

- l'e-government si pone come effettivo processo di trasformazione, da realizzare in tempi ragionevoli, delle relazioni interne ed esterne della pubblica amministrazione, attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche e di comunicazione che puntano ad ottimizzare l'erogazione dei servizi, a incrementare la partecipazione di cittadini e imprese e a migliorare la capacità di governo della stessa amministrazione;

- occorre una trasformazione del rapporto tra P.A. e cittadini, con conseguente re-ingegnerizzazione dei processi di servizio ed un'adeguata attenzione alle esigenze della semplificazione procedurale.

## 2.2. *I rapporti Stato-Regioni in materia di governo del territorio.*

In sede introduttiva si è già fatto cenno alla complessità dei rapporti Stato-Regioni in materia di governo del territorio.

In proposito va subito ricordato che nell'anno 2003 la tematica di maggior rilievo su cui si è sviluppato il conflitto Stato-Regioni è quella della "Legge obiettivo" (la 443 del 2001) e di alcuni altri provvedimenti connessi. Le Regioni hanno ravvisato - con grande tempestività - che la legge, intesa a stabilire nuove modalità per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture di preminente interesse nazionale, potesse sottrarre competenze proprie alle Regioni stesse. E' intervenuta così la sentenza della Corte costituzionale 25 settembre - 1 ottobre 2003, n. 303, la quale ha esaminato con grande ponderazione alcuni snodi, molto delicati, dei rapporti istituzionali<sup>1</sup>.

La Corte Costituzionale - come si è testualmente espressa - ha svolto il compito di "appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo potestà concorrente".

In sede di parte generale della relazione sul rendiconto generale dello Stato, si ritiene utile - qui - richiamare l'attenzione del Parlamento su tre profili desumibili dalla sentenza n. 303/2003, nella consapevolezza che peraltro è già intervenuto un dibattito formale in sede parlamentare<sup>2</sup> e che sono state realizzate apprezzabili iniziative di approfondimento e di studio

<sup>1</sup> La sentenza della Corte Costituzionale ha avuto per oggetto due contesti normativi, che qui interessano in modo specifico, e cioè:

- alcuni articoli della cosiddetta "legge obiettivo" legge 21 dicembre 2001, n. 443 (delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) e di successive variazioni;

- numerosi articoli del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale).

<sup>2</sup> Si fa puntuale riferimento agli atti parlamentari del 22 ottobre 2003, del 28 ottobre 2003, del 6 novembre 2003 dell'VIII Commissione Permanente (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) della Camera dei Deputati.

negli uffici del Senato della Repubblica (Servizio Studi – Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali)<sup>3</sup>:

1) il superamento dell'assetto "statico" nella individuazione delle competenze, con contestuale esaltazione dell'aspetto dinamico dell'approccio procedimentale in sé e per sé considerato;

2) la rilevanza, e la connessa estensione, dell'attrazione di competenze in via sussidiaria;

3) l'importanza decisiva dell'addivenire comunque ad una "intesa" tra Stato e Regioni, con chiara affermazione del metodo dell'intesa da valorizzare come tale.

Per conseguenza, ed è ciò che veramente interessa, il procedimento di individuazione delle grandi opere presuppone la necessità di un'intesa, non obbligatoriamente previa. In altri termini, per valutare se una legge dello Stato operi invasioni di campo nelle attribuzioni regionali ovvero non costituisca – invece – applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, è indispensabile la previsione di un'intesa fra Stato e le Regioni interessate, alla quale deve essere subordinata l'operatività della disciplina.

Quanto al tema del sistema di gerarchia delle fonti, da sempre oggetto di speciale attenzione da parte di questa Corte in ragione delle sue specifiche attribuzioni in materia di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, il giudice delle leggi ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo alla previsione che autorizza il Governo a integrare e modificare il regolamento adottato con DPR 21 dicembre 1999, n. 554, per renderlo conforme alla legge n. 443. La Corte costituzionale ha invocato – in proposito – la sua precedente giurisprudenza (sentenze n. 333 e n. 482 del 1995 e più recente sentenza n. 302 del 2003), in base alla quale ai regolamenti governativi adottati in delegificazione è inibito disciplinare materie di competenza regionale, perché lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze.

Una finale considerazione si riconnette alle complessive, e molto articolate, valutazioni svolte dalla Corte Costituzionale prendendo spunto dalla "legge obiettivo" n. 443 e dai provvedimenti ad essa connessi: che cioè la carenza della materia "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost. non comporta che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni; per contro si versa in contesti di legislazione che non costituiscono una propria materia, e possono essere ricompresi, a seconda dei casi, in potestà legislative esclusive dello Stato ovvero in potestà legislative concorrenti.

