

ALLEGATO N. 25

Risposte fornite dalla Corte dei conti

PAGINA BIANCA



Corte dei Conti

SERVIZIO RELAZIONI AL PARLAMENTO

Roma, 24.9.1992

PROT. N. 1078/AUD.

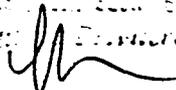
Commissione Ambiente, Territorio
e Lavori Pubblici

NELLA RISPOSTA CITARE
Protocollo - Classifica - Data

Camera dei Deputati

c.a. dottor Stacchini

Con riferimento alla audizione prevista per il 25 c.m. sui sistemi di esecuzione delle opere pubbliche si trasmette, come da intercorse intese telefoniche, la richiesta memoria scritta e copia del I volume della Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991 segnalando, in proposito, il capitolo XI concernente "Attività contrattuale".

UFFICIO DELLA SEGRETERIA
Bott. Lit. 

Elementi per l'audizione da parte del Comitato paritetico, costituito dalle Commissioni lavori pubblici della Camera e del Senato, per l'espletamento di un'indagine conoscitiva sui sistemi di esecuzione delle opere pubbliche.

1. Con lettera del 28 luglio 1992 il Presidente della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera dei Deputati On. Giuseppe CERUTTI, nella qualita' di Presidente del Comitato d'indagine di cui in epigrafe, ha chiesto alla Corte dei conti "indicazioni per il riordino legislativo" della materia delle opere pubbliche, inviando un questionario articolato in diciotto punti che "costituira' la base per un'audizione" del Sig. Presidente della Corte fissata per il 25 settembre 1992.

A tal fine e' espressamente richiesta la predisposizione di "una memoria scritta, contenente proposte quanto meno sui punti del questionario per i quali si ritiene di poter recare un contributo significativo all'indagine".

In via generale la Corte ritiene di dover fare esplicito rinvio alle argomentazioni svolte e alle proposte formulate al riguardo dalle Sezioni riunite nel pertinente capitolo (Vol. I - Cap. XI "Attivita' contrattuale") della relazione al Parlamento sul rendiconto dello Stato per l'esercizio finanziario 1991.

In tale capitolo sono trattati partitamente la quasi totalita' dei temi proposti dal questionario, che vanno dal riordino della legislazione vigente (in sintonia con l'evoluzione della normativa comunitaria), alla programmazione (piu' mirata e coerente) degli interventi; dalla riqualificazione dell'attivita' di progettazione delle opere (nel senso di una maggiore accuratezza e di una effettiva esecutivita' dei progetti), alla razionalizzazione delle

procedure di scelta del contraente; dall'esigenza di un'esecuzione piu' lineare e tempestiva dei lavori, alla definizione di nuove forme di garanzia (a carico del progettista, dell'appaltatore, del direttore dei lavori).

Sembra utile, pertanto, svolgere in questa sede qualche ulteriore considerazione su specifici punti di particolare interesse, che meritano integrazioni e aggiornamenti in relazione ai piu' recenti sviluppi del dibattito culturale e politico in corso sulla "vexata quaestio" dei pubblici appalti.

2. Certamente prioritaria - ad avviso della Corte - e' un'attenta riconsiderazione del problema delle strutture centrali e periferiche della P.A. che ai diversi livelli concorrono a concedere, appaltare, affidare opere pubbliche.

Nell'ultimo decennio, infatti, all'indebolimento delle tradizionali Amministrazioni di spesa e di fondamentali apparati tecnici operanti sul territorio (Ministero dei lavori pubblici, Corpo del genio civile) ha fatto riscontro una disarmonica moltiplicazione dei centri decisionali e gestori (Ministero dell'ambiente, Dipartimenti della protezione civile, delle aree urbane, degli affari sociali, Dipartimento e Agenzia per il Mezzogiorno), ai quali sono state affidate - in prosieguo di tempo - sempre piu' consistenti risorse finanziarie, pur in assenza di adeguati supporti tecnico-operativi.

Inoltre, eventi eccezionali di varia natura (terremoti dell'Irpinia e della Sicilia sud-orientale, crisi idrica in vaste aree del Paese, catastrofe della Valtellina, interventi straordinari per contrastare le infiltrazioni della criminalita' organizzata nelle citta' di Palermo, Catania, Reggio Calabria,

Napoli) hanno modificato - spesso ben oltre le singole situazioni di emergenza - il sistema delle competenze delle diverse amministrazioni nazionali e locali, incentivando l'emanazione di leggi speciali, settoriali, derogatorie e favorendo la proliferazione di interventi straordinari, in vario modo interferenti con l'attività ordinaria dei medesimi (o di altri) soggetti.

Le sovrapposizioni, le distorsioni, le diseconomie - tante volte rilevate dalla Corte nella sua attività di referto - hanno provocato una situazione di congestione e di disordine, sia sul piano normativo che su quello amministrativo, alla quale ora si tende a porre rimedio con una generalizzata richiesta di "istanze di coordinamento" a livello nazionale, allo scopo di ricondurre ad unità l'intera materia dell'esecuzione di opere pubbliche.

V'è tuttavia il pericolo che - anche sotto la spinta emotiva di recenti vicende giudiziarie - si passi da un eccesso all'altro, contrapponendo alla frammentazione del passato un accentramento esasperato delle competenze in materia di pubblici appalti, che è estraneo alla nostra tradizione e non appare in linea con il recente riordino legislativo del sistema delle autonomie.

La strada da percorrere, ad avviso della Corte, è quella di una immediata riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato più direttamente interessate alla realizzazione delle opere pubbliche, a cominciare dal Ministero dei lavori pubblici e dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici, ai quali vanno restituite quella centralità e quelle funzioni di indirizzo e coordinamento troppo spesso sacrificate a beneficio di indiscriminate iniziative di decentramento.

Appare indifferibile, altresì, una rideterminazione delle competenze (per valore e per materia) dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche, con contestuale potenziamento degli organici del personale tecnico, al fine di consentire il rilancio dell'attività di diretta progettazione delle opere, di direzione, contabilizzazione e collaudo dei lavori, ovvero di verifica e controllo delle opere eseguite in regime di concessione.

Nella prospettiva più ampia di un generale recupero di trasparenza e correttezza amministrativa, altrettanto urgente appare il varo della riforma della dirigenza statale - ripetutamente portata all'esame dal Parlamento, da ultimo con il disegno di legge-delega recentemente approvato dal Senato (A.C. 1568 - art. 2, lett. f) -, che consenta di meglio definire e separare il momento dell'indirizzo politico e della scelta da quello della gestione amministrativa.

Una riforma che - alla luce delle innovazioni introdotte dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo - identifichi in modo più razionale attribuzioni e responsabilità, fissando parametri certi per l'individuazione e repressione degli abusi; che preveda l'inserimento di nuove professionalità accanto al riordino più selettivo di quelle esistenti; che consenta una gestione più flessibile e mirata delle risorse nell'ambito di progetti adeguatamente definiti, da valutare in termini di risultati in un più generale contesto di tempestività ed efficacia dell'azione amministrativa.

Prima ancora che un problema di riassetto normativo, si pone dunque un problema di uomini e mezzi: infatti, un'amministrazione pubblica meglio organizzata e ben diretta è certamente più

efficiente e meno esposta a condizionamenti, a deviazioni, a fenomeni di malaffare.

In tale ambito va dato adeguato rilievo alla rivitalizzazione ed al potenziamento dei servizi ispettivi e delle diverse forme e strutture di controllo interno all'amministrazione, in modo da incentivare una tempestiva e puntuale attività di verifica e riscontro dei fatti gestori, che abbia carattere correttivo e propositivo e non meramente sanzionatorio.

3. Per quanto concerne le modifiche legislative, l'approssimarsi della scadenza del 1° gennaio 1993 - data di entrata in vigore del Mercato unico europeo - focalizza l'attenzione sul processo di integrazione tra l'ordinamento interno e la normativa comunitaria in materia di appalti di lavori pubblici.

Quest'ultima è stata di recente arricchita dall'emanazione della direttiva 92/50 in materia di appalto di pubblici servizi, che fa seguito a quelle in materia di lavori (89/440) e di forniture (88/295), recepite rispettivamente con i decreti legislativi n. 406 del 19 dicembre 1991 e n. 48 del 15 gennaio 1992.

Nondimeno, l'innalzamento della soglia comunitaria a 5 milioni di ECU (oltre 7,5 miliardi di lire) rende urgente un intervento legislativo organico di portata generale che restituisca unitarietà alla disciplina dell'appalto di opere pubbliche, adeguandola - nel contempo - alle nuove esigenze di mercato.

In tale prospettiva va registrato l'impegno assunto dall'attuale Ministro dei lavori pubblici per ottenere un sollecito esame disegno di legge-quadro sui lavori pubblici (A.C.

n. 5998), nel testo definito in sede deliberante dall'8^a Commissione del Senato nella precedente legislatura.

Lo schema di riforma - analizzata in dettaglio nella Relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per il 1991 (Cap. XI, par.3) - presenta molteplici innovazioni in materia di programmazione degli interventi, di progettazione delle opere, di responsabilita' personali e forme di garanzia da parte dei progettisti ed esecutori di opere pubbliche.

In particolare, e' espressamente prevista (art. 16) l'estensione agli appalti di importo inferiore a 5 milioni di ECU delle norme di recepimento della direttiva CEE n. 440 riguardanti le procedure e i criteri di aggiudicazione, la scelta dei soggetti da invitare, le comunicazioni e il verbale di gara; modalita' semplificate sono invece previste con riferimento alle forme di pubblicita', alle specifiche tecniche e ai criteri di selezione delle imprese.

