

Sul piano finanziario, la spesa per il trattamento economico dei dirigenti di prima fascia è aumentata - anche per il maggior tasso di copertura dei posti di funzione esistenti - di circa 4 milioni, da imputare per il 39 per cento alle voci di parte "fissa" ("stipendio tabellare" e "retribuzione di posizione parte fissa") e per il 61 per cento a quelle di parte variabile ("retribuzione di posizione variabile" e "retribuzione di risultato"), pur in assenza di adeguati sistemi di valutazione della dirigenza.

Quanto agli oggetti, agli obiettivi e alla durata degli incarichi, è stato rilevato che i primi coincidono, generalmente, con l'indicazione delle attribuzioni spettanti all'ufficio cui il dirigente è preposto e che, nella definizione degli obiettivi, i provvedimenti di incarico si limitano a richiamare i compiti delle direzioni generali quali risultano dai regolamenti di organizzazione, con l'indicazione - nei tempi più recenti - di alcune specifiche "linee di attività". Estremamente varia, invece, la durata degli incarichi, in parte consistente collocata fra i due e i tre anni.

Da segnalare, ancora, che nessuna amministrazione ha provveduto a fissare i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di funzione di livello generale, mentre solo alcune hanno stabilito gli analoghi criteri per il conferimento degli incarichi di livello non generale.

Numerose, infine, le amministrazioni che non hanno ancora elaborato - come detto - il sistema di valutazione dei dirigenti incaricati di funzioni di livello generale, talché, da una parte, la corresponsione della retribuzione di risultato avviene indipendentemente dalla verifica dell'attività svolta e, dall'altra, vengono meno i riferimenti obiettivi sui quali fondare le decisioni di rinnovo o di non conferma degli incarichi.

7.3 La disciplina legislativa è stata completata, nel corso del 2004, con l'emanazione di numerosi provvedimenti.

Il primo è il regolamento per l'istituzione del "ruolo dei dirigenti" presso ciascuna amministrazione dello Stato in sostituzione del precedente ruolo unico (DPR 23 aprile 2004, n. 108). A fine 2004, peraltro, i ruoli non erano ancora formalmente costituiti (ad eccezione di quello, che riveste tuttora carattere provvisorio, della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Ciò sarebbe dovuto all'intendimento del Dipartimento della funzione pubblica di regolare in maniera omogenea i diversi ruoli (da definire con decreto del ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze) e ai nell'acquisizione di dati e informazioni dai singoli ministeri.

Il secondo è il regolamento per la disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente,

mediante corsi-concorso selettivi gestiti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e mediante concorsi banditi da ciascuna amministrazione (DPR 24 settembre 2004, n. 272). A questi fini, il Dipartimento della funzione pubblica ha effettuato la ricognizione delle unità dirigenziali occorrenti al complesso delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici (art. 28, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001), rilevando l'esistenza di 743 posti vacanti, dei quali 231 da ricoprire mediante corso-concorso.

Altri provvedimenti hanno riguardato: le modalità di riconoscimento dei titoli post-universitari considerati utili ai fini dell'accesso al corso-concorso di formazione dirigenziale (DPR 29 settembre 2004, n. 295); l'individuazione delle posizioni professionali possedute dai dipendenti privati, da considerare equivalenti a quelle dei dipendenti pubblici ai fini dell'ammissione al corso-concorso (DPCM 11 febbraio 2004, n. 118); le modalità di elezione del rappresentante dei dirigenti di prima fascia nel Comitato dei garanti incaricato di valutare i presupposti per l'applicazione delle misure conseguenti all'accertamento della responsabilità dirigenziale (DPR 2 marzo 2004, n. 114).

Infine è stata emanata la disciplina per l'accesso dei dipendenti privati allo svolgimento di incarichi e attività internazionali (DM funzione pubblica 27 maggio 2004, n. 218).

