

Tavola 4

Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche e retribuzioni lorde pro - capite.**Anni 2002 - 2005 (valori in milioni di euro salvo diversa indicazione)**

Sottosettori	2002	2003	2004	2005	Var 05/02
Amministrazioni centrali					
Redditi da lavoro dipendente	77.098	82.535	83.589	88.569	14,9
- <i>Retribuzioni lorde</i>	51.875	55.186	56.363	60.088	15,8
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	25.223	27.349	27.226	28.481	12,9
Unità di lavoro (migliaia di unità)	2.035	2.048	2.039	2.032	-0,1
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	37.879	40.292	40.993	43.579	15,0
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	25.486	26.941	27.641	29.565	16,0
Amministrazioni locali					
Redditi da lavoro dipendente	57.542	58.880	62.909	63.937	11,1
- <i>Retribuzioni lorde</i>	43.309	44.408	47.538	48.329	11,6
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	14.233	14.472	15.371	15.608	9,7
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.502	1.511	1.517	1.516	0,9
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	38.308	38.965	41.467	42.180	10,1
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	28.832	29.388	31.335	31.883	10,6
Enti di previdenza					
Redditi da lavoro dipendente	2.981	3.334	3.111	3.027	1,5
- <i>Retribuzioni lorde</i>	1.857	2.046	1.990	1.911	2,9
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	1.124	1.288	1.121	1.116	-0,7
Unità di lavoro (migliaia di unità)	57	59	58	58	1,2
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	52.115	56.508	53.271	52.280	0,3
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	32.465	34.678	34.075	33.005	1,7
Totale Amministrazioni pubbliche					
Redditi da lavoro dipendente	137.621	144.749	149.609	155.533	13,0
- <i>Retribuzioni lorde</i>	97.041	101.640	105.891	110.328	13,7
- <i>Contributi sociali a carico del datore di lavoro</i>	40.580	43.109	43.718	45.205	11,4
Unità di lavoro (migliaia di unità)	3.595	3.619	3.615	3.606	0,3
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	38.284	40.002	41.390	43.131	12,7
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	26.996	28.089	29.295	30.595	13,3

Fonte: ISTAT, *Conti e aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche, Statistiche in breve*

Tavola 5

Costo del personale - categoria I
bilancio dello stato - serie storica 2002-2005

(in milioni)

sub-categorie	2002				2003				% scostamento 2002/2003			
	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cassa	pagato totale	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cass	pagato totale	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cass	pagato totale
retribuzioni lorde in denaro	50.758,62	50.004,61	51.572,07	47.926,57	52.063,64	53.334,93	52.170,34	52.177,77	2,57	6,66	1,16	8,87
retribuzioni in natura	708,18	618,31	787,05	650,05	776,97	759,85	770,45	721,40	9,71	22,89	-2,11	10,98
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	20.516,47	20.847,82	20.608,43	20.748,28	22.557,39	21.827,00	23.161,32	23.039,30	9,95	4,70	12,39	11,04
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.557,96	1.585,24	1.561,88	1.656,35	1.346,96	1.465,82	1.353,89	1.547,19	-13,54	-7,53	-13,32	-6,59
totale categoria I	73.541,23	73.055,98	74.529,44	70.981,25	76.744,96	77.387,60	77.456,01	77.485,66	4,36	5,93	3,93	9,16

sub-categorie	2004				% scostamento 2003/2004			
	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cassa	pagato totale	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cass	pagato totale
retribuzioni lorde in denaro	54.702,79	54.785,60	55.531,26	52.369,25	5,07	2,72	6,44	0,37
retribuzioni in natura	798,86	782,70	826,19	781,63	2,82	3,01	7,23	8,35
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	23.080,60	22.703,08	23.489,89	22.731,02	2,32	4,01	1,42	-1,34
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.103,43	1.215,10	1.103,45	1.212,96	-18,08	-17,10	-18,50	-21,60
totale categoria I	79.685,68	79.486,48	80.950,78	77.094,87	3,83	2,71	4,51	-0,50

sub-categorie	2005				% scostamento 2004/2005			
	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cassa	pagato totale	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cass	pagato totale
retribuzioni lorde in denaro	57.169,66	56.704,18	57.641,11	54.058,39	4,51	3,50	3,80	3,23
retribuzioni in natura	828,92	812,04	810,92	750,39	3,76	3,75	-1,85	-4,00
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	23.627,02	23.172,86	23.803,26	23.235,40	2,37	2,07	1,33	2,22
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	974,84	1.053,74	976,67	1.051,60	-11,65	-13,28	-11,49	-13,30
totale categoria I	82.600,44	81.742,81	83.231,96	79.095,78	3,66	2,84	2,82	2,60

