

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.

Gli aspetti da porre in debita luce sono molteplici; qui ci si limita ad enucleare tre fini fondamentali sottesi alla direttiva, consolidatisi alla conclusione di un lunghissimo iter:

- la razionalizzazione della normativa per addivenire ad una auspicata "reductio ad unitatem" della materia;
- la modernizzazione con ricorso alle tecnologie informatiche e telematiche;
- l'introduzione di procedure e istituti innovativi con maggiore libertà di azione ai committenti pubblici e conseguente flessibilità complessiva del sistema.

Stante quanto precede, due prime valutazioni possono qui ipotizzarsi, sottolineando comunque l'impatto, sempre crescente, che si registrerà sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.

In primo luogo può dirsi che la direttiva sottolinea un principio di separatezza tra progettazione e costruzione, in genere assemblate ai fini di economia temporale nella realizzazione delle grandi opere; ma è comunque da sottolineare che le fasi degli accorpamenti — ove esistenti — non dovrebbero essere finalizzate soltanto al perseguimento di economie di scala ma anche a garantire la migliore realizzazione dell'opera pubblica.

Il legislatore comunitario con la nuova direttiva ha privilegiato — altresì — l'esigenza 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; la più ampia libertà di azione non deve però ledere i principi fondamentali di trasparenza, non discriminazione e concorrenza, che devono guidare l'amministrazione nella scelta del contraente, anche per garantire il corretto funzionamento del mercato.

La direttiva che precede comporta adeguamenti e ripercussioni essenziali sull'attività della amministrazione, contribuendo alla costruzione dei principi ispiratori della gestione dei contratti pubblici. Va peraltro evitata la considerazione di detti principi con riferimento esclusivo ai contratti superiori alla soglia di valore stabilita dalla direttiva, dovendosi evitare una restrittiva, e non condivisibile, visione settoriale della materia.

Una interpretazione riduttiva è disattesa anche dalla stessa direttiva, la quale fa emergere la reale natura dell'influsso del diritto comunitario sugli istituti contrattuali degli stati membri; nella direttiva 2004/18/CE viene infatti distinta la ricaduta normativa specifica della direttiva sulle procedure di appalto, aventi ad oggetto commesse di valore superiore alla soglia

comunitaria, da quella generale dei principi del Trattato CE, evocati nel Trattato stesso e confermati nel quadro della direttiva di attuazione.

Emerge pertanto — con chiarezza — dalla direttiva 04/18/CE che l'aggiudicazione degli appalti negli stati membri gestita dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali e dagli altri organismi di diritto pubblico permane ancorata al rispetto dei principi del Trattato, ed in particolare, ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, della parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza.

Alla materia appena trattata si riconnette — sostanzialmente — la circolare 29 aprile 2004 della Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento per le Politiche Comunitarie, la quale fa seguito alla segnalazione al Governo effettuata dagli uffici della Commissione europea — Direzione generale per il mercato interno — dei casi nei quali alcune stazioni appaltanti italiane, nel redigere i bandi di gara per forniture sotto soglia comunitaria, hanno indicato specifiche tecniche in violazione della normativa comunitaria applicabile in materia.

La Presidenza del Consiglio, in tale circostanza, ha preso atto delle argomentazioni giuridiche poste a fondamento dei rilievi avanzati dalla Commissione europea e, allo scopo di prevenire controversie giudiziarie davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee, ha indicato le regole comportamentali alle quali devono attenersi le stazioni appaltanti, alla luce delle norme di diritto comunitario contenute nel trattato CE che, proprio in quanto tali, trovano applicazione in tutto il territorio dell'Unione europea prevalendo sul diritto nazionale e, pertanto, sono da rispettare anche con riferimento a tutti gli appalti pubblici, compresi quelli non disciplinati da specifiche direttive o regolamenti comunitari.

Della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, appena citata, sono da porre in debita evidenza alcune considerazioni le quali, per il loro interesse generale, assumono significato nella presente sede di relazione al Parlamento sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche:

1) la Commissione europea è già più volte intervenuta nei confronti del Governo italiano sottoponendo a vaglio critico il comportamento di alcune stazioni appaltanti che, nel corso di procedure di evidenza pubblica per l'aggiudicazione di appalti di forniture sotto soglia comunitaria, hanno pubblicato avvisi di gara richiedendo beni, oggetto della fornitura, mediante indicazione di marca e modello predeterminato, escludendo così la possibilità di fornire modelli equivalenti di differente marca; in proposito la Commissione ha rilevato la contrarietà con gli articoli 28 e 30 del Trattato CE.

