

Sul piano generale, come già evidenziato nella scorsa relazione, la normativa di cui all'art. 74, pur avendo realizzato una riduzione della spesa, tramite puntuali obiettivi di riduzione degli uffici dirigenziali, del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico - strumentali e di supporto, nonché delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, non ha peraltro realizzato una più ampia revisione degli assetti organizzativi esistenti.

Tale percorso avrebbe invero dovuto accompagnarsi alla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali, non limitandosi alla soppressione di posti di organico sovente concentrata su posti riferiti a compiti di studio e di ricerca o su uffici al momento privi di titolari anche in relazione ai limiti del *turn over*, con la conseguenza di risparmi "teorici" della spesa di personale. Sarebbe stato invece necessaria la funzionale individuazione di strutture ed uffici da eliminare o ridimensionare attraverso opportuni accorpamenti e concentrazione delle attività. L'effettiva attuazione è stata rimessa sostanzialmente alle amministrazioni interessate, mentre avrebbe potuto essere oggetto di più diretto coinvolgimento del MEF e del Dipartimento della funzione pubblica.

Tali logiche di risparmio conseguenti agli obiettivi di eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, mediante un'ottimizzazione della funzione logistica strumentale, anche con un più consistente ricorso alla strumentazione informatica, già auspicata dalla Corte e che sembra (come si è visto nel precedente paragrafo precedente dedicato alla *spending review*), emergere con forza nel più recente periodo dovrebbe, infatti, accompagnarsi ad una complessiva ricognizione delle funzioni. E ciò anche nella prospettiva della progressiva attuazione del trasferimento di funzioni statali verso Regioni ed enti locali e con la riagggregazione delle residue funzioni mantenute allo Stato sul territorio, attraverso raccordi funzionali tra l'attività delle diverse componenti del sistema amministrativo statale operanti in ambito locale, ed il sistema delle autonomie territoriali in attuazione del principio di leale collaborazione.

In definitiva sono emerse carenze nel disegnato percorso di razionalizzazione organizzativa, finalizzata anche ad obiettivi di riduzione della spesa, che andrebbe meglio inquadrata in un contesto di più ampia e strategica rivisitazione degli apparati e delle funzioni amministrative, sia sotto profili temporali, che di complessiva riconsiderazione delle funzioni amministrative e degli stessi confini dell'area riservata al "pubblico".

Va comunque precisato che in base alle innovazioni introdotte dal DL n. 138/2011 si prevede che le amministrazioni pubbliche, già interessate dai richiamati provvedimenti adottati nel 2008 e nel 2009 (le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca¹²) devono effettuare ulteriori riduzioni delle dotazioni organiche. In particolare, le amministrazioni dovevano procedere, entro il 31 marzo 2012, alla contrazione degli uffici dirigenziali di livello generale in misura non inferiore al 10 per cento, nonché all'ulteriore riduzione, non inferiore al 10 per cento, della spesa complessiva relativa al numero di posti di organico del personale non dirigenziale. Alle

¹² Rimangono invece esclusi il personale amministrativo degli uffici giudiziari, la Presidenza del Consiglio, le Autorità di bacino di rilievo nazionale, il Corpo della polizia penitenziaria, i magistrati, l'Agenzia italiana del farmaco, nonché le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e, comunque, del personale ancora in ambito pubblicistico.

amministrazioni inadempienti è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Nel medesimo contesto normativo e programmatico si colloca la riorganizzazione degli enti vigilati in base all'art. 26 della legge 133/2008 e successive modifiche¹³, norma che aveva accelerato il processo di soppressione e incorporazione degli enti ed organismi pubblici.

Nel percorso complesso ed articolato, di cui si è trattato anche nelle precedenti relazioni, si registra con il decreto "Salva Italia" (art. 1, comma 31 del DL n. 138/2011) la diretta soppressione di alcune strutture.

In particolare è stata disposta la soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS (le relative funzioni sono state attribuite all'INPS); dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI), le cui funzioni sono state attribuite alle Regioni interessate; dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua; dell'Agenzia per la sicurezza nucleare; dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale; della Commissione Nazionale per la vigilanza sulle Risorse Idriche

Con riguardo a tale tematica di riduzione degli apparati pubblici, si richiama quanto emerso in sede del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nella indagine relativa alla *Verifica dello stato di attuazione del processo di soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici disciplinato dal DL n. 78/10 (convertito nella legge n. 122/2010)*¹⁴

La relazione evidenzia talune criticità ricorrenti - pur avendo riguardo a vicende istituzionali assai diversificate - che scaturiscono, in parte dalla incompiutezza delle disposizioni che disciplinano il processo e dai tempi di relativa attuazione. È stato, anche, rilevato il diffuso ritardo in sede programmatica, riscontrandosi inefficienze nelle modalità e nei tempi di adeguamento dell'organizzazione subentrante e nel trasferimento delle risorse finanziarie. Hanno formato oggetto di specifica considerazione gli effetti che ne sono conseguiti in termini di inefficienza organizzativa e maggiore spesa, principalmente riferibili al ricorso a formule istituzionali "*extra ordinem*" in mancanza di strutture e paradigmi procedurali ordinari adeguati, e alla necessità di attingere a forme di provvista delle risorse, umane e finanziarie, esterne al bilancio ministeriale. Criticità sono state rilevate, inoltre, nell'utilizzo delle risorse umane e strumentali trasferite, con riguardo all'impiego del personale dell'ente cessato in funzioni non sue proprie ed al ricorso a risorse esterne per l'adempimento dei compiti trasferiti, così come, con riguardo all'utilizzo degli immobili.

Le problematiche innestate del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge n. 122/2010, sono emerse anche nella sede del controllo di legittimità in

¹³ Cfr. art.7 del DL n. 78 del 31 maggio 2010.

¹⁴ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Delibera n. 1/2012/G 8 marzo 2012 - La relazione espone gli esiti del controllo eseguito sullo stato di attuazione del processo di soppressione e incorporazione degli enti ed organismi pubblici di cui all'art.7 del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, per i casi in cui esso ha interessato amministrazioni dello Stato. Si tratta di: AGES-Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, cui subentra il Ministero dell'interno; ISAE Istituto di studi ed analisi economica, cui subentrano il Ministero dell'economia e delle finanze e l'ISTAT; ETI-Ente teatrale italiano, cui subentra il Ministero per i beni e le attività culturali; EIM-Ente italiano montagna, cui subentra la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento affari regionali; IPI-Istituto per la promozione industriale, cui subentra il Ministero dello sviluppo economico; Comitato nazionale italiano per il collegamento fra il governo italiano e l'ONU per l'alimentazione e l'agricoltura e Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale, cui subentra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

tema di subingresso dell'INVITALIA nel rapporto instaurato tra il Ministero dello sviluppo economico e l'IPI¹⁵.