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

Tavola 6

Anno 2004. Costo del lavoro riferito al personale delle Pubbliche Amministrazioni			
COMPARTO	2003	2004	Variazione % 2004/2003
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	33.154.182.801	35.966.558.991	8,48
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.631.473.678	3.468.392.706	- 4,49
ENTI DI RICERCA	1.088.614.834	1.095.841.032	0,66
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	22.461.367.276	25.235.296.348	12,35
MINISTERI, AGENZIE, PRESIDENZA	10.079.350.378	7.544.583.462	
AGENZIE FISCALI		2.650.833.451	
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI		256.871.227	
AZIENDE AUTONOME	1.253.096.575	1.377.636.496	9,94
SCUOLA E A.F.A.M.	39.425.496.397	38.883.005.083	- 1,38
UNIVERSITA'	7.249.943.800	7.500.596.838	3,46
CORPI DI POLIZIA	13.954.367.320	14.553.069.473	4,29
FORZE ARMATE	7.327.579.043	6.733.995.918	- 8,10
MAGISTRATURA	1.410.917.791	1.537.466.198	8,97
DIPLOMATICI E PREFETTI	405.881.133	393.076.161	- 3,15
AUTORITA' INDIPENDENTI	89.555.010	134.545.270	50,24
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	330.221.399	271.070.618	- 17,91
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	127.730.301	194.972.075	52,64
Totale	141.989.777.736	147.797.811.347	4,09

Fonte: Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

Tavola 7

	ANNO 2001				ANNO 2002				ANNO 2003				ANNO 2004				ANNO 2005 Attuazione art. 1 - comma 93 - L.F. n. 311/2004 ed eventuali provvedimenti successivi			Differenze POSTI 2001/2005		Differenze POSTI 2004/2005		Differenza %	
AMMINISTRAZIONE	I FASCIA		II FASCIA		I FASCIA		II FASCIA		I FASCIA		II FASCIA		I FASCIA		II FASCIA		ORGANICO			ORGANICO		ORGANICO		ORGANICO	
	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	I FASCIA	II FASCIA	RIFERIMENTI	I FASCIA	II FASCIA	I FASCIA	II FASCIA	I FASCIA	II FASCIA
Ministero Affari Esteri	10	7	67	43	10	8	67	48	10	8	67	47	10	7	67	44	10	63	NOTA 1	0	-4	0	-4	0	-5,97
Ministero Ambiente	11	9	56	26	11	13	56	31	8	9	62	37	8	9	62	43	8	60	NOTA 2	-3	4	0	-2	0	-3,23
Ministero Attività Produttive	19	14	202	193	19	20	202	180	19	17	202	175	19	15	202	165	19	183	NOTA 3	0	-19	0	-19	0	-9,41
Ministero Beni Culturali	12	12	263	231	12	20	263	238	12	18	263	225	35	35	247	204	35	229	NOTA 4	23	-34	0	-18	0	-7,29
Ministero Difesa	13	7	197	171	13	9	197	174	13	9	197	178	14	11	198	164	14	198	NOTA 5	1	1	0	0	0	0
Ministero Economia e Finanze	86	95	1066	951	89	106	1092	923	89	97	1082	915	89	96	1065	886	89	1068	NOTA 6	3	2	0	3	0	0,28
Ministero Giustizia	42	14	848	379	42	27	848	427	42	28	848	418	42	28	848	407	57	964	NOTA 7	15	116	15	116	35,71	13,68
Ministero Interno	4	4	187	183	4	4	187	176	4	2	187	170	4	2	199	172	4	249	NOTA 8	0	62	0	50	0	25,13
Ministero Istruzione	37	30	815	575	37	51	815	552	39	43	806	557	39	39	806	519	39	796	NOTA 9	2	-19	0	-10	0	-1,24
Ministero Politiche Agricole	9	6	114	77	9	6	114	69	9	6	114	62	9	7	114	66	13	93	NOTA 10	4	-21	4	-21	44,44	-18,42
Ministero Comunicazioni	8	8	55	45	8	7	55	47	8	7	55	44	10	9	52	43	10	50	NOTA 11	2	-5	0	-2	0	-3,85
Ministero Salute	15	15	587	191	15	17	587	188	15	17	587	196	16	17	548	183	19	523	NOTA 12	4	-64	3	-25	18,75	-4,56
Ministero Infrastrutture	57	53	321	280	57	62	321	273	57	60	321	267	57	64	310	267	57	310	NOTA 13	0	-11	0	0	0	0
Ministero Lavoro	30	31	270	200	30	29	270	199	30	26	270	184	29	26	268	175	29	262	NOTA 14	-1	-8	0	-6	0	-2,24
PCM	85	48	258	242	111	50	281	169	114	48	282	149	114	86	292	235	115	278	NOTA 15	28	24	1	-14	0,88	-4,79
Totale	438	353	5306	3787	467	429	5355	3694	469	395	5343	3624	495	451	5278	3573	518	5326		80	20	23	48	4,65	0,91
DIFFERENZE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE																				18,26%	0,37%				
INCREMENTO NEL QUINQUENNIO 2001/2005																				80	20				

