

6.2 In relazione all'esigenza di verificare la corrispondenza fra gli incrementi delle retribuzioni per il personale e l'evoluzione del tasso d'inflazione (programmato ed effettivo)⁶¹, si propone, qui di seguito, l'aggiornamento al 2000 dell'analisi sui dati di contabilità nazionale relativi all'aggregato "amministrazioni pubbliche".

La tab. 1 evidenzia come le retribuzioni unitarie (medie *pro-capite*) siano cresciute, nel 2000, in misura (4,8%) sensibilmente superiore a quella dell'indice dei prezzi al consumo (2,5%), grazie ad una variazione in aumento della massa retributiva che sconta l'ulteriore diminuzione degli occupati (-0,7%). Assumendo a riferimento la tornata contrattuale 1998-01, l'incremento registrato nel 2000, aggiunto a quelli relativi al 1998 (1,5%) e al 1999 (2,9%), comporta che l'aumento delle retribuzioni si attesta, nel primo biennio della tornata, su di una misura (9,4%) che supera di oltre 3,5 punti la variazione dei prezzi al consumo nello stesso periodo (+5,8%).

Ciò induce a ritenere che l'aumento delle retribuzioni medie *pro-capite* nel triennio 1998-00 è dovuto alla sensibile riduzione del numero degli occupati, valutabile nell'ordine del 2,1% fra il 1998 e il 2000.

Se si considera che i dati sopra riportati non comprendono per intero gli effetti della contrattazione integrativa, ne discendono ragioni di preoccupazione per una dinamica salariale che si discosta, per la prima volta sensibilmente, dalle regole di evoluzione del costo del lavoro – stabilite dal D.P.E.F. e dall'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – e, perciò, da ricondurre a regolarità con la contrattazione collettiva per il secondo biennio economico (2000-01). Sia il D.P.E.F., sia l'accordo del 1993 sono, infatti, incentrati sul recupero, da parte delle retribuzioni, delle diminuite "ragioni di scambio" prodotte dall'inflazione, e non già sull'adeguamento della spesa complessiva all'andamento dell'inflazione; onde è in tali limiti che vanno utilizzate le autorizzazioni di spesa disposte dalla legge finanziaria per i rinnovi contrattuali.

Ulteriori analisi e valutazioni la Corte si propone di compiere nell'occasione della prossima "Relazione sul costo del lavoro pubblico".

⁶¹ Si ricorda che il tasso d'inflazione costituisce – sia nei documenti di programmazione economica e finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro (sull'accordo del 1993, per la parte che riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, cap. IX).

6.3 La tab. 2 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1996-00.

Ne risulta, per il 2000, un consistente incremento dei pagamenti rispetto all'anno precedente, dovuto – oltre che a rinnovi contrattuali – al passaggio a carico dello Stato del personale scolastico amministrativo, tecnico e ausiliario (c.d. personale Ata: circa 70.000 unità, per una spesa di circa 3.000 mld)⁶², che nell'anno precedente dipendeva dagli enti locali, ed ai maggiori contributi pagati del datore di lavoro pubblico, in parte relativi al 1999 (4.000 mld). A tale incremento si è, peraltro, accompagnata una consistente diminuzione dei residui (-46,6% rispetto all'anno precedente), in buona parte dovuta al menzionato pagamento di contributi relativi al 1999.

7. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2000 e per il 2001.

7.1 Le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalla manovra finanziaria per il 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488) e illustrate nella relazione dello scorso anno erano incentrate, per un verso, su di una rigorosa programmazione degli accessi, nel segno dell'impostazione assunta dalle manovre finanziarie per il 1998 e per il 1999; per altro verso, su misure di riduzione del personale e su di una crescente flessibilità del lavoro.

Quanto al primo aspetto, la legge ha reso ancora più stringente il controllo del Governo sulle nuove assunzioni, stabilendo che il Consiglio dei ministri definisca preliminarmente le priorità e le necessità operative da soddisfare e, su questa base, determini entro il primo semestre di ogni anno il numero massimo delle assunzioni compatibile con gli obiettivi di riduzione del personale. Le autorizzazioni ad assumere sono comunque sottoposte ad una istruttoria del Dipartimento della funzione pubblica “diretta a riscontrare le effettive esigenze di reperimento di nuovo personale e l'impraticabilità di soluzioni alternative collegate a procedure di mobilità o all'adozione di misure di razionalizzazione interna”. La disciplina autorizzatoria si applicherà, d'ora in avanti, anche alle assunzioni previste da norme speciali.