4. Bilancio, processi di riorganizzazione e strumenti di programmazione e controllo

Anche alla luce degli indicati processi della *spending review*, assumono ulteriore spessore i raccordi tra bilancio e organizzazione, sotto diversi profili privilegiati dalla legge n. 196/2009, a partire dallo stesso previsto potenziamento del ruolo dei nuclei di analisi e valutazione della spesa (articolo 39), finalizzati alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni rispetto agli obiettivi di finanza pubblica programmati, nonché al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione. In particolare tale attività mira a consentire la valutazione di efficacia dei programmi di spesa, al fine di identificarne le aree di criticità e, su questa base, segnalare le misure necessarie o utili ad accrescere l'efficienza allocativa delle risorse disponibili. I nuclei sono chiamati a verificare l'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, nonché a formulare proposte per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi (articolo 39, comma 2).

Si è dunque inteso sviluppare le potenzialità degli strumenti di programmazione e controllo interno, con particolare e prioritaria attenzione alla predisposizione ed alla gestione del bilancio dello Stato. In tale ottica è stato attribuito un ruolo centrale all'attività di analisi e valutazione della spesa al fine di garantire un supporto al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e di consentire il monitoraggio delle misure poste in essere, nonché di promuovere un più efficiente impiego delle risorse, in una logica intesa ad affiancare al controllo giuridico - contabile, basato su vincoli ex-ante sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica della correttezza procedurale strumenti espressamente volti a individuare aree di inefficienza della spesa stessa e di inefficacia delle politiche perseguite.

E' utile ricordare che il d.lgs. n.286/19999, concernente il riordino e potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività della Pubblica Amministrazione, delineava, all'articolo 2, la mappa del sistema integrato dei controlli interni: al riguardo il d.lgs. n. 123/2011¹⁶ ha operato alcune modifiche con particolare riguardo al sistema di controllo amministrativo contabile, così da definire il perimetro del sistema dei controlli interni, peraltro già modificato dal d.lgs. n. 150/2009 con riferimento al sistema di valutazione della dirigenza (art. 30 comma 4)¹⁷. L'art. 20 del d.lgs. 123/2011 all'art. 20, comma 2, ha inoltre precisato i compiti in capo al collegio dei revisori.

¹⁵ Il subingresso dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa (INVITALIA) nel rapporto giuridico a suo tempo instaurato tra il Ministero dello sviluppo economico e l'Istituto per la promozione industriale (IPI), per l'attuazione del progetto intitolato "Cluster Hub Italia" e per una spesa lorda di euro 10 milioni, è stato ritenuto illegittimo, essendosi già estinta per confusione l'obbligazione dell'originario rapporto a causa dell'incorporazione dell'IPI con il Ministero stesso ai sensi dell'art. 7, comma 20, del DL n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010. La individuazione, attraverso apposito regolamento di organizzazione, della struttura ministeriale competente a svolgere le funzioni dell'ex IPI, si pone come atto presupposto ad ogni procedimento di riesame di situazioni pregresse riferibili all'Istituto; situazioni che, nella fase transitoria, devono coinvolgere la sede e gli uffici già utilizzati dall'IPI stesso per la salvaguardia dei rapporti ancora in atto con i terzi (Delibera n. 17/2011/PREV 16 settembre 2011).

¹⁶ "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196",

¹⁷ La circolare n. 25/2011 della Ragioneria Generale dello Stato ha fornito le prime indicazioni circa i criteri attuativi del d.lgs. 123/2011 per l'adeguamento dei componenti degli organi di revisione ai nuovi criteri previsti dal decreto in

La composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei sono state definite con il decreto del 22 marzo 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze¹⁸, che ha previsto che nell'ambito dei nuclei vengano anche ricomprese parte delle attività finalizzate all'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40 della legge n. 196/2009). Altro compito dei nuclei consiste nel fornire supporto alla definizione di proposte di rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio e nell'elaborazione di metodologie per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi di spesa. I nuclei devono, inoltre, fornire attività di supporto per la misurazione del livello di erogazione dei servizi pubblici e della quantità e qualità di intervento associato a ciascun programma di spesa. In tal senso sono chiamati a effettuare proposte per l'individuazione di indicatori appropriati a rappresentare gli obiettivi intermedi e finali da collegare alle note integrative del bilancio dello Stato in fase di previsione e di rendicontazione.

Va segnalato che tra i principi e criteri direttivi della delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa (art. 49) - che ha trovato attuazione nel citato d.lgs. n. 123/2011 - vi è (lett. b) la condivisione tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14 del d.lgs. n.150/2009, e gli uffici di statistica dei diversi Ministeri, delle relative banche dati, anche attraverso l'acquisizione, per via telematica, di tutte le altre informazioni necessarie alla realizzazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa¹⁹.

Le attività in carico ai nuclei, insediatisi alla fine del primo semestre 2011, sono anche funzionali alla stesura del Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (art. 41) da produrre entro il 20 luglio 2012.

In attesa di verificare l'attuazione complessiva di tali indicazioni normative appare necessario evidenziare l'esigenza di raccordo tra gli strumenti di programmazione e controllo interno, ai quali viene dedicata, in tutti i recenti interventi normativi, particolare attenzione.

sostituzione della precedente disciplina che prevedeva l'adozione dei principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore.

¹⁸ Cfr. il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 22 marzo 2010, concernente l'individuazione della composizione e la disciplina delle modalità di funzionamento dei nuclei di analisi e valutazione della spesa emanato a norma dell'art. 39, comma 1, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196. La composizione dei Nuclei è stata definita dal Decreto del 23 dicembre 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze. Il decreto istitutivo dei nuclei dispone che essi siano composti da cinque rappresentanti dell'amministrazione, da cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e che il coordinamento dell'attività sia affidato al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Alle riunioni dei nuclei partecipa per la Presidenza del Consiglio dei ministri anche un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica, al fine di meglio coordinare l'attività di analisi e valutazione della spesa con la riforma della pubblica amministrazione operata attraverso il decreto legislativo 150/2009.