2) I bandi di gara, e la correlata documentazione, per l'aggiudicazione di appalti pubblici sotto la soglia comunitaria, nel regolamentare gli aspetti connessi alle "specifiche tecniche" del bene oggetto di fornitura, dovranno prestare la massima cura nel contenere previsioni coerenti con i principi comunitari, dovendosi considerare, per contro, a tutti gli effetti illegittima ogni indicazione diretta ad individuare marchi, brevetti o tipi, nonché l'indicazione di un'origine o di una produzione determinata, a meno che (nelle sole ipotesi nelle quali non risulti possibile fornire una descrizione dell'oggetto del contratto mediante specifiche sufficientemente precise e comprensibili da parte di tutti gli interessati) tali indicazioni siano espressamente accompagnate dalla indicazione ulteriore: "o equivalente".

3) Il ripetersi eventuale dei comportamenti censurati da parte delle stazioni appaltanti, da ritenersi illegittimi per violazione alle regole comunitarie, potrebbe comportare una condanna dello Stato italiano, ai sensi dell'art. 228 del trattato CE, con conseguente applicazione di sanzioni pecuniarie da parte dell'Unione europea; tutto ciò comporterebbe l'obbligo di attivazione da parte del Governo di provvedimenti a carico dei pubblici funzionari che vi hanno dato causa.

2.4 Finanza di progetto.

La Corte si era soffermata finora - nella annuale relazione sul rendiconto - sul tema valutandolo soltanto in termini generali. In proposito si era evidenziato che non potevano disconoscersi le difficoltà esistenti per la rapida diffusione delle nuove procedure di *project financing*. Infatti, in primo luogo emergeva una incompletezza del quadro normativo delineato nella legge n. 109 del 1994; veniva poi segnalata l'insufficiente diffusione, fra le numerosissime stazioni appaltanti, di quelle risorse e competenze professionali necessarie per la promozione e la gestione di un'operazione di *project financing* (essendo altissimo il numero delle amministrazioni pubbliche potenzialmente "candidate" alla attivazione di operazioni di finanza di progetto).

Conclusivamente, si era già rilevato - in passato - che la finanza di progetto presupponeva il trascorrere di un periodo di tempo adeguato dalla adozione degli strumenti normativi (che sono soltanto la premessa) fino alla percezione di esiti di rilievo sulla composizione e nella entità degli investimenti.

L'anno 2004 sembra segnare invece una svolta assai significativa, soprattutto nell'ambito degli enti territoriali (con realizzazione di opere a carattere locale) e del *project financing* nella edilizia sanitaria.

Il profilo innovativo, di che trattasi, può rivestire pertanto grande importanza nell'ambito dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e dovrebbe, in quanto realtà in forte espansione, essere oggetto di attenta valutazione e rigoroso monitoraggio; allo stato peraltro la Corte non può che fare riferimento a fonti provenienti da centri di studi o ricerche o da osservatori specifici, di recente attivati.

A quest'ultimo riguardo (osservatori) si situano gli elementi informativi (circa 12 miliardi e 700 milioni il valore potenziale tra gare attivate e avvisi di preselezione) riguardanti la presenza nel mercato italiano del cosiddetto partenariato pubblico privato: ciò emerge dai dati relativi all'anno 2004 dell'Osservatorio nazionale sul *Project Financing*, promosso dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Unità tecnica finanza di progetto del CIPE, da Unioncamere e dalla Camera di Commercio di Roma (realizzato da A e T – Ambiente e Territorio, azienda speciale della CCIAA di Roma, in collaborazione con CRESME e Tecnocons).

Al riguardo sembra potersi registrare, in ogni caso, una crescita costante e progressiva del fenomeno: il che denoterebbe un consistente interesse delle amministrazioni pubbliche per superare le difficoltà insite nella carenza di risorse. La dinamica crescente del fenomeno, secondo quanto affermato dal citato Osservatorio, attiene poi sia alle preselezioni che alle gare vere e proprie.