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - IGOP

NOTE alla tavola 7
(1) I DATI COMPREDONO LE DOTAZIONI ORGANICHE ED I PRESENTI DEL MAE E DELL'ISTITUTO AGRONOMO PER L'OLTREMARE. RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004: DPCM MAE 06/10/2005 (I FASCIA 9 - II FASCIA 61); DPCM IST. OLTREMARE 15/9/2005 (I FASCIA 1 - II FASCIA 2).
(2) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 14/10/2005.
(3) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 20/10/2005.
(4) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 12/10/2005. SI PRECISA CHE L'INCREMENTO NELLA DOTAZIONE ORGANICA DI I FASCIA CHE SI RISCONTRA NELL'ANNO 2004 E' DOVUTO PER ALL'ISTITUZIONE DELLA STRUTTURA DIPARTIMENTALE DEL MINISTERO, PRIMA ARTICOLATO IN DIREZIONI GENERALI, NONCHE' ALL'ISTITUZIONE DI N. 17 DIREZIONI REGIONALI (D.P.R. 10/06/2004, N. 173).
(5) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 22/07/2005.
(6) I DATI SI RIEFERISCONO ALLA PROPOSTA DI RIDETERMINAZIONE (DPCM IN CORSO) - L'ORGANICO DEI DIRIGENTI DI I FASCIA NON COMPRENDE N. 13 UNITA' DI PERSONALE COLLOCATE FUORI RUOLO PER LO SVOLGIMENTO DI INCARICHI ISTITUZIONALI (D.L.VO N. 479/1994 E D.L.VO N. 165/1999)
(7) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM AMM.GIUD. 27/10/2005; D.P.C.M. ARCH.NOT. 14/11/2005; D.P.C.M. GIUST.MIN.14/11/2005; D.P.C.M AMM.PEN. IN CORSO. N.B.: LA DOTAZIONE ORGANICA ANNO 2005 COMPRENDE L'INCREMENTO DI N. 15 POSTI DI I FASCIA DOVUTO AL D. LGS. IN CORSO DI EMANAZIONE CONCERNENTE IL DECENTRAMENTO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 150/2005, E DI N. 141 POSTI IN RELAZIONE ALLA DEFINIZIONE DELLA NUOVA DOTAZIONE ORGANICA DELLA CARRIERA DIRIGENZIALE PENITENIZIARIA DI CUI AL D.L.VO N. 63/2006.
(8) I DATI SI RIFERISCONO ALLA PROPOSTA DI RIDETERMINAZIONE (DPCM IN CORSO) - N.B.: LA DOTAZIONE ORGANICA DI II FASCIA ANNO 2005 COMPRENDE ANCHE N. 30 POSTI DI II FASCIA RECATI IN AUMENTO DALLA L. 21/2/2006, N. 49.
(9) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 12/10/2005
(10) I DATI COMPREDONO LE DOTAZIONI ORGANICHE DEL MIPAF E DELL'ISPETTORATO CENTRALE REPRESSIONI FRODI. RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:MIPAF: D.P.R. n. 79/05 (I FASCIA 9- II FASCIA 69 DI CUI N. 4 POSTI SONO INDICATI IN VIA TRANSITORIA IN QUANTO SOPPRESSI PER COMPENSAZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 6 - COMMA 2 - DEL D.P.R. N. 79/2005) - ISP. FRODI D.P.C.M. 13/04/05 (I FASCIA 1 - II FASCIA 26). N.B.: LE DOTAZIONI ORGANICHE ANNO 2005 SONO STATE MODIFICATE DAL D.L. 115/05 CONV. IN L.168/05 E DAL D.L. 182/05 CONV. IN L. 231/05 CON INCREMENTO DI N. 3 POSTI (N. 1 MIPAF E 2 ISP.FRODI) I FASCIA E DIMINUZIONE DI N. 2 POSTI MIPAF II FASCIA. L'AUMENTO E' STATO COMPENSATO CON LA RIDUZIONE DELLA DOTAZIONE ORGANICA DELL'ISP.FRODI DI N. 10 POSTI NELLA POSIZIONE ECONOMICA C3.
(11) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004: DPCM 14/11/2005
(12) I DATI SI RIEFERISCONO ALLA PROPOSTA DI RIDETERMINAZIONE (DPCM IN CORSO) CHE RICOMPRENDE I POSTI DI CUI AL D.L.n..202/05 CONV. IN L.244/05 (AVIARIA).
(13) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 14/11/2005.
(14) DPCM 05/10/2005 - L'ORGANICO DEI DIRIGENTI DI I FASCIA NON COMPRENDE N. 14 UNITA' DI PERSONALE COLLOCATE FUORI RUOLO PER LO SVOLGIMENTO DI INCARICHI ISTITUZIONALI (D.lgs.. N. 479/1994)

Capitolo IX

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. Modifiche normative intervenute nel più recente periodo:** *3.1. Nota introduttiva.*
- 4. Tendenze della programmazione economico-finanziaria:** *4.1 Tendenze della programmazione economico-finanziaria.*
- 5. Notazioni di carattere finanziario, contabile e gestionale:** *5.1 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato. 5.2. Gli impegni. 5.3. I pagamenti ed i residui. 5.4. Elementi ricavabili dagli indicatori finanziari.*
- 6. Aspetti innovativi dell'attività contrattuale:** *6.1. La centralizzazione degli acquisti; 6.5. L'attività del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione – CNIPA.*
- 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. Il 2005 si presenta senza dubbio, in relazione alla materia dell'attività contrattuale pubblica, come l'anno in cui è maturato un profondo cambiamento nella normativa di settore, venuto a compimento con l'emanazione del d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), in vigore dal 1° luglio 2006. Il provvedimento normativo – che attua la delega al Governo di

adeguamento dell'ordinamento nazionale alle suddette direttive comunitarie contenuta nella legge comunitaria 2004 e di cui si dirà specificamente più oltre – ha abrogato, tra l'altro, la legge n. 109/1994 (legge quadro sui lavori pubblici), introducendo, rispetto al sistema previgente, numerose novità e cambiamenti.

