

TAB. 6

PERSONALE DI RUOLO DEL PUBBLICO IMPIEGO

Comparto	1994		1995		1996 (a)		1995/1994	1996/1995
	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne	Totale	di cui donne		
MINISTERI	278.933	118.598	283.237	122.650	280.987	124.385	+ 1,54	- 0,79
Dirigenti	5.107	950	5.073	949	5.050	992	- 0,67	- 0,45
Livelli	273.826	117.648	278.164	121.701	275.937	123.393	+ 1,58	- 0,80
SCUOLA	972.786	714.471	951.212	706.972	948.436	688.160	- 2,22	- 0,29
Direttivi	14.276	4.904	13.433	4.632	13.050	4.433	- 5,91	- 2,85
Docenti	811.976	631.154	794.422	624.479	789.874	603.710	- 2,16	- 0,57
Non docenti	146.534	78.413	143.357	77.861	145.512	80.017	- 2,17	+ 1,50
UNIVERSITA'	102.818	39.453	103.314	39.855	103.258	39.882	+ 0,48	- 0,05
Professori e ricercatori	48.161	12.836	48.678	13.046	49.366	13.351	+ 1,07	+ 1,41
Dirigenti	117	11	103	11	116	17	- 11,97	+ 12,62
Livelli	54.540	26.606	54.533	26.798	53.776	26.514	- 0,01	- 1,39
AZIENDE AUTONOME	41.407	4.435	39.151	4.436	38.371	4.454	- 5,45	- 1,99
Dirigenti	254	11	253	12	261	13	- 0,39	+ 3,16
Livelli	41.153	4.424	38.898	4.424	38.110	4.441	- 5,48	- 2,03
CORPI DI POLIZIA	296.151	11.418	300.148	12.359	302.467	13.834	+ 1,35	+ 0,77
Dirigenti	3.423	85	3.505	77	3.618	76	+ 2,40	+ 3,22
Livelli	292.728	11.333	296.643	12.282	298.849	13.758	+ 1,34	+ 0,74
FORZE ARMATE	129.593	-	126.341	-	124.488	-	- 2,51	- 1,47
Dirigenti	9.150	-	9.409	-	9.576	-	+ 2,83	+ 1,77
Livelli	120.443	-	116.932	-	114.912	-	- 2,92	- 1,73
TOTALE SETTORE STATALE	1.821.688	888.375	1.803.403	886.272	1.798.077	870.715	- 1,00	- 0,30
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	67.031	30.392	65.653	30.714	64.180	30.670	- 2,06	- 2,24
Dirigenti	1.768	210	1.719	223	1.680	220	- 2,77	- 2,27
Livelli	65.263	30.182	63.934	30.491	62.500	30.450	- 2,04	- 2,24
REGIONI ED ENTI LOCALI	654.653	273.478	628.031	265.795	631.382	270.799	- 4,07	+ 0,53
Dirigenti	14.278	2.405	13.440	2.343	13.334	2.440	- 5,87	- 0,79
Livelli	640.375	271.073	614.591	263.452	618.048	268.359	- 4,03	+ 0,56
SERVIZIO SANITARIO NAZ.	685.078	372.166	673.311	368.676	655.647	362.161	- 1,72	- 2,62
Medici	108.202	25.670	107.455	25.942	103.691	25.426	- 0,69	- 3,50
Dirigenti	22.771	10.759	22.173	10.751	21.265	10.365	- 2,63	- 4,10
Livelli	554.105	335.737	543.683	331.983	530.691	326.370	- 1,88	- 2,39
ENTI DI RICERCA	15.990	5.632	15.675	5.546	15.575	5.550	- 1,97	- 0,64
Ricercatori e tecnologi	5.365	1.513	5.333	1.515	5.355	1.520	- 0,60	+ 0,41
Dirigenti	102	21	103	21	105	29	+ 0,98	+ 1,94
Livelli	10.523	4.098	10.239	4.010	10.115	4.001	- 2,70	- 1,21
TOTALE SETTORE PUBBLICO	1.422.752	681.668	1.382.670	670.731	1.366.784	669.180	- 2,82	- 1,15
TOTALE	3.244.440	1.570.043	3.186.073	1.557.003	3.164.791	1.539.895	- 1,80	- 0,67

(a) Dati provvisori

Fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese (1996), Vol. II, pag. 147.