⁶² V. pure *infra*, par. 8.

Quanto al secondo aspetto, era prevista, anzitutto, una riduzione del personale nella misura dell'1% rispetto ai dipendenti in servizio nel 1997, talché, alla fine del 2001, questi dovrebbero diminuire – considerate le riduzioni disposte dalle precedenti leggi finanziarie – del 3,5% rispetto alle unità in servizio nel 1997. In secondo luogo, allo scopo di ridurre la spesa derivante da nuove assunzioni, era previsto che almeno il 50% dei nuovi rapporti di lavoro venga instaurato mediante contratti a tempo parziale o altri contratti non a tempo indeterminato (salvo che per le forze armate, le forze di polizia e i vigili del fuoco). Inoltre, per le amministrazioni che non avessero raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4% del totale dei dipendenti, le assunzioni avrebbero potuto essere autorizzate (salvo motivate deroghe) esclusivamente con contratto a tempo parziale⁶³.

Gli effetti delle norme di cui s'è detto erano quantificati, dal Governo (nella relazione tecnica alla legge finanziaria), in una riduzione dell'impatto sul saldo netto da finanziare calcolato in 800 mld per il 2001 e 970 mld per il 2002; nonché, con riferimento al fabbisogno del settore statale ed all'indebitamento della p.a., in 320 mld per il 2000, 511 mld per il 2001, 620 mld per il 2002.

La legge finanziaria per il 2001 (23 dicembre 2000, n. 388) ha confermato l'impostazione programmatica delle nuove assunzioni di personale ed ha fissato, per ciascuno degli anni 2001 e 2002, l'ulteriore obiettivo della riduzione del personale pari allo 0,50% rispetto alle unità in servizio al 31 dicembre 1997 (in valore assoluto, si trattrebbe di circa 4.000 unità all'anno). Le conseguenti economie sono stimate in 120 mld. per il 2002, 36° mld. nel 2003 e 480 mld. nel 2004.

Inoltre, nell'intento di ulteriormente razionalizzare e flessibilizzare il sistema delle assunzioni, è previsto che il limite del 50% delle nuove assunzioni da riservare al tempo parziale e ad altre tipologie di lavoro flessibile può essere derogato a condizione che i

⁶³ Secondo una recente indagine, svolta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e dal Dipartimento della funzione pubblica, dall'entrata in vigore delle menzionate norme soltanto l'1% del personale del settore statale ed il 2,4% del personale del settore pubblico ha optato per la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato in rapporto a tempo parziale (cfr. la Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1998), vol. II, 145). Secondo le rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica, i dipendenti a tempo parziale nelle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici erano, al 31 dicembre 1997, 6.709: 5.440 nei ministeri, 97 nelle aziende, 1060 negli enti pubblici, 131 negli enti di ricerca (cfr. la Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione per il 1997, vol. I, 239).

relativi risparmi di spesa siamo comunque conseguiti con ricorso ad altre tipologie di assunzioni a costo ridotto rispetto alle ordinarie assunzioni di personale.

Al riguardo dei menzionati risparmi, permangono — come detto — tutte le riserve, formulate dalla Corte in relazione alle analoghe disposizioni delle precedenti manovre finanziarie, a causa del carattere non del tutto trasparente e verificabile delle previsioni formulate, tant'è che il Governo continua a non registrare i risparmi a livello di saldo netto da finanziare per l'anno cui il bilancio si riferisce. Si deve aggiungere che l'obiettivo, fissato dalla legge finanziaria 1998 (n. 449/1997), di ridurre il personale statale del 2,5% nel triennio 1998-00, è stato solo in parte raggiunto, poiché — secondo valutazioni dello stesso Dipartimento della funzione pubblica⁶⁴ — la riduzione effettiva è risultata dell'1,83% (-0,67%), mentre non si dispone, per il 2000, dei dati relativi all'andamento dei rapporti di lavoro part-time⁶⁵.

8. Consistenza del personale, part-time, istituti di flessibilità.

8.1 L'entità del personale pubblico viene calcolata, come detto, dalla Ragioneria generale dello Stato in sede di elaborazione del “conto annuale”. L'ultimo di tali conti espone la situazione del personale al 31 dicembre 1998.

Per il 2000 si dispone, invece, delle stime, relative a tutti i comparti, contenute nella “Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2000)”,⁶⁶ Secondo quest'ultima, il personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni ammonta a 3.130.989 unità, con una lieve diminuzione (-0,03%) rispetto all'anno precedente (-0,76% per il settore statale).

