

Capitolo VI

L'Attività contrattuale

- 1. Profili generali ed elementi di sintesi in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.**
- 2. Le linee emergenti dai documenti programmatici in ordine agli investimenti pubblici.**
- 3. L'assetto normativo attuato nel più recente periodo: la complessità di un quadro di riferimento profondamente innovato.**
- 4. I dati complessivi di maggior rilievo;** *4.1 Risultanze gestionali e principi, regole e criteri contabili adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze; 4.2 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato: 4.2.1 Avvertenza metodologica; 4.2.2 Gli impegni; 4.2.3 I pagamenti e i residui; 4.3 Le spese per investimenti diretti della pubblica amministrazione.*
- 5. I processi innovativi;** *5.1 La razionalizzazione della spesa per le acquisizioni di beni e servizi; 5.2 Innovazione ed esternalizzazione nella Pubblica Amministrazione.*
- 6. Notazioni sull'attività delle Autorità indipendenti.** *6.1 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato; 6.2 L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.*
- 7. Aspetti desumibili dall'attività di controllo della Corte dei conti.**

1. Profili generali ed elementi di sintesi in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.

1.1 La Corte, in sede di precedente relazione, aveva ravvisato l'esistenza di una centralità dagli investimenti pubblici sul territorio con conseguenti ripercussioni sull'andamento dell'attività contrattuale dell'amministrazione. In proposito qualche elemento confermativo veniva fornito anche dal dato delle somme impegnate dalle amministrazioni dello Stato sulla competenza 2001 per investimenti fissi lordi e acquisto terreni (titolo II, Categoria XXI), che faceva registrare un aumento complessivo di poco più dell'11% rispetto al dato dell'esercizio precedente (pur

scontando i limiti della comparazione effettuata, derivanti dalle innovazioni introdotte dal sistema europeo dei conti economici SEC 95).

Era stato già rilevato, peraltro, un orientamento dell'azione del Governo teso a rilanciare l'efficacia degli interventi infrastrutturali; nel contempo venivano segnalati taluni problemi rimasti aperti, quali quelli dell'impatto ambientale sul territorio e dell'adesione delle comunità locali coinvolte negli interventi stessi. Altre valutazioni erano da riconnettere, altresì, alla stessa intrinseca complessità delle grandi opere pubbliche ed ai connessi aspetti procedurali, finanziari, di considerazione economica d'assieme, di incidenza sul tessuto sociale e di rispetto delle regole della concorrenza.

Infine, la chiusura dell'anno 2001 aveva registrato — con significativa determinazione — la centralità di una revisione del processo decisionale e autorizzativo delle grandi opere infrastrutturali, favorendo una maggiore rapidità nella realizzazione delle opere stesse e prevedendo il coinvolgimento di risorse finanziarie, al contempo, pubbliche e private.

1.2 Così ricordate, in estrema sintesi, le precedenti considerazioni della Corte, permangono, a tutt'oggi, due esigenze essenziali: la rapida esecuzione delle opere pubbliche infrastrutturali di cui il Paese ha urgente bisogno (cui dovrebbe soccorrere il disegno della legge obiettivo) e la loro minore onerosità per il bilancio pubblico (e in questo senso si situano le scelte governative di costituzione della Infrastrutture S.p.A. e della Patrimonio S.p.A.).

Conseguentemente, è in atto un tentativo di individuare un percorso per coniugare lo sviluppo infrastrutturale del territorio con l'equilibrio della finanza pubblica, con complessa enucleazione di un nuovo ruolo che lo Stato dovrebbe assumere, gradualmente, nel sistema economico.

In ordine alle due ravvisate esigenze si intravedono elementi, non sempre univoci ma comunque contraddistinti da qualche significatività; gli stessi possono sintetizzarsi secondo una loro rilevanza scalare:

- prospettive di superamento di un diretto coinvolgimento dei soggetti pubblici nei settori nevralgici della economia nazionale;
- tendenza a ridefinire le funzioni di regolamentazione anche con ricerca di nuove forme;
- cospicua compartecipazione delle fonti di finanziamento private nelle opere di pubblica utilità, secondo le modalità peculiari del project financing.

1.3 La Corte ritiene che le innovazioni introdotte e le scelte effettuate, che comportano di necessità ripercussioni sull'andamento dell'attività contrattuale dell'amministrazione, debbono essere valutate nell'ambito di un contesto temporale adeguato e sufficientemente esteso.

