

Nel referto 2009 sul costo del lavoro pubblico, la Corte, alla vigilia dell'applicazione delle nuove regole sulla contrattazione, ha ricostruito il complessivo andamento della spesa per redditi, ponendo a raffronto la relativa dinamica con quella dell'inflazione e del prodotto interno lordo, al fine di evidenziare, relativamente alle ultime due tornate quadriennali di contrattazione, le criticità nell'attuazione dei principi posti nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

La ricostruzione, effettuata attraverso la predisposizione di specifici grafici ed istogrammi, ha evidenziato, da un lato, come il tasso di inflazione programmata è stato, di regola, largamente disatteso (dal 2001 al 2008 l'inflazione reale è stata quasi il doppio di quella programmata ad eccezione del 2007 in cui, a consuntivo, si registra una sostanziale coincidenza tra i due dati) e, dall'altro, una crescita della spesa per redditi superiore per pressoché tutto il periodo all'andamento dell'inflazione reale e alla dinamica del prodotto interno lordo sia in termini reali che nominali²⁰.

Quanto sopra, osservava la Corte, in un contesto caratterizzato dalla accertata diminuita produttività del lavoro privato, in mancanza di metodologie condivise per valutare in termini oggettivi recuperi di efficienza nel settore pubblico e a fonte di una sostanziale invarianza nel numero dei dipendenti in servizio.

7. La consistenza del personale e l'andamento della spesa per retribuzioni nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato

Si ritiene utile, a conclusione del presente capitolo, riassumere, a livello aggregato, i principali dati relativi al numero ed alla dinamica retributiva del personale appartenente alle pubbliche Amministrazioni quali risultano dal Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, già analizzati in dettaglio con riferimento alle varie categorie di interessati nel citato referto 2009 sul costo del lavoro pubblico.

Al 31 dicembre 2007 i dipendenti in servizio presso tutte le pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (compresi quelli in servizio presso le autorità indipendenti) sono 3.583.296 - di cui il 96 per cento a tempo indeterminato - con una lieve diminuzione (-1,2 per cento) rispetto all'anno precedente.

²⁰ Relativamente all'esercizio 2007 il calo dei redditi nominali, a causa del ritardo nei rinnovi e alla sostanziale coincidenza tra il TIP e il valore reale dell'inflazione, ha determinato un riavvicinamento tra incremento dei redditi e variazioni del Pil. Nell'anno successivo si registra una ripresa, seppur minore rispetto alle originali previsioni, dell'andamento storico delle due grandezze, in conseguenza dei contratti sottoscritti nell'esercizio 2008.

Gli appartenenti al settore statale (Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, scuola, agenzie fiscali) sono 1.398.449, mentre gli appartenenti agli altri comparti ed aree di contrattazione sono censiti nel numero di 1.611.646.

Le unità di personale in regime di diritto pubblico (forze armate, corpi di polizia, vigili del fuoco, magistratura, diplomatici e carriera prefettizia) sono 573.201.

I dati di conto annuale confermano la scarsa diffusione del ricorso a forme di lavoro flessibile: in particolare, si registra una diminuzione del ricorso ai contratti di formazione e lavoro (4.304, al termine del 2007), un lieve aumento dei lavoratori interinali ed una progressiva consistente flessione dei lavoratori socialmente utili (circa 25.000 concentrati in particolare nel comparto Regioni ed autonomie locali), in relazione alle politiche di stabilizzazione.

A tale riguardo, a fronte di un totale di circa 110.000 lavoratori a tempo determinato, di cui 50.000 aventi i requisiti per la stabilizzazione ai sensi della normativa all'epoca vigente, le procedure concluse nel 2007 hanno riguardato circa il 22 per cento degli interessati.

Con riferimento alla mobilità interna ed alle progressioni di carriera, i dati del conto annuale registrano un elevato numero di passaggi orizzontali e verticali (circa 735.000 procedure effettuate nel triennio 2005-2007) che, a partire dal 2001 – anno di conclusione delle prime procedure - hanno interessato la quasi totalità dei dipendenti.

I dirigenti appartenenti alle aree di contrattazione al 31 dicembre 2007 raggiungono un totale di 168.097 unità (+0,8 per cento rispetto al 2006), di cui 137.508 appartenenti alle aree professionali del comparto sanità e 10.247 dirigenti scolastici²¹.

La spesa complessiva per retribuzioni lorde relativa a tutto il personale pubblico si attesta su un valore di 111,2 miliardi, con una flessione rispetto al valore registrato a consuntivo del 2006 di quasi il 4 per cento.

La retribuzione media dei dirigenti appartenenti alle aree di contrattazione si attesta su un valore di 69.400²² euro annui lordi (+1 per cento rispetto al 2006), con un picco pari a 182.000 euro per i dirigenti di prima fascia dell'area VI (agenzie fiscali ed enti pubblici non economici).

²¹ Il rapporto tra i dirigenti ed il restante personale amministrativo è di 1/48 nei ministeri, 1/8 nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1/54 nel comparto Regioni ed autonomie locali e 1/49 negli enti previdenziali.