7.4 Le pronunce della Sezione controllo Stato emesse in sede di controllo preventivo e relative all'attuazione della disciplina in materia di incarichi dirigenziali hanno affrontato, essenzialmente, il problema degli incarichi conferiti ad "esperti", estranei *tout court* alla pubblica amministrazione o estranei all'amministrazione conferente l'incarico (ma appartenenti ad altra amministrazione), ovvero interni all'amministrazione conferente.

Così, la Corte ha ritenuto inammissibile il conferimento di un incarico dirigenziale, nell'ambito del Ministero dell'istruzione, ad un dirigente scolastico, sia perché il caso non rientra nella fattispecie del passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse (art. 30 d.lgs. n. 165 del 2001), sia perché che il contratto collettivo dei dirigenti scolastici non contempla sotto nessun profilo l'eventualità del loro passaggio ad area professionalmente (e contrattualmente) diversa⁴⁷.

La Corte ha altresì ritenuto non conforme a legge l'attribuzione di un incarico dirigenziale di prima fascia (capo dipartimento) ad un docente universitario, alla cui nomina l'amministrazione abbia proceduto non già in base alla norma che espressamente autorizza il conferimento degli incarichi ai professori universitari (l'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 165 del

⁴⁷ Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 22 giugno 2004, n. 6/P.

2001), ma in base alla diversa norma concernente l'assegnazione di incarichi a dirigenti di prima fascia di altre amministrazioni (l'art. 5-bis d.lgs. n. 165 cit.), laddove di tale qualità e della "particolare e comprovata" qualificazione ai fini dell'incarico da svolgere era manifestamente privo il soggetto nominato⁴⁸.

Parimenti, la Corte ha escluso la conformità a legge della nomina a capo dipartimento di un dirigente di seconda fascia appartenente alla stessa amministrazione conferente l'incarico, già investito in tale amministrazione delle funzioni di dirigente generale (ma da meno di un quinquennio e, quindi, senza aver acquisito il diritto alla qualifica di dirigente di prima fascia) e considerato, ai fini del nuovo incarico, come "estraneo all'amministrazione"; ciò, in quanto la possibilità di nominare "estranei" alle funzioni di capo dipartimento non è comunque riferibile a dirigenti di seconda fascia della stessa amministrazione, la cui "particolare e comprovata" qualificazione ai fini dell'incarico da svolgere "non potrebbe, comunque, essere valutata, se riguardata astrattamente dall'esterno, in termini diversi e maggiormente positivi rispetto all'apprezzamento di essa se considerata come presente in un dirigente di seconda fascia interno"⁴⁹.

La Corte ha, invece, ammesso che funzionari della stessa amministrazione possano ricevere incarichi di dirigenti generali, specie dopo che la legge n. 145 del 2002 - integrando l'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 - ha chiarito che le esperienze di lavoro dalle quali è desumibile la specifica qualificazione necessaria allo svolgimento dell'incarico possa essere acquisita "anche presso amministrazioni statali" e, quindi, presso la stessa amministrazione che conferisce l'incarico⁵⁰.

Ancora, la Corte ha escluso che il conferimento ad "esterni" di incarichi dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato possa riguardare soggetti, pur essi funzionari statali, non inclusi nel campo di applicazione del d.lgs. n. 165 del 2001. È stata, pertanto, ritenuta non conforme a legge la nomina di un dirigente dei ruoli della Polizia di Stato a dirigente generale di un ministero⁵¹.

Infine, la Corte ha confermato - nel segno di un orientamento ormai consolidato - il carattere temporaneo degli incarichi di reggenza di uffici dirigenziali⁵².

Di altre pronunce si disse nella *Relazione* dello scorso anno⁵³.

⁴⁸ Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 20 luglio 2004, n. 9/P.

⁴⁹ Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 26 ottobre 2004, n. 11/P.

⁵⁰ Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 21 dicembre 2004, n. 13/P.

⁵¹ Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 7 luglio 2004, n. 7/P.

⁵² Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 17 marzo 2005, n. 2/P.

⁵³ Vol. I, cap. V, par. 5.