L'ipotizzato "nuovo corso" privilegia mobilitazione di risorse provenienti dai capitali privati, la selezione concentrata degli investimenti e la necessità di accorciare i tempi complessivi delle realizzazioni. E' da osservare che per la "concentrazione" sussistono non irrilevanti problematiche connesse alla riforma del titolo V della Costituzione, con accensione di forme di contenzioso scaturenti dal disegno di fondo sotteso alla legge obiettivo e, quindi, alla esigenza di negoziare la concreta individuazione delle grandi opere infrastrutturali con le Regioni. Quanto alla accelerazione dei tempi, le fasi non avanzate di molte progettazioni dovrebbero consentire un'effettiva riduzione della tempistica soltanto a partire dal 2004, cosicché potranno probabilmente apprezzarsi, in sostanza, taluni risultati delle operazioni di riaccorpamento dei lotti: ma solo per la definizione di interventi già programmati e di adeguamenti progettati; il tutto nella auspicata visione di accedere sempre più verso forme di grandi appalti integrati.

1.4 Al fine di giungere ad un iniziale inquadramento sistematico della materia la Corte ritiene di soffermarsi su due ulteriori considerazioni.

La prima attiene all'invocato tasso di incremento delle attività negoziali da parte delle amministrazioni pubbliche (centrali e locali) per nuovi lavori e nuove progettazioni tecniche.

Tale crescita non è corroborata, peraltro, dai dati di consuntivo del rendiconto generale dello Stato, ma va considerato — in proposito — che le amministrazioni locali da sole realizzano circa il 75% del totale degli investimenti (che comunque rivelano anch'essi una qualche recessione della dinamica espansiva con una percentuale di crescita del 3,4%) e che sussistono effetti indotti dal DL n. 194/2002 (convertito dalla legge n. 246 del 2002). In ogni caso i dati del rendiconto generale dello Stato depongono per una tenuta in termini di pagamenti nel comparto della spesa in conto capitale.

E' poi da tenere presente che le spese per investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche evidenziano un livello di pagamenti superiore di circa il 6% rispetto al 2001.

La seconda considerazione attiene alla esistenza di condizioni di essenziale transizione del sistema che ricomprende — complessivamente — gli investimenti diretti dell'amministrazione e la sua connessa attività contrattuale. Le cause sono da ricercare nell'impegnativo processo di riforma legislativa e procedurale posto in essere con la legge obiettivo del dicembre 2001 (dispiegante operatività ai primi di settembre dell'anno 2002) e nella riorganizzazione

istituzionale delle amministrazioni. In proposito vengono in evidenza la istituzione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con connessi nuovi assetti organizzativi e accorpamenti di funzioni svolte in precedenza da dicasteri diversi; la mutazione in forma societaria dell'ANAS; la dinamica evolutiva di altre aziende e di altri enti pubblici.

Le ripercussioni più significative dei nuovi assetti saranno percepibili soltanto nella parte finale dell'anno 2003, a causa delle inevitabili vischiosità degli adeguamenti funzionali dei moduli operativi.

In particolare quanto alle attribuzioni, ora consolidate, nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Corte ritiene di sottolineare le competenze istituzionali situate in posizione di notevole rilievo e, quindi, potenzialmente idonee a garantire efficienza nell'impiego delle risorse disponibili (nonché efficacia nel conseguimento degli obiettivi e trasparenza nello svolgimento dell'azione amministrativa). Il dicastero perciò è sempre più chiamato a sviluppare — con direttive ed atti di indirizzo — i nuovi principi del monitoraggio dei bisogni, della verifica e del confronto delle soluzioni, degli studi di fattibilità per una adeguata programmazione (prevedendo — in ordine a quest'ultima — le priorità e i tempi di attuazione).

2. Le linee emergenti dai documenti programmatici in ordine agli investimenti pubblici.

2.1 In sede di precedente relazione il richiamo ai documenti programmatici si era riferito, essenzialmente, al decisivo rilievo della realizzazione, in tempi rapidi, di opere pubbliche tese ad agevolare l'unificazione del territorio in rapporto alla dinamica crescente del traffico europeo.

Il documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006 (presentato al Parlamento il 9 luglio 2002) mette in luce, in materia di investimenti e di conseguenti riflessi sull'attività negoziale della pubblica amministrazione, tre profili fondamentali: il primo relativo — congiuntamente — ai nuovi interventi per le opere pubbliche, al ruolo della Infrastrutture S.p.A. e all'impatto della legge obiettivo, il secondo relativo alle misure di razionalizzazione per le acquisizioni di beni e servizi; il terzo concernente la gestione e la valorizzazione del patrimonio pubblico.

2.2 Per il primo profilo il Dpef constata che la creazione del mercato unico europeo ha comportato l'affermazione di un modello di Stato che non interviene direttamente nei processi produttivi, ma che favorisce — anche attraverso apposite istituzioni — lo svolgimento di determinate attività organizzate e gestite da operatori privati che agiscono in concorrenza tra di

loro: tra tali attività rientrano anche quelle relative alla realizzazione e gestione di opere di pubblica utilità.

La costituzione di Infrastrutture S.p.A. ha dato luogo ad una società di capitali, generata dalla Cassa depositi e prestiti, nell'ambito delle linee guida dettate dall'art. 47 della legge finanziaria per l'anno 2002, con la qualifica di intermediario finanziario e, come tale, sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia.