E' a dire, peraltro, che i dati relativi al 2000 sono rilevati al 31 dicembre dell'anno precedente, onde non comprendono, quanto al personale statale, le circa 70.000 unità di “personale Ata” che sono transitate dagli enti locali al settore statale (comparto scuola). Essi scontano, invece, numerose modifiche intervenute al dicembre 1999 nella composizione di diversi settori, quali:

- il comparto “ministeri” e quello “regioni-autonomie locali”, per effetto del trasferimento dallo Stato a regioni ed enti locali di 5.278 dipendenti del

⁶⁴ V. *infra*, par. 8.1.

⁶⁵ Per i dati relativi al 1999, v. par. seg.

ministero del lavoro (in seguito all'avvenuta regionalizzazione del collocamento);

- il comparto “ministeri” e quello “enti pubblici”, per effetto del passaggio di personale statale all’INPDAP (+2.354 unità) e all’ENAC (+806 unità), dell’uscita dal comparto dei dipendenti dell’Ente acquedotto pugliese ora s.p.a.: -2.075 unità) e dall’ingresso dei dipendenti dell’ICE (+871 unità);
- il comparto “sanità”, che si è arricchito del personale di tre nuove agenzie per la protezione dell’ambiente (+2.403 unità);
- il comparto “università”, che comprende i dipendenti di tre nuove università (+744 unità).

Considerate, dunque, tali variazioni nella composizione dei comparti, la consistenza del personale a tempo determinato è rimasta sostanzialmente invariata, mentre registra un significativo aumento il personale a tempo determinato, il cui incremento (+15,1% rispetto al 1999) è stato essenzialmente influenzato, per un verso, dall’aumento del personale addetto ai servizi socialmente utili (+11,17% nelle amministrazioni statali; +3,19% nelle amministrazioni non statali) e, per altro verso, dall’aumento del personale non di ruolo della scuola (da 84.150 unità del 1999 a 101.032 del 2000: +20,06%).

Soltanto per le amministrazioni statali e gli enti pubblici si dispone di dati elaborati dal Dipartimento della funzione pubblica⁶⁷. Ne risulta che l’obiettivo di riduzione del personale nella misura del 2,5% per il triennio 1998-00, fissata dalla legge finanziaria 1998 (n. 449/1997)⁶⁸, è stato solo in parte raggiunto, dal momento che la riduzione effettivamente realizzata si è attestata sull’1,83% (-0,67%).

8.2 I dati sulla consistenza del personale pubblico vanno, peraltro, integrati con quelli relativi ai dipendenti part-time, che hanno raggiunto, nel 1999, il numero di 73.544, con un aumento del 16,8% rispetto all’anno precedente e con una incidenza, rispetto al

⁶⁶ Vol. II, 200 ss.

⁶⁷ Dipartimento della funzione pubblica, Risultati della programmazione delle assunzioni. Anno 2000 (Relazione dei ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica al Consiglio dei ministri), Roma, marzo 2001 (dattiloscritto).

⁶⁸ Il piano impostato dalla legge finanziaria 1998 prevedeva, per il 1999, la riduzione dell’1,5% del personale in servizio al 31 dicembre 1997 e, per il 2000, una ulteriore riduzione dell’1%.

totale del personale pubblico, del 2,86%, che rappresenta il valore più elevato mai registrato dall'introduzione di questa tipologia di lavoro (i valori relativi al 1997 e al 1998 erano, rispettivamente, l'1,34% e l'1,91%).

Con specifico riguardo ai ministeri e agli enti pubblici, il menzionato documento del Dipartimento della funzione pubblica espone che i rapporti part-time si sarebbero attestati al 5,13% rispetto al 4,9% precedentemente stimato, con ciò compensando il risultato solo in parte positivo della programmata riduzione del personale.

Attendono di essere attivate, invece, altre tipologie di rapporti di lavoro, quali il telelavoro e la fornitura di lavoro temporaneo, per i quali sono stati stipulati, finora, soltanto accordi collettivi quadro⁶⁹.

⁶⁹ V. *retro*, par. 5.