Ulteriori elementi di conoscenza emergono dal documento (“Sintesi del rapporto annuale 2004”) predisposto dall'Osservatorio predetto, tutti peraltro confermativi della essenziale presenza degli enti locali nel *project financing*:

1) i dati relativi agli avvisi di ricerca del promotore privato possono costituire un indicatore di qualche significatività per valutare la domanda potenziale esistente: in tal senso una specificità dell'attuale fase di sperimentazione del *project financing* riguarda l'abbondanza di richieste da parte soprattutto dei Comuni; l'87 per cento, infatti, degli avvisi di preselezione riguarda gli enti locali territoriali minori.

2) Oltre la metà degli interventi riguarda le amministrazioni locali fino a 50.000 abitanti: la domanda, inoltre, cresce sensibilmente anche rispetto alla dimensione degli interventi, raggiungendo la metà del valore complessivo. Queste amministrazioni poi hanno raddoppiato la loro quota dal 2003 al 2004, mentre è da evidenziare il ridimensionamento dei capoluoghi di regione e delle città maggiori.

3) Il ricorso al *project financing* coinvolge tutte le dimensioni degli interventi, ma la maggiore concentrazione (74 per cento degli interventi di importo noto) riguarda valori medio-piccoli, al di sotto dei 5 milioni di euro. La fascia intermedia (da 5 a 50 milioni) totalizza 136

avvisi (24 per cento); i valori più alti chiudono l'anno eguagliando il numero totalizzato nel 2003 (13).

In termini generali, e dopo l'elencazione dei predetti elementi informativi desunti peraltro dalla Corte da sedi esterne, è da dire che sussistono non poche difficoltà per un inquadramento sistematico della materia nell'ambito della contrattualistica pubblica. Indubbiamente comunque, oltre alla constatazione che si è in presenza di una realtà in espansione, non può sottacersi che il *project financing* attua procedure innovative che situano gli amministratori pubblici davanti alla necessità di conoscere, ad un tempo, le incertezze che gravano sull'intervento, la elaborazione delle proiezioni del progetto ed – infine - la valutazione della fattibilità dell'investimento pubblico e privato. Segue poi la fase di negoziazione dove si concretizzano le soluzioni per l'attuazione del progetto: qui la parte pubblica si avvale delle facoltà scaturenti dal diritto urbanistico e dal potere concessorio, mentre il privato fonda la sua presenza sul possesso della liquidità finanziaria e sulla capacità manageriale.

Deve, ancora, osservarsi che mentre il *project-financing* si afferma – sicuramente – nell'ambito dei progetti degli enti locali, risulta alquanto problematica l'effettiva partecipazione dei privati nei grandi progetti, partecipazione che – spesso – appare subordinata ad affidamenti desumibili dal contesto delle opere, nonchè dalla rilevanza pubblica delle stesse.

Si è fatto già cenno, in precedenza, a problemi di inadeguatezza insiti nella disciplina della legge quadro. Sussistono peraltro iniziative di integrazione e modifica della legislazione vigente, intese soprattutto a superare la fase che impone di individuare con una gara formale due "sfidanti" del promotore, per poi decidere l'affidamento dell'opera con una procedura competitiva informale: potrebbe - così - darsi luogo ad una sola gara dando la possibilità al promotore di adeguare la propria offerta a quella migliore. Altre ipotesi innovative sono quelle finalizzate ad introdurre il contratto di Ppp (*private-public partnership*), dove il corrispettivo del privato è un canone di disponibilità assicurato dal committente e non il diritto di gestire l'opera e incassare le tariffe degli utenti.

In ogni caso viene ormai auspicata da più parti, attesa la realtà espansiva che caratterizza il *project financing*, l'adozione di un organico intervento legislativo per semplificare le norme, dare un'interpretazione univoca a profili di ambiguità, risolvere le questioni aperte con la UE, rendere più agevoli le procedure, più definitivi i tempi e meno aleatori i compensi.

3. L'assetto normativo intervenuto nel più recente periodo.

3.1 Nota introduttiva.

In ordine all'assetto normativo dei lavori pubblici va preliminarmente messo in evidenza, per la stessa complessità della materia, il radicamento su una pluralità di ordinamenti: di diritto internazionale, di diritto comunitario (e per gli appalti si fa rinvio al precedente paragrafo), di diritto interno.

Altra considerazione, in termini di premessa e di profili evolutivi, si riferisce alla introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale da qualificare come nuovo modulo generale dei lavori pubblici: con la conseguenza di dover addivenire a nuove definizioni del principio dell'interesse pubblico generale.