Tabella 1

XIV LEGISLATURA — DISEGNI

— DOCUMENTI

COMPETENZA					RESIDUI ANNI PRECEDENTI						CASSA			RIEPILOGO						
PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)			
	TOTALE	Residui stanz. nuova form.	EFFETTIVI																	
		(Lett. F)	Residui propri nuova form.	(Lett. C)	Pagamenti															
a	b = c + d + e	c	d	e	f = a - b	g = c + d	h = i + l	i	j	m	n = o + p	o	p	q = h - (m + n)	r	s = e + m	t = u + v	u = c + o	v = d + p	z = f + q

SPESA PER IL PERSONALE STATALE - dati assoluti

SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente

N.B.: Per gli anni dal 1997 al 1999 sono stati considerati i dati della categoria II per intero; per il 2000 e il 2002, 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 le categorie III (IRAP) e la sottocategoria relativa alle misioni della categoria II (consumi intermedi).

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati B.G.S.

ONERI PER IL RINNOVO DEI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO DEL PUBBLICO IMPIEGO
STIMA 2005

(in milioni di euro)

CONTRATTI	Previsione di spesa con stipula di tutti i ccnl entro il 2005	Minor onere 2005 per slittamento al 2006 dei ccnl relativi al biennio 2004-2005
Primo biennio 2002-2003: Dirigenza	3.224,32	
Primo biennio 2002-2003: Personale non dirigenziale	502,61	
Personale di diritto pubblico (quota 2005 e risorse aggiuntive)	1.129,00	
Magistratura	49,00	
Secondo biennio 2004-2005: Dirigenza e personale non dirigenziale del settore statale	3.292,00	3.292,00
Secondo biennio 2004-2005: Dirigenza e personale non dirigenziale del settore non statale	3.932,00	3.932,00
T O T A L E	12.128,93	7.224,00

(*) L'importo di 503 milioni è costruito come segue:

365 milioni, per il rinnovo del ccnl relativo al personale non dirigenziale del comparto università per il biennio 2002-2003, stipulato il 31 gennaio 2005;

51 milioni, per il rinnovo del ccnl relativo al personale non dirigenziale del comparto delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, biennio 2002-2003 stipulato il 16 febbraio 2005;

86 milioni, quale stima dell'onere connesso alla stipula (non ancora intervenuta) del ccnl relativo al personale degli enti di ricerca e sperimentazione per il biennio 2002-2003.

Tabella 3

Retribuzioni per Ula e Indicatori di riferimento
Bienni 2000-2001 e 2002-2003 (variazioni percentuali nel periodo)

SETTORE	Biennio 2000-2001	Biennio 2002-2003
Retribuzioni di fatto		
Amministrazioni centrali	4,1	10,2
Amministrazioni locali	13,8	5,4
Enti di previdenza	20,1	15,7
Pubblica amministrazione	8,5	8,2
Retribuzioni contrattuali di competenza (a)		
Ministeri	4,9	6,3
Agenzie fiscali (b)	-	5,8
Presidenza del Consiglio dei ministri (b)	-	6,9
Enti pubblici non economici	3,7	5,8
Regioni ed autonome locali	4,2	5,8
Servizio sanitario nazionale	5,1	8,5
Ricerca	4,6	0,0
Scuola	9,1	6,3
Università	4,6	5,3
Forze dell'ordine	6,0	5,4
Militari-Difesa	5,8	5,3
Attività dei vigili del fuoco (c)	...	4,4
Personale non dirigente	6,4	6,4
Area 1	15,8	0,0
Area 2	7,6	7,4
Area 3	21,8	0,3
Area 4	19,9	0,2
Area 5	24,7	0,0
Ricerca	6,6	0,0
Dirigenti contrattualizzati	18,9	0,6
Università	4,7	7,1
Forze dell'ordine	27,4	9,2
Militari-Difesa	21,2	9,7
Magistrati	6,9	8,6
Dirigenti non contrattualizzati	6,7	7,8
Totale Pubblica amministrazione	7,8	5,7
Indicatori di riferimento		
Foi (d)	5,3	4,8
Tip (e)	4,0	3,1

Fonte: Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2004*, Roma, 2005, p. 235.