---

<sup>3</sup> Si fa qui riferimento al Dossier n. 468 – Senato – del novembre 2003.

### 2.3. Appalti pubblici ed elaborazione legislativa della Unione Europea.

Come è stato osservato in una importante occasione di studio promossa dal Governo italiano sul finire dell'anno 2003<sup>4</sup>, gli appalti pubblici rappresentano il 16 per cento del PIL dell'Unione europea, con valore pari a 1.429 miliardi di euro. Essi costituiscono pertanto uno dei settori strategici del mercato unico e indispensabile contesto per creare occupazione, favorire lo sviluppo delle imprese europee, migliorare la qualità dei servizi pubblici.

L'anno 2003 ha rappresentato la fase risolutiva per attuare nuove strategie, con l'adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo del cosiddetto "pacchetto legislativo" relativo agli appalti pubblici: sono due direttive del Parlamento europeo e del Consiglio; la prima relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori; la seconda sui settori esclusi, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, energia e servizi di trasporto.

In particolare, per quel che più interessa, va precisato che con la direttiva n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea (GUCE), serie L, n. 134, del 30 aprile 2004, si è compiuta l'opera di armonizzare le norme a livello comunitario per gli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

Tanti sono gli aspetti da poter considerare; qui ci si limita ad enucleare tre fini fondamentali sottesi alla direttiva, consolidatisi alla conclusione di un lunghissimo iter:

- la semplificazione e la razionalizzazione della normativa, con il riassetto e la qualificazione migliorativa delle disposizioni e la "reductio ad unitatem" in un testo unico;
- la modernizzazione, con l'applicazione al settore degli appalti dell'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche;
- la flessibilità, attraverso l'introduzione o il rafforzamento di procedure e istituti innovativi che riconoscano una maggiore libertà di azione ai committenti pubblici.

Giova poi riprendere in questa sede, per una compiuta informazione del Parlamento, talune considerazioni svolte nel corso dell'incontro internazionale promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, già citato, per quel che attiene, ai riflessi nei confronti dell'Italia. Al riguardo va nuovamente ricordato<sup>5</sup> che l'adozione delle nuove direttive rappresenta un'occasione fondamentale per modernizzare ulteriormente le procedure di appalto e, più in

<sup>4</sup> Incontro internazionale denominato "Il pacchetto legislativo sugli appalti pubblici", promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Roma, 12 dicembre 2003).

<sup>5</sup> Si fa qui testuale riferimento alla relazione del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Roma, 12 dicembre 2003) all'incontro – dinanzi menzionato – sul "pacchetto legislativo" riguardante gli appalti pubblici.

generale, l'attività contrattuale del settore pubblico". Si deve, infatti, porre in luce che "l'attività contrattuale, soprattutto nel settore della gestione dei servizi, ha rappresentato negli ultimi anni, e rappresenta tuttora, uno dei punti di maggiore trasformazione del sistema amministrativo italiano".

In proposito emerge anche in Italia il cosiddetto modello del "Government by contract", che adotta strumenti, moduli procedimentali e assetti organizzativi tipici della economia aziendale utilizzando proprio strumenti di natura contrattuale.

2.3.1. Le innovazioni introdotte nella direttiva 2004/18/CE sono molte; occorre perciò limitarsi soltanto alle novità di specifica significazione per l'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Va segnalato, inizialmente, l'innalzamento delle soglie di applicazione della normativa europea, che renderà possibile alle imprese un più esteso rapportarsi al mercato nazionale non soggetto alla pubblicità comunitaria. Rispetto ai valori attuali le variazioni saranno le seguenti: per i servizi si passerà da 236.945 euro a 249 mila euro, per i lavori si passerà da 5.923.524 euro a 6.242.000 euro, per le forniture da 154.014 euro a 162.000 euro.

2.3.2. Altra novità attiene alle "centrali di committenza", che riecheggiano il modello italiano della CONSIP.

In base alla direttiva, centrale di committenza è "un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture e servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, o che aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici". La scelta di prevedere tali soggetti spetta a ogni Stato membro UE: "gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di acquistare lavori, forniture e servizi facendo ricorso a una centrale di committenza".

2.3.3. Altro aspetto rilevante della direttiva attiene al c.d. "dialogo competitivo". Al riguardo va menzionato l'art. 29 della direttiva, secondo il quale, nel caso di appalti particolarmente complessi, gli Stati membri possono prevedere che l'amministrazione aggiudicatrice, qualora ritenga che il ricorso alla procedura aperta o ristretta non permetta l'aggiudicazione dell'appalto, possa avvalersi del dialogo competitivo; le amministrazioni aggiudicatrici avviano con i candidati selezionati un dialogo finalizzato all'individuazione e alla definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le proprie necessità e nella fase del dialogo esse possono discutere con i candidati selezionati tutti gli aspetti dell'appalto.