Il principio ispiratore della nuova disciplina appare, in linea con l'orientamento di fondo della normativa comunitaria, quello dell'incremento della concorrenza.

Il buon funzionamento degli appalti pubblici rappresenta un fattore basilare della competitività del Paese (oltre che dell'intera economia europea, considerato l'imponente volume di risorse mobilitate). Fondamentale è dunque l'apertura alla concorrenza, mediante procedure di gara trasparenti ed adeguatamente pubblicizzate.

D'altra parte, la Pubblica amministrazione, mentre appare in grado di condizionare il mercato, quale acquirente di ingenti quantitativi di beni e servizi, può, attraverso la corretta gestione delle procedure di gara e dei relativi contratti, acquisire beni e servizi a prezzi migliori e dotarsi entro tempi congrui di opere ed infrastrutture. Da ultimo, ma non meno importante, può ben dirsi che l'andamento delle procedure di gara per i contratti pubblici – nonché il successivo monitoraggio – costituiscono un importante banco di prova, che consente di valutare le effettive capacità di programmazione e gestione delle Pubbliche amministrazioni.

Il nuovo codice degli appalti pone, quindi, necessariamente a base della disciplina della materia la salvaguardia dei fondamentali principi affermati in sede comunitaria (parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, concorrenza), attribuendo tuttavia nel contempo alle stazioni appaltanti strumenti di azione più flessibili, anche mediante l'introduzione di nuovi istituti, come specificato più oltre.

In tale contesto, certamente ancor più rilevante che in precedenza sarà il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ed in particolare quello dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (secondo la nuova denominazione introdotta dal decreto legislativo in oggetto, che rimarca appunto l'accresciuta sfera di intervento dell'organo).

1.2. La “regola del due per cento” introdotta dalla Legge Finanziaria per il 2005 ha consentito – pur se all'interno di un quadro articolato, che vede la spesa per consumi intermedi degli enti territoriali in crescita tuttora piuttosto sostenuta nel 2005, anche se in misura inferiore al 2004 – di contenere sostanzialmente la spesa per acquisti di beni e servizi delle Amministrazioni statali entro l'obiettivo programmato, il che sembra aver evitato i consueti effetti di “rimbalzo” dei provvedimenti limitativi adottati negli ultimi anni sugli esercizi successivi, puntualmente fino

ad ora verificatisi, con il ripristino dei precedenti livelli, ed il manifestarsi di fenomeni gestionali di carattere patologico, quali riconoscimenti di debito ed acquisizione di beni e servizi in assenza dei relativi impegni. Permangono, tuttavia, le perplessità già avanzate in generale negli anni passati dalla Corte, circa l'effettiva validità di limitazioni indiscriminate delle spese di carattere discrezionale¹.

1.3. Il ruolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella materia in esame continua ad essere centrale, in particolare per quanto riguarda il settore stradale, dopo la trasformazione dell'ANAS in S.p.A., a seguito della quale questa è ora titolare di un rapporto concessorio, regolato da una convenzione che prevede tra l'altro la pianificazione strategica delle attività. In questo contesto, il Ministero svolge funzioni di vigilanza e monitoraggio. Sempre in tema di concessioni autostradali, il MIT attua la vigilanza sull'attuazione del relativo sistema tariffario disposto dal CIPE.

In ordine al programma delle opere previste dalla legge n. 443/2001, il Ministero attua il monitoraggio della relativa realizzazione, in collaborazione con il MEF, sia direttamente che assicurando al CIPE il necessario supporto.

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

La materia dell'attività contrattuale, con particolare riferimento ad investimenti ed opere pubbliche, viene esaminata, con riguardo agli aspetti di interesse generale, sotto quattro profili: valutazioni di ordine contabile e finanziario, profili istituzionali, rilevanza della normativa comunitaria e problematiche attinenti alla finanza di progetto.

2.1. Valutazioni di ordine finanziario e contabile.

Va preliminarmente richiamata la disposizione contenuta nella Legge Finanziaria 2005 (legge n. 311/2004, comma 8 dell'articolo unico), con cui veniva stabilito il "tetto" del due per cento all'incremento delle spese con effetto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni, con riferimento alle previsioni iniziali di bilancio in termini di competenza e di cassa.

Questa nuova modalità di contenimento della spesa doveva servire a superare gli inconvenienti registrati – particolarmente con riguardo alla spesa per consumi intermedi – a

¹ Da ultimo, nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa delle SS.RR. in sede di controllo, relativa al periodo settembre-dicembre 2005.

seguito dei limiti della stessa per così dire “a valle”, posti dal decreto taglia-spesa del 2002 e dal d.l. 168 del 2004. Gli effetti di tali provvedimenti si erano infatti rivelati transitori, seguiti puntualmente nell’esercizio successivo alla loro adozione dal recupero dei precedenti livelli di spesa, oltre al diffuso verificarsi di comportamenti di gestione non regolari, quali riconoscimenti di debito e copertura “*ex post*” di obbligazioni sorte in dipendenza dell’indifferibile acquisizione di beni e servizi. L’introduzione della “regola del due per cento” sembra in effetti aver corretto questa situazione.

Per la categoria II (consumi intermedi) complessivamente considerata, infatti, il consuntivo 2005 mostra una contrazione rispetto all’esercizio precedente sia in ordine agli impegni (12,8 miliardi circa contro i 13,8 del 2004) che ai pagamenti (poco meno di 13 miliardi contro i 13,3 del 2004), (in discesa anche in confronto al 2003).