La composizione dei nuclei è stata aggiornata, come disposto dal decreto istitutivo, in base alla determina n. 6521 del 1 febbraio 2012 del Ragioniere Generale dello Stato con le integrazioni e le modifiche riportate nei tredici allegati che ne costituiscono parte integrante. Sono state considerate sia le integrazioni, come nel caso delle nomine pervenute dal Dipartimento della funzione pubblica mancanti nel decreto di composizione dei nuclei, che le modifiche intervenute a seguito delle segnalazioni delle amministrazioni presenti nei nuclei.

¹⁹ Per tali attività il Ministero dell'economia e delle finanze istituisce e condivide con le amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito della banca dati prevista dall'articolo 13 della legge di contabilità, una apposita sezione che raccoglie tutte le informazioni necessarie alla realizzazione degli obiettivi di efficienza della spesa. La banca dati raccoglie le informazioni che le amministrazioni sono tenute a fornire attraverso una procedura da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e sono trasmesse dallo stesso Ministero alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Nell'attuazione dei ricordati processi di riforma amministrativa va infatti rimarcata la particolare importanza di una coerente attuazione di fasi e modalità applicative, verificandone la loro effettiva e coordinata esplicazione.

La riforma della legge di contabilità (art. 35 legge n. 196/2009) ha anche valorizzato il ruolo affidato alla "nota integrativa" (sostitutiva della "nota preliminare") che accompagna sia ciascuno stato di previsione, che il rendiconto.

Le Note si inseriscono all'interno del più ampio processo di programmazione che prende avvio dalla definizione generale degli obiettivi di Governo e delle priorità politiche, raccordandosi alla pianificazione della *performance* (art. 10 del d.lgs n.150/2009) ed alla formulazione delle previsioni economiche e finanziarie, definendosi con l'elaborazione della Nota integrativa aggiornata con i dati della legge di Bilancio approvata. Tale processo trova la sua fisiologica conclusione con l'elaborazione delle Note integrative al Rendiconto generale dello Stato, che devono essere formulate alla luce delle indicazioni contenute nella speculare nota al bilancio di previsione²⁰.

In attuazione della suddetta norma, si segnala la più compiuta applicazione nel Rendiconto per l'anno 2011 con particolare riguardo alla definizione dei contenuti delle due sezioni della Nota Integrativa, al Piano degli obiettivi, alla codifica degli obiettivi, al collegamento delle Priorità Politiche agli obiettivi strategici.

Alla arricchita portata contenutistica delle note integrative, si accompagna la nuova prospettiva di riferimento su base triennale in coerenza con la proiezione delle previsioni contabili, come innovate dalla riforma.

Va evidenziato il legame tra la programmazione finanziaria e di bilancio nel prefigurato "*ciclo di gestione delle performance*", così come nei previsti "*sistemi di valutazione*". A queste già rilevanti interconnessioni previste dalla legge n. 196/2009, si accompagna la individuazione di uno stretto legame tra obiettivi delle *performance* e obiettivi di bilancio nel decreto legislativo n. 150²¹. L'attenzione a tali profili costituisce elemento centrale non solo per la verifica della funzionalità degli apparati, anche alla luce delle recenti modifiche legislative (quali appunto il d.lgs. n.150/2009), ma anche per il ruolo propulsivo e di indirizzo per le funzioni esercitate e le politiche perseguite.

²⁰ Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato al fine di sensibilizzare le Amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri), a rendere maggiormente espliciti ed uniformi i criteri e gli schemi utilizzati per la formulazione delle Note ha predisposto linee guida e schemi di riferimento che hanno formato oggetto di appositi allegati alle circolari sulle previsioni e sul Rendiconto generale dello Stato, pubblicate annualmente dal Ministero dell'Economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato. Per la redazione delle note preliminari relative al Rendiconto generale dello Stato, alla luce della classificazione del bilancio per missioni e programmi e delle più recenti tendenze in campo internazionale (*accountability*), è stato messo a disposizione un sistema di compilazione *on line* mediante il quale le Amministrazioni hanno rappresentato i risultati conseguiti con la gestione in riferimento agli obiettivi fissati in sede previsionale ed indicati nelle relative note preliminari e, a parità di obiettivo, hanno misurato le differenze fra quanto avevano preventivato e quanto effettivamente sostenuto, e ne hanno evidenziato le cause che sono state imputabili sia a fattori interni (organizzativi, decisionali, etc.) che esterni (normativi, socio-economici generali, etc.).

²¹ Cfr. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Delibera n. 2/2011/G. La relazione espone gli esiti del monitoraggio dell'attuazione che le statuizioni sulla dirigenza recate dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 hanno avuto nel corso dei primi dodici mesi dall'entrata in vigore, evidenziando ritardi nel processo di riordino della dirigenza, rispetto ai termini brevi auspicati. I rallentamenti riscontrati sono riferiti in primo luogo alle procedure di reclutamento su base concorsuale e successiva formazione dei dirigenti di prima fascia, per il ritardo nell'emanazione dei provvedimenti disciplinanti criteri e modalità di svolgimento. Si è invece preso atto che nei tempi e nei modi previsti risultano attuati da parte della quasi totalità delle amministrazioni gli adempimenti relativi all'adozione del Piano della Performance, del Piano per l'integrità e la trasparenza, del Sistema di misurazione e valutazione della performance, sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità - CIVIT. Parimenti tempestiva è la costituzione degli OIV - Organismi indipendenti di valutazione della performance - da parte di tutti i Ministeri.

Nel rinviare alle specifiche trattazioni dei singoli ministeri, ove sono puntualmente monitorate le modalità applicative del nuovo quadro di riferimento normativo, qui va solo sinteticamente richiamata la valutazione che la Direttiva – prevista sia dall'art. 8 del d.lgs. n. 286/1999 sia dall'art. 14 del d.lgs. 165/2001 – mantenga una sua autonomia nell'ambito della disciplina della *performance*, con le caratteristiche tecniche previste dalle norme vigenti, che se richiedono appositi raccordi, non hanno peraltro inteso vanificarne la peculiare e non fungibile funzione.