Una successiva disposizione (art. 19) stabilisce che la disciplina del subappalto e delle riunioni di imprese, prevista dalle norme di recepimento della citata direttiva comunitaria, si applica "agli appalti di lavori pubblici di qualsiasi importo".

Particolare interesse hanno suscitato le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4 - lett. b) e comma 5 del citato disegno di legge, che per la prima volta definiscono la "concessione di servizi", un istituto sconosciuto nel nostro ordinamento.

Al soggetto concessionario - che non assume in alcun caso l'obbligo di eseguire i lavori - possono essere affidate, globalmente o separatamente, una serie di attivita' che vanno da studi e ricerche finalizzati all'elaborazione di programmi e progetti, alla stessa progettazione delle opere, alle

espropriazioni, nonché compiti istruttori, di consulenza e assistenza tecnico-amministrativa nelle procedure di appalto e nei successivi rapporti con l'appaltatore.

Tale figura - che va comunque riesaminata alla luce della citata direttiva CEE n. 50 del 18 giugno 1992, concernente le procedure di aggiudicazione degli appalti di servizi-, non comprendendo l'esecuzione dell'opera, resterebbe fuori dall'ambito di applicazione della direttiva 89/440 in materia di lavori pubblici.

Ove si consideri che quest'ultima direttiva - ampliando notevolmente l'ambito di applicazione della normativa precedente (recepita dalla legge n. 584 del 1977) che equiparava all'appalto la concessione di sola costruzione - ha espressamente assoggettato alla disciplina comunitaria anche la concessione di costruzione ed esercizio e quella di pura committenza ("far eseguire con ogni mezzo"), l'enucleazione di una nuova tipologia concessoria (la "concessione di servizi") e la proposta di un suo riconoscimento legislativo non possono non suscitare perplessità.

Ed invero, di fronte all'evidente proposito della Comunità europea di disciplinare in modo univoco l'esecuzione di opere pubbliche in qualunque modo realizzate (prescindendo dal "nomen juris"), l'iniziativa di cui sopra appare sostanzialmente finalizzata a sottrarre alla normativa comunitaria una vastissima gamma di rapporti (già in essere o da instaurare) tra le Amministrazioni pubbliche e una serie di soggetti o di imprese, prevalentemente appartenenti al settore delle partecipazioni statali.

Il fondamento stesso della nuova figura concessoria (l'esclusione dell'esecuzione dei lavori) appare fragile e poco

persuasivo, poichè la realizzazione delle grandi opere pubbliche - nell'ambito delle quali è, di norma, ipotizzabile il ricorso alla concessione di servizi - è un procedimento complesso e articolato in fasi tra loro inscindibilmente collegate, tutte finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo ultimo che è l'ottenimento di un "quid novi" (la costruzione di un impianto, di un edificio, di un'infrastruttura).

Lo scorporo della mera attività esecutiva si appalesa dunque come strumentale e surrettizio, all'evidente scopo di portare fuori dall'area di agibilità dalle direttive comunitarie tutta una serie di attività di organizzazione generale, di studio, di indagine, di progettazione e affidamento delle opere e di coordinamento operativo che, sia sotto il profilo tecnico sia in termini economici, rappresentano il fulcro dell'intero procedimento (sostanzialmente unitario) di realizzazione delle opere pubbliche.

Per altro verso, l'uso generalizzato di tale figura concessoria - oltre a favorire il perpetuarsi di situazioni di "supplenza" nell'ambito dell'Amministrazione - costituirebbe un concreto ostacolo all'avvio di quel processo di rilancio e di potenziamento strutturale di fondamentali comparti dell'apparato statale, illustrato in apertura della presente memoria.

4. In ogni caso, nelle more di tale indispensabile adeguamento organizzativo, l'affidamento a terzi di attribuzioni e compiti sempre più rilevanti, istituzionalmente spettanti alle singole Amministrazioni dello Stato, non deve tradursi in un indebolimento del sistema dei controlli, ne' può pregiudicare in alcun modo il perseguimento delle eventuali responsabilità'.

Le recenti, clamorose vicende giudiziarie che hanno messo a nudo fenomeni di malaffare in materia di pubblici appalti, diffusi in vaste aree del Paese, rendono ancora più urgente il completamento del decentramento giurisdizionale della Corte già avviato nelle regioni cosiddette "a rischio" (Campania, Calabria, Puglia) e non portato a termine nelle altre regioni a statuto ordinario per la conclusione della legislatura.

Il radicamento sul territorio di Sezioni giurisdizionali della Corte e dei corrispondenti Uffici della Procura generale - tra l'altro - produrrebbe benefici effetti anche sull'esercizio delle funzioni di controllo, che vanno tuttavia ridefinite secondo le linee indicate dalle Sezioni riunite in sede consultiva nel parere reso sul disegno di legge di riforma dell'Istituto.

Tale profilo è specificamente trattato anche nella "Premessa" della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991, là dove si afferma che "il controllo deve assumere come oggetto essenziale la verifica dell'attività gestoria e dei suoi risultati in termini di regolarità, ma anche di efficacia, di efficienza e di economicità; espressioni tutte da collegare al canone del buon andamento fissato dalla Costituzione".

Presupposto indispensabile per la realizzazione di questo disegno riformatore è il rafforzamento dei poteri istruttori della Corte nel senso indicato dall'art. 16, comma 3, del D.L. n. 152 del 1991 convertito dalla legge 12 luglio 1991 n. 203, il quale prevede la possibilità di effettuare ispezioni e accertamenti diretti presso le amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie.

Quest'esigenza è tanto più avvertita in un settore, come quello della realizzazione delle opere pubbliche, che assorbe risorse finanziarie particolarmente rilevanti e si è dimostrato assai vulnerabile di fronte a fenomeni di affarismo, di corruzione, di infiltrazione malavitosa.

L'auspicata riorganizzazione normativa, strutturale e gestionale dell'intero comparto non può prescindere dall'apprestamento di nuove e più incisive forme di controllo anche concomitante sugli appalti e concessioni di opere pubbliche (specie se di importo superiore alla "soglia" comunitaria) che, oltre alla legittimità del procedimento e alla effettiva copertura della spesa, accertino la compiutezza ed esecutività dei progetti e la correttezza degli affidamenti, verificando - anche in corso d'opera - la regolarità e tempestività dell'esecuzione e il rapporto tra costi e risultati.

L'esperienza concreta delle diverse istanze operanti a livello regionale (Commissioni regionali di controllo) e locale (CO.RE.CO.), oltre ad alimentare dubbi sulla loro effettiva neutralità, ha posto in evidenza i limiti intrinseci di organismi a partecipazione mista (con prevalenza di membri "politici" rispetto ai "laici") che, per la accentuata mutevolezza della loro composizione e per la natura elettiva degli incarichi, non hanno mai assunto la "configurazione strutturale" di organi di controllo.

Il dibattito in corso ha, tra l'altro, posto l'accento sulla necessità di una "stabilizzazione" della funzione di controllo, da realizzare - sul piano soggettivo - attraverso una reale posizione di "terzieta'" dei soggetti chiamati ad esercitarla e,

sotto il profilo oggettivo, mediante la continuita', omogeneita' e professionalita' dell'attivita' di riscontro e verifica.

In tale direzione si e' mossa la legge n. 142 del 1990, che - mentre ha "affievolito" il controllo esterno del CO.RE.CO. (rendendolo solo "eventuale" su gran parte degli atti in materia contrattuale) - ha fissato il nuovo regime del controllo interno degli enti locali, affidandolo ad un organo di estrazione professionale quale il "collegio dei revisori dei conti".



CORTE DEI CONTI
—— SEZIONI RIUNITE ——

**DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO**

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1991

**Comunicata alla Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato
della Repubblica il 27 giugno 1992 (documento XIV n. 1)**

VOLUME I

(STRALCIO)

Capitolo XI

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Sommario: — **Premessa;**

- 1. Il problema delle strutture e dei controlli.**
- 2. Possibili correttivi alle patologie del sistema.** 2.1 *La programmazione degli investimenti;* 2.2 *Il finanziamento degli interventi;* 2.3 *La progettazione delle opere.*
- 3. Il disegno di legge-quadro sui lavori pubblici.** 3.1 *La nuova disciplina dei progetti;* 3.2 *Responsabilità personali e forme di garanzia.*
- 4. L'evoluzione della normativa CEE.** 4.1 *Il recepimento della direttiva 89/440 (lavori);* 4.2 *L'attuazione della direttiva 88/295 (forniture);* 4.3 *La legge comunitaria per il 1991.*
- 5. La «fuga» dalle gare: concessioni e trattative private.** 5.1 *Tipologia dei rapporti concessori;* 5.2 *Trattativa privata: affidamenti iniziali e in corso d'opera.*
- 6. Gli investimenti diretti dello Stato.** 6.1 *I dati di consuntivo del 1991.*

Premessa

Le carenze e le disfunzioni della Pubblica Amministrazione, ripetutamente evidenziate dalla Corte nelle relazioni degli ultimi anni con specifico riferimento al delicato settore dell'attività contrattuale, si ripropongono con un'enfasi particolare, dovuta alle recenti iniziative giudiziarie che hanno svelato diffusi fenomeni di malaffare in materia di appalti.

La rilevanza penale delle illiceità riscontrate, riconducibili in prevalenza a varie forme di collusione tra amministratori di enti locali e privati imprenditori, implicherebbe un atteggiamento di riserbo da parte della Corte, che — com'è noto — non esercita il controllo sugli atti degli enti territoriali ed è tuttora in attesa dell'estensione a tutto il territorio nazionale del decentramento della propria giurisdizione.