In particolare, la voce di spesa principale “acquisto di servizi effettivi” registra per gli impegni 10,9 miliardi circa (contro 11,3 miliardi nel 2004), e per i pagamenti 10,8 miliardi (10,6 nel 2004). Ancora più netto il dato relativo – sempre all’interno della categoria II – all’aggregato “acquisto di beni”: gli impegni sono passati dai 2,3 miliardi del 2004 a 1,8 miliardi nel 2005, e i pagamenti da 2,6 miliardi del 2004 a 2,1 miliardi del 2005. All’interno di detto aggregato, la spesa per beni di consumo è poi passata da 1,4 miliardi di impegni nel 2004 a 1,3 miliardi nel 2005, e da 1,4 miliardi di pagamenti nel 2004 a 1,3 miliardi nel 2005 (con un trend negativo ininterrotto dal 2002).

Quanto sopra osservato appare confermato anche sul piano della contabilità nazionale. Al riguardo, deve ricordarsi che attraverso la “regola del due per cento” (ripresa anche nel 2006, essendo ormai incorporata nelle previsioni di bilancio a legislazione vigente), viene operata una rideterminazione delle unità previsionali di base che tiene conto del livello di spesa dell’esercizio precedente, su cui aveva già inciso il d.l. n. 168/2004. Si tratta dunque di obiettivi di spesa molto stringenti, e dettati nella consapevolezza che le dotazioni di bilancio iniziali sono comunque destinate ad essere incrementate con il ricorso a fondi di riserva, o per effetto di specifici provvedimenti normativi. In conseguenza, lo scostamento tra i dati a consuntivo ed i limiti iniziali di bilancio non comporta necessariamente il non-rispetto del tetto del due per cento².

Ed infatti, la spesa per consumi intermedi dell’Amministrazione statale è aumentata nel 2005 del 2,1 per cento nel Conto economico dello Stato. Non altrettanto è a dirsi per la spesa di tale categoria delle Amministrazioni territoriali, che registra un incremento del 4,4 per cento

² Considerazioni già contenute nella Relazione Quadrimestrale citata alla nota 1).

(tuttavia in calo rispetto al dato del 2004, +7,5 per cento). In totale, la spesa per consumi intermedi delle Pubbliche amministrazioni è aumentata del 3,6 per cento (era cresciuta del 5,4 per cento nel 2004). In aumento – del 4,9 per cento, contro il 9 per cento del 2004 – anche la spesa per beni e servizi da produttori operanti sul mercato, che corrisponde essenzialmente alla spesa per farmaci e convenzioni sanitarie.

Infine, le spese in conto capitale mostrano nel 2005 una flessione del 4 per cento, che fa seguito ad un periodo di sensibili aumenti, nella media del 6 per cento annuo; la diminuzione degli investimenti risulta in particolare notevole (-7,2 per cento) per le Amministrazioni locali, con inversione del trend positivo degli anni precedenti (va avvertito che i suddetti dati sono al netto degli introiti provenienti da dismissioni immobiliari, contabilizzati nel conto delle Pubbliche amministrazioni a riduzione degli investimenti fissi lordi).

2.2. Profili istituzionali.

La valutazione degli aspetti istituzionali interessanti l'attività contrattuale pubblica non può prescindere da una disamina dell'assetto del Ministero delle infrastrutture e trasporti, nella prospettiva dell'evoluzione degli ultimi anni.

Per effetto della generale riforma dell'organizzazione del Governo contenuta nel d.lgs. n. 300/1999, il Ministero è stato ristrutturato, a seguito dell'accorpamento tra Ministero dei lavori pubblici e Ministero dei trasporti e della navigazione (a sua volta risultato della fusione del Ministero dei trasporti e di quello della marina mercantile).

La riforma, entrata in vigore nel 2001, è stata realizzata in ordine all'Amministrazione centrale, ma non a quella decentrata, in attesa della costituzione della Agenzia dei trasporti e delle infrastrutture, pure prevista dal ricordato d.lgs. n. 300/1999. Nel frattempo, sono ulteriormente intervenuti sull'organizzazione degli uffici del Ministero il d.lgs. n. 152/2003 ed il d.P.R. n. 184/2004.

Particolarmente complessa è risultata la riorganizzazione delle strutture periferiche dell'Amministrazione, attesa l'intrinseca diversità degli uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici e di quello dei trasporti e della navigazione (Provveditorati regionali alle opere pubbliche, organi dipendenti direttamente dal Ministro e dotati di autonomia contabile per il primo, Uffici provinciali della motorizzazione, gerarchicamente dipendenti a livello gestionale e contabile dal competente Direttore generale per il secondo).

Il ruolo del Ministero appare di tutto rilievo nello svolgimento delle funzioni di indirizzo e monitoraggio del sistema delle opere pubbliche, con riguardo anche alla relativa programmazione.

Quanto sopra è puntualmente riscontrato dalla considerazione della vigilanza svolta nei confronti dell'ANAS S.p.A.. La Legge Finanziaria per il 2002 ha previsto la trasformazione dell'Ente ANAS in società per azioni, poi avvenuta mediante il d.l. n. 138 del 8 luglio 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 178/2002. Da ciò è discesa l'instaurazione di un rapporto concessorio regolato da una convenzione, la quale prevede la stipula di un contratto di programma per la disciplina delle rispettive situazioni giuridiche ed una pianificazione strategica decennale.