²² Di cui 23.700 euro (34 per cento) per la parte variabile della retribuzione. Tale dato è la risultante di valori notevolmente diversi nelle varie aree dirigenziali. Il rapporto si attesta su percentuali prossime al 50 per cento per i dirigenti amministrativi, mentre è notevolmente più basso per i dirigenti scolastici (18 per cento) e per la dirigenza medica (32 per cento).

Per il personale appartenente ai comparti di contrattazione, la retribuzione media è indicata in 27.000 euro lordi annui, con valori più elevati per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (37.500) e per gli enti previdenziali (33.000). L'incidenza dei compensi accessori sul totale degli emolumenti è pari al 16,3 per cento²³,

²³ Tale rapporto risulta fortemente influenzato dai comparti scuola, Servizio sanitario nazionale e Regioni e autonomie locali; per i Ministri il rapporto tra competenze fisse ed accessorie è del 21,5 per cento; per gli enti pubblici non economici del 28,8 per cento.

PAGINA BIANCA

Capitolo IX

L'attività contrattuale

- 1. Evoluzione normativa:** - 1.1. *Schema di regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;* 1.2. *Alcune proposte di modifica del Codice dei contratti pubblici;* 1.3. *Programma di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi della P.A..*
- 2. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture:** - 2.1. *L'attività della Consip.*
- 3. Indagine conoscitiva sull'attività contrattuale delle amministrazioni centrali dello Stato.**
- 4. Osservazioni conclusive.**

Allegato

1. Evoluzione normativa

Il decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 ("terzo correttivo") ha costituito un'ulteriore fase di revisione del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

La finalità principale del provvedimento consiste nell'introduzione di modifiche al Codice dei contratti pubblici volte a favorire l'impiego di capitale privato nella realizzazione di opere di interesse pubblico: ciò, da una parte, è finalizzato a perseguire l'obiettivo della modernizzazione infrastrutturale del Paese, dall'altra, nel contempo, a tener conto dei limiti derivanti dalle compatibilità di bilancio.

E' stato perciò previsto un nuovo sistema di finanza di progetto. La nuova disciplina, improntata all'esigenza di ridurre tempi e costi, delinea varie fattispecie procedurali e introduce specifiche disposizioni per la locazione finanziaria di opere pubbliche (il cosiddetto "*leasing in costruendo*"), nella convinzione che anche questo strumento costituisca un'opportunità di richiamo del capitale privato per la realizzazione di alcune tipologie di opere pubbliche (c.d. "opere fredde", quali scuole, ospedali, ecc.). Infatti, attraverso la locazione finanziaria la stazione appaltante può dare l'avvio alla costruzione di un bene definito con il vantaggio di poter differire i pagamenti dopo il collaudo, versando un canone periodico che può essere contabilizzato in modo compatibile rispetto ai vincoli di bilancio.

La riforma della finanza di progetto operata dal terzo correttivo offre diverse ipotesi procedurali: la gara unica, sul modello della concessione ordinaria; la doppia gara, con la prelazione per il promotore; la procedura ad iniziativa privata.

La prima rappresenta un notevole grado di semplificazione in assenza della prelazione e prevede l'esperimento di una gara unica sullo studio di fattibilità dell'amministrazione; la concessione è aggiudicata al promotore solo successivamente all'approvazione del progetto preliminare ed all'accettazione, da parte del promotore, delle eventuali modifiche progettuali e dell'eventuale conseguente adeguamento del piano economico-finanziario. E' una procedura che dovrebbe garantire, almeno nelle intenzioni del legislatore, una notevole riduzione dei tempi e del contenzioso conseguente all'approvazione del progetto.

La seconda ipotesi prevede due fasi di selezione: la prima per l'individuazione del promotore e la seconda per l'aggiudicazione della concessione con diritto di prelazione per il promotore.

La terza consente, infine, di attivare la finanza di progetto ad iniziativa del privato, con la presentazione di una proposta anche in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice nella pubblicazione del bando.

Riguardo alla locazione finanziaria di opere pubbliche, con il "terzo correttivo" tale istituto viene definito come un contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori. E' stato così chiarito che si tratta di un appalto pubblico di lavori, che a base di gara prevede un progetto di livello almeno preliminare e che l'aggiudicatario provvede alla predisposizione dei successivi livelli progettuali ed all'esecuzione dell'opera.

Oltre alle norme sulla finanza di progetto e sulla locazione finanziaria, il decreto legislativo n. 152 del 2008 ha apportato alcune modifiche alla normativa in materia di contratti pubblici volte ad una ulteriore armonizzazione con gli orientamenti delle direttive comunitarie.

Inoltre, a seguito delle sollecitazioni pervenute dalle sedi comunitarie, è stata ridimensionata l'esclusione automatica delle offerte anomale, sono state eliminate alcune restrizioni alla possibilità di avvalimento ed al subappalto delle opere specialistiche, nonché la prelazione e l'affidamento diretto delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione.