Peraltro, di fronte ad una patologia così estesa che ha messo a nudo gravi distorsioni nella gestione del pubblico denaro, appare doveroso — pur nei limiti propri di questa sede — formulare alcune riflessioni.

1. Il problema delle strutture e dei controlli

L'inevitabile focalizzazione dell'attenzione sul problema dei controlli non può, tuttavia, esimere dal porre nella giusta evidenza il non meno grave e basilare problema delle strutture della pubblica amministrazione, sul cui progressivo declino la Corte si è ripetutamente soffermata nella sua attività di referto.

Il riferimento è soprattutto alle cosiddette «amministrazioni di spesa» e, in primo luogo, al Ministero dei lavori pubblici che — com'è noto — è tutt'ora in attesa della riorganizzazione degli uffici centrali e periferici, dopo il trasferimento di competenze, uffici e personale alle Regioni a statuto ordinario.

Non va neppure sottovalutata, su questo versante, la tendenza a moltiplicare i centri decisionali mediante la crescente attribuzione di funzioni a Ministri senza portafoglio (protezione civile, aree urbane, interventi straordinari nel Mezzogiorno), che — nonostante la predetta qualifica — gestiscono una considerevole quantità di risorse finanziarie, pur non disponendo di strutture di supporto adeguate, soprattutto sotto il profilo tecnico-operativo.

Infine, nell'ottica di un pieno recupero di efficienza e trasparenza dall'attività contrattuale della P.A., va qui ribadita la necessità e l'urgenza della riforma della dirigenza statale - ripetutamente portata all'esame del Parlamento -, che separi nettamente il momento della scelta e dell'indirizzo politico dal momento della gestione amministrativa.

In tema di controlli il dibattito culturale - sempre ricco su tale argomento - si è improvvisamente ravvivato, registrando il riemergere di vecchie tesi accanto a soluzioni inedite, talora mutuata da ordinamenti di altri Paesi.

Così, alcuni hanno chiesto «tout court» l'abolizione dei controlli amministrativi, considerandoli inutili; altri hanno espresso dubbi sulla effettiva neutralità dei CO.RE.CO., la cui funzione nella specifica materia dei contratti risulta peraltro «affievolita» dopo l'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990.

A tale ultimo riguardo giova ricordare che la Sezione enti locali della Corte, con deliberazione n. 56 del 23 novembre 1990, ha individuato tra i principi informativi della citata legge n. 142 «il nuovo regime del controllo interno dell'ente che, in contrapposizione netta al precedente assetto, viene affidato ad un organo neutrale di estrazione professionale», e cioè il collegio dei revisori dei conti. Si tratta di un organo permanente con funzioni generali, «destinato in fatto ad esercitare compiti di controllo di legittimità e di merito già di spettanza dell'organo regionale di controllo, atteso che la nuova legge ha ristretto gli spazi del controllo esterno necessario di legittimità ed ha soppresso il controllo esterno di merito» (1).

È stata anche formulata la proposta di istituzione di una «Authority» unica a livello nazionale, sotto forma di Centro nazionale della contrattualistica pubblica, oppure di Osservatorio delle opere pubbliche, ovvero di Commissione di garanzia per i grandi lavori pubblici (oltre i 50 miliardi), da istituire presso la Presidenza del Consiglio.

Non mancano, infine, coloro che propongono modelli tipici dell'esperienza anglosassone, come la certificazione dei lavori, il monitoraggio degli investimenti, forme di «audit» preventivo esteso anche al merito dei progetti da realizzare, alla loro utilità, alle modalità di esecuzione.

Per parte sua la Corte non può che confermare, sulle tematiche generali del controllo, le tesi contenute nel parere reso dalle Sezioni riunite sul disegno di legge di riforma dell'Istituto, rinviando alle osservazioni formulate in proposito nella «Premessa» della presente relazione.

Peraltro, in materia di appalto di lavori pubblici le sempre più ampie e sofisticate forme di collaborazione e di supporto che il mondo imprenditoriale fornisce alle singole Amministrazioni - per sopperire all'inadeguatezza delle strutture ovvero alla mancanza di specifiche professionalità, soprattutto sotto il profilo tecnico-progettuale - impongono uno sforzo propositivo per la definizione di nuove e più incisive forme di controllo, anche concomitante, nell'ambito delle concessioni per la realizzazione delle grandi opere. Ciò, al fine di garantire in modo tempestivo e puntuale il rispetto della normativa interna e comunitaria in tutte le fasi dei procedimenti contrattuali.

Nuovi moduli di controllo più flessibili ed efficaci dovranno, altresì, essere ideati per garantire la corretta gestione della finanza pubblica, di pari passo con la realizzazione del processo di privatizzazione di numerosi enti e aziende autonome, avviato dal Governo per acquisire risorse finalizzate alla riduzione del deficit dello Stato.

1) Con successiva deliberazione n. 2/92 del 24 aprile 1992 la stessa Sezione enti locali ha individuato gli adempimenti del collegio dei revisori dei conti e definito le modalità del loro espletamento.

2. Possibili correttivi alle patologie del sistema

Pur riconoscendo che il problema di fondo è certamente quello di un pronto ed effettivo recupero di legalità e correttezza amministrativa, è evidente, comunque, che iniziative possono essere assunte su altri fronti e con riferimento alle diverse fasi dei procedimenti contrattuali, per aumentare la trasparenza degli affidamenti e garantire la sollecita e corretta esecuzione delle opere, riducendo sensibilmente i margini di manovra e le occasioni di inserimento del malaffare.

In primo luogo, non appare più rinviabile la redazione di un testo unico delle leggi in materia di lavori pubblici (che sono più di 500), che riordini e semplifichi la normativa vigente, eliminando sfasature, contrasti, duplicazioni.

Urge un intervento legislativo che introduca, con immediatezza, correttivi volti a fronteggiare i fenomeni patologici più gravi.

Le più serie distorsioni — come si dirà più avanti — sembrano derivare dalle carenze dell'attività di progettazione che, nel contesto normativo vigente, alimentano percorsi attuativi tortuosi, caratterizzati da varianti in corso d'opera che non solo compromettono una seria verifica dei risultati, ma pongono in discussione la stessa ragionevolezza delle scelte compiute in sede di affidamento dell'appalto.

È necessario stabilire, unitamente ad una nuova disciplina delle garanzie imposte al privato contraente, limiti positivi e rigorosi all'introduzione di varianti, sulla falsariga dei contratti «chiavi in mano» adottati da organismi internazionali (ad es. la Banca mondiale degli investimenti) e dalle legislazioni dei maggiori Paesi industrializzati.

Altre modifiche dovrebbero riguardare il profilo della qualificazione dei soggetti concorrenti ai procedimenti di aggiudicazione, con conseguente previsione di norme più rigorose e non facilmente eludibili in materia di associazione temporanea di imprese e di subappalto.

È auspicabile che la ridefinizione delle regole abbia valenza generale e si accompagni ad uno sfoltimento delle leggi speciali e derogatorie ancora vigenti, che confondono il quadro di riferimento complessivo e sovente si pongono in contrasto con la disciplina comunitaria degli appalti.

2.1 *La programmazione degli investimenti.*

È necessario inoltre — e questo è un profilo non sempre apprezzato in modo adeguato — che la programmazione degli investimenti diventi un compito primario e permanente delle pubbliche amministrazioni, perdendo quei connotati di episodicità e approssimazione sovente riscontrati dalla Corte.

L'attività istituzionale ordinaria, conseguentemente, non dovrebbe più presentare quelle caratteristiche di erraticità e parcellizzazione che frequentemente ne pregiudicano l'efficacia, ma verrebbe ad inserirsi in un quadro di riferimento di più ampio respiro, basato su un'oggettiva valutazione delle priorità e su una coerente distribuzione delle risorse.

Questa impostazione più dinamica produrrebbe certamente effetti positivi, primo fra tutti il restringimento dei margini per l'inserimento di interventi straordinari, quasi sempre correlati ai più diversi tipi di urgenza (manifestazioni internazionali, congiunture economiche sfavorevoli, problemi di ordine pubblico, avversità atmosferiche, eventi calamitosi, movimenti tellurici, ecc.).

Esperienze anche recenti hanno confermato che è questa la strada più seguita nel nostro Paese per scavalcare competenze, per abbreviare procedure, per mobilitare risorse, per semplificare gli affidamenti, per affievolire i controlli.

Si impone, dunque, uno sforzo comune per battere quella che è stata definita «la cultura dell'emergenza», ponendo fine nel settore delle opere pubbliche alla continua rincorsa di norme eccezionali, derogatorie, settoriali e di accelerazione delle procedure che sovente, alla prova dei fatti, si rivelano ingestibili da parte di strutture pubbliche inadeguate e poco flessibili.

Di qui la necessità di affidare a terzi compiti sempre più ampi e rilevanti, che talora comprendono la stessa localizzazione degli interventi e la progettazione di massima delle opere: di qui la tendenza del mondo imprenditoriale a privilegiare forme associative di tipo incrociato e strumenti concessori sempre più sofisticati, a scapito delle regole della concorrenza e del libero mercato.

2.2 Il finanziamento degli interventi.

L'approvazione di piani e programmi va subordinata, altresì, a rigorose verifiche di fattibilità e alle effettive possibilità di finanziamento delle opere, evitando le cosiddette «leggi-manifesto» che di solito stanziavano ingenti risorse finanziarie, senza verificare la copertura amministrativa degli interventi e l'attendibilità delle scadenze temporali previste.

La certezza dei finanziamenti e la rapidità di esecuzione sono condizioni essenziali per la corretta realizzazione di un'opera pubblica.