In questo quadro, il Ministero, che ha avviato un sistema di monitoraggio dei programmi dell'ANAS, ha emanato direttive e formulato osservazioni sull'operato di quest'ultima, partecipando altresì alla definizione delle linee di pianificazione degli interventi della nuova società.

Altra importantissima funzione di vigilanza – sempre ricollegabile al sistema autostradale – è quella esercitata dal MIT, unitamente al Ministero dell'economia e finanze, sui rapporti concessori aventi ad oggetto appunto la gestione di autostrade, in relazione al rispetto dei criteri tariffari di ordine generale stabiliti dal CIPE, secondo le previsioni della legge n. 498/1992.

Discorso a parte merita l'attività di monitoraggio della realizzazione delle infrastrutture ed insediamenti strategici di cui alla legge n. 443/2001. Il d.lgs. n. 190/2002 ha al riguardo affidato importanti funzioni ad una Struttura tecnica di missione, da istituirsi presso il MIT. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 10 febbraio 2003 è stata appunto costituita tale Struttura, con il compito – nell'ambito del suddetto monitoraggio – di costituire e gestire una banca dati dei progetti inseriti nel Programma delle opere strategiche.

Lo stesso d.lgs. n. 190/2002 prevede che il MIT svolga attività di supporto al CIPE per la vigilanza sulla realizzazione del Programma, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, che agisce nella specie per mezzo dell'Unità tecnica finanza di progetto, riorganizzata con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 162 del 23 maggio 2003. Sempre a supporto del CIPE, opera altresì il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (nato nel 1997, in sede di accorpamento dei Ministeri del tesoro e del bilancio, dall'unificazione di due strutture esistenti presso le due Amministrazioni). Il Nucleo è articolato in due unità operative, rispettivamente per la valutazione (UVAL) e la verifica (UVER) degli investimenti pubblici.

Il ruolo del CIPE nel sistema previsto dalla ricordata legge n. 443/2001 appare determinante. In particolare, attraverso le deliberazioni da questo assunte per l'approvazione delle opere, è possibile seguire lo stato di avanzamento del Programma. Nel corso del 2004, il CIPE aveva prodotto un numero di delibere leggermente superiore a quelle del biennio

precedente: 44 contro le 42 del 2002-2003. Peraltro, dal maggio 2004 all'aprile 2005 il CIPE ha deliberato 52 volte, il che sembra denotare un'accelerazione dell'attività dell'organo.

Il d.l. del 18 maggio 2006 n. 181 ha da ultimo inciso, in modo rilevante, sull'assetto dell'Amministrazione, creando due distinte entità ministeriali con competenze rispettivamente sulle infrastrutture e sui trasporti. La Corte si riserva peraltro di esaminare tale provvedimento in occasione della prossima Relazione.

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

Come già messo ampiamente in rilievo nella passata Relazione, il 2004 ha rappresentato, per la normativa comunitaria in materia di mercato interno, un anno cruciale. E' stato infatti adottato – secondo quanto si ricorda in altra parte della Relazione – il cosiddetto “pacchetto legislativo” sugli appalti pubblici, contenuto in due direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, la n. 2004/18/CE e la n. 2004/17/CE, relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione, rispettivamente, degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori e degli appalti relativi ai settori c.d. “esclusi” (acqua, energia e trasporti).

L'entrata in vigore di tali provvedimenti (da cui sarebbe comunque conseguita, secondo consolidati principi in materia, la diretta applicabilità negli ordinamenti degli Stati membri anche in assenza di normativa nazionale di recepimento, attesa la loro portata generale e contenuto dettagliato) era fissata al 1 febbraio 2006. Di qui, come meglio specificato più avanti, l'esigenza di adottare tempestivamente le suddette norme di recepimento, contenute appunto nel d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006, in vigore dal 1 luglio 2006.

Più oltre, e nei limiti necessariamente imposti dalla cronologia descritta, sarà effettuata una sintetica disamina delle numerose e rilevanti innovazioni introdotte dal citato provvedimento. Può qui intanto notarsi, che il decreto legislativo in parola sottopone (salvi taluni specifici correttivi) al rispetto delle regole procedurali di base per l'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture ivi contenute, mutate dalle direttive suddette, anche i contratti di valor inferiore alle c.d. “soglie comunitarie”, oltre le quali scatta automaticamente l'obbligo di rifarsi alle procedure stesse.

Viene così normativamente risolto il problema delle regole applicabili agli appalti “sotto soglia”, materia che aveva registrato, nella precedente incertezza, non poche difficoltà nei rapporti con la Commissione europea. Come indicato dalla relazione della Corte sul precedente esercizio infatti, la Commissione stessa aveva segnalato al nostro Governo casi in cui stazioni appaltanti italiane avevano formulato bandi di gara per forniture sotto soglia in modo difforme

da quanto prescritto dalla normativa comunitaria. Di conseguenza, la Presidenza del Consiglio aveva anche emanato la circolare 29 aprile 2004, nella quale si invitava le stazioni appaltanti pubbliche ad assicurare comunque, nello svolgimento delle gare per l'affidamento di appalti, il rispetto dei generali principi, contenuti nel Trattato CEE, della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento, della libera prestazione di servizi, della parità di trattamento, della non discriminazione, del riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza.