Tabella 1

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SEC95
Redditi, retribuzioni e oneri sociali
1995 - 2000

Anno	Livello massa reddittuale	Livello massa retributiva	Livello massa oneri sociali	Livello unità di lavoro	Livello redditi unitari	Livello retribuzioni unitarie	livello oneri sociali unitari	Variazione massa reddittuale	Variazione massa retributiva	Variazione massa oneri sociali	Variazione unità di lavoro	Variazione redditi unitari	Variazione retribuzioni unitarie	Variazione oneri sociali unitari	indice prezzi al consumo
1995	200.521	140.009	60.512	3.670	54.635	38.147	16.487								5,4
1996	218.559	149.476	69.083	3.634	60.144	41.133	19.011	9,0%	6,8%	14,2%	-1,0%	10,1%	7,8%	15,3%	3,9
1997	230.627	155.569	75.058	3.584	64.341	43.401	20.940	5,5%	4,1%	8,6%	-1,4%	7,0%	5,5%	10,1%	1,7
1998	222.176	156.115	66.061	3.543	62.704	44.060	18.644	-3,7%	0,4%	-12,0%	-1,1%	-2,5%	1,5%	-11,0%	1,7
1999	228.713	160.084	68.629	3.531	64.764	45.331	19.434	2,9%	2,5%	3,9%	-0,3%	3,3%	2,9%	4,2%	1,6
2000	235.874	166.670	69.204	3.508	67.235	47.509	19.726	3,1%	4,1%	0,8%	-0,7%	3,8%	4,8%	1,5%	2,5

Fonte: ISTAT

Tabella 2

SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1996-2000
SPESA PER IL PERSONALE STATALE
 (milioni di lire, valori correnti)

PREVISIONI DEFINITIVE	COMPETENZA				ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI	RESIDU' ANNI PRECEDENTI				ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	CASSA				RIEPILOGO						
	IMPEGNI LORDI			RESIDUI			RESIDU' ANNI PRECEDENTI			CASSA			RIEPILOGO			RESIDUI FINALI (comp. + anal. prec.)	ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)					
	TOTALE	Residui stanz nuova form (Lett. F)	EFFETTIVI	Residui propria nuova form (Lett. C)	Pagamento	TOTALE	Lett. F	Lett. C	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI	TOTALE	Lett. F	Lett. C	RESIDUI FINALI (comp. + anal. prec.)	ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)							
	a	b=c+d+e	c	d	e	f=a-b	g=c+d	h=i+l	i	j	k	m	n=b+o+p	o	p	q=b-(m+n)	r	s=e+m	t=a+v	u=c+o	v=d+p	w=f+q
1996	112.133.018	109.673.335	1.378.824	5.313.536	102.954.975	2.459.683	6.714.360	6.616.694	519.621	6.997.074	3.886.659	2.024.158	0	2.024.158	705.878	118.436.953	106.845.634	8.738.517	1.378.824	7.759.693	3.165.361	
1997	122.751.297	113.323.449	508.795	1.681.162	111.131.292	9.427.447	2.192.157	8.736.591	1.178.826	7.157.767	5.655.814	699.614	4.048	699.566	2.381.165	150.888.776	116.787.106	2.891.771	512.842	2.378.829	11.809.012	
1998	125.772.440	117.823.497	11.996	1.661.203	116.150.298	7.948.943	1.673.199	2.892.261	512.842	2.379.420	7.223.009	614.834	749	604.305	-4.935.600	126.971.201	123.373.307	3.278.053	12.745	2.265.308	3.013.342	
1999	132.859.977	129.837.170	893.667	10.814.921	118.123.182	3.022.806	11.713.588	2.280.981	12.745	2.268.238	5.021.482	631.016	159	630.858	-3.371.515	130.698.894	123.145.065	12.344.604	893.826	11.450.779	-348.709	
2000	137.454.345	128.795.933	1.441.726	3.852.927	123.501.280	8.658.412	5.294.653	5.184.011	963.050	4.220.961	8.216.049	1.301.657	2.206	1.299.451	-4.333.695	138.563.139	131.717.329	6.596.310	1.443.932	5.152.378	4.324.717	