1.1. Schema di regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

Per quanto concerne la normazione di esecuzione del Codice si segnala che lo schema di regolamento (previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 163/2006) dopo l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri in data 21 dicembre 2007, è stato ritirato, nelle more della sua pubblicazione, in considerazione delle osservazioni¹ formulate dall'Ufficio di controllo preventivo sugli atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; ciò al fine di conformare il testo regolamentare alle osservazioni contenute nel parere n. 3262/2007 del Consiglio di Stato, nonché alle predette osservazioni della Corte. Lo schema di regolamento è stato inoltre adeguato alle disposizioni introdotte dal terzo decreto legislativo correttivo al Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152) ed alle ulteriori modifiche apportate al Codice dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201, di conversione del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162.

L'iter di approvazione del regolamento ha ripreso il suo corso nel mese di novembre 2008 con la trasmissione dello schema ai Ministeri concertanti, al Consiglio superiore dei lavori pubblici ed all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha reso parere n. 159/2008 nell'adunanza del 24 dicembre 2008 e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha inviato le proprie osservazioni in data 18 dicembre 2008. Inoltre, attesa la valenza e la portata del regolamento, il Ministero ha ritenuto opportuno, nonostante il procedimento di approvazione stabilito dall'art. 5 del Codice non ne preveda l'obbligo, sottoporre lo schema di regolamento al parere delle autonomie territoriali in sede di Conferenza unificata anche al fine di individuare, sotto il profilo strettamente tecnico, eventuali criticità e possibili margini di miglioramento. Le osservazioni della Conferenza unificata sono state acquisite nella seduta del 25 marzo 2009. Sono altresì in corso di acquisizione le valutazioni dei Ministeri concertanti.

Al termine del complesso iter il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti procederà all'invio dello schema al Consiglio di Stato per il prescritto parere.

¹ Foglio di osservazioni n. 51/I del 26 maggio 2008.

Tenuto conto della complessa articolazione dello schema di regolamento di attuazione del Codice, di particolare rilevanza per il sistema economico-produttivo, sembra necessaria un'analitica illustrazione delle principali previsioni contenute nello stesso.

L'ambito applicativo del regolamento, sul versante soggettivo, è fissato dal comma 1 del menzionato articolo 5 del Codice, e si riferisce alla *“disciplina esecutiva ed attuativa del presente codice in relazione ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di Amministrazioni ed enti statali e, limitatamente agli aspetti di cui all'articolo 4, comma 3, in relazione ai contratti di ogni altra amministrazione o soggetto equiparato”*. Dalla disposizione primaria si desume che la disciplina esecutiva ed attuativa contenuta nel regolamento trova applicazione, non soltanto con riferimento ai contratti delle Amministrazioni ed enti statali, ma anche - relativamente agli ambiti indicati nell'articolo 4, comma 3, del Codice e rientranti in materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione - ai contratti di altre Amministrazioni o soggetti equiparati².

Sulla base di quanto premesso, il regolamento individua l'ambito di legislazione statale esclusiva. In relazione ai contenuti specifici, risulta attratta nella competenza esclusiva statale la totalità della disciplina prevista dal regolamento, ad esclusione delle disposizioni relative agli organi del procedimento e alla programmazione nei contratti relativi a lavori, servizi e forniture.

Considerata la specificità della disciplina contenuta nel Codice per i lavori relativi alle infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi, si definisce altresì l'ambito di applicazione del regolamento a tali lavori.

² L'articolo 4, comma 3, del Codice definisce di competenza esclusiva statale i seguenti ambiti:

- la qualificazione e la selezione dei concorrenti;
- le procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa;
- i criteri di aggiudicazione;
- il subappalto;
- i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- le attività di progettazione e i piani di sicurezza;
- la stipulazione e l'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative.

Resta altresì ferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare:

- i contratti relativi alla tutela dei beni culturali;
- i contratti nel settore della difesa;
- i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza.

Relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente tra Stato, Regioni e Province autonome, l'articolo 4, comma 2, del Codice prevede che le Regioni e le Province autonome esercitino la propria potestà nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel Codice in tema di:

- programmazione di lavori pubblici;
- approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi;
- organizzazione amministrativa;
- compiti e requisiti del responsabile del procedimento;
- sicurezza del lavoro.

Sul versante oggettivo, i confini contenutistici del regolamento vengono tracciati dall'articolo 5, comma 5, del Codice che indica un elenco analitico di profili disciplinatori di competenza regolamentare e si riferisce, nel contempo, alle materie per le quali la fonte regolamentare è, di volta in volta, richiamata da specifiche norme del Codice stesso.

In virtù della clausola di riserva risultante dal combinato disposto degli articoli 5, comma 3, e 196, comma 1, del Codice, il regolamento non contiene la disciplina esecutiva ed attuativa delle disposizioni del Codice in materia di lavori, servizi e forniture nel settore della difesa e di competenza del genio militare. Tale disciplina, in ossequio all'articolo 196, comma 1, del Codice, è contenuta in un apposito regolamento da adottare, ex articolo 17, comma 1, della legge n. 400/1988, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze.

Il regolamento contiene anche la disciplina delle procedure di affidamento ed esecuzione dei lavori, servizi e forniture eseguite nel territorio degli Stati esteri nell'ambito di attuazione della legge 26 febbraio 1987, n. 49, sulla cooperazione allo sviluppo, nonché dei lavori su immobili all'estero ad uso dell'amministrazione del Ministero degli affari esteri.