TAB. 7

DOTAZIONI ORGANICHE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Amministrazioni	Dotazioni organiche storiche	Dotazioni organiche al 31.8.1993 (art. 3, c. 6, legge 537/93)	Dotazioni organiche definite a seguito rilevazione carichi di lavoro	Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993
	A	B	C	(B - C)
Avvocatura dello Stato	961	961	951	- 10
Affari Esteri	5.017	4.703	4.547	-156
Affari Esteri - Promozione culturale	265	265	263	-2
Bilancio e programmazione economica	758	721	650	-71
Commercio con l'Esteri	974	713	601	-112
Difesa - Personale civile	72.673	55.209	50.580	-4.629
Finanze	82.795	69.708	69.776	+68
Finanze - Dogane e Imposte Indirette	15.459	15.059	14.172	-887
Grazia e giustizia - amministrazione archivi notarili	956	959	861	-98
Grazia e giustizia - settore cancellerie e segreterie giudiziarie e settore UNEP	52.531	50.617	43.470	-7.147
Industria, Commercio e Artigianato	2.309	2.219	1.960	-259
Lavori pubblici	8.125	5.497	5.418	-79
Lavoro e previdenza sociale	23.372	18.779	17.950	-829
Pubblica istruzione	14.476	12.534	11.708	-826
Risorse agricole alimentari e forestali	2.482	1.594	1.378	-216
Risorse agricole alimentari e forestali - ispettorato centrale repressione frodi	956	916	880	-36
Sanità	3.693	3.078	2.819	-259
Tesoro - Commissioni mediche	722	722	1.003	+281
Tesoro - Amministrazione centrale	7.043	3.830	3.627	-203
Tesoro - R.G.S.	8.849	8.274	7.950	-324
Tesoro - Direzione generale servizi periferici	9.353	8.387	8.355	-32
Trasporti e navigazione - settore marittimo	1.887	2.145	2.012	-133
Università e ricerca scientifica	605	717	627	-90
TOTALE	316.261	267.607	251.558	16.049

Capitolo X

Attività contrattuale

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni:** *1.1 Brevi note metodologiche.*
2. I dati di consuntivo: *2.1 Gli stanziamenti complessivi; 2.2 Gli impegni; 2.3 I pagamenti; 2.4 I residui; 2.5 Gli investimenti diretti dello Stato; 2.6 Gli investimenti diretti nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.*
3. La programmazione negoziata: *3.1 I patti territoriali.*
4. La programmazione negli appalti: *4.1 Profili generali; 4.2 Le risultanze del controllo esercitato; 4.3 Le anomalie;*
5. La progettazione.
6. Il rispetto delle regole di concorrenza: *6.1 Profili generali; 6.2 Concorrenza e appalti di lavori; 6.3 Concorrenza e appalti di servizi; 6.4 Concorrenza e procedure derogatorie; 6.5 Concorrenza e contratti di informatica.*
7. I prezzi nei contratti pubblici: *7.1 L'inapplicazione dell'art. 44 della legge n. 724/94; 7.2 Le rilevazioni sperimentali dell'ISTAT.*

1. Sintesi e conclusioni

Le risultanze del controllo esercitato dalla Corte nella materia degli appalti di lavori, forniture e servizi mostrano in molti casi carenze anche gravi e confermano il perdurare di comportamenti da parte della pubblica amministrazione non conformi alle norme nazionali e comunitarie, specie in riferimento alle attività di programmazione e progettazione, al rispetto delle regole della concorrenza e del mercato, nonché alla trasparenza ed alla pubblicità dei procedimenti.

Come risulta dagli elementi di sintesi che vengono esposti nei successivi paragrafi e nei capitoli della presente relazione dedicati ai Ministeri, gli inconvenienti rilevati hanno comportato inefficienze, ritardi, acquisizione di beni tecnologicamente obsoleti, mancato conseguimento dei risultati, lievitazioni anche pesanti dei costi ed il permanere di notevoli difficoltà da parte della p.a. nello spuntare i prezzi più convenienti.