Tale funzione rileva anche come snodo nella concreta traduzione operativa degli indirizzi programmatici, tenendo anche conto del comune “avvalimento” da parte di più Ministri di alcune strutture amministrative.

Al riguardo, la riforma approvata con la legge n. 196/2009, aveva inteso sviluppare il nesso tra articolazione di bilancio e struttura organizzativa dei Ministeri prevedendo che la realizzazione dei programmi vada affidata a un unico “centro di responsabilità amministrativa”, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 300/1999.

Come già rappresentato nelle scorse relazioni, permane la sensibile eterogeneità del quadro di partenza rinvenibile nei documenti di bilancio, a partire dalla indifferenziata individuazione dei centri di responsabilità per le strutture di primo livello, sia in presenza di dipartimenti che di direzioni generali (nei ministeri non articolati per dipartimenti), con la conseguenza di un minor numero di “Centri di Responsabilità” nei ministeri che hanno prescelto l'organizzazione per dipartimenti rispetto a quelli articolati per direzioni generali.

Non coerente al disegno appare l'imputazione di centri di responsabilità al Gabinetto ed al Segretariato Generale (ove presente) dovendosi considerare la funzione di snodo e non di amministrazione attiva ad essi riconducibile.

Riguardo al ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, ove si erano rilevati nel precedente assetto organizzativo 22 centri di responsabilità, si è passati, nell'esercizio finanziario 2011 a 4 Centri di responsabilità: in attuazione della legge 196/2009, i 18 uffici scolastici regionali hanno perso la qualifica di centro di responsabilità e i relativi stanziamenti sono confluiti in un nuovo programma “realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione” formalmente affidato al Dipartimento per la programmazione.

Rispetto al disegno della l. 196 si sono rilevate poi difformità anche strutturali nelle situazioni ricondotte nella qualificazione contabile di “centro di responsabilità”, come con riguardo ai centri di responsabilità riferiti alla Guardia di Finanza e alla Avvocatura Generale dello Stato (MEF), alle Capitanerie di porto e al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (MIT), all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e al Corpo forestale dello Stato (MIPAF). Da non trascurare inoltre la particolare struttura del Ministero AAEE.

I Programmi già individuati in numero di 172 per il triennio 2011 – 2013 sono confermati nello stesso numero anche per il triennio 2012 – 2014. Parallelamente alle modifiche sui *Programmi* si è proceduto alla puntuale revisione delle *Attività sottostanti*, che individuano le modalità con cui le Amministrazioni perseguono le proprie finalità come da indicazioni contenute nella circolare MEF n. 23 del 13 luglio 2011.

Anche per sopperire a tale non del tutto coerente attuazione rilevano i su descritti modelli e sistemi di programmazione, che risultano valorizzati nella nuova impostazione del bilancio dello Stato e improntati ad un costante processo di revisione

dei profili funzionali ed organizzativi delle strutture pubbliche. L'esigenza di garantire una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma va dunque accompagnata dallo sviluppo di tali modelli, che, se correttamente impostati e realizzati, possono consentire di affrontare le modalità di risposta all'esigenza di una maggiore flessibilità e di un superamento delle rigidità riscontrate nelle relazioni tra compiti amministrativi ed articolazioni contabili.

In questa ottica, va anche prestata attenzione ai profili attuativi dell'indirizzo politico a fronte di una diversa flessibilità funzionale di taluni apparati conseguente all'assetto della nuova compagine di Governo. Al riguardo si segnala l'attribuzione di deleghe da parte del Presidente del Consiglio, oltre che a Ministri senza portafoglio, anche a Ministri con portafoglio, prevedendo modalità di raccordo e di comune "avvalimento" di alcune strutture amministrative; in proposito non va peraltro trascurato che tali aspetti possano comportare difficoltà nella concreta traduzione operativa degli indirizzi programmatici.

5. Le misure di semplificazione, liberalizzazione, contrasto alla corruzione

Come si è anticipato, le linee di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni sono finalizzate a corrispondere alle esigenze poste dalla U.E. in attuazione dei piani generali di riforma per il ridisegno della pubblica amministrazione.

In questa ottica si pongono le disposizioni del DL n. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2012, che riguarda il tema delle liberalizzazioni, per tanti aspetti interconnesse a quelle contenute nel DL n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, intese alla semplificazione ed allo sviluppo.

Il provvedimento "Semplificazione e sviluppo", sensibilmente integrato nel corso dell'esame parlamentare (il testo definitivo si compone di 73 articoli, dieci in più rispetto alla versione approvata dal Consiglio dei ministri), incide su un ampio spettro di settori normativi e reca misure finalizzate a sostenere la semplificazione in favore dei cittadini e per le imprese, e anche a fornire sostegno ed impulso allo sviluppo del sistema economico, attraverso disposizioni che incidono sull'innovazione tecnologica, università, istruzione, strutture energetiche e turismo.

Le disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo mirano esplicitamente ad assicurare, nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese e la crescita, dando sostegno e impulso al sistema produttivo del Paese.

Sul versante peculiare della semplificazione si segnala l'introduzione di disposizioni finalizzate a ridurre gli adempimenti necessari all'attività delle imprese (intervenendo sia sulle materie delle autorizzazioni, dei controlli e delle procedure pubbliche di appalto, sia sulle materie del lavoro e dell'ambiente), ovvero finalizzate a snellire procedimenti amministrativi, a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, ad incentivare la digitalizzazione di documenti da conservare o produrre.

Tra le semplificazioni per le imprese sono previsti meno oneri per partecipare alle gare d'appalto, in quanto con la Banca dati unica le amministrazioni potranno consultare il fascicolo elettronico con la documentazione dell'impresa ed effettuare i controlli sul possesso dei requisiti senza richiedere ulteriore documentazione²². Viene

²² Il risparmio stimato per le pmi è di circa 140 milioni all'anno.

inoltre soppresso l'obbligo di predisporre e aggiornare il documento programmatico sulla sicurezza (DPS).

Il provvedimento, pur introducendo direttamente alcune misure di carattere sperimentale in materia di semplificazione amministrativa ha carattere essenzialmente ordinamentale e demanda la sua attuazione a numerosi adempimenti (regolamenti di attuazione e di delegificazione, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti interministeriali, decreti ministeriali; altre disposizioni prevedono la stipula di convenzioni, l'adozione di linee guida e di provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle Dogane). L'intero percorso va dunque attentamente monitorato sia nel rispetto delle scansioni prefigurate sia, soprattutto, nella valutazione e verifica degli effetti complessivamente attesi.