Sul piano sistematico, la struttura del testo asseconda, in linea di massima, l'ordine espositivo del Codice ed è conforme alla graduale evoluzione delle fasi del rapporto tra amministrazioni ed operatori economici³.

La regolamentazione dei lavori nei settori ordinari è formulata secondo un ordine degli argomenti che segue le fasi di realizzazione dell'opera: dall'individuazione del responsabile del procedimento e dall'inserimento dell'opera nella programmazione, alla progettazione e verifica del progetto, all'esecuzione dei lavori, alla contabilità, fino al collaudo⁴.

³ Lo schema di regolamento si compone di sette parti: parte I (Disposizioni comuni); parte II (Contratti pubblici relativi a lavori nei settori ordinari); parte III (Contratti pubblici relativi a servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria nei settori ordinari); parte IV (Contratti pubblici relativi a forniture e altri servizi nei settori ordinari); parte V (Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori speciali); parte VI (Contratti eseguiti all'estero); parte VII (Disposizioni transitorie e abrogazioni).

⁴ Si evidenziano come elementi innovativi: le disposizioni relative al responsabile del procedimento, che chiariscono che, per quanto riguarda i lavori, deve essere un tecnico in servizio presso le amministrazioni aggiudicatrici, anche di qualifica non dirigenziale, con idonea professionalità; la definizione, assente nella previgente disciplina regolamentare, dei contenuti dello studio di fattibilità; una definizione più analitica dei livelli di progettazione (la preliminare e la definitiva) con particolare riferimento alle relazioni tecniche ed agli elaborati grafici; la regolamentazione della verifica del progetto da parte di strutture interne o esterne alla stazione appaltante, ma comunque accreditate. Riguardo a tale ultimo aspetto, un apposito regolamento per la verifica del progetto era già previsto dall'articolo 30, comma 6, della legge n. 109/1994, come modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera r), della legge n. 166/2002; la disposizione è ora riportata all'articolo 112, comma 5, del Codice. La verifica del progetto è finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nello studio di fattibilità, nel documento preliminare alla progettazione ovvero negli elaborati progettuali già approvati. La verifica accerta in particolare: la completezza della progettazione; la coerenza e la completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti; l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta; i presupposti per la durabilità dell'opera nel tempo; la minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso; la possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti; la sicurezza delle maestranze e degli

1.2. Alcune proposte di modifica del Codice dei contratti pubblici

A seguito di specifica richiesta della Corte, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha segnalato alcune criticità evidenziate dagli operatori del settore (Amministrazioni aggiudicatrici ed associazioni di imprenditori edili e di progettisti) connesse all'attuale periodo di sfavorevole congiuntura economica; in relazione a tali segnalazioni, l'Amministrazione ha avanzato l'ipotesi di introdurre ulteriori modifiche al Codice dei contratti pubblici.

utilizzatori. Il regolamento prevede che le attività di verifica possano essere affidate ad organismi di ispezione (di tipo A, B e C) che, per lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, devono essere accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020. Si segnala l'apertura agli organismi di tipo C del mercato delle attività di verifica di progetti di importo superiore ai 20 milioni di euro relativi alle opere non strategiche, rispetto alla limitazione vigente per le infrastrutture strategiche che, sopra questa soglia, consentono l'operatività esclusiva degli organismi di tipo A e B. E' poi disciplinato il sistema di qualificazione unico per tutti gli esecutori di lavori pubblici attualmente contenuto nel d.P.R. n. 34/2000. Gran parte delle modifiche e delle innovazioni apportate dalle previsioni dello schema di regolamento, rispetto alle norme previste dal d.P.R. n. 34/2000, traggono origine essenzialmente dalla necessità di dare attuazione alle novità introdotte dal Codice nella medesima materia.

Il regolamento disciplina anche il cosiddetto "performance bond", la garanzia globale di esecuzione, prevista dall'articolo 129, comma 3, del Codice, già articolo 30, comma 7-bis, della legge n. 109/1994, introdotto dalla legge n. 415/1998, quale sistema inteso ad associare alla semplice garanzia fidejussoria di buon adempimento una più vasta garanzia di fare, che obbliga il garante a far conseguire alla stazione appaltante o al soggetto aggiudicatore l'oggetto stesso della prestazione contrattuale. Questo tipo di garanzia dovrebbe espletare una essenziale funzione di selezione qualitativa delle imprese, ai fini dell'accesso alle gare e consentire alle stazioni appaltanti o ai soggetti aggiudicatori di conseguire, in caso di inadempienza grave delle imprese esecutrici, non già il semplice risarcimento monetario, ma la stessa realizzazione sollecita dell'opera, che costituisce l'obiettivo primario ed essenziale delle stazioni appaltanti e dei soggetti aggiudicatori.