2.3.4. Sicuramente significativa è la norma contenuta nell'art. 32, la quale disciplina gli accordi quadro. La direttiva qualifica accordo quadro un accordo concluso tra una o più amministrazioni e uno o più operatori economici, con lo scopo di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare in un determinato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e le quantità previste. In sede di aggiudicazione degli appalti pubblici basati su un accordo quadro, le parti non possono apportare modifiche sostanziali alle condizioni fissate in tale accordo; l'accordo potrà avere la durata massima di quattro anni.

2.3.5. Ulteriore positività della direttiva si rinviene nel divieto di subappalto dei servizi intellettuali; viene riconosciuto in tal modo il ruolo non solo economico, ma anche di rilevanza sociale, dei professionisti; e ciò proprio in ragione della loro specifica qualificazione professionale, che deve assurgere a garanzia della collettività.

2.3.6. Due conclusive considerazioni possono ancora svilupparsi sulla direttiva 2004/18/CE (del 31 marzo 2004) sugli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, ponendo in luce – peraltro – la necessità di tornare sull'argomento in sede di prossima relazione al Parlamento.

La direttiva privilegia un principio di separatezza tra progettazione e costruzione, in genere assemblate ai fini di economia temporale nella realizzazione delle grandi opere; in ogni caso è da osservare che gli accorpamenti – ove esistenti – non dovrebbero mai essere finalizzati a riduzione di costi in ambito imprenditoriale, con conseguente nocimento della qualità finale dell'opera pubblica, che è comunque da porre al servizio della collettività.

Il legislatore comunitario con la nuova direttiva ha voluto sostenere la necessità dell'amministrazione aggiudicatrice di rivolgersi al mercato con una maggiore flessibilità per costruire con gli operatori contratti rispondenti sia alle esigenze del committente che alle soluzioni del mercato; in ogni caso la più ampia libertà di azione non deve essere di pregiudizio ai principi fondamentali di trasparenza, non discriminazione e concorrenza, che devono sempre indirizzare l'amministrazione nella scelta del contraente per assicurare il corretto funzionamento del mercato.

### **3. L'assetto normativo e sua evoluzione; valutazioni specifiche sull'ordinamento dei lavori pubblici.**

3.1. L'assetto normativo registra processi di grande complessità e diviene molto disagiata disegnare, in modo compiuto, un quadro di riferimento. L'affermata complessità induce a

suddividere la materia in due parti distinte: la prima rivolta alla evoluzione della disciplina dei lavori pubblici, a seguito della legge obiettivo 21 dicembre 2001, n. 443 (già oggetto di valutazioni della Corte in sede di precedente relazione), del suo decreto legislativo di attuazione (20 agosto 2002, n. 190) e del “collegato” infrastrutture che ha dato vita alla legge 1 agosto 2002, n. 166. La seconda parte invece si soffermerà – sinteticamente – sulle misure introdotte dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) e dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), 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. Quanto alla evoluzione normativa della materia dei lavori pubblici, ne va posto in luce – preliminarmente – il radicamento su una pluralità di ordinamenti giuridici: di diritto internazionale (accordi dell’Uruguay Round, principi unidroit, principi contabili), di diritto comunitario (e per gli appalti si fa rinvio al precedente paragrafo), dell’ordinamento statale, dell’ordinamento regionale, dell’assetto degli enti locali (dove rileva il decreto legislativo n. 267 del 2000 per il suo proprio ordinamento finanziario e contabile).

Ciò stante, ci si sofferma qui, brevemente, soltanto sull’ordinamento statale.

Due considerazioni possono, comunque, premettersi:

1) un vasto, ed articolatissimo, complesso di norme (la c.d “legge Merloni”) – che è stato frutto di una lunga elaborazione ed è andato a regime soltanto dal 1 gennaio 2001 – è stato fortemente inciso dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (“legge obiettivo”) per la realizzazione delle grandi opere pubbliche di interesse strategico. Inoltre l’ampia delega ivi conferita al Governo per poter derogare alle disposizioni della “legge Merloni” che non fossero di immediata applicazione delle direttive comunitarie ha comportato un notevole processo di mutazione di assunti contenuti nella legge-quadro, sancito – in termini generali – dalla legge n. 166 del 2002 (art. 7) e completato – per le opere strategiche – dal decreto legislativo n. 190 del 2002.