Si segnala il potenziamento dei compiti della Cabina di Regia per l'Agenda Digitale – ADI (art. 47), tra cui spicca la realizzazione delle infrastrutture tecnologiche per servizi digitali in settori chiave quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura; il potenziamento delle applicazioni di amministrazione digitale (*e-Government*) per il miglioramento dei servizi ai cittadini e alle imprese; la promozione della diffusione di architetture di *cloud computing* per le attività e i servizi delle Pubbliche Amministrazioni e l'infrastrutturazione per favorire l'accesso alla rete internet in grandi spazi pubblici collettivi quali scuole, università, spazi urbani e locali pubblici in genere.

In particolare, l'art. 47-ter, rubricato *Digitalizzazione e riorganizzazione*, opera una integrazione del comma 3 dell'articolo 15 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, prevedendo che le funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, denominate "funzioni ICT", nei Comuni siano obbligatoriamente ed esclusivamente esercitate in forma associata, secondo le forme previste dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole e il comune di Campione d'Italia e precisando che la medesima funzione ICT non può essere svolta da più di una forma associativa. Le funzioni ICT comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, banche dati, applicativi software, approvvigionamento di licenze per il software, formazione informatica e consulenza nel settore dell'informatica. Assume dunque particolare rilievo la "dimensione territoriale ottimale" in un articolato percorso ispirato a principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese²³.

²³ Il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni, che sono tenuti ad esercitare le funzioni ICT in forma associata, deve raggiungere è fissato in 30.000 abitanti, salvo quanto disposto dal comma 3-sexies. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, la regione individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore ai 5.000 abitanti, delle funzioni di cui al comma 3-ter, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dal comma. A partire dalla data fissata dal decreto di cui al comma 3-octies, i Comuni non possono singolarmente assumere obbligazioni inerenti alle funzioni e ai servizi di cui ai commi 3-bis e 3-ter. Per tale scopo, all'interno della gestione associata, i Comuni individuano un'unica stazione appaltante. Le funzioni di cui al comma 3-bis e i relativi tempi di attuazione sono definiti con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione.

Il DL n. 1/2012, è complessivamente finalizzato a liberalizzare ampi settori dell'economia nazionale, al fine di favorire lo sviluppo della produttività, con l'obiettivo di ampliare le opportunità di lavoro e le prospettive di mobilità e di promozione sociale.

Per conformare l'ordinamento ai principi di libertà individuale ed economica e di concorrenza, sanciti dalla Costituzione e dal diritto dell'Unione europea, si disciplina una nuova procedura per l'abrogazione delle norme che pongono limiti all'avvio delle attività economiche, prevedendo che gli enti locali si adeguino a tali principi²⁴.

Vengono introdotte alcune disposizioni a tutela della correttezza nei mercati, attribuendo alla Presidenza del Consiglio il compito di raccogliere le segnalazioni delle autorità indipendenti sulle restrizioni della concorrenza e sugli impedimenti al corretto funzionamento dei mercati, per le opportune iniziative; si prevede una tutela amministrativa contro le clausole vessatorie, attribuendone la competenza all'Antitrust, cui viene anche riconosciuta una nuova modalità di finanziamento a carico delle imprese; si estendono alle microimprese gli strumenti di tutela nei confronti delle pratiche commerciali ingannevoli e aggressive.

Alla base del provvedimento – al di là di puntuali valutazioni, anche per quanto concerne disposizioni di principio e ad attuazione “differita” – emerge la finalità di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese, intese a garantirne la stabilità “con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità” e di “rispettare gli impegni assunti in sede di Unione europea”.

Il provvedimento contiene numerose disposizioni in materia di energia, mentre altre riguardano il settore dei trasporti, tra cui va segnalata, in parziale controtendenza alle politiche di contrazione sopra ricordate, la istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, alla quale viene attribuita la competenza nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori. Per promuovere la concorrenza e la liberalizzazione del settore, l'Autorità dovrà anche definire gli ambiti del servizio pubblico ferroviario e le modalità di finanziamento dello stesso.

Vengono modificati alcuni profili della disciplina generale dei servizi pubblici locali (DL 138/2001), salvaguardando l'impianto complessivo della riforma e rafforzando gli elementi volti ad introdurre la concorrenza nel mercato dei relativi servizi. Le novità principali sono: obbligo di organizzazione dei servizi per ambiti territoriali almeno provinciali; meccanismi premiali per gli affidamenti mediante gara; parere preventivo obbligatorio dell'Autorità garante del mercato; economie di gestione tali da riflettersi sulle tariffe o sulle politiche del personale; riduzione a 200.000 euro del valore economico dei servizi che è possibile affidare in *house*; proroga dei termini di scadenza degli affidamenti in *house* non conformi; estensione della normativa sui servizi pubblici locali al trasporto ferroviario regionale.

Il decreto prevede l'istituzione del "Tribunale delle imprese" ampliando in misura significativa la sfera di competenza delle attuali sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale. Le sezioni specializzate in materia d'impresa, se non

²⁴ L'articolo 3, che apre il Titolo II del DL, dedicato a "Liberalizzazioni, privatizzazioni ed altre misure per favorire lo sviluppo" contiene rilevanti principi, a partire da quanto affermato al comma 1, secondo cui Comuni, Province, Regioni e Stato adeguano i rispettivi ordinamenti al principio per il quale l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato.

già previste, sono – con specifiche eccezioni - istituite presso tutti i tribunali e corti d'appello con sede nel capoluogo di ogni Regione²⁵.

Nella sintetica ricognizione delle principali linee evolutive delle amministrazioni pubbliche intese alla stesso miglioramento delle condizioni per lo sviluppo, vanno infine richiamate le misure anticorruzione presenti nel disegno di legge d'iniziativa del Governo²⁶, approvato dal Senato (AC 4434-A), che introduce significative modifiche al codice penale e, in generale, alla disciplina per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità all'interno della pubblica amministrazione²⁷.

Il nuovo testo del disegno di legge anticorruzione, approvato il 15 giugno dalla Camera dei deputati e attualmente all'esame del Senato della Repubblica, introduce nel codice penale rilevanti modifiche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione e reca misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione.