Per contro, l'esecuzione per stralci successivi, definiti di volta in volta in relazione ai fondi assegnati annualmente, — pur riflettendo, talora, oggettivi vincoli di bilancio — si ripercuote negativamente sulla conduzione dei lavori, «sfilacciando» il disegno progettuale dell'opera e costringendo la stessa Amministrazione ad un defatigante lavoro di «ricucitura» amministrativo-contabile dell'appalto (pareri, maggiori ribassi, atti aggiuntivi, suddivisione degli impegni di spesa, perenzione dei fondi, ecc.).

2.3 La progettazione delle opere.

Va certamente condivisa l'opinione di quanti individuano nelle carenze progettuali l'origine delle principali devianze e compromissioni, che possono alterare la realizzazione di un'opera pubblica: esse favoriscono infatti la presentazione di offerte anormalmente basse, consentendo ampie possibilità di aggiustamento nella fase esecutiva; costituiscono incentivo per la redazione di perizie di variante e suppletive, che incrementano notevolmente il costo finale dell'opera; producono un inevitabile dilatazione dei tempi di esecuzione, con conseguente maturazione di oneri revisionali.

La Corte — che nella competente sede del controllo ha espresso numerose ed importanti pronunce in materia di appalti e concessioni — ha affermato, tra l'altro, l'imprescindibilità del progetto esecutivo, definito in ogni sua parte, ai fini dell'univoca definizione dell'opera oggetto dell'appalto (2), ed è persuasa che proprio su questo terreno esistano i margini più ampi per conseguire un tangibile miglioramento della situazione.

Risultati apprezzabili si otterrebbero, innanzitutto, mediante una più assidua e puntuale applicazione della legislazione vigente, con specifico riferimento all'art. 5 del regolamento n. 350 del 1895, riguardante l'obbligo della «verificazione del progetto» prima della consegna dei lavori.

In secondo luogo, appare senz'altro utile — anche se non risolutivo — il rilancio dell'attività diretta di progettazione da parte dell'Amministrazione, correlato alla previsione di incentivi per il personale tecnico incaricato.

3. Il disegno di legge-quadro sui lavori pubblici

Molti dei problemi dianzi illustrati vengono affrontati, sovente in modo nuovo, dal disegno di legge-quadro sui lavori pubblici, approvato nell'ultima legislatura dal Senato e trasmesso alla Camera in data 3 ottobre 1991 (AC n. 5998).

2) Cfr. Sezione controllo Stato — deliberazione n. 1677 del 1986, concernente interventi finalizzati alla salvaguardia di Venezia, e deliberazione n. 1565 del 1985, riguardante i principi generali in tema di progettazione di massima ed esecutiva delle opere di competenza dell'A.N.A.S..

Il testo — sul quale la Corte, giusta richiesta del Presidente del Senato, ha formulato in data 20 settembre 1991 un referto specifico in ordine alle implicazioni di carattere finanziario e agli effetti sugli andamenti della spesa pubblica — è quello definito dalla VIII Commissione (Lavori pubblici — Comunicazioni) in sede deliberante e modifica integralmente l'originaria stesura del disegno di legge presentato dal Governo (AS n. 2487).

Con riferimento alle notazioni precedentemente svolte in tema di programmazione, è interessante rilevare che lo schema normativo — mutuando un principio già presente nella disciplina comunitaria degli appalti di forniture — dispone (art. 4) la preventiva divulgazione, da parte di ciascuna amministrazione, dei lavori da eseguire nel triennio successivo, sulla base degli indirizzi programmatici e delle disponibilità finanziarie previste in bilancio.

È evidente l'intento di consentire ai potenziali interlocutori dell'Amministrazione più meditate scelte operative, un sollecito apprestamento di mezzi e una migliore gestione delle proprie risorse. Il fine ultimo, tuttavia, è quello di favorire una progettazione tempestiva e mirata delle opere, che all'atto dell'inserimento in elenco devono già essere corredate del «progetto preliminare», predisposto dal soggetto titolare dei lavori.

3.1 *La nuova disciplina dei progetti.*

Il progetto preliminare — che rappresenta una novità rispetto al regime attuale — costituisce il primo livello di definizione tecnica dell'opera, cui fanno seguito due successivi livelli, quelli della progettazione definitiva ed esecutiva (art. 5).

Mentre a livello preliminare la progettazione si limita ad una sommaria valutazione di fattibilità, all'indicazione della localizzazione dell'opera e delle sue caratteristiche generali, e ad un sommario preventivo di spesa, il «progetto definitivo» individua le caratteristiche spaziali e strutturali dell'opera, l'inserimento nel territorio e l'impatto ambientale e riporta una puntuale indicazione dei costi e dei tempi di realizzazione.

Il «progetto esecutivo», redatto in conformità del precedente, contiene una descrizione completa del territorio, dei lavori e delle prestazioni, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, l'indicazione delle tecnologie e dei materiali da utilizzare e la definizione del capitolato speciale di appalto.

Per far fronte con immediatezza alle spese di progettazione e ai connessi studi di fattibilità e di compatibilità ambientale — senza dover attendere, come nella disciplina attuale, l'impegno dei fondi all'atto dell'approvazione del contratto — è inoltre previsto un accantonamento sugli stanziamenti in conto capitale per i lavori, entro il limite del 10%.

Lo schema di riforma — mentre conferma il principio che i progetti «sono redatti di regola dai servizi tecnici dei titolari dei lavori» (3) — ammette l'affidamento di incarichi di progettazione, quando le Amministrazioni presentino carenze di organico tali da non consentire il diretto espletamento della predetta attività entro i termini programmati, ovvero in presenza di lavori di particolare complessità, oppure quando sia necessaria la compilazione di progetti integrati.

L'innovazione più significativa è rappresentata dall'inserimento (accanto ai liberi professionisti e agli affidatari di una concessione di servizi) delle «società d'ingegneria» che prestano per conto terzi attività di progettazione, di valutazione tecnico-economica e di impatto ambientale, nonché di direzione lavori.

3.2 *Responsabilità personali e forme di garanzia.*

Altra novità è quella della responsabilità personale del progettista nei confronti del titolare dei lavori — per un importo pari ai costi di riprogettazione —, nel caso si renda necessaria una variante in corso d'opera ascrivibile a carenze o errori del progetto esecutivo.

3) In tale ipotesi l'art. 21 del disegno di legge prevede che sui progetti definitivi, all'atto dell'approvazione, sia computata una quota non inferiore allo 0,50% del costo preventivato dell'opera, che affluisce ad un fondo interno di incentivazione da ripartire tra il personale incaricato della progettazione.

A tal fine il progettista e il direttore dei lavori devono munirsi di una polizza assicurativa di responsabilità civile per tutta la durata dei lavori e per i dieci anni successivi.

L'appaltatore, per parte sua, è tenuto a stipulare una garanzia fidejussoria («performance bond») non inferiore al 20% dell'importo del contratto, a tutela dell'adempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto stesso. È altresì prevista (art. 11) la copertura assicurativa di tutti i rischi di esecuzione per la durata dei lavori e, quanto si tratti di opere eccedenti una determinata soglia di valore, deve essere stipulata una polizza indennitaria postuma della durata di 10 anni, nonché una polizza di responsabilità civile verso terzi per danni derivanti dalla rovina totale o parziale dell'opera o da gravi difetti costruttivi.

Per garantire un'adeguata vigilanza in corso d'opera — altro profilo carente della legislazione attualmente in vigore — il provvedimento dispone (art. 9) la nomina di un «responsabile del procedimento» ai sensi della legge n. 241 del 1990, il quale verifica il rispetto delle clausole contrattuali ed il corretto svolgimento dei lavori.

Infine, è prevista l'istituzione presso il Ministero dei lavori pubblici di un Osservatorio permanente, con il compito di raccogliere ed elaborare dati sulle aggiudicazioni degli appalti, con specifico riferimento ai costi, ai tempi e alle modalità di esecuzione dei lavori, ai ritardi e alle disfunzioni eventualmente verificatisi.

A tale organismo — gestito tramite un sistema informatico collegato con la Ragioneria generale dello Stato, i Ministeri, l'Istituto nazionale di statistica, le Regioni e gli Enti locali — spetta anche la determinazione di costi standardizzati per tipi di lavori e la formulazione di proposte per la definizione delle clausole da inserire nei bandi di gara.

4. L'evoluzione della normativa CEE

Un ulteriore contributo alla «normalizzazione» del sistema degli appalti dovrebbe venire dalla concreta applicazione delle nuove direttive comunitarie in materia di lavori pubblici e di pubbliche forniture.

Per quanto attiene al primo settore, va sottolineato che con decreto legislativo 19 dicembre 1991 n. 406 è stata data attuazione alla direttiva 89/440 in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici.

In aderenza ai criteri stabiliti dall'art. 12 della legge di delega n. 428 del 1990 (legge comunitaria per il 1990), è stata predisposta una disciplina sostitutiva della legge n. 584 del 1977, che aveva recepito la precedente direttiva n. 305 del 1971.

La scelta compiuta è da porre in relazione con il cospicuo contenzioso verificatosi nell'ultimo decennio davanti alla Corte europea di giustizia, per effetto delle ricorrenti deroghe legislative al regime della predetta direttiva CEE, che può dirsi mai completamente «accettata» nel nostro ordinamento (4).

L'ultima conferma di tale assunto viene dalla recentissima sentenza della stessa Corte di giustizia in data 3 giugno 1992, con la quale è stata dichiarata l'incompatibilità con le regole comunitarie di alcune disposizioni della legge n. 80 del 1987, contenente norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche di importo superiore a 20 miliardi.