Sulla problematica che precede la Corte osserva che è stata privilegiata, nel recente periodo, soprattutto l’esigenza di accelerare la realizzazione delle grandi opere. Deve peraltro essere affermata - con chiarezza - anche la necessità di un costante adeguamento al complessivo quadro normativo di riferimento, con l’adozione di utili iniziative di monitoraggio in ordine al nuovo sistema introdotto.

2) una seconda considerazione, solo da accennare a causa di possibili - future - evoluzioni, attiene alla effettiva introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale da

qualificare come nuovo modulo generale dei lavori pubblici: con la conseguenza di dover addivenire a nuove definizioni, in tali termini, del principio dell'interesse pubblico generale.

3.3. Sulla legge obiettivo n. 443 del 2001 va posto in luce, per quanto attiene agli aspetti strutturali e operativi, che viene affermato un ruolo di particolare rilievo del CIPE, come anche vengono conferite funzioni significative al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, che è deputato a svolgere importanti compiti istruttori, di indirizzo e di supporto nei confronti dello stesso CIPE.

In termini di principio, appare configurabile una minore rilevanza del regime ordinario di generale applicazione, rispetto al quale viene individuato – per tempo limitato e per oggetto definito – un regime speciale con aspetti strettamente funzionali alle caratteristiche di un novero di grandi opere di valore strategico e prioritario per il Paese. Al riguardo la Corte ritiene di osservare che – comunque – la costruzione di un c.d. regime speciale, configurato dal legislatore, va esclusivamente collocata nel disegno della celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

3.4. Sul decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, di attuazione delle legge obiettivo, la Corte ritiene doversi soffermare su un particolare aspetto, in ordine al quale sussistono fondate esigenze di verifica e di adeguatezza in termini di sostanziale compatibilità con il sistema generale di governo normativo dei lavori pubblici. E' infatti da sottolineare, in proposito, che per la realizzazione delle infrastrutture strategiche, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 19 della legge-quadro, deve farsi obbligatorio ricorso o alla concessione di costruzione e gestione o all'affidamento unitario a contraente generale; è da porre in debita luce – inoltre - 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 del 2002).

Non può, poi, ignorarsi che il successivo art. 7, comma 3, lett. b) si prende 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; è testualmente affermato – altresì - che a tali rapporti "non si applicano le norme della legge quadro e del regolamento".

3.5. Nell'ambito dell'assetto normativo attuato nel più recente periodo una notazione attiene al "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. Non è agevole, altresì, fornire - almeno al momento - adeguata risposta al quesito se il collegato infrastrutture abbia fornito l'auspicato supporto alla finalità della legge obiettivo, e cioè, nella sostanza, ad una effettiva semplificazione e ad un celere impulso nella realizzazione delle opere, anche in virtù del coinvolgimento delle iniziative private.

In termini generali, può dirsi che il testo finale del provvedimento dà contezza di un superamento dell'impostazione dell'originario disegno di legge: non pochi elementi depongono infatti per una sorta di superamento dell'impianto della legge-quadro sui lavori pubblici al fine di una riconduzione del sistema alle sole regole poste dalla normativa comunitaria.

3.6. Per quanto attiene alle misure introdotte dalle ultime due leggi finanziarie, si può prendere le mosse dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), la quale porta – tra l'altro – notevole attenzione agli interventi in materia di investimenti pubblici e alle spese delle pubbliche amministrazioni comportanti attività contrattuale.

3.6.1. La legge finanziaria 2003 si occupa infatti, in modo esteso, del finanziamento degli investimenti, dedicando ad essi l'intero capo V.

Tre sono le misure essenziali 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 quel che attiene alla istituzione di Infrastrutture SpA – 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 (art. 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 SpA può finanziare, prioritariamente, anche attraverso la costituzione di uno o più patrimoni separati, gli investimenti per la realizzazione della infrastrutture ferroviaria per il “Sistema alta velocità/alta capacità”.

3.6.2. La legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) introduce – con l’art. 3, commi 169, 170, 171 e 172 – forti elementi di discontinuità nel tema della centralizzazione degli acquisti, che era stata ritenuta, a partire dalla legge finanziaria per il 2000 (art. 26), fattore importante di contenimento della spesa pubblica di funzionamento. Le stesse disposizioni contenute nella legge (adesione volontaria, criterio della rilevanza nazionale, restringimento tipologico dei beni e servizi da includere nelle gare centralizzate) portano ad un obiettivo ridimensionamento dell’originaria impostazione, finalizzata a privilegiare un modulo operativo diretto all’innovazione tecnologica e al risparmio della spesa.