Il Governo afferma al riguardo – ma in proposito sarà indispensabile l'acquisizione di elementi di giudizio derivanti dal consolidarsi della fase operativa – che Infrastrutture S.p.A. è destinata a rispondere sia ad una richiesta del mercato sia ad una esigenza pubblica “creando un circolo virtuoso tra finalità imprenditoriale del privato e gli obiettivi di sviluppo e maggiore efficienza interna del settore pubblico” (conseguendo un “elevato merito di credito” e relegando – conseguentemente – a mera eventualità la prevista garanzia dello Stato).

In ordine alle finalità sottese alla legge obiettivo – nonché al suo concreto impatto per la effettività delle realizzazioni infrastrutturali e della costituzione di insediamenti produttivi strategici - sono configurati, in sede di Dpef, alcuni aspetti di particolare rilievo, che così si sintetizzano:

a) centralità del ricorso alla finanza di progetto per finanziare, attraverso l'uso del capitale privato, la realizzazione delle opere infrastrutturali;

b) affidamento della realizzazione, a seguito di gara di evidenza pubblica, a un unico contraente generale o concessionario;

c) generale semplificazione degli istituti giuridici e delle procedure di affidamento, così da ricondurre il quadro giuridico italiano in coerenza con le direttive comunitarie, tanto dal punto di vista delle norme sostanziali, che procedurali;

d) centralità dell'attività svolta dal CIPE in termini di approvazione della programmazione delle opere strategiche, inclusa la fase istruttoria, e di identificazione dei fondi disponibili.

Su questi aspetti la Corte ritiene di poter osservare quanto segue:

1) in ordine alla finanza di progetto va ribadito che la stessa presuppone il trascorrere di un periodo di tempo adeguato tra la adozione degli strumenti normativi (che costituiscono soltanto la mera premessa del sistema) e la percezione di esiti di rilievo sulla composizione e nella entità degli investimenti.

2) In relazione alla “generale semplificazione degli istituti giuridici” per ricondurre “il quadro giuridico italiano” in coerenza con le direttive comunitarie devono essere ricordate, in

termini critici, la specialità del mercato nazionale delle opere pubbliche e le patologie spesso riscontrate nel settore degli appalti e delle concessioni, alle quali la legge Merloni aveva dato risposta con accenti di apprezzabile rigore per assicurare trasparenza e imparzialità all'azione amministrativa.

3) Nel nuovo contesto il CIPE viene ad assumere una struttura "allargata", integrata dai Presidenti delle regioni di volta in volta interessate ai singoli interventi, con dilatata funzione di composizione di interessi e di concertazione tra Amministrazione centrale e regioni.

2.3 Per quanto attiene alla razionalizzazione nell'acquisizione di beni e servizi, viene chiaramente confermata dal Governo la centralità di un "Programma" per la cui realizzazione il Governo si avvale della Consip S.p.A., interamente posseduta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il "Programma", oggetto di speciale considerazione nel testo del Dpef, mira a conseguire un ulteriore contenimento della spesa per beni e servizi, oltre a quello consentito dai risparmi di costi unitari all'interno dell'attuale e nuovo ambito di intervento, attraverso il monitoraggio e la razionalizzazione dei consumi, agendo quindi oltre che sulla variabile "prezzo" anche sulla leva "quantità".

La Corte rileva in proposito che valutazioni complessive, e considerazioni di validità del sistema, necessitano – di anno in anno – di una più razionale struttura dei dati di consuntivo, attualmente di lettura disagiata a causa della notevolissima frammentazione degli ambiti di spesa.

2.4 Il terzo profilo che può enuclearsi dal Dpef è quello della gestione e della valorizzazione del patrimonio pubblico.

Qui viene evidenziata l'esigenza di una graduale riforma delle metodologie contabili relative al patrimonio ma soprattutto viene sottolineata la centralità di "Patrimonio dello Stato S.p.A.", una società per azioni deputata (negli intendimenti del Governo) ad attuare un salto di efficienza nella valorizzazione del patrimonio dello Stato. Nella realizzazione di questa missione, i meccanismi propri e tipici della società per azioni dovrebbero infatti costituire un incentivo volto ad indurre disciplina e buona gestione delle attività, creando così il presupposto per la loro migliore valorizzazione.

Il Dpef si sofferma, in modo esteso, sui compiti della nuova struttura. Al riguardo viene sottolineato che Patrimonio dello Stato S.p.A. dovrà operare in modo da evidenziare i valori dei beni, il reddito prodotto, gli aumenti richiesti, le spese per la valorizzazione, le entrate da

possibili dismissioni. L'eventuale cessione a soggetti pubblici o privati di beni conferiti alla società avverrà attraverso procedure improntate a trasparenza ed efficacia secondo criteri economici propri di una società per azioni che opera sul mercato.