Nell'ambito della citata legge — che tra l'altro, per la parte che qui interessa, ha cessato di avere vigore fin dal marzo del 1991 — sono stati censurati l'art. 2, il quale prevedeva che il concessionario della progettazione ed esecuzione di un'opera pubblica affidasse una quota di lavori compresa fra il 15% e il 30% ad imprese aventi sede legale nella regione in cui i lavori dovevano essere eseguiti, e l'art. 3 che in sede di aggiudicazione stabiliva un criterio di preferenza per i consorzi che comprendessero imprese locali.

4) La stessa legge di delega, del resto, all'art. 12, lett. b) e c) prevede fino al 31 dicembre 1992 la possibilità di deroga alla procedura ordinaria di esclusione delle offerte anomale e la facoltà di applicare particolari disposizioni, finalizzate alla riduzione delle disparità nelle regioni meno favorite o colpite da declino industriale.

4.1 *Il recepimento della direttiva 89/440 (lavori).*

Il decreto legislativo di attuazione della direttiva-lavori (n.406 del 1991) reca una disciplina organica delle procedure di aggiudicazione degli appalti, nell'ambito della quale non mancano contenuti innovativi sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

Sotto il primo profilo, particolare rilievo assume la disposizione dell'art.2 che reca la definizione di «ente pubblico» ai fini dell'applicazione della normativa comunitaria, cui sono tenuti altresì lo Stato, le Regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali.

Tenuto conto della molteplicità di «figure» esistenti nel nostro ordinamento, si presenta particolarmente complessa la procedura di accertamento dei requisiti previsti dalla legge da parte dei Ministri titolari della vigilanza sugli enti in questione (art.2, comma 2).

Sotto il profilo oggettivo — premesso che le nuove norme si applicano agli appalti di importo superiore a 5 milioni di ECU (5) — va preliminarmente sottolineata, per il suo carattere innovativo, l'estensione dell'ambito di applicazione ai «lavori sovvenzionati» da soggetti pubblici in misura superiore al 50% dell'importo (art.3).

Assai più ampia, rispetto alla formulazione della legge n.584 del 1977 è la nozione di contratto di appalto, che in pratica realizza l'unificazione con la concessione, ivi comprese quella di costruzione e gestione, che per la prima volta viene assoggettata ad una disciplina di tipo pubblicistico, e quella di pura committenza («far eseguire con qualsiasi mezzo»).

Per quanto concerne le procedure di gara, va inoltre evidenziata l'introduzione nel nostro ordinamento della «procedura negoziata», cioè un tipo di gara ristretta assimilabile alla trattativa privata, che può essere esperita previa pubblicazione di un bando di gara ovvero, quando ricorrano determinate circostanze, senza la pubblicazione di tale bando.

Di particolare interesse è la disciplina delle «procedure ristrette» (licitazione privata e appalto-concorso), la cui caratteristica è data dal fatto che per partecipare alla gara non basta il possesso di taluni requisiti di idoneità, ma è necessario l'invito da parte dell'amministrazione.

È noto che in precedenza le amministrazioni appaltanti, per evitare di alimentare un contenzioso ad esse quasi sempre sfavorevole, finivano con l'invitare tutte le imprese che possedevano i requisiti indicati dal bando.

La disciplina introdotta dal decreto legislativo n.406 del 1991 (art.27) pone fine a questa prassi, prevedendo esplicitamente che — una volta acquisite le informazioni necessarie per valutare le condizioni minime di carattere tecnico ed economico — l'amministrazione aggiudicatrice «sceglie» i soggetti da invitare per la presentazione di un'offerta.

Altra innovazione di rilievo è quella della cosiddetta «forcella», e cioè l'indicazione, inserita nel bando di gara, di un numero minimo (pari o superiore a cinque) e di un numero massimo (pari a ventuno) entro il quale saranno comprese le imprese da invitare.

Nel caso — frequentissimo nel nostro sistema, che soffre di un ricorrente sovraffollamento delle gare — in cui i candidati qualificati siano più di ventuno, è previsto un meccanismo di suddivisione dei candidati stessi in gruppi, nell'ambito dei quali l'Amministrazione proporzionalmente sceglie le imprese da invitare, applicando indici selettivi «volti a favorire un'adeguata rotazione degli inviti.... ed a fornire maggiori garanzie di tempestiva esecuzione dei lavori».

5) Con avviso del Ministero del Tesoro, il controvalore in lire italiane dell'unità di conto europea è stato fissato in L. 1.515,17 per il periodo 1.1.1990 — 31.12.1991.

Va aggiunto al riguardo che di recente (maggio 1992) il Ministro dei lavori pubblici ha inviato, per il prescritto parere, al Consiglio di Stato lo schema di regolamento previsto dall'art.27, comma 3, del decreto legislativo n.406 del 1991, con il quale vengono definiti gli indici selettivi di cui sopra (6).

Con riferimento ai criteri di aggiudicazione deve ancora segnalarsi che la nuova disciplina (art.29) contiene due innovazioni rispetto a quella della legge n.584 del 1977: la prima è l'inserimento, accanto al sistema cosiddetto «del massimo ribasso», del sistema di cui all'art.5 della legge n. 14 del 1973 («offerta per prezzi unitari»); la seconda riguarda il sistema dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» e prevede che i diversi elementi da valutare possano essere formulati in termini di coefficienti numerici, attribuendo in ogni caso importanza prevalente all'elemento «prezzo», secondo criteri predeterminati.

Infine, l'art.34 del decreto legislativo più volte citato modifica — con decorrenza 1° gennaio 1993 — le disposizioni contenute nell'art.18 della legge n.55 del 1990 in materia di subappalto e cottimo.

Rispetto ai limiti posti da quest'ultima norma (limite del 40% per i lavori subappaltabili e del 15% per i lavori della categoria prevalente) è stato mantenuto soltanto il divieto del subappalto totale dell'opera o della totalità dei lavori della categoria prevalente. Sono stati introdotti, inoltre, un meccanismo di silenzio-assenso per la concessione dell'autorizzazione al subappalto e la possibilità di pagamento diretto al subappaltatore da parte dell'amministrazione appaltante.

4.2 L'attuazione della direttiva 88/295 (forniture).

Sempre in forza della delega contenuta nella legge n.248 del 1990 (legge comunitaria per il 1990 - art.13) è stata data attuazione alla direttiva 88/295 in tema di procedure di aggiudicazione degli appalti di pubbliche forniture.

Le nuove norme, recepite dal decreto legislativo 15 gennaio 1992 n.48, modificano o abrogano numerose disposizioni delle precedenti direttive comunitarie 77/62 e 80/767, trasfuse nella legge 30 marzo 1981, n.113. Esse si applicano agli appalti di forniture di beni, compresi gli eventuali lavori di installazione, il cui importo (IVA esclusa) sia uguale o superiore a 200.000 ECU: tale limite si riduce a 130.000 ECU per le Amministrazioni dello Stato.

La predetta disciplina non si applica alle forniture che interessano i settori dei trasporti, delle telecomunicazioni, della produzione ed erogazione di energia e del trasporto ed erogazione di acqua potabile: tale lacuna è stata, peraltro, colmata dalla specifica direttiva «settori esclusi» (90/531/CEE), che riguarda contestualmente gli appalti di lavori e di forniture.

La finalità primaria della direttiva 88/295 è quella di accrescere la trasparenza delle procedure di aggiudicazione e favorire al meglio la libera circolazione delle merci in ambito comunitario.

Per consentire la più tempestiva e completa informazione delle imprese il decreto legislativo n. 48 del 1992 prevede (art.5), all'inizio di ciascun anno finanziario, la pubblicazione di un bando di gara indicativo, il quale riporta il totale degli appalti (pari o superiore a 750.000 ECU) che ciascuna amministrazione intende aggiudicare nei dodici mesi successivi.

È disposto inoltre un generale ampliamento dei termini di partecipazione alle gare (art.6), al fine di favorire una maggiore concorrenza.

Per la scelta del contraente sono espressamente disciplinate (art.8) la procedura aperta (pubblico incanto), le procedure ristrette (appalto-concorso e licitazione privata) e la procedura negoziata (trattativa privata) preceduta o meno dalla pubblicazione di un bando di gara. Il ricorso alla procedura ristretta deve essere motivato e, in particolare, è giustificato dalla necessità di rispettare l'equilibrio tra il valore dell'appalto e i costi della procedura, ovvero dalla natura specifica dei prodotti da fornire.

6) Gli indici individuati sono quattro: a) il primo è costituito dal rapporto, in un periodo determinato, tra il valore complessivo dell'importo degli inviti ricevuti e il valore del fatturato IVA; b) il secondo è dato dal rapporto tra il numero delle aggiudicazioni ed il numero degli inviti; c) il terzo pone a raffronto il tasso di crescita dell'impresa col tasso medio di crescita di tutte le imprese del gruppo; d) il quarto indice mette a confronto la somma dei valori del patrimonio netto e del risultato operativo col totale dell'attivo patrimoniale. Il punteggio attribuibile per ciascuno degli indici ha uguale campo di variabilità, da zero a venticinque.

In aderenza a quanto stabilito dalla norma di delega, l'art. 11 del citato decreto legislativo n. 48 proroga fino al 31 dicembre 1992 le disposizioni vigenti alla data del 1° gennaio 1989, finalizzate a ridurre le disparità regionali e a promuovere l'occupazione nelle regioni colpite da declino industriale, a condizione che le stesse siano compatibili con il Trattato di Roma.