Tra i principali profili del provvedimento si segnala l'individuazione nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), dell'Autorità nazionale anticorruzione (ruolo attualmente svolto dal Dipartimento della funzione pubblica).

Sono dettate specifiche misure volte alla trasparenza dell'attività amministrativa e nell'attribuzione di posizioni dirigenziali, oltre a misure per l'assolvimento di obblighi informativi ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni. Viene definita una più stringente disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti; delegando il Governo all'adozione di un testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di condanne²⁸.

In definitiva, nella rapida ricognizione delle linee principali di contesto nelle quali si pone la configurazione e la piena funzionalità degli apparati pubblici, non

²⁵Viene introdotto nel codice civile il nuovo articolo 2463-bis avente ad oggetto la società semplificata a responsabilità limitata, che può essere costituita da persone fisiche che non abbiano compiuto i 35 anni di età.

²⁶ Si ricorda l'Audizione del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione I e II della Camera in data 14 settembre 2011 sul testo iniziale - A.C. 4434 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", preceduta da quella in data 27 luglio 2010 su A.S. 2156, presso la Commissione I e II del Senato.

²⁷ Il tema della corruzione è affrontato anche da due proposte di legge di ratifica, già approvate dal Senato: l'una riguarda la Convenzione penale di Strasburgo sulla corruzione del 1999, l'altra la Convenzione civile di Strasburgo sulla corruzione, dello stesso anno.

²⁸ Si prevede, fra l'altro, l'introduzione del divieto per i condannati (anche solo in primo grado) per reati contro la pubblica amministrazioni ricoprire incarichi direttivi e di far parte di commissioni di concorso e di gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere; si propone anche una delega al Governo per la definizione delle incompatibilità per la dirigenza nella pubblica amministrazione, inclusa quella per aver ricoperto incarichi direttivi. Tra le altre misure è prevista la tutela del pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro; sono elencate le attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa per le quali - indipendentemente dal valore del contratto - è sempre richiesta l'informazione antimafia; è incrementato il catalogo dei reati alla cui condanna consegue, per l'appaltatore, la risoluzione del contratto con una pubblica amministrazione; è previsto un obbligo di adeguamento per Regioni ed enti locali. Si definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite. Si prevede che il Codice, approvato con decreto del Presidente della Repubblica (previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del ministro per la Pubblica Amministrazione, d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni), sia consegnato a ciascun dipendente per essere sottoscritto al momento dell'assunzione. La violazione dei doveri contenuti nel Codice, in base alla norma proposta, compresi quelli relativi all'attuazione del piano di prevenzione della corruzione, «è fonte di responsabilità disciplinare» ed «è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogni qual volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti».

appare inutile segnalare, nel condividere gli obiettivi di una amministrazione maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze di una realtà in rapida evoluzione, l'esigenza parallela di una "semplificazione normativa" nel complesso delle disposizioni e degli atti programmatici che si susseguono, e di una costante verifica della loro grado di attuazione. A questo compito, cui la stessa configurazione riformata del bilancio può recare un non sostituibile contributo, un ruolo centrale di indirizzo possono recare sinergicamente le amministrazioni maggiormente coinvolte nella guida dell'intero percorso riformatore.

L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

1. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

2. EVOLUZIONE NORMATIVA: 2.1. *ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA COMUNITARIA: IL D.LGS. N. 208 DEL 2011;* 2.2. *LE RECENTI MODIFICHE ALLA NORMATIVA PRIMARIA E SECONDARIA CONCERNENTI L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE: A) IL C.D. «DECRETO SVILUPPO»; B) INTERVENTI NORMATIVI FINALIZZATI ALLA REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE: LA LEGGE DI STABILITÀ PER IL 2012 E I DECRETI-LEGGE «SALVA-ITALIA», «CRESCI-ITALIA-LIBERALIZZAZIONI», «SEMPLIFICA-ITALIA» E «SEMPLIFICA-FISCO»;*

3. INDAGINE CONOSCITIVA AD OPERA DELLA CORTE SULL'ATTIVITÀ CONTRATTUALE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO

4. L'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

ALLEGATO

1. Considerazioni di sintesi

L'esame delle nuove norme in materia contrattuale e dei risultati della consueta indagine volta dalle Sezioni Riunite, ha evidenziato ancora una volta la notevole complessità della materia sia sotto il profilo normativo, sia sotto il profilo meramente procedurale.

Tale complessità implica un notevole impiego di risorse umane per l'espletamento delle procedure e, conseguentemente, una elevata onerosità in termini di costi.

Al riguardo, la Corte ritiene che non si possa addivenire, almeno nel breve periodo, ad una radicale semplificazione delle norme che regolano l'attività contrattuale nelle pubbliche amministrazioni. Sono, infatti, presenti nella materia vincoli derivanti da norme comunitarie che rendono non agevoli interventi immediati nell'auspicata direzione dello snellimento procedurale e della semplificazione.

A fronte di tale complessità la soluzione della concentrazione delle stazioni appaltanti sembra, quindi, non avere alternative. Secondo dati dell'Autorità di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture sarebbero 37.000 le stazioni appaltanti, che, a loro, volta si organizzano in oltre 60.000 centri di spesa.

La concentrazione delle stazioni appaltanti in centrali di committenza - secondo criteri territoriali (a livello regionale, provinciale) o per materia (lavori pubblici, sanità, ecc.) - consentirebbe di ottenere almeno due vantaggi: in primo luogo, un maggior livello tecnico professionale del personale assegnato alle centrali di appalto unificate; in secondo luogo, notevoli risparmi di spesa di personale (perché i dipendenti ora addetti all'espletamento delle procedure di affidamento nelle numerosissime stazioni appaltanti potrebbero essere impiegati in altre attività, evitando, almeno in parte, il ricorso a nuove assunzioni). Ciò dovrebbe riguardare gli appalti sia di lavori che di servizi e forniture.

Un altro aspetto che va considerato è la necessità che per l'attività contrattuale siano destinate risorse finanziarie certe e proporzionalmente dimensionate all'effettivo fabbisogno. E ciò non solo, per l'esercizio finanziario relativo al bilancio annuale di previsione, ma anche, e soprattutto, per gli esercizi finanziari futuri, sui quali spesso i

contratti stipulati dalle amministrazioni vanno ad incidere. Al riguardo, con riferimento alle amministrazioni centrali, si rende necessaria, da una parte, un'attenta valutazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze delle richieste di autorizzazione all'assunzione di impegni gravanti su esercizi finanziari futuri inviate dai ministeri di spesa, dall'altra un tempestivo rilascio del prescritto nulla osta.