La Corte sottolinea, in materia, che il processo innovativo dovrebbe riportare in un ambito economico anche gli scambi di beni e servizi all'interno della stessa amministrazione dello Stato, in modo da fare emergere il costo-opportunità dei singoli beni posseduti e utilizzati dal settore pubblico.

In ogni caso deve essere fatto richiamo integrale, sia per la S.p.A. Infrastrutture che la Patrimonio S.p.A., alle considerazioni svolte dalla Corte in sede di audizione in Parlamento sul decreto-legge 15 aprile 2002 n. 63 (Commissioni riunite V e VI della Camera dei Deputati, 7 maggio 2002).

2.5 Il Dpef dedica – altresì – largo spazio per individuare una strategia complessiva in materia di investimenti pubblici al ruolo, definito essenziale e determinante per lo sviluppo, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Per conseguire, pertanto, una maggiore razionalizzazione delle risorse e delle spese si intendono introdurre nuovi modelli di gestione in grado di determinare sostanziali economie; e ciò soprattutto attraverso: condivisione di applicazione comune di infrastrutture (ad esempio reti telematiche, centri di calcolo e call center); acquisti centralizzati e utilizzo di piattaforme di e-procurement; esternalizzazione di attività.

Per la realizzazione delle diverse iniziative delle amministrazioni centrali e locali sono individuati – tra l'altro - come fattori abilitanti di base: a) l'evoluzione delle reti esistenti verso un sistema pubblico di connettività che renda interoperabili le reti delle pubbliche amministrazioni centrali e locali con i necessari requisiti di sicurezza; b) l'utilizzo di un'infrastruttura integrata di pagamento elettronico che permetta di effettuare transazioni con la PA secondo modalità sicure e certificate.

3. L'assetto normativo attuato nel più recente periodo: la complessità di un quadro di riferimento profondamente innovato.

3.1 L'assetto delle norme registra processi di complicazione notevole e diviene disagevole disegnare, compiutamente, un quadro di riferimento. L'affermata complessità induce a suddividere la materia in due parti distinte: la prima rivolta alla legge obiettivo 21 dicembre 2001 n. 443 (peraltro già oggetto di valutazioni della Corte in sede di precedente relazione), al suo decreto legislativo di attuazione (20 agosto 2002 n. 190) e al "collegato" infrastrutture che

ha dato vita alla legge 1 agosto 2002 n. 166. La seconda parte si soffermerà invece sulle misure introdotte dalla legge 28 dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria 2002) e dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), specificando fin d'ora che entrambi i provvedimenti legislativi si occupano, espressamente, di investimenti pubblici e di spese delle amministrazioni pubbliche (con particolare riguardo alla materia delle acquisizioni di beni e servizi).

3.2 Preliminarmente è da porre in luce che alla fine dell'anno 2001, e durante il 2002, si è registrato un grande fervore legislativo nel settore dei lavori pubblici.

3.2.1 Iniziando il discorso dalla legge obiettivo (n. 443/2001) appare utile un riferimento al programma delle opere per il 2002, individuate dal Governo sentita la Conferenza unificata, approvato dal CIPE con deliberazione 21 dicembre 2001, ma pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (Suppl. ord. n. 51) solo in data 21 marzo 2002, e quindi con ritardo notevole.

L'elevato numero degli interventi e – talora – la limitata rilevanza in termini tecnico-economici di cospicua parte di essi, qualificati in alcuni casi da contesti territoriali molto ristretti, depongono per un alleggerimento dell'originario disegno operativo innestato su opere prioritarie di preminente rilievo nazionale, da riconnettere al confronto con le regioni: queste infatti, nel suscitare dubbi di costituzionalità della legge obiettivo in relazione al nuovo riparto delle competenze sancito dalla riforma del titolo V della Costituzione, hanno evidentemente concertato con il Governo notevoli inserimenti nel programma di opere di rispettivo interesse.

E' conseguita, in proposito, una serie di interventi con variegati contenuti, che pone anche problemi di copertura finanziaria: la spesa prevista nel triennale 2002-2004 supera i 24.200 milioni di euro, mentre le risorse disponibili si attestano su circa il 50% del totale: la delibera CIPE definisce – pertanto – gli importi come indicazioni di "carattere programmatico".

Un tale programma di opere, caratterizzato da profili maggiormente quantitativi che qualitativi, è suscettibile di destare perplessità in ordine all'ambito propriamente ordinamentale in relazione alle deroghe introdotte dal successivo d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 alle norme della legge-quadro sui lavori pubblici e alle procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA) delle grandi opere.