A livello di notazione introduttiva nella materia dell'assetto normativo è ancora da configurare – in forza dei principi sottesi alla legge obiettivo n. 443 del 2001 e al decreto legislativo di attuazione 20 agosto 2002 n. 190 – una possibile 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 va peraltro osservato che la costruzione di un c.d. regime speciale, disciplinato dal legislatore, deve essere esclusivamente collocata nel disegno della celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale.

3.2 La disamina del più recente quadro normativo degli appalti pubblici e dell'attività contrattuale dell'amministrazione prende le mosse dalle due ultime leggi finanziarie.

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 ritenuto, 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) hanno condotto ad un oggettivo ridimensionamento dell'originaria impostazione, finalizzata a privilegiare un modulo operativo diretto all'innovazione tecnologica e al risparmio della spesa. La materia è stata comunque oggetto di successiva considerazione nel DL n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004.

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, 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.

Per parte sua la legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Legge Finanziaria 2005) con il comma 295, dopo aver richiamato l'applicazione generale del limite incrementale del 2 per cento, dispone che le dotazioni iniziali delle unità previsionali di base dello stato di previsione dei Ministeri per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria sono ulteriormente ridotte in maniera lineare, assicurando una minore spesa pari a 700 milioni di euro per l'anno 2005 ed una minore spesa annua di 1.300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006.

Inoltre nel comma 192 della stessa legge finanziaria 2005 è previsto che il CNIPA stipuli contratti-quadro per l'acquisizione di applicativi informatici e per l'erogazione di servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici con modalità che riducano gli oneri derivanti dallo sviluppo, dalla manutenzione e dalla gestione.

Sono anche previsti altri interventi del CNIPA (commi 194, 195 e 196), ma di essi si farà cenno nel successivo paragrafo n. 6, dedicato ai profili innovativi.

3.3 Il provvedimento normativo di maggior rilievo intervenuto nel più recente periodo, in materia dei lavori pubblici, è costituito dal d.lgs. 10 gennaio 2005, n. 9 (che contiene integrazioni al d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190) relativo all'istituzione del sistema di qualificazione dei contraenti generali delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale, a norma della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Con tale provvedimento viene, appunto, istituito il sistema di qualificazione dei contraenti generali: la qualificazione può essere richiesta da imprese singole in forma di società commerciali o cooperative, da consorzi di cooperative di produzione e lavoro, ovvero da consorzi stabili. I contraenti generali sono qualificati per classifiche, riferite all'importo lordo degli affidamenti per i quali possono concorrere; detti contraenti non possono però concorrere ad affidamenti di importo lordo superiore a quello della classifica di iscrizione, attestata secondo le modalità del sistema introdotto.

Di specifico interesse, in questa sede, è la previsione dei requisiti di ordine speciale occorrenti per la qualificazione, che sono: a) adeguata capacità economica e finanziaria; b) adeguata idoneità tecnica ed organizzativa; c) adeguato organico tecnico e dirigenziale.

Sulla disciplina introdotta è, ancora, da ricordare:

1) l'attestazione del possesso dei requisiti dei contraenti generali è rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

2) tutte le informazioni inerenti ai contratti di appalto del contraente generale (e di subappalto degli appaltatori del contraente generale) devono essere comunicate, a cura dello stesso, al soggetto aggiudicatore e da questo all'Osservatorio sui lavori pubblici costituito presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, nonché agli osservatori regionali dei lavori pubblici, sul cui territorio insistono le opere.

3.4 Il DL 12 luglio 2004 n. 168, convertito dalla legge 30 luglio 2004 n. 191, introduce ulteriori elementi innovativi in una materia che avrebbe bisogno di un assetto stabile.

Viene infatti disposto che le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate con sistema CONSIP, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche impiegando procedure telematiche. Va peraltro tenuto in debita evidenza che la stipulazione di un contratto in violazione della norma ricordata è causa di responsabilità amministrativa e che, ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

Deve ricordarsi, altresì, che i provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle pertinenti funzioni di sorveglianza e di controllo.

3.5 Con il DPCM 11 novembre 2004 n. 325 è stata dettata, con regolamento, la disciplina delle procedure di gara non ancora concluse nel quadro dei principi generali di indirizzo per le gare bandite dalla CONSIP S.p.A..