SPESA PER IL PERSONALE STATALE - dati assoluti

1996	112.133.018	109.673.335	1.378.824	5.313.536	102.954.975	2.459.683	6.714.360	6.616.694	519.621	6.997.074	3.886.659	2.024.158	0	2.024.158	705.878	118.436.953	106.845.634	8.738.517	1.378.824	7.759.693	3.165.361
1997	122.751.297	113.323.449	508.795	1.681.162	111.131.292	9.427.447	2.192.157	8.736.591	1.178.826	7.157.767	5.655.814	699.614	4.048	699.566	2.381.165	150.888.776	116.787.106	2.891.771	512.842	2.378.829	11.809.012
1998	125.772.440	117.823.497	11.996	1.661.203	116.150.298	7.948.943	1.673.199	2.892.261	512.842	2.379.420	7.223.009	614.834	749	604.305	-4.935.600	126.971.201	123.373.307	3.278.053	12.745	2.265.308	3.013.342
1999	132.859.977	129.837.170	893.667	10.814.921	118.123.182	3.022.806	11.713.588	2.280.981	12.745	2.268.238	5.021.482	631.016	159	630.858	-3.371.515	130.698.894	123.145.065	12.344.604	893.826	11.450.779	-348.709
2000	137.454.345	128.795.933	1.441.726	3.852.927	123.501.280	8.658.412	5.294.653	5.184.011	963.050	4.220.961	8.216.049	1.301.657	2.206	1.299.451	-4.333.695	138.563.139	131.717.329	6.596.310	1.443.932	5.152.378	4.324.717

SPESA PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente

1996	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	9,47	3,33	-63,10	48,45	7,94	283,30	-47,35	32,04	163,25	20,68	45,52	-65,44	-	-65,64	237,33	10,51	9,30	-66,91	-62,81	-67,68	273,03
1998	2,46	3,97	-97,64	-1,32	4,17	-15,69	-23,67	-66,89	-62,31	-67,66	27,71	-15,54	-81,31	-13,15	-307,28	-2,99	5,64	-21,22	-97,51	-4,78	-74,48
1999	5,64	10,20	7349,56	551,31	1,70	-61,97	600,07	-21,13	-97,51	-4,67	-39,48	4,33	-78,81	4,43	-31,69	2,94	-0,19	441,39	6913,28	405,48	-111,57
2000	3,46	-4,80	61,33	44,10	4,35	186,44	-54,80	127,27	7456,44	86,09	63,62	106,28	1290,77	105,98	28,54	6,02	6,96	-46,57	61,55	-55,00	-1340,21

N.B.: Per gli anni dal 1996 al 1999 sono stati considerati i dati della categoria II per intero; per il 2000, gli importi sono organizzati secondo la nuova classificazione (SEC'95) e, per presentare un dato omogeneo al passato, si è considerata la categoria I (al netto della voce "contributi sociali figurativi") cui sono state sommate la categoria III (IRAP) e la sottocategoria relativa alle missioni della categoria II (consumi intermedi).

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Capitolo VI

Attività contrattuale

- 1. Considerazioni generali e profili istituzionali; complessità ed evoluzione del quadro normativo.**
- 2. Rilevanza e significatività – nell'anno 2000 – dell'attività normativa del Governo.**
- 3. Le autorità indipendenti operanti nel settore; 3.1 L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici; 3.2 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato; 3.3 L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A).**
- 4. Un profilo specifico emerso nell'anno 2000: la centralizzazione per gli acquisti di beni e servizi. Il Ministero del tesoro e l'opera di razionalizzazione; l'attività della CONSIP.**
- 5. I dati complessivi di maggior rilievo: impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato. Spese dell'amministrazione per investimenti pubblici: 5.1 Avvertenza metodologica; 5.2 Gli impegni; 5.3 I pagamenti e i residui; 5.4 Gli investimenti diretti dello Stato nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.**
- 6. Le risultanze dell'attività di controllo della Corte dei conti.**

1. Considerazioni generali e profili istituzionali; complessità ed evoluzione del quadro normativo.

1.1 Le considerazioni generali in materia di attività contrattuale si riconnettono, in via preliminare, a due profili di rilievo: il primo si rinviene negli essenziali documenti governativi di programmazione economico-finanziaria e di disegno previsionale complessivo, mentre il secondo attiene al definitivo completamento del quadro normativo (legislativo con la legge 18 novembre 1998, n. 415 – cosiddetta “Merloni-ter” e, soprattutto, regolamentare) in materia di lavori pubblici.

1) Nel documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2001-2004 si prevede espressamente che la legge finanziaria dovrà contenere – per gli investimenti - le necessarie autorizzazioni di spesa (ivi incluse le quote di cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari), anche con effetti immediati di cassa sul 2001 e garantendo le allocazioni a favore del Mezzogiorno.

Il Governo ha, inoltre, formulato l'ipotesi che una parte significativa dei nuovi investimenti in infrastrutture di interesse pubblico (nel 2002, 2003 e 2004) possa essere finanziata direttamente dal capitale privato, che sarà coinvolto attraverso la fornitura di capitale di rischio e la emissione di prestiti necessari per il finanziamento delle opere.