Conclusivamente, la legge obiettivo potrebbe configurare un possibile indebolimento del regime ordinario di generale applicazione, rispetto al quale viene individuato – per tempo limitato e per oggetto definito – un regime speciale con aspetti derogatori, strettamente funzionali alle speciali caratteristiche di un ristretto novero di grandi opere di valore strategico e

prioritario per il Paese; al riguardo la Corte ritiene di osservare che l'ipotesi di un c.d. regime speciale configurato dal legislatore va esclusivamente collocato in un disegno finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

3.2.2 Il d.lgs. 20 agosto 2002 n. 190, di attuazione della legge obiettivo, detta - per parte sua - una disciplina speciale per la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale individuate mediante il Programma di cui all'art. 1, comma 1, della stessa legge obiettivo.

3.2.2.1 Notevolissimo rilievo assume, in proposito, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che svolge molteplici compiti istruttori di indirizzo e di supporto, soprattutto nei confronti del CIPE c.d. "allargato" (integrato dai Presidenti delle regioni di volta in volta interessate dai singoli interventi).

Il Ministero, infatti, promuove le attività tecniche ed amministrative occorrenti ai fini della sollecita progettazione e approvazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ed effettua, con la collaborazione delle regioni o province autonome interessate con oneri a proprio carico, le attività di supporto necessarie per la vigilanza da parte del CIPE sulla realizzazione delle infrastrutture.

Il decreto legislativo sancisce, poi, con norma di principio, che nello svolgimento delle sue funzioni il Ministero impronta la propria attività al principio di leale collaborazione con le regioni e le province autonome e con gli enti locali interessati.

Nell'ambito del nuovo, e più consistente, peso specifico attribuito al livello governativo è, poi, da ricordare che al fine di agevolare la realizzazione delle infrastrutture e insediamenti produttivi, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri competenti, nonché i Presidenti delle regioni o province autonome interessate, propone al Presidente del Consiglio dei ministri la nomina di commissari straordinari, i quali seguono l'andamento delle opere e provvedono alle opportune azioni di indirizzo e supporto, promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati.

3.2.2.2 Di notevole rilievo – ma pur sempre necessarie di verifica di validità in sede attuativa - si rivelano, altresì, molte innovazioni di carattere procedimentale; talune sono espressamente da menzionare:

- sono contemplate scadenze temporali ristrette per la presentazione, l'istruttoria e l'approvazione del progetto preliminare, il quale deve essere accompagnato dallo studio di impatto ambientale;

- procedure diversificate, comunque ricondotte entro termini serrati, sono stabilite in caso di motivato dissenso delle regioni interessate (con riferimento a due tipologie: infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, ovvero interventi che riguardano una sola regione);

- il progetto preliminare – che non è vagliato in sede di conferenza di servizi – è approvato dal CIPE, che decide a maggioranza, con il consenso, “ai fini dell'intesa sulla localizzazione” dei presidenti delle regioni interessate, i quali – a loro volta – devono sentire i comuni nei territori in cui si realizza l'opera.

L'attenzione della Corte deve peraltro soffermarsi, in special modo, su una ulteriore disciplina introdotta, in ordine alla quale sussistono fondate esigenze di verifica e di adeguatezza in termini di sostanziale compatibilità con il sistema generale di governo normativo dei lavori pubblici.

Infatti per la realizzazione delle infrastrutture strategiche, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 19 della legge-quadro, deve farsi riferimento o alla concessione di costruzione e gestione o all'affidamento unitario a contraente generale. In proposito è poi da porre in debita luce che tanto i concessionari, quanto i contraenti generali “non sono soggetti aggiudicatori” (come stabilito dall'art. 1, comma 7 – lett. m) e n) del d.lgs. n. 190/2002).

Il successivo art. 7, comma 3 – lett. b) si prende inoltre cura di specificare espressamente che “i rapporti tra concessionario e appaltatore o contraente generale sono rapporti di diritto privato” disciplinati dal contratto e dalle norme del codice civile riguardanti l'appalto. Viene testualmente affermato – altresì- che a tali rapporti “non si applicano le norme della legge quadro e del regolamento”.

3.2.3 Un discorso a sé, nell'ambito dell'assetto normativo attuato nel più recente periodo, merita il “collegato infrastrutture e trasporti”, di cui alla legge 1 agosto 2002, n. 166.

Al riguardo non può non rilevarsi che la trattazione della materia dei lavori pubblici nel novero di provvedimenti comunque afferenti alla complessiva manovra di bilancio, e di disciplina degli equilibri di finanza pubblica, dà luogo a talune perplessità: è indubbio – infatti - il rischio della frammentazione di una normativa, di per sé irta di difficoltà applicative e di interpretazione, normativa che nell'ultimo biennio non aveva registrato alterazioni di rilievo.

Sembra altresì di non poter dare - almeno al momento – risposta positiva al quesito se il collegato infrastrutture abbia fornito adeguamenti ai principi e alla finalità della legge obiettivo,

e cioè – sostanzialmente - alla semplificazione e al celere impulso delle realizzazioni anche in virtù del coinvolgimento delle iniziative private.