L'atteggiamento giustamente intransigente assunto sul fronte comunitario in ordine all'applicazione delle regole sugli appalti è altresì confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Con una sentenza del 27 ottobre 2005 (causa C-187/04 e causa C-188/04), in un caso riguardante appunto l'Italia, la Corte è intervenuta sulle deroghe consentite dalla normativa comunitaria al principio della gara per la scelta del concessionario pubblico. Nella specie, erano state affidati – mediante convenzione direttamente stipulata, ed in assenza di bando – ad una società già concessionaria ulteriori lavori, ritenuti opere riconducibili al rapporto originario. Per contro, i giudici di Lussemburgo hanno accolto la tesi della Commissione (secondo cui si trattava di affidamento in concessione, pertanto soggetto alla disciplina procedurale dettata dalla direttiva n. 93/37), ricordando come le deroghe alle norme miranti a garantire l'efficacia dei diritti conferiti dal Trattato nel settore degli appalti pubblici debbano essere interpretate restrittivamente, dal che discende l'onere di dimostrare l'effettiva sussistenza delle eccezionali circostanze giustificanti la deroga a carico di chi intenda avvalersi di quest'ultima.

Altrettanto rigida appare la giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine ai casi di affidamento di lavori, servizi o forniture “*in house*” (ovvero ad enti totalmente controllati o partecipati dalla stazione appaltante), in cui non operano le generali regole sulle procedure di selezione del contraente. Nella recente sentenza del 10 novembre 2005 (causa C-29/04) viene infatti richiesta, per l'operatività della deroga, l'effettiva e reale sussistenza del totale controllo del soggetto affidatario da parte dell'appaltante.

Ancora, la Commissione ha iniziato una procedura nei confronti dell'Italia in un caso di acquisto di mezzi destinati alle Forze dell'ordine, effettuata in assenza di gara sulla base di asserite deroghe contenute nella normativa comunitaria per ragioni di sicurezza pubblica, sostenendo la carenza di dimostrazione di tale assunto.

Da ultimo, va ricordata la procedura intrapresa nei confronti del nostro Paese dalla Commissione la quale sostiene che il nostro ordinamento non prevede un ragionevole periodo tra la notifica dell'aggiudicazione di un appalto e la firma del relativo contratto, ritenuto invece necessario per consentire la sospensione o annullamento della procedura, in caso di violazione delle regole applicabili.

2.4. Finanza di progetto.

La modalità di esecuzione di opere pubbliche e la successiva concessione delle stesse su impulso e con capitali di soggetti privati, mediante una speciale procedura (*project financing*), era già disciplinata dalla legge n. 109/1994 sui lavori pubblici, con norme ora riprese dal recentissimo d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

Nonostante l'assoluta caratteristica di novità per il nostro ordinamento, questo strumento mostra di aver attecchito nella realtà del sistema dei lavori pubblici, come già osservato dalla Corte nella relazione sul passato esercizio. Veniva in quest'ultima rilevato che l'anno 2004 aveva segnato una svolta significativa per l'istituto, in particolare nell'ambito degli enti territoriali. Dai dati relativi al 2005 (anche quest'anno provenienti dall'Osservatorio nazionale sul *project financing*, promosso dal MEF, 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), emerge che tutto il settore del "partenariato pubblico-privato" (Ppp), di cui il *project financing* costituisce la forma più rilevante, è in crescita.

Nel 2005, infatti, la spesa appaltata con il Ppp è salita del 49 per cento, raggiungendo quasi il 25 per cento del totale appaltato. Tra i committenti, gli enti territoriali continuano a rappresentare la parte più rilevante (al primo posto i Comuni, seguiti da Province e Regioni), oltre ad autorità portuali e consorzi. Sono invece in calo le spese delle aziende ospedaliere, di entità importante nel 2004.

Va tuttavia osservato che i dati citati riguardano i bandi emanati, mentre deve tenersi conto del fatto che è frequente il caso in cui le procedure così iniziate non giungono in effetti a compimento. Vari sono i fattori che incidono negativamente al riguardo, tra i quali la tendenza delle Amministrazioni - alla ricerca del consenso - a programmare interventi non realizzabili, l'eccessiva lentezza burocratica dei procedimenti, le troppe garanzie richieste dal sistema finanziario.

I primi dati del 2006 confermano la tendenza del 2005. Sempre secondo l'Osservatorio nazionale, nei primi due mesi di quest'anno si registrano 238 bandi (il 34 per cento in più rispetto allo stesso periodo del 2005), per un importo complessivo di 3,3 miliardi, con una crescita rispetto all'anno precedente dell'80 per cento.

I risultati esaminati sono ancor più significativi, in quanto il mercato degli appalti pubblici nel suo complesso appare invece recessivo nel 2005. Dai dati dell'Osservatorio

CRESME-Sole 24 ore , tra gennaio ed ottobre si registrano 27 mila bandi per 28,2 miliardi di valore, che indicano rispetto allo stesso periodo del 2004 un incremento numerico del 15,1 per cento, ma un calo di importi del 2,7 per cento. Sono in particolare in diminuzione (oltre alle spese di edilizia sanitaria, già menzionate) i lavori banditi da Ferrovie e ANAS, con una penalizzazione più rilevante per i grandi lavori, oltre i 50 milioni di euro.