E' stata anche affermata con chiarezza nel D.P.E.F. – e rileva notevolmente nella presente sede – l'esigenza che la normativa vigente nei settori delle strade, dell'approvvigionamento idrico, delle strutture ospedaliere, della tutela ambientale dovrà essere analizzata per verificare se essa sia compatibile con gli incentivi appropriati per attrarre il capitale privato nel finanziamento delle grandi infrastrutture.

Per parte sua la relazione previsionale e programmatica per il 2001 non ignora che il risanamento finanziario intervenuto negli anni recenti, accompagnandosi ad “una intonazione progressivamente meno restrittiva delle politiche di bilancio”, ha favorevolmente contribuito alla ripresa dell'attività di investimento delle amministrazioni pubbliche.

Comunque, nella permanenza di un contesto di equilibri degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, è chiaramente ravvisabile – sia pure in termini generali - l'impegno del Governo a riallocare le risorse disponibili, al fine di proseguire nel processo di riqualificazione della spesa pubblica, facendo premio su quella in conto capitale: il che non potrà non riverberare i suoi benefici effetti nel campo dell'attività contrattuale dispiegata dalle amministrazioni pubbliche.

2) Si è fatto cenno, in precedenza, ad un secondo profilo scaturente dal completamento del quadro normativo. Ed infatti l'anno 2000, con l'emanazione di una serie di significativi regolamenti, registra la piena operatività della nuova disciplina generale sui lavori pubblici, la quale contiene una serie di novità, che estendendosi dalla programmazione al collaudo, ricomprendono sia l'adozione di nuovi istituti e le

opportune integrazioni di quelli esistenti, sia molteplici disposizioni applicative di carattere tecnico.

Il “corpus” normativo - che complessivamente rivela dimensioni imponenti - presenta rilevanti profili innovativi nell’adozione dei criteri che ne delimitano il campo di applicazione; contiene un’articolazione più accentuata in relazione all’ambito dei soggetti obbligati al rispetto della legge, che risulta decisamente ampliato; rafforza la disciplina della programmazione, introducendo il programma triennale obbligatorio e l’elenco annuale dei lavori ed il divieto di eseguire opere in essi non comprese; detta principi-guida del sistema di qualificazione delle imprese. Introduce, allo stesso tempo, nuove modalità di realizzazione dei lavori pubblici tali da favorire l’afflusso di capitali privati al settore(*project financing*).

Il corpo normativo si è anche arricchito, come si vedrà in seguito, con il nuovo sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, che ha sostituito l’Albo nazionale dei costruttori.

Con riferimento alle fasi di programmazione, progettazione, attuazione e misurazione dei risultati degli interventi, non può essere sottaciuta, inoltre, la portata della legge 17 maggio 1999, n. 144 (recante, tra l’altro, misure in materia di investimenti), che è tesa a conferire maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, introducendo su un piano generale il metodo della valutazione degli investimenti pubblici e disegnando – altresì – un sistema a rete formato da nuclei di valutazione e verifica, in raccordo con un sistema centrale di monitoraggio.

1.2 In tema di profili istituzionali sono utili riferimenti, anche per l’attività contrattuale, al d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300, che ha piena applicazione con la nuova legislatura e che prevede – tra l’altro – l’accorpamento del Ministero dei lavori pubblici con il Ministero dei trasporti e della navigazione.

In tale contesto spetterà al nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dare attuazione alla nuova disciplina della programmazione obbligatoria e vincolante delle opere, assistita dalla progettazione preliminare e dalla completa copertura finanziaria, entrata a regime dal 1° gennaio 2001 (art. 14 l. n. 109/94 e successive modificazioni).

Soprattutto i due dicasteri uniti, in posizione di rilievo per consolidate competenze istituzionali, e quindi potenzialmente idonei a garantire efficienza nell'impiego delle risorse disponibili (nonché efficacia nel conseguimento degli obiettivi e trasparenza nello svolgimento dell'azione amministrativa), sono chiamati a sviluppare – con direttive ed atti di indirizzo – i nuovi principi del monitoraggio dei bisogni, della verifica e del confronto delle soluzioni possibili, degli studi di fattibilità per una programmazione selettiva e affidabile, basata su serie di puntuali adempimenti per la specificazione delle priorità degli obiettivi da conseguire, dei relativi tempi di attuazione e delle scelte da effettuare.

Ugualmente si attendono segnali di risposta adeguata in ordine alle problematiche, non meno delicate, della progettazione. Anche qui si impone l'esigenza di tradurre gli obiettivi delineati con la programmazione in soluzioni che presentino minor costo, migliore qualità e maggiore approfondimento sempre nel quadro realistico delle risorse a disposizione, superando le carenze, le sfasature, le diseconomie del passato.