Quanto precede deve essere raffrontato con le considerazioni testuali della relazione di presentazione del relativo disegno di legge (Atto Camera n. 2032), dove è stata posta in luce l'esigenza di attuare “un pronto intervento di correzione al disposto della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni anche al fine della necessaria opera di armonizzazione dei contenuti di quest'ultimo con la normativa introdotta dalla legge obiettivo”.

Il grandissimo numero degli emendamenti presentati, e spesso accolti, in sede parlamentare ha sostanzialmente travalicato l'impostazione dell'originario disegno di legge: non pochi elementi depongono infatti per una sorta di superamento dell'impianto della legge-quadro sui lavori pubblici per giungere al fine – più volte reso palese - di una riconduzione del sistema alle sole regole poste dalla normativa comunitaria.

Al riguardo non va sottaciuto, peraltro, che il complessivo disegno sotteso alla legge Merloni, e al relativo regolamento di esecuzione, è andato a regime effettivo soltanto dal 1 gennaio 2001.

In considerazione di quanto precede la Corte - prescindendo dai profili di merito della legge n. 166/2002, profili che rivestono comunque estrema importanza – ritiene di poter effettuare una valutazione di ordine generale, che si riconnette ad uno “specifico” della Corte stessa in relazione alla disciplina dettata dagli artt. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con RD 12 luglio 1934 n. 1214 per la funzione di referto al Parlamento (con particolare richiamo all'ultimo periodo dell'art. 41 predetto, che prevede che la Corte – a Sezioni riunite – espone “le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione”).

Nei sensi che precedono va rammentato, con chiarezza, che la disciplina generale dei lavori pubblici era stata inserita in un'opera complessa di elaborazione, che ha comportato un impegno – ai diversi livelli istituzionali e dei settori professionali e produttivi – quasi decennale nel contesto di molteplici correzioni, integrazioni, aggiornamenti, tesi ad armonizzare rilevanti interessi e a porre remore a nocive infiltrazioni nell'aggiudicazione degli appalti: stante quanto precede, e in ciò si concreta la valutazione della Corte sulle variazioni o riforme “per il perfezionamento delle leggi”, è da ritenere che le eventuali, necessarie, modifiche ed integrazioni alla legge Merloni si sarebbero dovute adottare in un contesto di maggiore ponderazione e di più adeguata riflessione sistemica.

Quanto – infine – ad interventi di rilevante significato, posti in essere dal “collegato infrastrutture”, non può non farsi riferimento a quelli relativi agli incarichi di progettazione (art.

17, commi 10, 11 e 12), per i quali sono consentite modalità di affidamento alternative al pubblico incanto qualora l'importo stimato sia compreso tra 100.000 e 200.000 euro, mentre la facoltà di affidamento fiduciario (che riguarda anche le società di ingegneria) viene estesa a tutti gli incarichi di ammontare inferiore a 100.000 euro. Rileva altresì l'allargamento della figura dell'appalto integrato, cioè di un modello di correzione delle modalità di conferimento degli incarichi progettuali all'esterno della stazione appaltante.

Con l'estensione della figura dell'appalto integrato è da intravedere, con probabilità, una possibile inversione di tendenza – rispetto ad un consolidato orientamento di separatezza e distinzione – al fine di ricercare un maggiore coinvolgimento dell'appaltatore nella responsabilità di risultato, attuando innovative “forme cooperative” per perseguire una soluzione progettuale definitiva.

3.3 Per quanto attiene alle misure introdotte dalle ultime leggi finanziarie, si può prendere le mosse dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), la quale porta la sua attenzione sia sugli interventi in materia di investimenti pubblici che sulle spese delle pubbliche amministrazioni comportanti attività contrattuale.

3.3.1 In particolare per il finanziamento delle grandi opere l'art. 47 della legge n. 448/2001 prevede forme peculiari di promozione e di sviluppo.

Per il finanziamento del piano straordinario delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni a livello regionale e locale, individuate dal CIPE, la Cassa depositi e prestiti può intervenire (per fini di interesse generale, ed anche in collaborazione con altre istituzioni finanziarie) a favore di soggetti pubblici e privati ai quali fanno carico gli studi, la progettazione, la realizzazione e la gestione delle opere, mediante operazioni di finanziamento sotto qualsiasi forma, anche di finanza di progetto, di prestazioni di garanzie e di assunzioni di nuove partecipazioni (le quali non dovranno essere di maggioranza né comunque di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile).

3.3.2 Per attuare ogni idonea misura di efficienza nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, le stesse – nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato - sono autorizzati, anche in deroga alle vigenti disposizioni, a:

a) acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione;

b) costituire, nel rispetto di condizioni di economicità, soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi svolti in precedenza;

c) attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, attraverso gara pubblica, ovvero con adesione alle convenzioni di cui all'art. 26 della legge 488/1999 e successive integrazioni, lo svolgimento di particolari servizi.