Qui è utile mettere in debita evidenza taluni principi che devono improntare le gare bandite dalla CONSIP: a) rispetto del principio della parità di trattamento nell'ambito dell'aggiudicazione delle gare; b) garanzia della massima trasparenza delle procedure; c) garanzia della massima e più diffusa pubblicità delle iniziative, utilizzando oltre ai canali di comunicazione tradizionale anche quelli telematici; d) massima pubblicità delle caratteristiche

qualitative e tecniche dei beni e servizi oggetto delle convenzioni; e) indicazione di un termine certo e congruo per la conclusione del procedimento; f) esplicitazione chiara ed esauriente dei criteri di aggiudicazione.

Stante quanto precede, ed in relazione alle procedure per le quali non sono ancora state stipulate le relative convenzioni, la CONSIP compara, per ciascuna procedura, l'iter già seguito con il procedimento e le garanzie di trasparenza e massima partecipazione richieste dalla normativa in vigore, alla luce dei principi enunciati e verifica se e in che misura tali garanzie sono state rispettate.

A seguito di tale verifica, la CONSIP individua successivamente:

- a) le gare che possono essere concluse con la stipula delle relative convenzioni, perché le garanzie di trasparenza e massima partecipazione sono state sufficientemente assicurate;
- b) le gare che devono essere annullate in via di autotutela, perché non sono state rispettate le garanzie di trasparenza e massima partecipazione in sede di bando e di selezione delle offerte;
- c) le gare in cui, non essendo ancora state aperte le buste contenenti le offerte, è possibile riaprire i termini del bando originario, per garantire la massima partecipazione.

3.6 In questa sede di referto sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione assume uno specifico rilievo, per la sua oggettiva portata innovatrice, il d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42, che ha istituito il sistema pubblico di connettività e di rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'art. 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

Qui sono da porre in luce i contratti quadro previsti nel citato decreto legislativo. Infatti, nel sistema pubblico di connettività il CNIPA a livello nazionale, e le regioni nell'ambito del proprio territorio, per soddisfare esigenze di coordinamento, nonché per garantire la fruizione di elevati livelli di disponibilità dei servizi, stipulano - espletando specifiche procedure ad evidenza pubblica per la selezione dei contraenti - uno o più contratti quadro con più fornitori.

I fornitori devono provvedere ai servizi di connettività e cooperazione per permettere l'interconnessione e consentire alle infrastrutture condivise di interscambio l'interoperabilità tra tutte le reti delle pubbliche amministrazioni esistenti, favorendo lo sviluppo omogeneo sul territorio nella salvaguardia degli investimenti già effettuati.

I fornitori in questione si impegnano a contrarre con le singole amministrazioni alle condizioni stabilite nei contratti quadro.

3.7 La legge 18 aprile 2005 n. 62 (legge comunitaria 2004) è contraddistinta, per la sua stessa natura, da grande rilevanza nella materia dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Qui viene ricordata, preliminarmente, la disciplina introdotta per il rinnovo dei contratti per le forniture di beni e servizi. A tale proposito è da porre in luce che i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge comunitaria 2004, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica e a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi; il bando di gara deve comunque essere pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della richiamata legge.

Di ben maggiore rilievo è, poi, la delega al Governo ad adottare provvedimenti per definire un quadro normativo finalizzato al recepimento della Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, già ampiamente ricordata nel precedente paragrafo 2 ("Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche").

Detta direttiva attiene al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

I principi e criteri direttivi da rispettare nei provvedimenti delegati così si sintetizzano:

a) compilazione di un unico testo normativo recante le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate, coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione europea;

b) semplificazione delle procedure di affidamento che non costituiscono diretta applicazione delle normative comunitarie, finalizzata a favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici;

c) conferimento all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in attuazione della normativa comunitaria, di compiti di vigilanza nei settori interessati. In proposito l'Autorità, che è caratterizzata da indipendenza funzionale ed autonomia organizzativa, si dota - nei modi previsti dal proprio ordinamento - di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione.

3.8 A conclusione della rassegna sull'assetto normativo intervenuto nel più recente periodo, si devono richiamare le iniziative in atto per attuare una rinnovata costruzione di disposizioni legislative o regolamentari.

Peraltro la materia, radicata su un complesso di norme amplissimo (la c.d. “legge Merloni”) – frutto di una lunga elaborazione ed andato a regime soltanto dal 1 gennaio 2001 – è stata fortemente incisa dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (“legge obiettivo”) per la realizzazione delle grandi opere pubbliche di interesse strategico. Così pure 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.