A tale ultimo riguardo giova ricordare che la Corte europea di giustizia — chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità con il Trattato (artt. 30, 92 e 93) della normativa italiana che riserva alle imprese del Mezzogiorno la quota del 30% delle pubbliche forniture — ha affermato, con sentenza del 20 marzo 1990, che un siffatto regime, favorendo le merci trasformate in una determinata regione di uno Stato membro, impedisce alle amministrazioni interessate di rifornirsi presso imprese ubicate in altri Stati. Pertanto i prodotti originari di altri Stati della CEE risultano discriminati rispetto a quelli fabbricati nello Stato membro in questione, a nulla rilevando la circostanza che non tutti i prodotti nazionali, ma solo una parte di essi siano favoriti rispetto ai prodotti stranieri.

Alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale — che ha affermato il principio della diretta applicabilità della normativa comunitaria e della conseguente disapplicazione delle norme interne incompatibili — ed in particolare della sentenza n. 113 del 1985, che ha esteso tale principio anche alle statuizioni delle sentenze interpretative della Corte di giustizia della CEE, la Corte dei conti ha dato seguito alla ricordata pronuncia della Corte europea di giustizia.

Con deliberazione n. 105/91 la Sezione del controllo — decidendo una questione di massima, emersa in sede di esame di un decreto approvativo di un contratto di fornitura aggiudicato dal Ministero della difesa — ha ritenuto «che siano ormai venute meno le condizioni per continuare ad esperire gare riguardanti pubbliche forniture riservate a imprese del Centro-sud, atteso che le disposizioni che le prevedevano (in particolare art. 17, commi 16 e 17, della legge 1° marzo 1986, n. 64) sono state dichiarate incompatibili ... con i principi della libera circolazione delle merci cui si ispirano gli artt. 30, 92 e 93 del Trattato» (7).

4.3 *La legge comunitaria per il 1991.*

Per completezza di informazione deve ricordarsi che il 21 dicembre 1991 è scaduto il termine previsto per il recepimento della direttiva del Consiglio 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per la tutela giurisdizionale dei partecipanti alle gare per gli appalti pubblici di forniture e lavori, prevedendo procedure abbreviate e l'esercizio di poteri sospensivi dei procedimenti di aggiudicazione, nonché il risarcimento del danno nei confronti delle persone lese dalla violazione delle norme comunitarie.

Al riguardo va sottolineato che la legge 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991) ha disciplinato, all'art. 12, la procedura per la riparazione delle violazioni comunitarie in materie di appalti e forniture.

In particolare è stabilito che, qualora la Commissione CEE si avvalga della procedura di cui all'art. 3 della ricordata direttiva 89/665, la contestazione è sottoposta all'esame di un Comitato tecnico-consultivo composto da rappresentanti del Dipartimento per le politiche comunitarie e dei Ministeri del tesoro, dei lavori pubblici, dell'industria, nonché dell'amministrazione interessata in relazione all'oggetto dell'affare.

Il Comitato, dopo aver acquisito tempestivamente (5 giorni) dal soggetto aggiudicatore gli elementi utili per la valutazione, riferisce al Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie che provvede a formulare la risposta e a trasmetterla alla Commissione CEE. Ove sia necessario adottare misure correttive e l'autorità aggiudicatrice sia un ente pubblico diverso dallo Stato, la risposta va preventivamente trasmessa al Presidente del Consiglio, con valore di proposta ai sensi dell'art. 12 della legge n. 86 del 1989.

7) Nella fattispecie è stato dichiarato non conforme a legge il D.M. 5/12/1990 n. 262/11655 che approvava nell'importo di 294,4 milioni la fornitura di materiale in vetroresina, aggiudicata alla ditta «ICEA-Sud S.r.l.» di Lanuvio (Roma) a seguito di una gara di licitazione privata riservata alle imprese del centro-sud.

La legge comunitaria per il 1991 (art. 13) riconosce, altresì, ai soggetti che abbiano subito una lesione da atti in contrasto con la disciplina comunitaria degli appalti la facoltà di chiedere il risarcimento del danno all'Amministrazione aggiudicatrice. Una volta ottenuto l'annullamento dell'atto lesivo da parte del giudice amministrativo, la parte lesa può proporre domanda di risarcimento dinanzi al giudice ordinario.

Per far fronte agli oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui sopra è prevista l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero del tesoro, di un capitolo «per memoria» al quale affluiscono, in relazione alle esigenze, le risorse prelevate dal «fondo di riserva per le spese obbligatorie».

Va ancora evidenziato che il 1° luglio 1992 scade il termine per il recepimento della direttiva 90/531 CEE relativa alle procedure di appalto nei cosiddetti «settori esclusi», e cioè acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni. Entro il 1° gennaio 1993 gli Stati membri della Comunità dovranno, inoltre, conformarsi alla nuova direttiva 92/13 del 25 febbraio 1992, che estende ai predetti settori le disposizioni recate dalla direttiva CEE 89/665 in materia di procedure di ricorso da parte dei soggetti concorrenti per l'aggiudicazione degli appalti di lavori e forniture.

La già citata legge comunitaria per il 1991 ha previsto la delega legislativa per la trasposizione della direttiva 90/531 nel nostro ordinamento, inserendola nell'elenco (allegato B) dei provvedimenti da sottoporre al preventivo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia. È stato inoltre stabilito che le norme delegate saranno applicabili a decorrere dal 1° gennaio 1993.

Numerosi e particolarmente dettagliati sono i principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 14 della legge, tra i quali possono menzionarsi per la loro importanza: l'esigenza di individuare i soggetti destinatari della direttiva, applicando la definizione di «impresa pubblica» ivi contenuta al sistema imprenditoriale pubblico italiano; la necessità di definire una disciplina del subappalto «uniforme o comunque coerente» con quella adottata in sede di attuazione della direttiva 89/440 (art. 34 del decreto legislativo n. 406 del 1991); l'opportunità di tener conto di quanto stabilito da quest'ultimo decreto delegato e dall'omologo provvedimento concernente le forniture (decreto legislativo n. 48 del 1992) in tema di criteri di selezione delle imprese per la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti.

È altresì previsto che (art. 14, comma 2) nella definizione delle norme di attuazione «dovrà in ogni caso tenersi conto delle esigenze di gestione dei servizi pubblici, di cui sono incaricati i soggetti pubblici o privati destinatari della direttiva».

Infine, va segnalato che l'art. 15 della legge n. 142 del 1992 più volte citata dispone, con riferimento agli appalti di forniture nel settore dell'informatica, l'abrogazione di una serie di norme (dal 1976 al 1985) limitatamente alla parte in cui prevedono l'affidamento obbligatorio «a società costituite con prevalente partecipazione statale, anche indiretta».

5. La «fuga» dalle gare: concessioni e trattative private

Com'è agevole notare, con l'approssimarsi del 1° gennaio 1993 — data prevista per l'entrata in vigore del Mercato unico europeo — si va completando a ritmo sostenuto il quadro di riferimento della normativa comunitaria in materia di pubblici appalti e correlativamente si restringono sempre più i margini per quelle posizioni di «resistenza» e quegli atteggiamenti tendenzialmente elusivi, ripetutamente rilevati dalla Corte nel lungo e contrastato periodo di vigenza della legge n. 584 del 1977.

5.1 Tipologia dei rapporti concessori.

Nondimeno, la strutturale «debolezza» dell'Amministrazione — talora enfatizzata oltre misura — favorisce rapporti sempre più ampi e articolati con il privato contraente, incentivando il ricorso a forme sempre più sofisticate di concessione, nel duplice intento di sopperire alle carenze operative del concedente e di scegliere direttamente il concessionario sulla base di poco sindacabili scelte fiduciarie («intuitu personae»).

Sono in tal modo proliferate negli ultimi anni tutta una serie di fattispecie atipiche variamente denominate, con la comune caratteristica di aggiungere alla progettazione ed esecuzione una o più attività collaterali alla realizzazione dell'opera pubblica (espropri, acquisizione di aree, costituzione e affrancamento di servitù, interventi di manutenzione e gestione, ecc.), che in realtà miravano ad evitare in modo surrettizio i sistemi di gara sia nazionali che comunitari.

La Corte — che già in passato, con le deliberazioni della Sezione controllo Stato n. 1370/83, 1451/84 (concernente il piano di ricostruzione del Comune di Pantelleria) e n. 1582/85 (riguardante gli interventi di difesa del territorio di Ravenna dal fenomeno della subsidenza) aveva ricondotto nell'ambito della disciplina comunitaria taluni rapporti concessori di dubbia configurazione, escludendo l'esistenza di un «tertium genus» in aggiunta alle concessioni di sola costruzione o di costruzione ed esercizio — nel 1991 ha dichiarato non conforme a legge una convenzione stipulata dal Ministero dei lavori pubblici, a trattativa privata, con un Consorzio comprendente l'Azienda dei mezzi meccanici del Porto di Ancona, per l'esecuzione di lavori di ammodernamento del predetto scalo marittimo nell'importo di circa 70 miliardi.

La Sezione del controllo (con deliberazione n. 107/91) ha rilevato l'indeterminatezza dell'oggetto della convenzione, priva di puntuali riferimenti alle qualificazioni progettuali, ed il mancato esperimento della gara in ambito comunitario ai sensi della legge n. 584 del 1977 per l'affidamento dei lavori, non potendosi riconoscere nella fattispecie i connotati della concessione di costruzione ed esercizio.

A tale ultimo riguardo giova ricordare che la nuova direttiva CEE 89/440 in materia di opere pubbliche — recepita con il decreto legislativo n. 406 del 1991 — ha ora compreso nella disciplina comunitaria degli appalti anche la concessione di costruzione ed esercizio. Di qui il particolare interesse suscitato dalla «concessione di servizi» — figura sconosciuta nell'ordinamento vigente, menzionata per la prima volta dall'art. 3, commi 4, lett. b) e 5, del disegno di legge-quadro sui lavori pubblici (AC 5998) — che, non prevedendo in alcun caso l'esecuzione dei lavori, non rientrerebbe nell'ambito della predetta disciplina comunitaria (8).