Al fine di razionalizzare la spesa pubblica e favorire il rispetto del patto di stabilità interno, è stato comunque contemplato – nella legge finanziaria 2004 – che attraverso proprie articolazioni territoriali CONSIP possa fornire, su specifica richiesta, supporto e consulenza agli enti locali o loro consorzi, assicurando la partecipazione anche a piccole e medie imprese locali nel rispetto dei principi di concorrenza.

In ogni caso, il comma 171 dell’art. 3 della legge prevede che le amministrazioni pubbliche possano decidere se continuare ad utilizzare o meno le convenzioni precedentemente stipulate con CONSIP.

Quanto al finanziamento degli investimenti, la legge finanziaria 2004, nel suo art. 4, contempla diversificate forme di intervento; e così il Fondo per progetti strategici nel settore informatico riceve 51,5 milioni di euro per il 2004 (65 milioni per ciascuno degli anni 2005 e 2006). Ulteriori provvidenze, ma aventi sempre natura di sostegno agli investimenti, attengono a: acquisizione ed utilizzo di strumenti informatici e digitali ai giovani che compiono 16 anni nel 2004, progetto “p.c. alle famiglie”, acquisti di supporti informatici per i docenti delle scuole pubbliche di ogni ordine e grado.

In conclusione della disamina della legge finanziaria 2004, deve essere sottolineata, con debito rilievo, l’abrogazione dell’art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria

2003). Con detto articolo (rubricato come “acquisto di beni e servizi”) – e 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 – si era stabilito che le amministrazioni aggiudicatrici di pubbliche forniture e di appalti pubblici di servizi fossero 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”.

#### **4. Linee emergenti dalla programmazione economico-finanziaria.**

Una ricognizione delle linee recepite nelle due precedenti relazioni della Corte può effettuarsi, in estrema sintesi, come segue:

- nel giugno 2002 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;

- nel giugno 2003 erano stati posti in luce – sulla scorta degli elementi desunti dal DPEF 2003-2006 – tre profili fondamentali in materia di investimenti e di conseguenti riflessi sull'attività negoziale della pubblica amministrazione: il primo relativo – congiuntamente – ai nuovi interventi per le opere pubbliche, al ruolo della Infrastrutture SpA 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.

In particolare, quanto all'impatto della legge obiettivo, era stata sottolineata la centralità, nello stesso DPEF, del ricorso alla finanza di progetto per finanziare, attraverso l'uso del capitale privato, la realizzazione di opere infrastrutturali; a questo riguardo la Corte aveva già ribadito che la stessa finanza di progetto ha come presupposto 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.

Premesso quanto precede, è ora da dire che il documento di programmazione economico-finanziaria 2004-2007 non dà luogo – ad avviso della Corte – a diffuse considerazioni in ordine ai riflessi degli investimenti pubblici sull'attività contrattuale dell'amministrazione.

Una prima notazione, da svolgere nella presente sede, attiene alla parte del DPEF in cui viene esaminata l'evoluzione dell'economia italiana: in dettaglio, nel 2003 la componente dei consumi pubblici è prevista ridimensionarsi per effetto delle politiche volte al rispetto degli obiettivi di bilancio, pur a fronte del concentrarsi, nell'anno, della spesa per i rinnovi

contrattuali dei dipendenti pubblici; in termini reali, per i consumi della P.A. è segnalato un tasso di crescita inferiore a quello dell'anno precedente (dall'1,7 del 2002 all'1,4 per cento).

Va posto in evidenza, altresì, che nel delineare il quadro tendenziale di finanza pubblica 2004-2007 la spesa per consumi intermedi, comprensivi di quella per la sanità, viene stimata ad un tasso di crescita sostanzialmente pari a quella del PIL nominale, con una elasticità implicita pari a circa 1 nella media del periodo.

In termini generali la Corte ritiene altresì, considerando nel merito le misure "strutturali" di contenimento del disavanzo 2004, di poter dedurre dalla lettura dello stesso DPEF che gran parte dei risparmi attesi (complessivamente 5,5 miliardi di euro) sono stati correlati alla prosecuzione ed intensificazione degli interventi di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Su tale tipologia di interventi va rilevata peraltro la difficoltà di un affidabile accertamento dei reali esiti conseguiti a livello delle Amministrazioni pubbliche (e non del solo Stato), mettendo in guardia dal rischio di una disciplina più attenta a controllare i prezzi unitari degli acquisti che le quantità e osservando – da ultimo – come il consolidamento dei risultati conseguiti già costituisce, di per sé, un obiettivo assai perspicuo.