Inoltre gli enti pubblici, non ricompresi nel sistema delle autonomie locali, devono promuovere azioni per esternalizzare i propri servizi al fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale (con ricaduta di conseguenti benefici in sede di definizione dei trasferimenti erariali).

3.4 Di maggiore consistenza è l'intervento della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), la quale – con il suo art. 23 – dispone drasticamente che per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica le dotazioni iniziali delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei ministeri concernenti spese per consumi intermedi, non aventi natura obbligatoria, sono ridotti del 10 per cento.

Inoltre l'art. 24 della legge (rubricato come “acquisto di beni e servizi”) – facendo applicazione del principio riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza, secondo il quale gli Stati membri, nei rispettivi ordinamenti, possono adottare soluzioni normative più rigorose della disciplina comunitaria vigente – stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici di pubbliche forniture e di appalti pubblici di servizi sono tenute ad espletare procedure aperte o ristrette, con le modalità previste dalle norme nazionali di recepimento della normativa comunitaria, “anche quando il valore del contratto è superiore a 50 mila euro” (corrispondente a 96.813.500 delle vecchie lire).

Stante che la soglia comunitaria per due comparti interessati è pari a 200.000 euro (che scendono a 130.000 per gli appalti aggiudicati dalle amministrazioni centrali dello Stato), il forte abbassamento della soglia medesima rivela quindi l'intenzione del legislatore di estendere l'applicazione della disciplina di derivazione europea “per ragioni di trasparenza e concorrenza”: si vuole perciò rendere oggettiva, in massimo grado, l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni, per mezzo di una rapida programmazione degli acquisti, idonee forme di pubblicità e criteri di scelta del contraente finalizzati al confronto concorrenziale.

E fin qui il discorso, conseguente alla disciplina introdotta dalla legge finanziaria 2003, si dispiega in termini generali secondo la logica di fondo enunciata. Ma alla medesima logica è da riconnettere la disposizione del comma 5 dell'art. 24 della stessa legge finanziaria, la quale – integrando il disposto dei commi 1 e 2 – stabilisce che anche nelle ipotesi in cui la vigente

normativa consente la trattativa privata, le pubbliche amministrazioni possono farvi ricorso solo in casi eccezionali e motivati, previo esperimento di una documentata indagine di mercato, dandone comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti.

3.4.1 In proposito è intervenuta la deliberazione n. 7/Contr/03 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte (adunanza del 27 febbraio 2003), la quale ha dettato principi di indirizzo e coordinamento proprio sul già citato art. 24, comma 5, della legge finanziaria 2003.

Le Sezioni riunite hanno ritenuto, al riguardo, che il riferimento fatto dalla predetta norma alle sole sezioni regionali della Corte deve considerarsi non modificativo dell'articolazione delle competenze di controllo tra i diversi organi centrali e decentrati dell'istituto; ne consegue che dell'obbligo di comunicazione dei contratti stipulati a trattativa privata dovranno essere destinatarie: a) le Sezioni regionali di controllo, per i contratti stipulati dalle amministrazioni regionali e locali; b) la Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, attraverso i propri uffici, per i contratti stipulati dai Ministeri e dagli altri soggetti sottoposti, ai sensi della vigente legislazione, al controllo della Sezione medesima; c) la Sezione di controllo sugli enti, per i contratti stipulati dagli enti pubblici assoggettati al suo controllo.

3.4.1.1 Va poi ricordato, in questa sede di referto generale al Parlamento, che le Sezioni riunite hanno ritenuto – altresì – sussistenti elementi, anche di carattere testuale, che inducono a considerare il limite di valore di 50.000 euro, introdotto dall'art. 24, comma 1, della legge finanziaria 2003, come nuova soglia di carattere generale riguardante gli acquisti di beni e servizi indipendentemente dalla forma giuridica della loro acquisizione.

Tale interpretazione è confortata, innanzitutto, dalla circostanza che il ricordato comma 1 si riferisce soltanto alle procedure aperte o ristrette (asta pubblica, licitazione privata, appalto-concorso); ora – a meno di non voler ritenere che il legislatore abbia inteso abolire le procedure negoziate (trattativa privata, con o senza pubblicazione di un bando di gara) per l'aggiudicazione di forniture e servizi di importo superiore a 50.000 euro – è apparso evidente che la disposizione di cui al successivo comma 5 abbia carattere integrativo della precedente, come testimoniato dall'uso della congiunzione “anche” che precede il richiamo alle “ipotesi in cui la vigente normativa consente la trattativa privata”. Le due disposizioni – ad avviso delle Sezioni riunite – vanno perciò lette congiuntamente, come del resto conferma il successivo comma 9 dell'art. 24, il quale stabilisce che “le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 5 costituiscono, per le Regioni, norme di principio e di coordinamento”.