(a) Per il calcolo delle variazioni sono stati utilizzati i dati in base 1995 per le variazioni dal 1995 al 2001 e quelli in base 2000 per il 2002 e 2003.

(b) Scorporati dal contratto dei ministeri (G.U. 30 dicembre 2002).

(c) Non presente nell'insieme dei contratti monitorati per l'anno 2000 (serie in base 1995).

(d) Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati compresi i tabacchi.

(e) Tasso d'inflazione programmato.

Tabella 4

**Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche
e retribuzioni lorde pro-capite**
Anni 2001-2004

(in milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004
Amministrazioni centrali				
Redditi da lavoro dipendente	73.490	76.598	82.245	80.708
- <i>Retribuzioni lorde</i>	49.522	51.497	54.871	54.051
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	23.968	25.101	27.374	26.657
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.995,1	2.001,2	2.002,0	1.998,6
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	36.835	38.276	41.081	40.382
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	24.822	25.733	27.408	27.044
Amministrazioni locali				
Redditi da lavoro dipendente	54.636	56.844	58.291	64.118
- <i>Retribuzioni lorde</i>	41.383	43.175	44.316	48.814
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	13.253	13.669	13.975	15.304
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.454,4	1.474,7	1.476,3	1.472,7
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	37.566	38.546	39.485	43.538
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	28.454	29.277	30.018	33.146
Enti di previdenza				
Redditi da lavoro dipendente	2.958	2.981	3.334	3.422
- <i>Retribuzioni lorde</i>	1.748	1.857	2.046	2.177
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	1.210	1.124	1.288	1.245
Unità di lavoro (migliaia di unità)	56,6	57,0	56,5	55,6
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	52.261	52.298	59.009	61.547
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	30.883	32.579	36.212	39.155
Totale Amministrazioni pubbliche				
Redditi da lavoro dipendente	131.084	136.423	143.870	148.248
- <i>Retribuzioni lorde</i>	92.653	96.529	101.233	105.042
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	38.431	39.894	42.637	43.206
Unità di lavoro (migliaia di unità)	3.506,1	3.532,8	3.534,8	3.526,9
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	37.387	38.616	40.701	42.034
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	26.426	27.324	28.639	29.783

Fonte: Istat, marzo 2005.

Tabella 5

**PUBBLICO IMPIEGO - SETTORE STATALE
DISTRIBUZIONE PER AREE GEOGRAFICHE**

ANNO	Area Geografica	Intero settore	%	Al netto di Forze armate e Polizia	%	Al netto di Istruzione	%	Al netto di Forze armate, Polizia e Istruzione	%
2000	Nord	712.046	35,2	488.083	34,6	301.221	33,4	77.258	26,6
	Centro	530.328	26,2	347.738	24,7	296.173	32,8	113.583	39,1
	Sud	765.782	37,9	567.743	40,3	291.326	32,3	93.287	32,1
	Estero	14.409	0,7	6.465	0,5	14.409	1,6	6.465	2,2
	TOTALE	2.022.565	100	1.410.029	100	903.129	100	290.593	100
2001	Nord	708.638	35,7	496.471	35,2	290.175	33,8	78.008	27,6
	Centro	512.260	25,8	342.805	24,3	275.828	32,1	106.373	37,6
	Sud	759.139	38,2	567.048	40,2	284.380	33,1	92.289	32,7
	Estero	7.650	0,4	5.979	0,4	7.645	0,9	5.974	2,1
	TOTALE	1.987.687	100	1.412.303	100	858.028	100	282.644	100
2002	Nord	694.925	35,0	494.569	35,2	275.975	32,1	75.619	27,2
	Centro	524.865	26,4	340.023	24,2	289.437	33,7	104.595	37,6
	Sud	758.117	38,2	564.112	40,1	285.348	33,2	91.343	32,9
	Estero	9.136	0,5	6.440	0,5	9.136	1,1	6.440	2,3
	TOTALE	1.987.043	100	1.405.144	100	859.896	100	277.997	100
2003	Nord	679.532	34,3	474.301	34,1	279.371	32,4	74.140	27,1
	Centro	528.494	26,7	340.317	24,5	290.148	33,7	101.971	37,3
	Sud	762.832	38,5	569.184	40,9	284.386	33,0	90.738	33,2
	Estero	8.011	0,4	6.459	0,5	8.011	0,9	6.459	2,4
	TOTALE	1.978.869	100	1.390.261	100	861.916	100	273.308	100