Da ultimo, non può sottacersi che l'istituto in oggetto – pur costituendo una preziosa risorsa per lo sviluppo del sistema dei lavori pubblici – deve però, appunto in considerazione della novità e delle sue peculiari caratteristiche, essere costantemente e rigorosamente monitorato, tenendo conto dell'interesse pubblico che sta comunque alla base di ogni attuazione di opere da parte della P.A. Appunto in quest'ottica si colloca la recente sentenza del Consiglio di Stato 10 novembre 2005 n. 6287. Secondo il Giudice amministrativo, la valutazione della realizzabilità di una proposta nell'ambito della procedura di *project financing* da parte dell'Amministrazione nella specie interessata all'intervento rientra a pieno titolo nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, e non nella discrezionalità tecnica, non potendo quindi la scelta relativa essere delegata ad un organo terzo di natura tecnica, cui può se mai riconoscersi funzione consultiva.

3. Modifiche normative intervenute nel più recente periodo.

3.1. Nota introduttiva.

La disamina di questo argomento va necessariamente incentrata sul sopravvenire del decreto legislativo di attuazione della delega al Governo contenuta nella legge n. 62/2005 (legge comunitaria 2004), avente ad oggetto l'adozione di provvedimenti per definire un quadro normativo finalizzato al recepimento della ricordata Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (attinente al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi). L'emanazione di tale provvedimento si era resa necessaria, in vista dell'imminente scadenza dei termini per il suddetto recepimento negli ordinamenti degli Stati membri, fissata al 1 febbraio 2006. In mancanza di apposita normativa nazionale, il decorso del termine avrebbe comportato (in forza del consolidato principio secondo cui le direttive comunitarie di portata generale e di contenuto dettagliato sono sostanzialmente equiparabili ai regolamenti) la loro immediata applicabilità, con l'introduzione di rilevanti modifiche rispetto al precedente assetto del nostro ordinamento, derivanti dal loro contenuto.

Proprio quest'ultima circostanza, però, fa sì che il suddetto decreto venga comunque a mutare considerevolmente il quadro della disciplina degli appalti pubblici. Ciò, evidentemente, riguarda anche il campo degli appalti per l'acquisizione di beni e servizi (attualmente

disciplinato, rispettivamente, dal d.lgs. n. 358/1992 e dal d.lgs. n. 157/1995); tuttavia, appare indubitabile che gli effetti di maggior momento della nuova normativa si riflettano nell'area dei lavori pubblici, sia sotto il profilo strettamente giuridico (considerata la peculiare complessità e compiutezza della regolamentazione della materia contenuta nella "legge quadro" n. 109/1994, e relative norme regolamentari) che economico (attesa la rilevanza degli interessi in gioco). Pur tenendo quindi conto del fatto che una più completa disamina delle nuove disposizioni non potrà che trovar posto nella Relazione sul prossimo esercizio, sembra opportuno formulare qualche osservazione al riguardo. Si impone, preliminarmente, una sommaria rassegna dei capisaldi della ricordata Direttiva 2004/18/CE.

La suddetta Direttiva ha per oggetto, come s'è detto, il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi (fatta eccezione per taluni specifici settori, quali quelli dell'acqua, energia, trasporti e servizi postali, disciplinati invece dalla Direttiva 2004/17/CE). La Direttiva si applica a tutti gli appalti di valore superiore a determinati importi, dalla stessa specificati (c.d. "soglie"), imponendo – nell'ambito delle possibili procedure di scelta del contraente utilizzabili dalle P.A. – l'adozione di determinate forme di pubblicità della relativa gara.

Per quanto riguarda poi le procedure di gara adottabili, la Direttiva introduce – accanto alle "tradizionali" forme della procedura aperta, ristretta e negoziata – quella del "dialogo competitivo" e dell'asta elettronica.

Nel primo caso, si tratta appunto di un "dialogo" tra l'Amministrazione ed i partecipanti ad un bando di gara, preliminare alla presentazione delle offerte vere e proprie, e finalizzato alla definizione delle soluzioni tecniche e delle necessità finanziarie nella specie idonee (qualora queste non siano chiare dall'inizio, a causa della particolare complessità della materia).

Nel secondo, l'aggiudicazione è preceduta da un'asta che si svolge per via telematica (a condizione che le caratteristiche dell'appalto possano essere fissate in maniera precisa).

Altri istituti peculiari della Direttiva sono il c.d. "avvilimento", l'accordo quadro, le centrali di committenza. Secondo l'"avvilimento", le imprese partecipanti ad una gara possono, appunto, avvalersi dei requisiti economici e tecnici di altri soggetti, che li supportino mediante rapporti di natura diversa. Con gli accordi quadro, le Amministrazioni beneficiano dell'evoluzione delle caratteristiche tecniche dei vari prodotti e dei relativi prezzi, senza dover necessariamente restare vincolate a condizioni contrattuali immutabili. Le centrali di committenza sostanziano poi la figura di Amministrazioni le quali acquistino beni o servizi a loro volta destinati ad altre Amministrazioni aggiudicatrici, o concludano accordi quadro nel cui ambito saranno aggiudicati dalle Amministrazioni gli appalti di lavori o forniture.