Per ciò che concerne, infine, le misure di prevenzione della corruzione nell'attività contrattuale, in attesa della definitiva approvazione del disegno di legge recante nuove norme in materia di prevenzione e contrasto della corruzione¹, che prevedono nuove e più stringenti responsabilità nei casi di mancata adozione di misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi, si rileva, salvo alcune positive eccezioni, un approccio alla tematica da parte delle amministrazioni centrali che dimostra una non particolare attenzione al tema.

La Corte auspica che le previsioni normative contenute nel citato disegno di legge possano al più presto essere approvate, non solo per rispondere ai pressanti inviti delle organizzazioni internazionali operanti nel campo dell'anticorruzione, ma soprattutto per avviare, quanto prima, ed in particolar modo nei settori a rischio come quello dell'attività contrattuale, un processo virtuoso nel quale l'adozione di efficaci misure di prevenzione idonee possa costituire un valido argine all'odioso fenomeno della corruzione.

2. Evoluzione normativa

2.1. Attuazione della disciplina comunitaria: il decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208

Anche nel corso del 2011 è proseguita l'attività di recepimento di direttive comunitarie in materia contrattuale. In particolare, il decreto legislativo n. 208 del 2011, in attuazione della legge comunitaria per il 2009, recepisce la direttiva comunitaria 2009/81/CE con cui l'Unione europea, al fine di coordinare e armonizzare la normativa in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, detta una disciplina specifica volta a garantire la sicurezza delle informazioni e degli approvvigionamenti attraverso una maggiore flessibilità delle procedure di aggiudicazione².

Le principali novità introdotte dalla direttiva in relazione a tali settori riguardano: le procedure di aggiudicazione per le quali non è esperibile la procedura aperta ed è prevista, accanto alla procedura ristretta, quale procedura a carattere ordinario, la procedura negoziata con pubblicazione del bando di gara; gli istituti specifici per la preselezione e l'aggiudicazione e, in particolare, per la tutela della sicurezza dell'informazione e la sicurezza degli approvvigionamenti; la possibilità per gli Stati membri di inserire disposizioni in materia di subappalto che obbligano gli aggiudicatari a subappaltare seguendo procedure competitive.

Il d.lgs. n. 208 del 2011, anziché novellare il vigente codice dei contratti pubblici, costituisce uno strumento normativo autonomo di recepimento e tale scelta è prevalsa in

¹ Disegno di legge «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» (A.C. 4434).

² Decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208 «Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE», relativa al «coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».

virtù della specificità del settore della difesa e sicurezza e della natura innovativa di alcune previsioni.

Lo schema di decreto legislativo contiene soltanto le previsioni innovative specifiche della direttiva in recepimento, compresa la disciplina in materia di subappalti, rinviando al codice in via generale e, se del caso, specificamente, per ogni altra disposizione ivi prevista applicabile ai contratti ricadenti nell'ambito della nuova disciplina.

Per gli istituti che richiedono una disciplina speciale rispetto al regolamento generale di attuazione del codice dei contratti (e per il settore della difesa anche rispetto al regolamento di cui all'art. 196 del codice), la disciplina di attuazione ed esecuzione è demandata ad un decreto del Presidente della Repubblica che, per le disposizioni concernenti le forniture di materiale militare, i lavori, e i servizi facenti capo al settore della difesa, è emanato su proposta del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri per le politiche europee, degli affari esteri, delle infrastrutture e dei trasporti, dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze; per le disposizioni concernenti le forniture di materiale sensibile, i lavori servizi e forniture a esse correlate, nonché i lavori e i servizi sensibili, invece, è emanato su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per le politiche europee, della difesa, delle infrastrutture e trasporti, della giustizia, delle politiche agricole, forestali e alimentari e dell'economia e finanze.

2.2. Le recenti modifiche alla normativa primaria e secondaria concernenti l'attività contrattuale:

a) il c.d. «Decreto Sviluppo»

L'intervento di modifica più consistente alla disciplina del Codice è stato disposto dall'art. 4 del decreto-legge n 70 del 2011, c.d. «Decreto Sviluppo»³, con incidenza anche su alcune disposizioni del regolamento, disponendo misure atte a garantire la rapida realizzazione delle infrastrutture e, nel contempo, la diminuzione del contenzioso, la riduzione dei costi degli appalti, come alcune limitazioni in materia di opere compensative, di varianti, di riserve, di compensazioni per variazioni dei prezzi.

Più specificamente, con riguardo ai requisiti generali di partecipazione alle gare, è stato modificato l'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006, con l'intento di semplificare il regime degli adempimenti a carico delle imprese concorrenti e di precisare in via interpretativa il precetto di alcune disposizioni che hanno determinato notevole contenzioso.

Sempre in tale prospettiva e con l'obiettivo di assicurare il rispetto del principio della concorrenza, sono state rese tassative le cause di esclusione riconducibili all'incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta; alla non integrità del plico, per violazione del principio di segretezza delle offerte; ai casi previsti dalla normativa vigente, con la precisazione che nei bandi di gara non possono essere inseriti cause di esclusione ulteriori e diverse. Per la redazione del bando, inoltre, le stazioni appaltanti devono seguire bandi-tipo, approvati dall'Autorità di vigilanza, motivando nella delibera a contrarre eventuali deroghe rispetto ai contenuti tassativamente previsti. Al riguardo la Corte auspica che le nuove norme possano contribuire ad arginare il fenomeno dei c.d. «bandi fotografia».

³ Decreto-legge 13 maggio 2011, n 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 (c.d. «Decreto sviluppo»).

Per garantire una maggiore trasparenza nel mercato, con riguardo alla qualificazione degli esecutori dei lavori, è stato previsto che le attestazioni SOA siano inserite nell'elenco ufficiale dell'ente unico di accreditamento (Accredia).