Sono poi disciplinati dal regolamento i servizi d'architettura ed ingegneria, collocati subito dopo la parte dedicata ai lavori, separatamente dagli altri servizi. Al riguardo si segnala, in particolare, la procedimentalizzazione della gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura di importo pari o superiore a 100.000 euro e della gara informale per l'affidamento di quelli di importo inferiore a 100.000 euro. Per le gare si prevede una valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo quattro parametri: aspetti qualitativi dell'offerta; illustrazione delle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell'incarico; ribasso percentuale unico indicato nell'offerta economica; riduzione percentuale indicata nell'offerta economica con riferimento al tempo. Per la gara informale, basata su elenchi aperti di operatori economici ovvero su indagini di mercato, si richiede il rispetto dei principi comunitari (non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza) e del criterio di rotazione.

Riguardo ai servizi diversi da quelli attinenti all'architettura e all'ingegneria e le forniture, disciplinati per la prima volta a livello regolamentare, il regolamento segue l'orientamento generale del Codice volto a garantire i maggiori vincoli che caratterizzano, tradizionalmente, la normativa sui lavori nel rispetto delle differenze di questi settori. Nell'attuare i rinvii operati dal Codice, il regolamento introduce alcuni profili di rilevante novità nella disciplina del settore dei servizi e delle forniture in ordine alle varie fasi in cui si articola la procedura di affidamento, oltre a chiarire e dettagliare le modalità applicative di alcuni istituti. Tra gli elementi di maggiore innovatività si segnala che, per la prima volta, si introduce una disciplina della programmazione degli appalti di forniture e di servizi al fine di garantire anche in tale settore una razionale ed adeguata organizzazione delle attività, prendendo a riferimento – pur con i necessari adattamenti – la normativa dei lavori pubblici. E' stata, poi, introdotta una disciplina di dettaglio dei compiti e delle attività del responsabile del procedimento che, nell'intento di tener conto delle peculiarità del settore e di consentire un'adeguata applicazione della figura del responsabile del procedimento, prevede alcuni elementi di flessibilità attraverso un'articolazione dei detti compiti ed una attività modulabile in parte anche in base ai regolamenti delle singole stazioni appaltanti (in considerazione dell'elevata eterogeneità soggettiva – a livello di tipologie di stazioni appaltanti – ed oggettiva – in termini di varietà di categorie merceologiche – che caratterizza il settore). Un ulteriore profilo di novità è rappresentato dall'introduzione nell'ambito della finanza di progetto di un adattamento della disciplina prevista per i lavori, nonché dalla definizione della progettazione di servizi e forniture.

E' disciplinato il sistema dinamico di acquisizione e sono stabiliti i presupposti, le condizioni e le modalità di svolgimento dell'asta elettronica; si prevede, sempre in tema di *e-procurement*, una procedura interamente gestita con sistemi telematici – ivi compreso il mercato elettronico per gli acquisti d'importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario – mettendo a frutto le esperienze ed i progressi tecnologici già raggiunti in applicazione del d.P.R. n. 101/2002 e coordinando il contenuto dello stesso alla disciplina del Codice. Infine, si segnala l'introduzione di un'articolata disciplina in tema di esecuzione del contratto e contabilità, nonché in tema di collaudo e verifica di conformità delle prestazioni contrattuali.

Una prima ipotesi riguarda il sistema di adeguamento dei prezzi contrattuali. Il Codice dei contratti pubblici disciplina, all'articolo 133, il sistema di adeguamento dei prezzi contrattuali che prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rilevi annualmente, con proprio decreto, le variazioni percentuali su base annuale superiori, in aumento o in diminuzione, al dieci per cento dei singoli prezzi dei materiali da costruzione ritenuti più significativi. La compensazione, su richiesta dall'appaltatore, è determinata applicando la percentuale di variazione che ecceda il dieci per cento del prezzo dei singoli materiali da costruzione impiegati nelle lavorazioni contabilizzate nell'anno precedente.

Nel corso dell'anno 2008 si sono verificati aumenti imprevedibili dei costi di alcuni materiali da costruzione che hanno inciso fortemente sui rapporti contrattuali di lavori pubblici, portando le imprese esecutrici a richiedere in alcuni casi la risoluzione del contratto.

Per evitare una situazione di blocco nella realizzazione delle infrastrutture necessarie per lo sviluppo del Paese e le conseguenti pesanti ricadute anche di ordine occupazionale, il Governo è intervenuto con l'introduzione, a livello legislativo, di un nuovo meccanismo di adeguamento dei prezzi, limitato all'anno 2008, ritenuto più adeguato alle esigenze del settore edile caratterizzato da forti oscillazioni di prezzo di alcuni materiali.

Il decreto legge 23 ottobre 2008, n. 162, convertito dalla legge 22 dicembre 2008, n. 2015, contiene, all'articolo 1, disposizioni speciali relative al solo anno 2008, derogatorie rispetto alla disciplina prevista dall'articolo 133, commi 4, 5, 6 e 6-bis del Codice.

In particolare si prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rilevi, con proprio decreto, le variazioni percentuali, su base semestrale, intervenute, in aumento o in diminuzione, in misura superiore all'otto per cento dei singoli prezzi dei materiali da costruzione ritenuti più significativi, relative all'anno 2008; in data 30 aprile 2009 è stato emanato il primo decreto ministeriale.