N.B. Il dato relativo alla distribuzione per area geografica della Polizia di Stato per il triennio 2000-2002 è stimato sulla base di quello risultante, per il 2003, dalla tavola 10 del Conto annuale RGS-Igop.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto annuale 2003.

Tabella 6

*Personale del settore statale a tempo indeterminato
distribuito per regioni e all'estero
(unità al 31 dic. 2003)*

Regione	Dipendenti statali		Popolazione regionale		Rapporto Dipendenti/Popolazione	
	valori assoluti	% su totale	valori assoluti	% su totale	n. abitanti per dipendente	n. dipendenti per 100 abitanti
Valle d'Aosta	3.971	0,3%	122.040	0,2%	31	3,3
Piemonte	115.013	5,8%	4.270.215	7,4%	37	2,7
Lombardia	208.610	10,6%	9.246.796	16,0%	44	2,3
Liguria	59.025	3,0%	1.577.474	2,7%	27	3,7
Veneto	123.163	6,1%	4.642.899	8,0%	38	2,7
Trentino-Alto Adige	14.461	1,4%	962.464	1,7%	67	1,5
Friuli-Venezia Giulia	44.583	2,4%	1.198.187	2,1%	27	3,7
Emilia Romagna	110.706	5,8%	4.080.479	7,0%	37	2,7
NORD	679.532	35,3%	26.100.554	45,1%	38,4	2,6
Toscana	113.983	5,8%	3.566.071	6,2%	31	3,2
Umbria	30.554	1,6%	848.022	1,5%	28	3,6
Marche	48.535	2,4%	1.504.827	2,6%	31	3,2
Lazio	286.828	14,7%	5.205.139	9,0%	18	5,5
Abruzzo	48.594	2,4%	1.285.896	2,2%	26	3,8
CENTRO	528.494	27,0%	12.409.955	21,4%	26,9	4,3
Campania	221.637	11,1%	5.760.353	10,0%	26	3,8
Molise	14.410	0,7%	321.697	0,6%	22	4,5
Puglia	157.421	7,6%	4.040.990	7,0%	26	3,9
Basilicata	24.797	1,2%	597.000	1,0%	24	4,2
Calabria	86.479	4,2%	2.011.338	3,5%	47	4,3
Sicilia	188.816	9,0%	5.003.262	8,6%	26	3,8
Sardegna	69.272	3,5%	1.643.096	2,8%	24	4,2
SUD	762.832	37,4%	19.377.736	33,5%	27,9	3,9
Ester	8.011	0,4%				
TOTALE/Media	1.978.869	100%	57.888.245	100%	32	3,5

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti sui dati del Conto annuale 2003.

PAGINA BIANCA

Capitolo VIII

L'attività contrattuale

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche:** *2.1 Valutazioni di ordine finanziario e contabile; 2.2 Profili istituzionali; 2.3 Rilevanza della disciplina europea per l'attività contrattuale della pubblica amministrazione; 2.4 Finanza di progetto.*
- 3. L'assetto normativo intervenuto nel più recente periodo:** *3.1 Nota introduttiva; .*
- 4. Linee desumibili dalla programmazione economico-finanziaria.**
- 5. Notazioni di ordine finanziario, contabile e gestionale:** *5.1 Considerazioni in ambito di principi e assetti contabili; 5.2 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato.*
- 6. Profili innovativi:** *6.1 La centralizzazione degli acquisti in relazione ai risparmi di spesa e al livello tecnologico dei prodotti; 6.2 L'attività del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione – C.N.I.P.A.*
- 7. I riflessi nella materia contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche dell'attività di controllo della Corte dei conti.**
- 8. Aspetti emergenti dalle attribuzioni delle autorità indipendenti;** *8.1 L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato; 8.2 L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.*