Peraltro, la particolare ampiezza e rilevanza delle attività affidabili al concessionario di servizi — studi e ricerche per la predisposizione di programmi o di progetti preliminari; progettazione definitiva ed esecutiva; espropriazioni; attività istruttoria, di consulenza e assistenza amministrativa e tecnico-giuridica al titolare dei lavori — ha indotto la Commissione CEE a presentare al Consiglio lo schema per l'adozione di una «direttiva servizi», che è tuttora in corso di definizione. In prospettiva si ventila anche la predisposizione di una specifica direttiva sulle concessioni, prendendo come base proprio il sistema giuridico italiano.

Al riguardo si può osservare, fin d'ora, che le diverse configurazioni contrattuali o concessorie che presentano un legame teleologico con l'esecuzione di un'opera appaiono, in effetti, strettamente collegate all'obiettivo della realizzazione dell'infrastruttura, cui è finalizzato tutto il procedimento.

Tale rilievo è tanto più condizionante per le grandi opere pubbliche, in quanto la particolare complessità tecnica degli interventi e la loro cospicua entità economica conferiscono peso determinante proprio alle attività di organizzazione generale, di studio, di progettazione, di affidamento degli appalti e di coordinamento esecutivo, le quali rappresentano il fulcro del processo (sostanzialmente unitario) di realizzazione dell'opera.

La Corte — tenuto conto della nuova direttiva CEE 89/440, recepita dal decreto legislativo n. 406 del 1991 — ha affrontato questi temi in una recentissima pronuncia (Sezione del controllo — deliberazione n. 13/92), concernente l'affidamento in concessione, a trattativa privata, alla Soc. ITABO S.p.A. del Gruppo IRI di tutte le attività organizzative e amministrative — ivi comprese la progettazione di massima ed esecutiva, la scelta del contraente e la direzione lavori — finalizzate alla realizzazione di un piano per l'abbattimento delle barriere architettoniche in edifici demaniali di Roma e del Lazio .

8) Sulla concessione di servizi si sono pronunciate le Sezioni unite civili della Corte di cassazione, con sentenza n. 12221 del 29 dicembre 1990, e il Consiglio di Stato con due distinti pareri (Sez. III — parere n. 192 del 1990 e Sez. II — parere n. 1311 del 1990).

Richiamando la propria giurisprudenza (in particolare, deliberazioni n. 1370 del 1983 e 2159 del 1989), in ordine alla inesistenza di un «tertium genus» tra la concessione di sola costruzione e la concessione di costruzione ed esercizio ed in ordine alla imprescindibilità del progetto di massima (che esprime il momento di identificazione tecnico-economica dell'opera pubblica), la Sezione ha dichiarato non conforme a legge il decreto approvativo della relativa convenzione, emesso dal Provveditore alle OO.PP. per il Lazio, per manifesta indeterminazione dell'oggetto e del relativo costo.

Infine, nel delineato quadro di progressivo adeguamento dell'ordinamento interno alle normative comunitarie, si ripropone il delicato problema della compatibilità della legislazione speciale nazionale con le direttive CEE, specie per quanto concerne le cosiddette leggi-provvedimento che anche nel recente passato hanno sottratto opere singole, ma anche programmi pluriennali di opere, alle regole della concorrenza e del libero mercato, affidandole ad esecutori determinati, prevalentemente individuati nell'ambito delle Società a partecipazione statale.

A quest'ultimo riguardo va segnalato che la Corte ha provveduto ad acquisire presso le Amministrazioni centrali dello Stato una copiosa documentazione relativa ai rapporti contrattuali e concessori in atto con le citate imprese a partecipazione pubblica, sui quali sarà predisposto uno specifico referto in corso d'esercizio.

5.2 Trattativa privata: affidamenti iniziali e in corso d'opera.

Alla luce delle considerazioni che precedono — e tenuto conto che l'innalzamento della soglia di applicazione della normativa CEE a 5 milioni di ECU (pari a circa 7,6 miliardi di lire) lascia «scoperta» una fascia di lavori certamente considerevole per numero ed entità economica —, appaiono particolarmente significative le disposizioni contenute nell'art. 16 del più volte citato disegno di legge-quadro sui lavori pubblici, che estende a tali lavori le norme di recepimento della direttiva 89/440 relative a procedure e criteri di aggiudicazione, prevedendo modalità semplificate per le forme di pubblicità, i criteri di selezione e le specifiche tecniche.

La norma detta anche alcuni criteri di scelta dei candidati (non meno di 20) da invitare nell'ambito della licitazione privata e precisa — con riferimento ai sistemi di scelta del contraente — che per gli appalti di sola esecuzione è obbligatoria l'aggiudicazione al massimo ribasso, determinato mediante offerta di prezzi unitari. È inoltre ammesso, accanto ai sistemi del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il criterio delle offerte segrete da confrontarsi con la media delle offerte presentate.

A tale ultimo riguardo va menzionata la recente pronuncia (Sez. del controllo n. 78 del 1991) con la quale la Corte — riconoscendo il valore di principio generale al criterio di individuazione delle «imprese terze» fissato dall'art. 1/ter della direttiva comunitaria 89/440 (ora art. 4, comma 5, del decreto legislativo n. 406 del 1991) — ha dichiarato non conforme a legge un decreto del Provveditore alle OO.PP. delle Marche, approvativo della licitazione privata per l'appalto dei lavori di costruzione della nuova sede della Guardia di finanza nel Comune di Senigallia.

Nella fattispecie — premesso che l'aggiudicazione era avvenuta con il sistema delle offerte segrete da confrontarsi con la media, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 14 del 1973 — è stato rilevato dagli atti che tre ditte (sulle quattro che avevano determinato la media di riferimento) risultavano «collegate tra loro e presumibilmente rappresentanti di un'unica realtà imprenditoriale», avendo la stessa sede sociale e amministratori in comune con l'impresa aggiudicataria. In tal modo risultava violato il principio della segretezza delle offerte e alterata gravemente la procedura di gara.

Tornando al disegno di legge-quadro sui lavori pubblici, degno di nota è anche il disposto del comma 6 del citato art. 16, il quale consente l'affidamento di lavori a trattativa privata fino all'importo di 200 milioni.

L'insieme di tali statuizioni — una volta divenute norme di legge — dovrebbe garantire un consistente ritorno alle procedure concorsuali, anch'esse snellite e riqualficate soprattutto nella forma delle licitazioni private, che dovrebbero finalmente assumere il carattere selettivo proprio delle procedure ristrette.

Dovrebbe quindi porsi rimedio al fenomeno — ripetutamente rilevato dalla Corte — della indiscriminata «fuga» dalle gare, che si manifesta con il crescente ricorso alla trattativa privata e all'esecuzione per

cottimi (sistematicamente giustificato con le più disparate prospettazioni di urgenza), sia in sede di prima aggiudicazione che in sede di ulteriori affidamenti in corso d'opera, dovuti a perizie di variante e suppletive oppure all'attribuzione di lotti successivi della stessa opera, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1 del 1978.

Su entrambe le fenomenologie la Corte ha avuto modo di intervenire, in termini restrittivi, con recenti pronunce della Sezione del controllo.

Vanno innanzitutto menzionate due deliberazioni (n. 35 e n. 39 del 1992) di analogo contenuto — riguardanti interventi di restauro di edifici demaniali, rispettivamente Palazzo Corner-Mocenigo e Palazzo Pisani a Venezia, eseguiti in economia per motivi di urgenza —, con le quali è stato affermato il principio che l'esecuzione per cottimo fiduciario, in ragione dell'ampia discrezionalità e delle ridotte garanzie che la caratterizzano, deve essere rigorosamente limitata alle speciali ipotesi previste dalla legge.

In particolare, quando viene richiamata l'urgenza ex art. 69 del regolamento n. 350 del 1895, deve trattarsi di «urgenza tecnica» e non derivante da ragioni di opportunità amministrativa; inoltre, il richiamo al modo «succinto» in cui devono essere descritti i lavori e alla «sommarietà» della relativa perizia di spesa circoscrive, evidentemente, l'applicabilità di tale istituto ad interventi di modesta entità finanziaria e di limitata complessità tecnica.

Inoltre, alla nozione di urgenza non può essere attribuito un significato indifferenziato, ma essa va piuttosto esaminata secondo un criterio di gradualità rispetto alle diverse possibilità operative offerte dall'ordinamento, procedendo con la massima cautela in relazione al fatto che maggiore è la gravità della situazione concreta, minori sono le garanzie del procedimento.

Per quanto concerne poi la problematica, non meno delicata, degli ulteriori affidamenti in corso di opera, vanno qui ricordate la deliberazione della Sezione del controllo n. 6 del 1991, concernente l'affidamento a trattativa privata, all'impresa esecutrice dell'appalto principale, di lavori di variante e suppletivi di importo eccedente il 50% del prezzo iniziale dell'appalto, e la deliberazione n. 7 del 1992 riguardante l'assegnazione a trattativa privata di lotti successivi di un'opera pubblica all'impresa aggiudicataria del lotto iniziale.

Nel primo caso, partendo dalla premessa che la disposizione di cui all'art. 5, lett. f) della legge n. 584 del 1977 è norma sovraordinata alla legislazione interna, la Corte ha affermato che i limiti ivi previsti all'esercizio del «jus variandi» sono di generale applicazione: in particolare, la prescrizione secondo la quale «l'ammontare complessivo degli appalti aggiudicati per i lavori complementari non può superare il 50% dell'ammontare del primo appalto» deve considerarsi limite inderogabile, a tutela della «par condicio» dei concorrenti (9).