La compensazione è determinata applicando alla quantità dei singoli materiali da costruzione impiegati nelle lavorazioni eseguite e contabilizzate nell'anno 2008, le variazioni percentuali dei prezzi (rilevate su base semestrale nei decreti ministeriali) per la parte eccedente l'otto per cento, se riferite a variazioni nell'anno 2008 ed eccedenti il dieci per cento, se riferite a più anni.

Si evidenzia che, a differenza delle disposizioni previste in materia di adeguamento dei prezzi contrattuali dall'articolo 133, la rilevazione avviene su base semestrale anziché annuale e

⁵ Recante "Interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997".

l'“alea” è ridotta dal dieci all'otto per cento; è infine introdotto un meccanismo di “cumulo” delle variazioni precedenti all'anno 2008, detraendo un'unica “alea” del dieci per cento.

Gli operatori del settore chiedono che il sistema di adeguamento dei prezzi di carattere eccezionale introdotto per il solo anno 2008 sia stabilizzato e divenga permanente; in tale ipotesi sarebbe necessario procedere all'armonizzazione e al coordinamento delle nuove disposizioni nell'ambito del Codice.

Una seconda ipotesi riguarda il prefinanziamento nell'affidamento a contraente generale. Secondo quanto previsto dall'art. 176, comma 2, lett. e) del Codice dei contratti, tra le numerose attività e funzioni attribuite al contraente generale rientra il prefinanziamento dell'opera, nella misura indicata nel bando di gara (art. 176, comma 12); è altresì previsto che, qualora il contraente generale non disponga direttamente delle risorse necessarie, lo stesso, direttamente o tramite la società di progetto, possa reperirle sul mercato attraverso l'emissione di obbligazioni che godono di una particolare garanzia.

La norma vigente prefigura, quindi, nel caso di affidamento a contraente generale, uno specifico coinvolgimento finanziario del soggetto privato rispetto all'opera da realizzare, che consiste nell'anticipazione temporale del costo dell'intervento al committente, il quale deve rifondere il contraente generale di quanto anticipato entro i termini del collaudo dell'opera. Inoltre, la maggiore entità del prefinanziamento che il candidato è in grado di offrire rispetto a quella prevista dal bando di gara può costituire, ai sensi dell'art. 177, comma 4, lettera g), del Codice, elemento di valutazione per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'Amministrazione delle infrastrutture e dei trasporti ha evidenziato che sono pervenute numerose segnalazioni circa le difficoltà per i contraenti generali esecutori delle opere di interesse strategico, stante l'attuale periodo di sfavorevole congiuntura economica, di sostenere gli oneri connessi all'obbligo di prefinanziamento, con conseguente rischio di fermo dei cantieri. Al riguardo il Ministero riferisce che sono all'esame proposte di modifica normativa tese ad incidere sulle disposizioni vigenti in materia di prefinanziamento del contraente generale e volte a ridurre la quota di prefinanziamento per le gare ancora da bandire; è in corso altresì la valutazione dell'ipotesi di prevedere, conseguentemente, specifiche disposizioni transitorie per i contratti in corso, al fine di garantire il permanere delle iniziali condizioni di equilibrio contrattuale.

Un'ulteriore ipotesi riguarda il procedimento di verifica delle offerte anomale. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha altresì segnalato alcune ulteriori richieste di modifica al Codice dei contratti, sempre dettate dall'attuale periodo di sfavorevole congiuntura

economica. Tali richieste sono finalizzate a ridurre i tempi per pervenire all'aggiudicazione del contratto, in considerazione della necessità dell'accelerazione degli investimenti pubblici.

Circa le gare da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso, per le quali all'articolo 86, comma 5, del Codice dei contratti è previsto che, ai fini della valutazione della congruità delle offerte, queste siano corredate dalle giustificazioni relative a voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara, è auspicata una modifica legislativa volta a reintrodurre la disposizione già contenuta nella previgente legge "Merloni". In base a tale disposizione, le offerte devono essere corredate da giustificazioni relative a voci di prezzo più significative (indicate nel bando di gara o nella lettera di invito) che concorrono nel loro insieme a formare un importo non inferiore al settantacinque per cento di quello posto a base d'asta.

Inoltre, riguardo alla procedura di verifica dell'anomalia delle offerte attualmente disciplinata dagli articoli 86 e 88 del Codice dei contratti, è all'esame la possibilità di introdurre alcune disposizioni di semplificazione finalizzate a snellire la procedura (eliminazione della fase intermedia tra la richiesta di ulteriori precisazioni e il contraddittorio, riduzione dei termini procedurali).

Sono, infine, all'esame le seguenti ipotesi di riduzione dei termini sempre ispirate all'esigenza di pervenire con la massima rapidità all'aggiudicazione del contratto:

- all'art. 70 del Codice dei contratti consentire, nelle procedure ristrette, l'utilizzo del termine abbreviato per la presentazione dell'offerta, previsto per i casi di urgenza, anche per le offerte riguardanti le prestazioni aventi ad oggetto il progetto definitivo, purché l'offerta non consista nell'elaborazione del progetto stesso;

- agli articoli 165 e 166 del Codice dei contratti, ridurre, per le opere di interesse strategico, i tempi di approvazione rispettivamente del progetto preliminare e del progetto definitivo mediante abbreviazioni dei termini procedurali attualmente previsti.