1. Considerazioni di sintesi.

1.1 L'attività contrattuale della PA, soprattutto nel settore della gestione dei servizi, ha rappresentato uno dei punti di maggiore trasformazione del sistema amministrativo del nostro Paese. In questo contesto viene, ora, a collocarsi la direttiva n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, con la quale si è compiuta l'opera di armonizzare le norme a livello comunitario per gli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

In proposito sono da enucleare tre fini fondamentali, sottesi alla direttiva stessa:

- la semplificazione e la razionalizzazione della normativa, con il miglioramento delle disposizioni e la ricomprensione 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.

1.2 Sussistono talune iniziative per attuare una rinnovata costruzione di disposizioni legislative o regolamentari. La materia che si radica su un vastissimo complesso di norme (la c.d. "legge Merloni") – frutto di lunga elaborazione ed andato a regime soltanto dal 1 gennaio 2001 – è stata peraltro fortemente incisa dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 ("legge obiettivo") per la realizzazione delle grandi opere pubbliche di interesse strategico. L'ampia delega ivi conferita al Governo ha comportato poi 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.

Non è, quindi, agevole l'introduzione, in tempi ravvicinati, di "nuove" significative: vanno comunque emergendo soggetti sostanzialmente nuovi nel panorama delle opere pubbliche, come il promotore, il general contractor, il concessionario in veste rinnovata, con conseguente necessità di adottare una disciplina specifica.

1.3 Viene confermata la obiettiva difficoltà a conseguire effettivi risparmi con gli adottati interventi (riduzioni di stanziamenti, stipula di convenzioni, razionalizzazione degli acquisti) a causa della insufficiente selettività delle misure di contenimento, che hanno finito per incidere negativamente sul funzionamento delle strutture, senza pervenire alla auspicata soppressione permanente di spese non necessarie.

1.4 Si ravvisa, in termini generali, un orientamento dell'azione di Governo volta a sostenere fortemente l'efficacia degli interventi infrastrutturali, con emersione – non indifferente – di problematiche derivanti dalla realizzazione delle grandi opere pubbliche relative agli aspetti procedurali, finanziari, di valutazione economica d'insieme, di incidenza sul tessuto sociale, di rispetto delle regole della concorrenza.

In proposito viene in evidenza l'attuale configurazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con connessi nuovi assetti organizzativi e accorpamenti di funzioni svolte in precedenza da dicasteri diversi; così pure rilevano la mutazione in forma societaria dell'ANAS;

la dinamica evolutiva di altre aziende e di altri enti pubblici; la trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti.

2. Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.

La materia degli investimenti e delle opere pubbliche, e della connessa attività contrattuale, viene considerata – per gli aspetti di interesse generale – sotto diverse angolazioni che sono sostanzialmente da ricondurre a quattro ambiti: valutazione di ordine finanziario e contabile, profili istituzionali, rilevanza della disciplina europea e aspetti desumibili dalla finanza di progetto.

2.1 Valutazioni di ordine finanziario e contabile.

Occorre premettere che la manovra correttiva di metà anno ha inciso, in modo significativo, sulle dotazioni della categoria II (consumi intermedi); tale categoria peraltro – alla quale occorre riferirsi dopo la soppressione della ex categoria IV (acquisti di beni e servizi) – è contraddistinta da notevole eterogeneità, ma è oggetto di indispensabili considerazioni per valutare con attendibile fondamento le risorse finanziarie destinate all'acquisto di beni e servizi, che trovano – appunto – la corrispondenza sostanziale nella voce “consumi intermedi”.

In proposito va soltanto ricordato, come già detto, che le dotazioni in questione sono state restrittivamente quantificate in sede di previsioni iniziali.

Stante quanto sopra, è da porre in luce che la manovra non ha avuto apprezzabili riflessi nel consuntivo 2004 (impegni per 13.769 milioni e pagamenti per 13.342 milioni), che dà contezza di impegni in modestissima crescita (+0,6 per cento) e di una riduzione dei pagamenti per circa il 3 per cento.