Tutto ciò non rende davvero agevole l’introduzione, in tempi ravvicinati, di “novelle” significative. Peraltro, come già ricordato, vanno emergendo soggetti sostanzialmente nuovi nel panorama delle opere pubbliche, come il promotore, il *general contractor*, il concessionario in veste rinnovata.

Può essere anche utile un momento riflessivo per rimeditare sulla visione fin troppo fluida che ha fatto seguito alla legge obiettivo: si sono infatti concatenati, in progressione, il decreto legislativo attuativo, la conseguente disciplina del *general contractor*, le riforme alla legge Merloni apportate attraverso la legge n. 166 del 2002, le iniziative di riforma dei regolamenti relativi alla legge quadro.

Il quadro suscettibile di rivisitazione normativa, peraltro non immediata, è fondamentalmente inciso anche dalla nuova direttiva europea n. 18/2004/CE, ricordata in altra parte della relazione. Qui si vuole richiamare, soprattutto, la nuova procedura del “dialogo competitivo” che è una delle principali novità introdotte dalla direttiva. In ogni caso il recepimento della nuova direttiva, all’interno di un testo unico sugli appalti, renderà possibile un definitivo processo di revisione e di consolidamento della normativa di settore. Per altro verso anche il regolamento generale n. 554 del 1999 e quello relativo al sistema di qualificazione, il n. 34 del 2000, dovranno essere soggetti ad adeguamenti.

Proprio al regolamento generale della legge-quadro n. 554, appena citato, fa riferimento lo strumento più avanzato di innovazione normativa, e cioè quello relativo alla verifica dei progetti, predisposto da apposita commissione ministeriale. Al riguardo è da osservare che in questa fase, in cui si afferma la esigenza di dar vita ad un processo di ricostruzione organica del sistema infrastrutturale del Paese, è utile porre in luce le aree tematiche di maggior rilievo e cioè: la qualità della progettazione; la responsabilità del progettista; il rapporto del progettista con gli organi istituzionali locali e centrali; il ruolo dei soggetti e degli organismi preposti alla approvazione dei progetti.

Il nuovo testo dello schema di regolamento sulla verifica dei progetti specifica che la verifica, ai sensi dell'articolo 16, comma 6, e dell'articolo 30, comma 6, della legge quadro, è finalizzata ad accertare la qualità concettuale, sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale prescelta e la sua conformità alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, tecniche e normative contenute nello studio di fattibilità, ovvero nel documento preliminare alla progettazione, e tende all'obiettivo di ottimizzare la soluzione progettuale prescelta.

Cruciale rimane, nella verifica in questione, la qualità della progettazione che – nel testo proposto – contiene specifici riferimenti: a) alla completezza della progettazione; b) alla minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso; c) ai presupposti per la qualità dell'opera nel tempo; d) alla congruità del quadro economico in tutti i suoi aspetti; e) all'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta; f) alla possibilità effettiva di ultimazione dell'opera entro i termini previsti.

4. Linee desumibili dalla programmazione economico-finanziaria.

4.1 In sede di precedente relazione, con specifico riferimento ad una impostazione sottesa al DPEF 2004-2007, la Corte aveva rilevato che gran parte dei risparmi attesi era stata correlata alla prosecuzione ed intensificazione degli interventi di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Su tale tipologia di interventi peraltro veniva criticamente posta in luce 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 già il consolidamento dei risultati conseguiti avrebbe costituito, di per sé, un obiettivo assai perspicuo.

Era anche sottolineato nella stessa relazione al Parlamento, ed i rilievi conservano tuttora una permanente attualità, che i dati relativi ai risparmi diretti, anche da correlare alle acquisizioni effettuate dalle amministrazioni tramite le convenzioni MEF CONSIP, si situavano in un contesto inadeguato del sistema di rilevazione e di base informativa relativa alla situazione degli esercizi pregressi, nonché - più in generale - dell'impianto della contabilità analitica nell'ambito della A.P.. Tutto ciò utilizzando meccanismi di stima e scontando, fra l'altro, l'invarianza delle quantità di beni e servizi acquistati: in tale quadro era carente perciò un raccordo adeguato 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.