La Corte ribadisce comunque, anche in questa sede, sue consolidate osservazioni. In particolare è qui nuovamente da porre in luce – al fine di meglio valutare l'assunto contenuto nel DPEF – che i dati relativi ai risparmi diretti, da correlare alle acquisizioni effettuate dalle amministrazioni tramite le convenzioni MEF CONSIP – in un contesto inadeguato del sistema di rilevazione e di una base informativa relativa alla situazione degli esercizi progressi, nonché, più in generale, dell'impianto della contabilità analitica nell'ambito della P.A. – sono ricavati con meccanismi di stima e scontano, fra l'altro, l'invarianza delle quantità di beni e servizi acquistati: in tale quadro manca un raccordo tra tipologia di spesa delle convenzioni e la classificazione ufficiale di bilancio, nonché fra il progetto di gestione della domanda e la quantificazione degli stanziamenti in bilancio.

La materia delle linee emergenti dalla programmazione finanziaria deve far capo, inoltre, alla Relazione previsionale e programmatica per il 2004 (presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze in data 29 dicembre 2003). Due sono i punti da richiamare in questa sede:

- 1) il proponimento della manovra 2004 di rafforzare le politiche degli investimenti, soprattutto nei settori delle infrastrutture e dell'innovazione;
- 2) il rilievo attribuito all'operazione di trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni, volta a favorire il potenziamento del sistema di finanziamento degli investimenti pubblici in infrastrutture.

Conclusivamente, e allo scopo di poter effettuare migliori valutazioni e considerazioni di validità sulle impostazioni programmatiche, la Corte sottolinea l'esigenza di potersi rapportare a parametri oggettivi di riferimento: per conseguenza va auspicata una più razionale struttura dei dati previsionali e di consuntivo, attualmente di lettura disagiata a causa della notevolissima frammentazione degli ambiti di intervento.

## **5. Aspetti finanziari, contabili e gestionali.**

### *5.1. Considerazioni in ambito di principi e regole contabili.*

5.1.1. Gli elementi complessivi di maggior rilievo della gestione, sia in termini di riferimento ai dati del rendiconto generale dello Stato che a quelli desumibili dai pagamenti per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni (contenuti nella relazione sulla "Situazione economica del Paese"), richiedono taluni cenni su alcuni profili ordinamentali e di regole gestionali riguardanti, in modo specifico, il 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, è oggetto di speciale considerazione nella circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 8 del 4 febbraio 2003, finalizzata 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 devono pertanto attentamente valutare, e sottoporre a idonea selezione, le occorrenze da soddisfare con il fondo nel corso della gestione; in argomento si fa comunque rinvio a specifiche osservazioni contenute sempre nella parte generale della presente relazione.

5.1.2. L'argomento delle regole contabili, aventi riflesso sull'attività contrattuale, è anche implementato dalla consueta circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato, che annualmente disciplina la predisposizione del bilancio preventivo. Il più recente documento della Ragioneria (circolare n. 11 del 5 aprile 2004) ribadisce che per le spese per consumi intermedi, di qualsiasi natura, inclusi quelli destinati alla difesa nazionale,

dovrà essere assicurata da ciascuna amministrazione - globalmente - l'invarianza rispetto agli stanziamenti iniziali per l'anno 2004, limitando comunque la previsione alle spese necessarie per assicurare il mantenimento del livello dei servizi ed escludendo quelle volte al soddisfacimento di nuovi e maggiori bisogni.

Questi obiettivi potrebbero ottenersi anche mediante l'utilizzo delle convenzioni definite da CONSIP SpA per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, nell'ambito del sistema giuridico ridefinito - pur se in termini notevolmente riduttivi - dai commi da 166 a 172 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003). In proposito la Ragioneria generale segnala a ciascuna amministrazione l'esigenza di instaurare con la CONSIP SpA (società posseduta interamente dal Tesoro, alla quale è stata affidata, tra l'altro, la definizione delle indicate convenzioni quadro) i più proficui rapporti di servizio, al fine di utilizzare appieno le potenzialità offerte dal sistema.

Nell'ambito della razionalizzazione dei consumi intermedi rientrano, poi, anche le misure previste dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1999, n. 488; con riguardo alle prossime previsioni tali misure si sostanziano, essenzialmente, nella considerazione di capitoli corrispondenti al costo d'uso figurativo per gli immobili appartenenti al demanio o comunque di proprietà pubblica, utilizzati gratuitamente.