Rimanendo nel novero della categoria II nella sua interezza, è da dire pertanto che le misure introdotte, in più anni, con le manovre di correzione non hanno conseguito i risultati attesi. Ciò è avvalorato dalla circostanza che gli impegni sono ancora prossimi al livello raggiunto nel 2001 (14.002 milioni) ed i pagamenti risultano appena sopra l'importo dello stesso anno (13.335 milioni).

Tale quadro è da riconnettere, sostanzialmente, all'incremento della voce maggioritaria “acquisto di servizi effettivi” (+9,2 e +4,8 per cento) che, con 11.333 e 10.644 milioni, supera nettamente i valori segnati nel 2001 (9.635 e 9.163 milioni), precisando che percentuali e importi si riferiscono – rispettivamente – agli impegni e ai pagamenti.

L'incidenza delle misure correttive emerge invece se si considera l'aggregato “acquisto di beni” della categoria II - consumi intermedi (2.300 e 2.563 milioni in termini di impegni e pagamenti), in forte calo rispetto al 2003 (3.137 milioni quanto ad impegni e 3.443 milioni quanto ai pagamenti).

All'interno di tale aggregato è significativo rilevare il decremento degli oneri per “beni di consumo” (1.415 e 1.407 milioni per gli impegni e i pagamenti, in diminuzione rispettivamente di -18 e -18,9 per cento tra il 2004 e il 2003).

Per completare le valutazioni di ordine economico-finanziario e contabile è utile fare anche riferimento al quadro che può dedursi dal livello di contabilità nazionale.

Qui si nota un risultato favorevole conseguito in materia di consumi intermedi (-0,3 per cento) che si presta ad una lettura non univoca, ripetendosi ancora la “forbice” tra una riduzione consistente (-13,5 per cento) degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni centrali (nonostante un andamento degli impegni di spesa riferibili al rendiconto dello Stato che non mostra rilevazioni significative) e, invece, una dinamica sostenuta dei consumi di regioni, province e comuni (5,5 per cento). In accelerazione risultano, poi, gli acquisti di beni e servizi da produttori che operano sul mercato, voce di spesa che contabilizza essenzialmente le spese per farmaci e i costi delle convenzioni sanitarie.

Sempre in termini di contabilità nazionale, può essere ricordato conclusivamente l'andamento della spesa in conto capitale, che è suscettibile di fornire elementi di giudizio in ordine all'attività contrattuale.

Tale andamento, che dà contezza di un -4,1 per cento per il complesso delle amministrazioni pubbliche, costituisce però un indicatore sintetico sostanzialmente privo di significato economico, in quanto risultato dell'evoluzione effettiva della spesa ma anche della contabilizzazione di poste di notevoli dimensioni, quali le dismissioni immobiliari e i conferimenti di capitale ad aziende in perdita. In particolare, gli investimenti fissi lordi segnerebbero un aumento di solo il 2,1 per cento nel 2004, a fronte di un incremento del 43,6 per cento nel 2003 e di una flessione del 21,3 per cento nel 2002: in realtà tale anomalo andamento rivela l'esito delle vendite di immobili effettuate nel triennio dalle amministrazioni pubbliche sia nella forma delle cessioni dirette che utilizzando cartolarizzazioni o altre operazioni finanziarie.

2.2 Profili istituzionali.

Sui profili istituzionali interessanti l'attività contrattuale della pubblica amministrazione si è già detto che vengono in evidenza – preliminarmente - la configurazione del Ministero delle

infrastrutture e dei trasporti, con connessi nuovi assetti organizzativi e accorpamenti di funzioni svolte in precedenza da dicasteri diversi; la mutazione in forma societaria dell'ANAS; la dinamica evolutiva di altre aziende e di altri enti pubblici; la trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti. Le conseguenti innovazioni, soprattutto le più significative dei nuovi assetti, sono già avvertite nell'anno 2004, malgrado le inevitabili vischiosità degli adeguamenti funzionali dei moduli operativi.