Nella seconda fattispecie è stato affermato che la disposizione di cui all'art. 12, ultimo comma, della legge n. 1 del 1978 — che consente di affidare a trattativa privata allo stesso appaltatore lotti successivi di un'opera rientranti in un unico progetto generale esecutivo — deve essere intesa nel senso che il triennio entro il quale tale affidamento è consentito decorre dalla data dell'aggiudicazione del lotto iniziale, appaltato in seguito all'espletamento di una pubblica gara.

A tale conclusione la Corte è pervenuta interpretando l'espressione «lotto precedente», contenuta nel citato art. 12, alla luce delle omologhe disposizioni contenute nelle direttive CEE 71/305 e 89/440 e nelle corrispondenti norme di recepimento (rispettivamente, art. 5, comma 1, lett. g) della legge n. 584 del 1977 e art. 9, comma 2, lett. e) del decreto legislativo n. 406 del 1991), in considerazione della riconosciuta prevalenza della normativa comunitaria sulle norme interne.

9) La Sezione del controllo ha dichiarato non conforme a legge il decreto del Ministro dei lavori pubblici — Presidente dell'A.N.A.S. con il quale si approvava la perizia di variante e suppletiva concernente l'esecuzione di maggiori lavori, da parte dell'impresa «Tecnosviluppo S.p.A.», per il ripristino del viadotto «Verrino» lungo la strada statale n. 86, nell'importo di 10 miliardi, superiore al 50% del prezzo del contratto principale (9,2 miliardi).

6. Gli investimenti diretti dello Stato

Nell'ambito di una situazione di perdurante stagnazione economica — caratterizzata da un tasso d'inflazione (6,4%) fermo ai livelli del 1990 e da un aumento del PIL (1,4%) risultato il più modesto degli ultimi nove anni — le somme impegnate dalle Amministrazioni dello Stato per investimenti diretti (Titolo II — cat. X e XI) si sono attestate, nel 1991, a 4.680,4 miliardi, facendo registrare una diminuzione del 7,7% rispetto all'esercizio precedente (5.068,2 miliardi).

Un sensibile aumento si riscontra, invece, nei pagamenti che raggiungono i 5.609,3 miliardi (+ 1.349,3 miliardi), superando del 31,7% l'omologo dato del 1990. Tale risultato è dovuto in prevalenza al forte incremento delle somme pagate nell'esercizio dal Ministero dei lavori pubblici (2.810,8 miliardi, in percentuale + 40,8% rispetto al 1990), in relazione all'entrata a regime della legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo.

Disaggregando i dati per singola amministrazione si rileva per la cat. X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) che, in termini di pagamenti, gli investimenti del predetto dicastero rappresentano da soli il 56,5% del totale (4.875,5 miliardi): seguono nell'ordine il Ministero delle finanze (672,3 miliardi, pari al 13,5%), il Ministero dei beni culturali (462,5 miliardi, pari al 9,3%), il Ministero dei trasporti (419,9 miliardi, pari all'8,4%), il Ministero dell'agricoltura e foreste (272,9 miliardi, corrispondente al 5,5% del totale).

Nell'ambito della cat. XI (beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche) le erogazioni più consistenti riguardano il Ministero della difesa, con 345,4 miliardi pari al 54,5% del totale (633,8 miliardi): seguono il Ministero di grazia e giustizia (116,9 miliardi, pari al 18,4%), la Presidenza del Consiglio (56,9 miliardi, pari al 9%) e il Ministero della marina mercantile (55,6 miliardi, corrispondenti all'8,8% del totale).

Per quanto concerne le Aziende autonome rimane molto sostenuto l'andamento degli investimenti dell'A.N.A.S., che raggiungono nel 1991 i 5.537,4 miliardi con un aumento (+ 1.316,9 miliardi) pari al 31,2% rispetto all'esercizio precedente.

Il dato è ancora più significativo se posto a confronto con l'andamento complessivo del «settore pubblico», che — pur recuperando rispetto alla fase negativa degli ultimi anni — presenta un incremento nominale del 7,3% che in termini reali equivale a +0,1% nei confronti del 1990.

In sensibile aumento (+ 22,6%) appaiono gli investimenti dell'Azienda dei Monopoli di Stato, cui peraltro fa riscontro l'andamento negativo (-11,3%) dell'Amministrazione delle poste: sostanzialmente stazionaria è la situazione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici (A.S.S.T.) che, com'è noto, è direttamente interessata al riassetto del settore delle telecomunicazioni.

6.1 I dati di consuntivo del 1991.

Dai dati di consuntivo per il 1991 risulta (tab. «A») che le risorse impegnate dello Stato per l'acquisto di beni servizi e per investimenti diretti (cat. IV, X e XI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 28.510 miliardi, di cui solo 4.680 miliardi — pari al 16,4% — hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dell'esercizio precedente (27.804 miliardi, di cui 5.068 — pari al 18,2% — per spese di investimento) si rileva un contenuto aumento della spesa globale (+ 706 miliardi), al quale si accompagna un decremento (-388 miliardi) della quota relativa alla parte in conto capitale.

Più dinamico è stato nel 1991 l'andamento dei pagamenti: in particolare, le somme erogate per investimenti diretti (cat. X e XI) — che nel 1990 ammontavano a 4.260 miliardi, pari al 21,3% della massa spendibile — sono notevolmente aumentate in valore assoluto (+ 1.350 miliardi), raggiungendo 5.610 miliardi.

L'incremento è ancora più marcato in termini percentuali (28,6%) rispetto alla massa spendibile, poiché questa è scesa da 20.037 miliardi a 19.608 miliardi (tab. «C» e «D»).

Conseguentemente, per le due citate categorie al 31 dicembre 1991 risultano residui passivi nell'importo di 13.216,5 miliardi, con una diminuzione di 1.576,5 miliardi rispetto ai resti esistenti all'inizio dell'anno

(14.793 miliardi); i residui di stanziamento ammontano a 2.298,4 miliardi, pari al 17,4% del totale, e fanno registrare una sensibile diminuzione sia in valore assoluto (-1.118,7 miliardi), sia in termini percentuali (-5,7%) rispetto ai corrispondenti importi dell'esercizio precedente.

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. «B») i pagamenti, dell'importo di 21.161 miliardi - pari al 51,1% della massa spendibile (41.403 miliardi) -, risultano aumentati in valore assoluto (+ 140 miliardi) nei confronti del corrispondente dato del 1990 (21.021 miliardi), facendo peraltro registrare una diminuzione in termini percentuali (-2,9%). Al termine dell'esercizio i residui hanno raggiunto la consistenza di 19.102 miliardi, evidenziando un aumento del 12% rispetto ai resti esistenti al 1° gennaio 1990 (17.061 miliardi).

Complessivamente, per le tre categorie di spesa considerate, le somme rimaste da pagare al 31 dicembre 1991 ammontano a 32.341 miliardi, con un aumento dell'1,5% rispetto ai residui esistenti all'inizio dell'anno (31.854 miliardi).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

SPESE CONTRATTUALI 1991

(in miliardi)

ANNO	Spese finali impegnate (Titoli I e II) A	Spese finali al netto (Cat. II, III, V, VI, VII, e XII) B	Cat. IV C	CaL X D	Cat. XI E	Totale parziale C + D + E F	% F su B
1981	178.744	24.866	7.909	2.534	219	10.662	42,9
1982	208.817	30.305	9.370	1.904	243	11.517	38,0
1983	260.149	35.112	11.873	2.947	154	14.974	42,6
1984	296.933	36.612	13.806	3.106	176	16.881	46,7
1985	353.365	41.728	15.840	4.505	280	20.625	49,4
1986	406.224	35.973	17.553	3.815	346	21.714	60,7
1987	439.762	39.320	19.297	5.448	389	25.134	61,4
1988	491.272	43.154	21.064	5.216	521	26.801	59,7
1989	488.213	44.498	21.557	3.535	416	25.508	57,9
1990	541.576	41.079	22.736	4.391	677	27.804	64,9
1991	579.966	41.885	23.829	4.102	578	28.509	68,1

TABELLA B

TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA IV
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. - Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1981	12.845	6.469	6.129	247
1982	15.670	8.312	6.881	477
1983	19.144	10.547	8.018	579
1984	22.022	12.820	8.789	408
1985	24.915	12.269	12.093	553
1986	30.043	16.783	12.540	720
1987	32.276	17.975	13.405	896
1988	35.027	20.020	14.010	998
1989	36.092	19.267	15.864	961
1990	38.974	21.021	17.061	892
1991	41.402	21.236	19.106	1.060

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA X
BENI ED OPERE IMMOBILIARI A CARICO DIRETTO DELLO STATO

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1981	5.849	1.565	4.209	75
1982	6.114	1.947	4.055	112
1983	7.004	2.082	4.882	40
1984	7.785	2.041	5.975	— 27
1985	10.541	2.136	8.663	— 258
1986	12.479	2.632	9.869	— 22
1987	15.331	2.984	12.014	333
1988	17.352	3.163	13.628	560
1989	17.628	3.408	13.666	554
1990	18.284	3.758	13.609	917
1991	17.881	4.976	12.175	730

TABELLA D

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA XI
BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE
TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1981	514	149	365	—
1982	608	213	382	13
1983	536	161	371	4
1984	547	185	350	12
1985	630	153	534	— 57
1987	1.070	248	803	19
1988	1.324	325	977	22
1989	1.495	521	963	11
1990	1.753	502	1.184	68
1991	1.727	634	1.064	29