3.4.1.2 Da ultimo, è da ricordare che il riconosciuto carattere di generalità della soglia di 50.000 euro comporta, come ulteriore conseguenza, che l'obbligo di comunicazione ex art. 24, comma 5, non può non riguardare anche le procedure in economia per l'acquisizione di beni e servizi, disciplinate con d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, il quale ne consente l'utilizzazione fino al limite di importo di 130.000 euro (IVA esclusa).

E ciò – sempre ad avviso delle Sezioni riunite – pur tenendo presente che tale comparto è stato tradizionalmente distinto dalla attività contrattuale propriamente detta e disciplinata con apposite norme di natura regolamentare ad iniziativa delle singole amministrazioni: è apparso però incongruo ritenere che le innovazioni introdotte con il ripetuto art. 24 della legge finanziaria per il 2003 non si dovessero applicare al comparto medesimo; a sostegno della tesi estensiva milita – infatti – la finalità, perseguita dall'art. 24, di generale contenimento delle spese per la salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, nonché la stessa rubricazione della norma che è ispirata ad un criterio sostanziale (“Acquisto di beni e servizi”), a prescindere dalle diverse forme in cui le singole acquisizioni siano effettuate.

3.4.2 La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) si occupa altresì, in modo esteso, del finanziamento degli investimenti, dedicando ad essi l'intero capo V.

Tre sono le misure da ricordare: una prima sul fondo rotativo per la progettualità, la seconda sul fondo rotativo per le opere pubbliche, la terza in materia di interventi ferroviari.

1) Al fine di razionalizzare e accelerare la spesa per investimenti pubblici, con particolare riguardo alla realizzazione degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario (di competenza dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici) è istituito presso la Cassa depositi e prestiti il Fondo rotativo per la progettualità. Il Fondo anticipa le spese necessarie per la redazione degli studi per l'individuazione del quadro dei bisogni e delle esigenze, degli studi di fattibilità e delle valutazioni di impatto ambientale (nonché le spese per i documenti relativi ai progetti preliminari, definitivi ed esecutivi).

2) Quanto alla seconda misura, è da porre in luce che – fermo restando quanto attiene alla istituzione di Infrastrutture S.p.A. – viene istituito presso la Cassa depositi e prestiti il Fondo rotativo per le opere pubbliche (FROP); detto Fondo ha una dotazione iniziale di un miliardo di euro, è alimentato dalla stessa Cassa ed è finalizzato al sostegno finanziario delle opere di competenza di soggetti pubblici, da realizzare mediante: a) contratto di concessione (articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni); b) concessione di costruzione e gestione o affidamento unitario a contraente generale (articolo 6 del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190).

3) Infine, quanto agli interventi ferroviari, è da rilevare che Infrastrutture S.p.A. può finanziare, prioritariamente, anche attraverso la costituzione di uno o più patrimoni separati, gli investimenti per la realizzazione della infrastruttura ferroviaria per il “Sistema alta velocità/alta capacità”.

4. I dati complessivi di maggior rilievo.

4.1 Risultanze gestionali e principi, regole e criteri contabili adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Gli elementi complessivi della gestione, sia in termini di riferimento ai dati del rendiconto generale dello Stato che in quelli desumibili dai pagamenti per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni (contenuti nella relazione sulla “Situazione economica del Paese”), richiedono un preliminare cenno ad alcuni profili di ordinamento contabile attinenti, in modo specifico, al comparto della spesa per attività contrattuale.

Un primo profilo deriva dall'art. 23, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

La norma, che istituisce un fondo di riserva per i consumi intermedi, viene presa in specifica considerazione dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 8 del 4 febbraio 2003, la quale è intesa a disciplinare nuovi strumenti di razionalizzazione e flessibilità per la gestione delle spese. Viene precisato che il fondo in questione (istituito, appunto, per provvedere ad eventuali sopravvenute esigenze di spesa per consumi intermedi) ha lo scopo di assolvere a tutte le eventuali maggiori occorrenze per detti consumi che dovessero insorgere nel corso dell'intero esercizio (per cui queste non potranno che essere soddisfatte nell'ambito del medesimo stato di previsione). Viene escluso – perciò – che le amministrazioni possano proporre il ricorso ad integrazioni, per tale categoria di spesa, attraverso prelevamenti dai fondi di riserva di carattere generale del bilancio statale, risultando altresì preclusa la possibilità di integrazioni attraverso il provvedimento di assestamento.

Le amministrazioni dovranno pertanto attentamente valutare, e sottoporre a idonea selezione, le occorrenze da soddisfare con il fondo nel corso della gestione.

Da quanto esposto deriva che non potranno essere integrati capitoli di spesa che, pur classificati come inerenti a consumi intermedi, abbiano una dotazione determinata previamente per legge (esclusività del riferimento al fattore legislativo per la non operatività del fondo).