Una notazione particolare attiene alle attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in ordine alle quali va sottolineata la centralità di competenze istituzionali, potenzialmente idonee a garantire efficienza nell'impiego delle risorse disponibili (nonché efficacia nel conseguimento degli obiettivi e trasparenza nello svolgimento dell'azione amministrativa). Il dicastero infatti è sempre più chiamato a sviluppare – con direttive ed adeguati atti di indirizzo – i nuovi principi del monitoraggio dei bisogni, della verifica e del confronto delle soluzioni, degli studi di fattibilità per una adeguata programmazione (prevedendo - in ordine a quest'ultima - le priorità e i tempi di attuazione); in tal modo dovrebbe dispiegarsi con maggior coerenza l'attività contrattuale della amministrazione, la quale proprio nella gestione degli appalti pubblici deve continuamente qualificarsi.

Un ulteriore profilo istituzionale è desumibile dalla legge obiettivo n. 443 del 2001 la quale postula, per gli aspetti strutturali e operativi, l'affermazione di un ruolo di particolare rilievo del CIPE, come anche presuppone il conferimento di funzioni significative al già citato Ministero delle infrastrutture, che è appunto deputato a svolgere importanti compiti istruttori, di indirizzo e di supporto nei confronti dello stesso CIPE.

Nel senso sopraindicato fornisce elementi confermativi la deliberazione del CIPE n. 21 del 29 settembre 2004 (ripartizione delle risorse per l'accelerazione del primo programma delle infrastrutture strategiche), dalla quale sembra delinearsi una impostazione volta ad accelerare la realizzazione delle opere pubbliche mediante misure idonee a generare ricadute positive in termini di modernizzazione e di sviluppo del Paese, anche in linea con le esigenze di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale.

Al riguardo va segnalato che le infrastrutture pubbliche e private, e gli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, vengono individuati dal Governo attraverso un programma formulato secondo criteri ed indicazioni procedurali che, nella sostanza, demanda al CIPE l'approvazione del programma stesso, finalizzato ad una prima concreta applicazione della legge obiettivo.

Un profilo istituzionale emerge, ancora, dal primo programma delle infrastrutture strategiche perché prevede espressamente – come si evince dall'attività del CIPE - interrelazioni

e sinergie tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio (DICOTER). In particolare viene in luce l'attività dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) per la concreta cognizione degli interventi previsti nel Programma delle Infrastrutture Strategiche - PIS - finalizzato a identificare, nell'ambito degli interventi localizzati nel Mezzogiorno, quelli suscettibili di registrare un avanzamento e una capacità di spesa significativa nel biennio 2004-2005 e pertanto da considerarsi eleggibili a finanziamento con risorse aggiuntive.

Altro profilo istituzionale di sicuro interesse è desumibile dalla complessità dei rapporti Stato-Regioni in materia di governo del territorio.

Nell'ultimo biennio, infatti, ha assunto sempre maggiore rilievo il tema su cui si è incentrato il conflitto Stato-Regioni radicato sulla "Legge obiettivo" (la citata n. 443 del 2001) e su alcuni altri provvedimenti connessi. Al riguardo le Regioni hanno ravvisato - con 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, promuovendo il conseguente intervento della Corte Costituzionale chiamata ad esaminare alcuni snodi, molto delicati, dei rapporti istituzionali.

2.3 Rilevanza della disciplina europea per l'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

L'Unione europea, nel più recente periodo, ha maturato l'assoluta consapevolezza che gli appalti pubblici costituiscono uno dei settori strategici del mercato unico e il contesto indispensabile per creare occupazione, favorire lo sviluppo delle imprese europee, migliorare la qualità dei servizi pubblici.

La Corte nella precedente relazione ha già messo in evidenza che l'anno 2003 ed i primi mesi del 2004 hanno concluso una fase cruciale per attuare nuove strategie, con l'adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo del cosiddetto "pacchetto legislativo" relativo agli appalti pubblici: si tratta di 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 interessa la materia dell'attività contrattuale dell'amministrazione, va precisato che con la direttiva n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e