1.3. Programma di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi della P.A.

L'attività del Programma di razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione è stata condotta dal Ministero dell'economia e delle finanze, tenendo conto degli elementi di novità che più hanno inciso sul modello di acquisto della Pubblica Amministrazione nel biennio 2007-2008. Si tratta, da un lato, dell'introduzione dell'obbligatorietà per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di acquistare tramite il mercato elettronico e, per determinate tipologie di beni e servizi, mediante il sistema delle

convenzioni (attraverso anche procedure telematiche); dall'altro del sistema di controllo dei consumi e delle prestazioni della funzione acquisti attraverso utili strumenti di programmazione e gestione dei fabbisogni.

Per quanto riguarda in particolare la programmazione dei fabbisogni e il sistema dei controlli dei consumi e delle prestazioni, la legge finanziaria 2008, (art. 2, commi 569, 570 e 571) ha previsto l'adozione di un sistema di rilevazione dei fabbisogni delle Amministrazioni statali, anche sulla base della spesa storica e di un'analitica rilevazione delle esigenze collegate funzionalmente alle attività da svolgere per l'interesse pubblico. E' stato inoltre introdotto l'obbligo per le Amministrazioni statali di inviare, annualmente, al Ministero dell'economia e delle finanze, i dati relativi alle previsioni del fabbisogno di beni e servizi.

Al fine di garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni quadro, il successivo comma 572 ha disposto che il Ministero, attraverso la Consip, predisponga e metta a disposizione delle Amministrazioni strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare, nonché per le attività di individuazione e corretta applicazione del *benchmark*.

L'articolo 3, comma 15, della medesima legge ha previsto, infine, che gli acquisti di beni e servizi delle società controllate da amministrazioni statali siano effettuati adottando parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli messi a disposizione dalla Consip.

Rispetto agli elementi suddetti il Programma ha fatto registrare nel 2008 risultati apprezzabili in termini di utilizzo, come evidenzia l'incremento del "transato"⁶ sul sistema delle convenzioni (+74,39 per cento rispetto al 2007) e sul Mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni (MEPA) (+106,2 per cento rispetto al 2007).

Si riportano di seguito le tabelle relative al sistema delle convenzioni⁷ di acquisto di beni e servizi e al mercato elettronico⁸ fornite dalla Consip con l'andamento del transato degli ultimi cinque anni:

⁶ Con il termine "transato" la Consip prende in considerazione sia il valore delle transazioni effettuate direttamente sul mercato elettronico, sia il valore degli ordini effettuati sulle convenzioni disponibili nell'anno. In tale ultimo caso e in base alla specifica iniziativa si fa riferimento, di volta in volta, al costo dei beni ordinati (ad es. cancelleria), al valore dell'ordine (ad es. noleggio auto, buoni pasto), al valore dei consumi (ad es. telefonia, energia elettrica).

⁷ I dati riportati in tabella confermano il crescente apprezzamento espresso dalle pubbliche amministrazioni nei confronti del programma, in grado non solo di rispondere al fabbisogno della P.A. in termini di beni e servizi, ma anche di generare risparmio diretto e indiretto all'interno della loro funzione acquisti. Rispetto agli elementi suddetti il Programma ha fatto registrare nel 2008, apprezzabili risultati in termini di utilizzo, come evidenzia il sostanziale incremento del transato complessivo sul Sistema delle convenzioni (+74 per cento sul 2007). Nel 2008 sono state gestite complessivamente 86 convenzioni, per un volume di spesa affrontata, che al 31/12/2008, è stato pari a 11.929 milioni di euro ed un risparmio potenziale, nel 2008, pari a un valore di 2.525 milioni di euro.

Per quanto riguarda la distribuzione del transato per comparto si rileva una prevalenza del comparto Stato, in linea con l'introduzione del regime di obbligatorietà per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Finanziaria 2007) e un *trend* di crescita nel tempo degli altri comparti.

Transato (*) sulle Convenzioni per Comparto di Amministrazioni*(in migliaia di euro)*

COMPARTI	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (marzo)
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO STATO	541.361	466.509	713.248	707.350	1.140.015	138.029
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO SANITA'	167.187	188.262	267.232	260.833	449.033	79.336
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO ENTI LOCALI	262.185	254.576	273.467	423.493	787.149	111.769
AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO UNIVERSITA'	57.234	37.774	51.583	72.300	176.864	28.184
Totale	1.027.967	947.122	1.305.530	1.463.977	2.553.061	357.318
Valore transato comparto Stato/totale transato	52,70%	49,30%	54,60%	48,30%	44,70%	38,60%
Valore transato comparto Sanità/totale transato	16,30%	19,90%	20,50%	17,80%	17,60%	22,20%
Valore transato comparto Enti Locali/totale transato	25,50%	26,90%	20,90%	28,90%	30,80%	31,30%
Valore transato comparto Università/totale transato	5,60%	4,00%	4,00%	4,90%	6,90%	7,90%

(*)Transato: valore dei consumi, degli acquisti e degli ordini stipulati attraverso le convenzioni Consip.

Fonte Consip: elaborazione all'8 maggio 2009.