Il recente DPEF per gli anni 2005-2008 (deliberato dal Consiglio dei Ministri il 29 luglio 2004) ai fini della riduzione del deficit per l'anno 2004 incentra prevalentemente gli interventi sul versante della spesa prevedendo, oltre ad una razionalizzazione del piano degli incentivi e dei trasferimenti alle imprese private e pubbliche, il potenziamento dell'attività di centralizzazione degli acquisti da parte della CONSIP e il controllo stringente della spesa dell'amministrazione centrale, attraverso una contrazione delle autorizzazioni di competenza dei singoli ministeri, mentre per gli enti territoriali, in presenza di criticità manifestate sul fronte della spesa conseguenti ai miglioramenti contrattuali del biennio 2002-2003, viene previsto, ai fini del rispetto del patto di stabilità, un contenimento delle spese per consumi intermedi cui sono vincolati gli enti inadempienti.

In relazione a tale impostazione programmatica di fondo la Corte (in sede di audizione sul citato DPEF, svoltasi il 2 agosto 2004) non ha mancato di osservare che l'esperienza tratta dall'impiego dello strumento di contenimento delle spese per consumi intermedi dei ministeri dà contezza che i risparmi conseguibili nell'anno di riferimento si traducono in un recupero di più elevati livelli di spesa nell'anno successivo, con ulteriore conferma della difficoltà di controllare l'evoluzione degli acquisti di beni e servizi con tale strumento. Inoltre anche i benefici ottenibili in tale comparto attraverso il potenziamento dell'area di intervento della CONSIP, in controtendenza con quanto disposto in precedenza, potrebbero risultare di scarso rilievo, almeno nell'immediato: il nuovo impulso dato alle convenzioni, pur sostenuto dal contestuale potenziamento dei controlli e delle relative conseguenze per le operazioni in deroga, è condizionato infatti dalla continua rimodulazione dei provvedimenti che, negli ultimi anni, hanno interessato la CONSIP.

In termini generali, è stata posta in evidenza una obiettiva difficoltà a conseguire risparmi permanenti con gli adottati interventi di natura diversificata (riduzioni di stanziamenti, stipula di convenzioni, razionalizzazione degli acquisti, decreto taglia spese, DL n. 168 del 2004 convertito nella legge n. 191 del 2004) a causa della insufficiente selettività delle misure di contenimento, che quindi hanno finito per incidere negativamente sul funzionamento delle strutture, senza pervenire alla auspicata soppressione permanente di spese non necessarie.

4.2 La materia delle linee desumibili dalla programmazione finanziaria deve far capo, inoltre, alla Relazione previsionale e programmatica per il 2005 (presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze il 29 settembre 2004) e oggetto di aggiornamento in data 29 aprile 2005.

Nella prima stesura si era rilevato che "per le spese discrezionali, essenzialmente consumi intermedi e investimenti fissi lordi, la conseguente riduzione delle dotazioni avverrà in maniera

lineare per ciascuna amministrazione, salva la possibilità di dislocazione diversificata dell'incremento 2 per cento rispetto al 2004, su segnalazione delle amministrazioni interessate”.

In sede di aggiornamento, dopo la constatazione che la dinamica della spesa corrente primaria è risultata in decelerazione rispetto all'anno precedente con un incremento del 3,5 per cento contro il 5,8 del 2003, viene affermato che “all'interno del comparto i consumi intermedi hanno registrato una diminuzione dello 0,3 per cento, a fronte di un aumento del 5,6 per cento nel 2003, grazie anche alle misure di contenimento adottate nella seconda metà del 2004”.

5. Notazioni di ordine finanziario, contabile e gestionale.

5.1 Considerazioni in ambito di principi e assetti contabili.

Gli elementi complessivi di maggior rilievo della gestione in termini di riferimento ai dati del rendiconto generale dello Stato possono essere preceduti utilmente da taluni cenni su profili riguardanti, in modo specifico, il comparto della spesa per attività contrattuale.

5.1.1 Un profilo di interesse si desume dalla circolare del Ministero dell'economia e delle Finanze n. 5 dell'11 febbraio 2005, riguardante i riflessi sulla gestione del bilancio dello Stato di talune disposizioni volte ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; al riguardo la circolare richiama il comma 8 dell'articolo unico della Legge Finanziaria 2005 che dispone l'applicazione del “tetto” all'incremento delle spese aventi effetto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, con riferimento alle previsioni iniziali di bilancio in termini di competenza e di cassa.