5.1.3. Ulteriori notazioni ritiene ancora la Corte di poter svolgere in ordine all'attività contrattuale riguardante l'informatica e alle connesse rilevazioni della spesa a ciò destinata nel bilancio dello Stato. In proposito sono da ribadire, in particolare, considerazioni già sviluppate dalla Corte nel già ricordato referto specifico in materia di informatica pubblica, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 14 aprile 2004.

Qui va posto in luce che la classificazione economica della spesa evidenzia una problematica identificazione delle relative risorse finanziarie, rappresentate in parte corrente e in parte capitale secondo criteri distintivi che presentano margini di imprecisione. In particolare, con riferimento alla spesa corrente, l'acquisto e la manutenzione ordinaria di software e hardware sono indicati come quarti livelli all'interno della categoria II "Consumi intermedi"; tale disaggregazione non è peraltro ancora compiutamente acquisita dal sistema informativo integrato RGS-Cdc: così le spese correnti per l'informatica risultano inscindibilmente aggregate con le risorse destinate all'acquisto di servizi per noleggi, locazioni e leasing operativo, nonché alla manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili, mezzi di trasporto e altro. Gli investimenti fissi lordi in conto capitale per acquisto di software e hardware sono, invece, puntualmente, considerati.

Sempre in materia di informatica è da rilevare che – accanto alle due ricordate categorie e cioè la II (consumi intermedi) e la XXI (investimenti lordi e acquisti di terreni) – risulta per una quota residuale coinvolta la IV categoria (trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche), mentre alcuni oneri si riferiscono alle categorie XXIII e XXIV, relative ai contributi agli investimenti a famiglie e a istituti sociali privati, nonché ad altri trasferimenti in conto capitale.

La Corte, nel referto specifico sulla informatica pubblica, ha – infine – posto in evidenza che l'incrocio tra la classificazione economica e quella semplificata dimostra che le spese per l'esecuzione di attività diretta in materia informatica da parte delle amministrazioni centrali dello Stato comprendono i capitoli di bilancio appartenenti ai macroaggregati “funzionamento” e “investimenti”, mentre i capitoli presenti in altri macroaggregati (in questo caso “interventi”) confluiscono nelle spese per trasferimenti, che riguardano la spesa per l'informatica di soggetti diversi dallo Stato.

## *5.2. Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato.*

5.2.1. Sul piano metodologico non possono ignorarsi l'introduzione del sistema di classificazione di bilancio adottato in base alla legge n. 94 del 1997 e l'uniformazione dell'Italia ai criteri stabiliti dal sistema europeo dei conti economici (Sec95), classificazioni che hanno avuto notevoli ripercussioni per la elaborazione dei dati da riferire, in generale, alla complessiva attività contrattuale delle amministrazioni statali.

Infatti i dati abitualmente desunti, prima dell'anno 2000, dalle tradizionali ex categorie X e XI (relative – rispettivamente – ai “beni ed opere immobiliari a carico dello Stato” e a “beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato”) sono stati – in seguito – convenzionalmente ricompresi nell'attuale cat. XXI (investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni), mentre la ex cat. IV (acquisti di beni e servizi) è stata identificata nell'attuale cat. II (consumi intermedi).

Può ipotizzarsi in proposito, con dose di attendibile fondamento, una notevole – seppur non sostanziale – corrispondenza tra la voce “consumi intermedi”, pur contraddistinta da notevole genericità, e le risorse finanziarie destinate all'acquisto di beni e servizi. Molto più problematica si rivela la nuova delimitazione della spesa in conto capitale: peraltro la non perspicua formulazione della attuale categoria XXI (testualmente denominata “investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni”) trova una eco di sostanziale indeterminazione nella ex categoria X (riferentesi a beni ed opere immobiliari a carico dello Stato). In precedenza peraltro l'altra ex categoria che integrava la spesa per investimento, e cioè la XI, richiama invece – con dovuta

chiarezza – i mezzi finanziari finalizzati all’acquisto di “beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche”.

La Corte ravvisa quindi la necessità di un circostanziato approfondimento della materia, anche al fine di prospettare una riclassificazione, di non grande difficoltà tecnica, che sia in grado di enucleare – con immediatezza – i dati da riconnettere all’attività contrattuale; e in tal senso si auspica il determinante impegno della Ragioneria Generale dello Stato, particolarmente sensibile ad ogni tematica di chiarezza e trasparenza degli elementi costitutivi del bilancio.

I dati che, qui di seguito, sono stati elaborati devono quindi essere considerati con la necessaria cautela, pur riconoscendo una loro oggettiva utilità per segnalare fenomeni di carattere generale, e soprattutto, linee di tendenza.