Al fine della semplificazione delle procedure, nel caso di precedente procedura aperta o ristretta andata deserta, è stato eliminato il limite di importo per l'affidamento di lavori mediante procedura negoziata ed è aumentata da 500.000 ad un milione di euro la soglia per l'affidamento dei lavori con procedura negoziata senza bando a cura del responsabile del procedimento. Per garantire sempre la massima concorrenzialità e il rispetto del principio di rotazione, per i lavori di importo superiore a 500.000, è necessario che la post-informazione sui risultati dell'affidamento contenga anche l'indicazione dei soggetti invitati alla procedura; è conseguentemente stata elevata a 1,5 milioni di euro la soglia entro la quale è esperibile la procedura ristretta semplificata.

Altra innovazione ha riguardato la possibilità di ricorrere allo scorrimento della graduatoria per individuare un affidatario diverso per il compimento dell'opera, in caso di interruzione dell'originario rapporto contrattuale.

In materia di finanza di progetto, è stata reintrodotta la possibilità di asseverazione dei piani economici finanziari oltre che da parte degli istituti bancari, anche da parte delle società di revisione e degli intermediari finanziari e, su iniziativa del privato, di ricorrere al *project financing* anche per le opere non presenti nella programmazione triennale delle pubbliche amministrazioni.

Anche in materia di opere strategiche è stata disposta la semplificazione dell'*iter* di approvazione dei progetti, attraverso la riduzione dei termini procedurali della Conferenza di servizi e introducendo un termine di 30 giorni dalla pubblicazione della delibera CIPE entro il quale l'appaltatore deve pubblicare il bando di gara, pena la revoca del finanziamento a carico dello Stato. È stato disposto l'aumento da 5 a 7 anni del termine di durata del vincolo preordinato all'esproprio e della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera;

Per rendere più agevole la partecipazione alle gare, è stato prorogato al 2013 il termine per la presentazione dei documenti attestanti la capacità tecnico-organizzativa delle imprese (tenendo conto dei migliori cinque anni nel decennio antecedente il conseguimento della qualificazione).

Negli appalti di rilevanza nazionale, per un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2013, è consentita l'esclusione automatica delle offerte anomale senza contraddittorio con il concorrente⁴.

Misure correttive sono state introdotte anche per contrastare il fenomeno della proposizione di liti temerarie. Infatti, nei giudizi afferenti le procedure di appalto si impone alla parte soccombente, qualora il *decisum* sia fondato su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati, il pagamento di una sanzione pecuniaria in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio.

Per attuare la diminuzione dei costi degli appalti sono state, inoltre, previste alcune misure quali il contenimento del limite di spesa, dal 5 per cento al 2 per cento dell'intero costo dell'opera, per le opere compensative relative ad opere strategiche (tale limite è introdotto fino al 2013 in via sperimentale, per le opere ordinarie); per ridurre l'aumento incontrollato dei costi delle opere pubbliche, sono introdotte limitazioni in tema di varianti, prevedendo, in particolare, un limite sull'utilizzabilità dei ribassi d'asta

⁴ Ciò al fine di contenere i tempi delle procedure di affidamento, aggravate dalla complessità della procedura di valutazione dell'anomalia soprattutto per le stazioni appaltanti di piccole dimensioni, non adeguatamente strutturate.

realizzati e, per le opere di interesse strategico, un limite per le varianti localizzative, che non possono superare il costo previsto nel progetto preliminare.

In materia di accordo bonario sono stati disposti i termini a garanzia della certezza e della rapidità dei tempi del procedimento, introducendo, altresì, un tetto massimo per i compensi della commissione.

Sono state, poi, introdotte misure finalizzate a ridurre il contenzioso con l'appaltatore in fase di esecuzione, prevedendo un tetto massimo del 20 per cento del valore complessivo dell'appalto oltre il quale non è possibile per l'appaltatore iscriverne riserve ed è stato introdotto il divieto di iscriverne riserve per gli aspetti progettuali oggetto di verifica da parte della stazione appaltante.

Sono, infine, state disposte le modifiche al regolamento di esecuzione del codice degli appalti con l'estensione del periodo transitorio di ulteriori 180 giorni per l'operatività del nuovo sistema di qualificazione SOA disciplinato dal regolamento.

b) Interventi normativi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture: la legge di stabilità per il 2012 e i decreti-legge «Salva-Italia», «Cresci-Italia-Liberalizzazioni», «Semplifica-Italia» e «Semplifica-Fisco»

Gli interventi in materia di infrastrutture volti a rimuovere ostacoli di carattere normativo e procedurale in modo tale da accelerare e sbloccare la realizzazione delle infrastrutture sono stati disposti con la legge di stabilità per il 2012⁵, e con i decreti-legge cc.dd. «Salva-Italia»⁶, «Cresci-Italia-Liberalizzazioni»⁷, «Semplifica-Italia»⁸ e «Semplifica-Fisco»⁹.

Si tratta di specifiche e mirate disposizioni che intendono superare le problematiche connesse alla particolare fase congiunturale a livello internazionale.

La legge di stabilità per il 2012, n. 183 del 2011, ha introdotto quale forma di finanziamento per la realizzazione di nuove infrastrutture autostradali, la defiscalizzazione (Irap, Ires) a vantaggio dei concessionari, in riduzione parziale o totale del contributo pubblico¹⁰.

La disposizione è stata estesa, con il successivo decreto-legge n. 201 del 2011, c.d. «Decreto Salva-Italia» anche alle infrastrutture portuali appartenenti alla rete strategica transeuropea di trasporto essenziale (CORE TEN-T NETWORK)¹¹, nonché alle infrastrutture ferroviarie metropolitane. Nella legge di conversione del decreto-legge è inserita una disposizione volta ad estendere ulteriormente il campo di applicazione alle infrastrutture stradali e alle autostrade di carattere regionale¹².

Nel decreto-legge n. 201 del 2011¹³ sono inserite alcune disposizioni che ampliano la possibilità di utilizzo, a titolo di prezzo nelle concessioni, della cessione di beni immobili. Pertanto, i beni ceduti possono non essere strettamente connessi o

⁵ LEGGE 12 novembre 2011, n. 183, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012).

⁶ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

⁷ Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.

⁸ Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.

⁹ Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 18, della legge 12 novembre 2011, n. 183, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, (Legge di stabilità 2012)».

¹¹ Art. 42, comma 8, decreto-legge n. 201 del 2011.

¹² Ai sensi dell'art. 42, comma 9-bis, decreto-legge n. 201 del 2011.

¹³ decreto-legge 201 del 2011, convertito nella legge 214 del 2011.