Transato sul MEPA per Comparto*(in migliaia di euro)*

COMPARTI	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (aprile)	Totale Ente
STATO	3.323	12.009	12.142	53.735	125.842	31.093	238.144
ENTI LOCALI	3.413	11.113	14.682	16.541	22.647	7.706	76.102
SANITA'	918	4.401	7.840	8.780	15.497	8.192	45.627
UNIVERSITA'	505	2.355	3.372	4.556	8.270	2.898	21.957
TOTALE	8.159	29.879	38.036	83.612	172.256	49.888	

Fonte Consip: elaborazione all'8 maggio 2009.

L'obbligatorietà nell'utilizzo del mercato elettronico per le amministrazioni appartenenti ai quattro comparti indicati in tabella, nell'ipotesi di acquisti di importo sotto la soglia di rilievo comunitario ha determinato un risultato in termini di transato pari a 172,2 milioni di euro, rispetto al valore di 83,6 milioni del 2007. E' da segnalare, peraltro, l'avvio dell'implementazione dei nuovi strumenti di acquisto introdotti dal Codice dei contratti

⁸ Il mercato Elettronico rappresenta lo strumento di *e-procurement* nell'ambito del programma di razionalizzazione della spesa che consente alle Amministrazioni registrate al MEPA di effettuare acquisti sotto la soglia comunitaria.

Nella tabella è stato rappresentato il valore del transato (valore degli acquisti effettuati) dalle Amministrazioni, a loro volta suddivise in quattro comparti.

Effettuando un raffronto dal 2005 al 2008, in linea generale i valori annuali complessivi mostrano un andamento crescente ogni anno rispetto a quello precedente, attestandosi su una percentuale di incremento medio pari al 100 per cento ca. Ciò pone in evidenza una notevole estensione dell'utilizzo dello strumento sia come numero di punti ordinanti (responsabili nelle pubbliche amministrazioni deputati ad effettuare impegni di spesa) sia come frequenza d'uso da parte degli stessi.

In particolare, il livello di crescita dei comparti in tale periodo, registra, per il comparto Stato un valore pari al 159 per cento ca., per gli Enti locali un incremento medio del 27 per cento ca., per la Sanità un incremento medio pari al 56 per cento ca. e infine per le Università un incremento medio pari al 53 per cento ca. E' da sottolineare che, per il comparto Stato, l'incremento del transato del 2007 sul 2006, ha registrato un incremento del 340 per cento ca. anche per effetto dell'introduzione dell'obbligatorietà dell'uso di tale strumento per gli acquisti sotto soglia comunitaria a partire dal luglio 2007.

pubblici, in particolare dell'accordo quadro che, ad avviso dell'Amministrazione, dovrebbe consentire nel futuro di migliorare il livello di copertura merceologica, la continuità e il risparmio⁹.

Il transato nell'ambito del MEPA comprende il valore degli ordini di acquisto effettuati dalle Amministrazioni abilitate. Si riporta qui di seguito una tabella con il dettaglio dei valori di spesa e del risparmio per comparto di Amministrazioni.

Dettaglio valori di spesa e risparmio per comparto di Amministrazioni

(in migliaia di euro)

CONVENZIONI 2004						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A. (****)	TOT
Spesa affrontata*	946.000	3.291.000	951.000	117.000	346.000	5.651.000
Risparmio potenziale**	364.592	265.836	204.697	57.260	55.203	947.588
Transato ***	541.361	167.187	262.185	57.234	0	1.027.967
Risparmio diretto ****	351.249	108.475	170.112	37.265	0	667.101
CONVENZIONI 2005						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.149.000	6.288.000	3.304.000	390.000	537.000	13.668.000
Risparmio potenziale**	782.000	675.000	687.000	87.000	75.000	2.306.000
Transato ***	466.509	188.262	254.576	37.774	0	947.121
Risparmio diretto ****	57.350	23.144	31.296	4.644	0	116.434
CONVENZIONI 2006						
Valori in K/€	STATO	SANITA'	ENTI LOCALI	UNIVERSITA'	ALTRE P.A.	TOT
Spesa affrontata*	3.083.000	6.764.000	3.362.000	617.000	968.000	14.794.000
Risparmio potenziale**	744.000	843.000	759.000	131.000	303.000	2.780.000
Transato ***	713.248	267.232	273.467	51.583	0	1.305.530
Risparmio diretto ****	117.103	43.875	44.898	8.469	0	214.345

⁹ L'anno 2008 è stato caratterizzato dalle prime sperimentazioni dei nuovi strumenti di acquisto, in particolare dell'accordo quadro. L'accordo quadro è un accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo (massimo 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste. Considerata l'innovatività dell'istituto e l'assenza, allo stato attuale, di precedenti, le iniziative hanno rivestito carattere necessariamente "sperimentale", anche in considerazione del fatto che si prevede l'espletamento di ciascuna fase dell'accordo quadro mediante il sistema telematico. Le merceologie oggetto di sperimentazione hanno riguardato l'ambito informatico (*server blade e storage* di fascia alta) e quello dei beni e servizi (vestiario per la Polizia di Stato e per le altre Amministrazioni centrali).