Stante quanto precede, è da premettere che in questa sede sono state elaborate, con provenienza esclusiva dal rendiconto generale dello Stato, tre tabelle; la tabella A illustra, congiuntamente, i dati delle categorie II e XXI in termini di impegni. Le tabelle B e C considerano i pagamenti, separatamente, per le spese di titolo I e di titolo II, ponendo come dato di partenza quello della massa spendibile.

Le tre tabelle fanno riferimento agli anni 2000, 2001, 2002 e 2003; questo quadriennio infatti – pur con i limiti e le segnalazioni di cautela più avanti posti in luce – consente una rilevazione omogenea a far tempo dalla nuova classificazione introdotta dal Sec95.

In ogni caso deve segnalarsi che elementi di maggiore significatività - in ordine ai “Consumi intermedi dello Stato” – si rinvencono, per questo anno 2003, nella parte generale della presente relazione dedicata agli andamenti e tendenze generali della finanza pubblica, dove è anche contenuta una specifica indagine della Corte sulla valutazione di efficacia del decreto “taglia-spese”, con riferimento alle spese di funzionamento delle amministrazioni (all’interno della categoria dei consumi intermedi).

#### 5.2.2. Gli impegni.

Dai dati di consuntivo<sup>6</sup> del 2003 – come evidenziati dalla tabella A – risulta che le risorse impegnate dallo Stato per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni (rispettivamente cat. II e cat. XXI) sono ammontate complessivamente a 19.439.975.157 euro, di cui 5.746.902.132 hanno riguardato le spese in c/capitale, le quali sono pari al 29,6 per cento: questo valore percentuale denota un profilo recessivo rispetto all’esercizio 2002, nel quale la percentuale della spesa di investimento nel confronto con quella complessiva delle due categorie

<sup>6</sup> I dati esposti nelle pagine che seguono sono comprensivi dei residui di stanziamento. Maggiori dettagli si rinvencono nella parte generale (Capitolo “Il bilancio dello Stato: risultati del 2003”).

considerate aveva spuntato il 33,6 per cento; questo profilo – peraltro – ingloba taluni effetti sulla spesa corrente, da riconnettere all'influenza generale sul sistema del decreto "taglia-spese".

Il 2003, nel raffronto con l'esercizio precedente, denota gli impegni complessivi in aumento (+19,8 per cento).

Meritevole di autonoma considerazione è la circostanza che nel 2003 la categoria II registra un aumento, al confronto con l'esercizio precedente, pari a 21,3 per cento, mentre la categoria XXI rivela un 5,2 per cento. Al riguardo per quest'ultima categoria l'esercizio in esame dà contezza di un modesto recupero (nel 2002 vi era stato un decremento del 5,8 per cento). Quanto ai consumi intermedi, il dato del 21,3 per cento in aumento deve correlarsi al dato del 2002, che aveva fatto registrare una flessione del 23 per cento; pertanto la disamina comparata delle risultanze dei due esercizi rende edotti della complessità di valutare, compiutamente, la validità delle misure di contenimento della spesa, soprattutto se concentrata su ambiti (l'acquisizione di beni e servizi) destinati a riconquistare, fisiologicamente, un livello espansivo dopo un arresto imposto.

In tema di categoria II peraltro non è affatto agevole desumere elementi scaturenti dal sistema di razionalizzazione delle acquisizioni dei beni e servizi (con conseguente raggiungimento di risparmi o di c.d. "economie di scala" e connessi riflessi sull'andamento degli impegni sulla stessa categoria II): in ogni caso questo profilo - che scaturisce dal "modulo centralizzato" degli acquisti - non può avere la sua adeguata conferma se non in un arco temporale maggiore del singolo esercizio, arco nel quale possono consolidarsi dati e valori finanziari in emersione.

Prendendo in considerazione gli impegni totali (in tabella "A" spese finali") del 2003 i consumi intermedi (categoria II) incidono sugli stessi per il 3 per cento mentre la categoria XXI si ripercuote per l'1,3 per cento; nello scorso esercizio l'incidenza era stata del 2,4 per cento per la categ. II ed era rimasta invariata per la categoria XXI (1,3 per cento).

Per concludere le osservazioni in termini d'impegni va detto che l'importo dell'esercizio 2003 (19.439.975.157) recupera sulle spese finali in percentuale (4,3 per cento) e in particolare sul dato percentuale del 2002 (3,7 per cento), seppure non raggiunge il dato fatto segnare nel 2000 (ove le spese connesse "lato sensu" alle attività contrattuali sulle spese finali avevano inciso per il 5 per cento). In ogni caso la Corte ritiene di osservare che il predetto dato in percentuale del 2003 possa assumere un suo proprio significato nell'ambito di una linea di tendenza.