1.3 Nell'ottica complessiva di un quadro normativo in grande evoluzione vengono ad inserirsi, con sicure ripercussioni sull'attività contrattuale, le nuove figure istituzionali delle “agenzie”, anch'esse disciplinate dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300.

Preliminarmente è da osservare che avranno un loro specifico rilievo, nella concreta attività operativa e nelle procedure contrattuali di acquisizione di beni e servizi, la conformazione degli statuti delle stesse agenzie (da emanare con regolamenti ai sensi dell'art. 17, secondo comma, della legge n. 400 del 1988), la riconosciuta autonomia di bilancio, l'adozione di regolamenti interni di amministrazione e contabilità (in genere contraddistinti da diffuse deroghe generalizzate alle disposizioni di contabilità pubblica).

Per l'ambito dell'attività contrattuale rilevano, in particolare, l'Agenzia industrie difesa (art. 22 del d.lgs. n. 300/1999), l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici (art. 31 del decreto n. 300), l'Agenzia per la protezione dell'ambiente ed i servizi tecnici (art. 38 del decreto n. 300) e l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (art. 44, sempre del decreto n. 300).

Di maggior spicco - tra tutte - si rivela l’Agenzia industrie difesa, per la quale è stato emanato – con d.P.R. 15 novembre 2000 n. 424 – il relativo regolamento che reca norme sulla organizzazione e il funzionamento. Al riguardo è da porre in luce il rilievo che assumono le unità produttive ed industriali della Difesa.

Dette unità – infatti – hanno il compito di eseguire i lavori ed i servizi indicati per ciascuna nei programmi annuali e triennali di attività dell’Agenzia; ogni unità opera per programmi di attività con autonomia gestionale, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie ad essa attribuite. Le unità hanno – poi – una propria struttura direzionale, di livello dirigenziale o di livello dirigenziale generale.

Influenza dispiega altresì, nel circuito dell’attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche, anche l’Agenzia per le normative ed i controlli tecnici.

Ciò in quanto spettano a questa agenzia le competenze inerenti ai controlli di conformità delle macchine, degli impianti e dei prodotti nelle materie di spettanza del Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato e degli enti pubblici da esso vigilati; spettano, inoltre, all’Agenzia la vigilanza degli enti di normazione tecnica e sugli organismi di accreditamento dei sistemi di qualità aziendale e dei prodotti, nonché la predisposizione delle normative e degli standard per la certificazione dei prodotti.

Da ultimo, deve essere menzionata l’Agenzia per la protezione dell’ambiente e dei servizi tecnici, la quale svolge compiti ed attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell’ambiente, per la tutela delle risorse idriche e per la difesa del suolo (ivi compresi l’individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali).

Sul piano istituzionale è da porre in luce, in proposito, che all’agenzia sono trasferite le attribuzioni della preesistente Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente (ANPA) e quelle dei servizi tecnici nazionali istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (ad eccezione di quelle del servizio sismico nazionale e del servizio dighe).

2. Rilevanza e significatività – nell'anno 2000 – dell'attività normativa del Governo.

L'anno 2000 è stato caratterizzato da una notevolissima, decisiva, fase di normazione regolamentare.

Si sono susseguiti con serrato ritmo sequenziale: il d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 (regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994 n. 109, e successive modifiche, pubblicato soltanto il 28 aprile 2000 nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 38), il d.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34 (regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della citata legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni); il DM 19 aprile 2000 n. 145, con il quale è stato emanato il regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici (ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge stessa 11 febbraio 1994 n. 109 e sue modifiche); il d.P.R. 30 agosto 2000, n. 412 (recante disposizioni integrative al d.P.R. n. 554/1999 a seguito della non ammissione al visto - da parte della Corte dei conti - degli articoli 52 e 75 dello stesso d.P.R. n. 554) ed, infine, il DM 2 dicembre 2000 n. 398 (regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale ai sensi dell'art. 32 della legge quadro).

2.1 Sul piano dell'assetto normativo dunque, come comprovato dalla sequenza di atti che precede, con l'entrata in vigore del regolamento generale previsto dalla legge n. 415/1998, è stato completato il quadro di una riforma caratterizzata da grande complessità, la quale ha attraversato fasi alterne e discontinue percorrendo un lungo – tormentato – iter iniziato fin dal 1992.