Tra le spese assoggettate a tale regola risultano essere quelle allocate nella categoria economica “consumi intermedi” (cat. 2). In proposito viene stabilito che per il rispetto della regola dell'incremento massimo del 2 per cento della spesa nel corso della gestione, per la categoria di spesa interessata, le amministrazioni potranno porre in essere variazioni compensative tra unità previsionali di base rientranti nello stesso titolo (correnti o in conto capitale), ai sensi dell'art. 18, comma 20, della legge di bilancio 2005, a condizione di non alterare l'effetto della spesa sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. Con particolare riguardo poi ai consumi intermedi (cat. 2) saranno consentite, conseguentemente, soltanto variazioni compensative che comportino invarianza ovvero riduzioni delle relative dotazioni di bilancio in termini di competenza.

Sul rigoroso rispetto di tale regola, qualificata come indispensabile per il più efficace perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, viene richiamata la particolare attenzione degli uffici centrali del bilancio, ai quali è demandata, mediante l'inserimento nel sistema

informativo integrato Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti, la validazione formale e sostanziale delle richieste variazioni di bilancio.

5.1.2 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 (SEC'95), ha comportato classificazioni che hanno avuto non indifferenti riflessi sulla 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).

Con dose di attendibile fondamento può configurarsi 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. Sicuramente problematica si rivela – invece - 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 indeterminatezza nella ex categoria X (riferentesi a beni ed opere immobiliari a carico dello Stato).

In considerazione di quanto precede la Corte ritiene utile introdurre alcuni ritocchi per pervenire ad una riclassificazione che riconnetta – con immediatezza e trasparenza assoluta – i dati contabili all'attività contrattuale; a tal fine appare decisivo un ulteriore, fattivo, impegno della Ragioneria Generale dello Stato, particolarmente sensibile ad ogni tematica di chiarezza degli elementi costitutivi del bilancio. In questa sede va pertanto data avvertenza che i dati qui elaborati devono essere considerati con qualche cautela, pur riconoscendo una loro oggettiva utilità per segnalare fenomeni di carattere generale, e soprattutto, linee di tendenza.

5.1.3 Ad avviso della Corte è opportuno sviluppare specifiche notazioni in relazione all'attività contrattuale riguardante l'informatica e alle connesse rilevazioni della spesa a ciò destinata nel bilancio dello Stato.

La classificazione economica della spesa presentava – infatti - una problematica identificazione delle relative risorse finanziarie, rappresentate in parte corrente e in parte

capitale secondo criteri distintivi con margini di imprecisione. In particolare è da dire, con riferimento alla spesa corrente, che l'acquisto e la manutenzione ordinaria di software e hardware sono indicati come quarti livelli all'interno della categoria II "Consumi intermedi". La relativa disaggregazione è stata oggetto di iniziale recepimento nel sistema informativo integrato RGS-Cdc: così le spese correnti per l'informatica risultano ora disaggregate tra 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, per parte loro, puntualmente considerati.

In materia di informatica è da segnalare, altresì, 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.

5.1.4 Una valutazione sistematica di dati ed elementi di informazione, a vario titolo desumibili dal rendiconto generale dello Stato e dal consuntivo in termini di contabilità nazionale, fa emergere la consapevolezza di incertezze e discrasie che tuttora permangono per ricavare un quadro di riferimento, sufficientemente attendibile, finalizzato alla comprensione di essenziali valori e parametri nell'ambito degli investimenti pubblici (od anche nell'area più ristretta degli impieghi movimentati con l'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche).

Le disomogeneità esistenti tra i dati del rendiconto dello Stato e quelli di contabilità nazionale sono da riconnettere a molteplici fattori. In proposito, comunque, possono evidenziarsi due aspetti di agevole individuazione:

1) la essenziale rilevanza che dispiega la ricomprensione e l'elaborazione dei dati a seconda della identità istituzionale e della dislocazione territoriale delle amministrazioni pubbliche (con netta distinzione tra Stato, regioni, enti del sistema delle autonomie, enti istituzionali ed enti di previdenza);

2) la sussistenza di cause di incertezza definitiva nel sistema del SEC'95, che per le spese in conto capitale dello Stato annovera la categoria XXI (investimenti fissi lordi e acquisto terreni), la quale non si rileva adeguata, per la sua atipica conformazione strutturale, a dare dimostrazione delle grandezze e dei flussi scaturenti dai grandi contratti delle amministrazioni pubbliche.