Il d.P.R. n. 554/1999 è stato peraltro oggetto di approfondita disamina in sede di controllo preventivo di legittimità, con successivo deferimento alla sede collegiale della Sezione del controllo, che si è pronunciata al riguardo con la deliberazione n. 40/2000 (assunta nell'adunanza del 30 marzo 2000) di ammissione parziale al visto: in particolare – e menzionando soltanto le questioni di maggior momento – la Corte ha ammesso al visto di legittimità il regolamento, ad eccezione delle norme sulle cause di esclusione dalle gare di progettazione e di lavori pubblici, sulle tariffe degli arbitri e sulla attribuzione di talune funzioni all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

2.2 Quanto al campo di applicazione del citato d.P.R. n. 554/1999 va ricordato che esso si applica - in ipotesi specifiche - anche alle regioni, a statuto ordinario e speciale, alle province autonome di Trento e Bolzano, e agli enti regionali da queste finanziati, fino a quando tali soggetti non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge quadro (e si evidenziano, al riguardo, l'articolo 1, secondo e terzo comma, del regolamento)

In proposito sussistono ricorsi per conflitto di attribuzioni promossi dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano (tutti e tre i ricorsi sono stati depositati nella cancelleria alla Corte costituzionale il 6 luglio 2000 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale – 1^a serie speciale – n. 37 del 6 settembre 2000).

La predetta Regione e le due Province autonome hanno chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta allo Stato di disciplinare con regolamento ed in modo direttamente vincolante i lavori pubblici di interesse regionale e provinciale di competenza delle ricorrenti e, conseguentemente, annullare il d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 nella parte in cui esso intende disciplinare lavori pubblici di interesse regionale, e segnatamente nell'art. 1, commi 2 e 3, per violazione di principi e norme costituzionali.

2.3 Il quadro normativo del settore dei lavori pubblici si è ulteriormente arricchito con l'emanazione del regolamento, approvato con il d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, sul nuovo sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici che ha sostituito l'Albo nazionale dei costruttori.

Con il nuovo meccanismo, che succede al regime provvisorio introdotto dal decreto legge 30 dicembre 1999, n. 502, non convertito, la verifica della solidità finanziaria e dei requisiti dei partecipanti agli appalti pubblici verrà effettuata, per importi superiori a 150.000 Euro, da società organismi di attestazione (SOA) con un capitale minimo di un miliardo.

Rileva, nella presente sede di referto, enucleare i requisiti generali e di indipendenza delle SOA, facendo cenno anche ai relativi controlli.

Le società organismi di attestazione (SOA) sono costituite nella forma delle società per azioni, la cui denominazione sociale deve espressamente comprendere la locuzione “organismi di attestazione”; la sede legale deve essere nel territorio della Repubblica ed il capitale sociale deve essere almeno pari ad un miliardo di lire interamente versato.

E da tenere presente che lo statuto delle SOA deve prevedere come oggetto esclusivo lo svolgimento di attestazione e di effettuazione dei connessi controlli tecnici sull’organizzazione aziendale e sulla produzione delle imprese di costruzione, nonchè sulla loro capacità operativa ed economico-finanziaria.

E’ inoltre da sottolineare, stante la rilevanza e la delicatezza dei compiti demandati a queste società, che la composizione e la struttura organizzativa delle SOA deve assicurare, anche in presenza di eventuali situazioni di controllo o di collegamento, individuate secondo quanto previsto dall’articolo 2359 del codice civile, il rispetto del principio di indipendenza di giudizio e l’assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori.

Infine si pone in evidenza che, ai fini del controllo e della vigilanza sulla composizione azionaria delle SOA e sulla persistenza del requisito dell’indipendenza, l’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici può chiedere alle stesse SOA - e alle società ed enti che partecipano al relativo capitale azionario - ogni informazione riguardante i nominativi dei rispettivi soci e le eventuali situazioni di controllo o di collegamento, secondo quanto risulta dal libro dei soci, dalle comunicazioni ricevute e da ogni altro dato a disposizione.

2.4 Rilievo notevole e significato proprio assume il regolamento recante il capitolato generale d’appalto dei lavori pubblici (art. 3, comma 5, della legge n. 109/1994 e successive modificazioni), adottato con decreto del Ministro dei lavori pubblici 19 aprile 2000, n. 145.

In proposito occorre soltanto ricordare che il capitolato generale d’appalto contiene la disciplina regolamentare dei rapporti tra le amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti affidatari di lavori pubblici.