Un miglior governo dell'azione in materia presenta quindi un notevole rilievo nel contesto delle politiche sia di sviluppo degli investimenti, sia di riduzione del disavanzo pubblico.

Le principali ragioni delle rilevate anomalie sembrano in buona parte risiedere:

a) nelle carenze di una formazione, che dovrebbe essere maggiormente orientata, in un'ottica di trasparenza ed in vista di una veloce internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati, verso motivazioni mirate ad ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo in termini di efficienza, efficacia e di riduzione dei costi: tenuto conto che nelle raccomandazioni al Consiglio

europeo gli appalti pubblici figurano tra le applicazioni prioritarie delle tecnologie dell'informazione, occorre studiare ed applicare tecniche nuove, quali, a titolo esemplificativo, le procedure informatizzate di pubblicazione ed aggiudicazione degli appalti e, in prospettiva, la tenuta di cataloghi elettronici per l'inserimento da parte dei fornitori della gamma e dei prezzi dei prodotti;

b) nella perdurante debolezza della struttura tecnica ed organizzativa, che andrebbe invece potenziata - nell'ambito sia dell'amministrazione centrale, sia dei Provveditorati alle opere pubbliche - anche in termini di risorse umane ad alta professionalità;

c) nella tendenza ad applicare in modo non corretto le procedure ordinarie a beneficio di procedure derogatorie o abbreviate e nel ricorso crescente e talora surrettizio (attraverso l'artificioso frazionamento delle commesse) all'esecuzione in economia di forniture e servizi, che si traduce in una ricorrente elusione delle procedure concorsuali, sia in ambito nazionale che comunitario;

d) nel perdurante e preoccupante quadro di incertezza normativa nel settore dei lavori pubblici, conseguente al mancato completamento dell'assetto posto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come integrato dalla legge 2 giugno 1995, n. 216, che attende ancora l'emanazione del regolamento di esecuzione e che anziché portare ordine e semplificazione nella materia ha creato una ormai insostenibile e pericolosa situazione di confusione sia per l'Amministrazione, sia per gli appaltatori;

e) nella scarsa capacità nell'amministrazione di prevedere il proprio fabbisogno e di analizzare il mercato (sono pochissime le Amministrazioni che hanno pubblicato gli avvisi e i bandi indicativi delle forniture e dei servizi da aggiudicare nell'esercizio); capacità che andrebbe invece adeguatamente potenziata al fine di aggregare miriadi di microforniture, quasi sempre al di sotto dell'evidenza pubblica, in acquisti mirati da effettuare al momento più propizio, valutando anche la possibilità di standardizzare i prodotti di più largo consumo per conseguire economie di scala (sotto tale profilo è auspicabile una sollecita razionalizzazione del Provveditorato Generale dello Stato e l'avvio a regime dei "Comitati per l'acquisizione di beni e servizi" previsti dall'art. 44, comma 13, della legge 23 dicembre 1994, n. 724);

f) nella quasi completa inattuazione, a circa due anni e mezzo dall'entrata in vigore della legge n. 724/94, dell'assetto normativo di cui all'art. 44 di detta legge che, al fine di orientare le amministrazioni pubbliche nell'individuazione del miglior prezzo di mercato, prevede una serie di attività a livello amministrativo per strutturare un sistema di rilevazione dei prezzi pagati dalle stesse amministrazioni per i principali beni e servizi acquistati e la comparazione tra questi ultimi e i prezzi di mercato, attribuendo al Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro per la funzione pubblica, il compito di assicurare lo svolgimento delle predette attività, attraverso la definizione di modalità, tempi e responsabilità per la loro realizzazione; alla istituzione di tali sistemi di rilevazione dovrebbe accompagnarsi la rivalutazione, anche a livello normativo, delle tecniche di analisi dei prezzi, di cui la pubblica amministrazione dovrebbe far uso quotidiano come irrinunciabile punto di riferimento, al fine anche di superare la rigidità dei prezzi ufficiali;

g) nella sopravvivenza di normative speciali antecedenti la legge 109/94 autorizzative di gestioni non in linea con i principi di trasparenza, economicità e di tutela della libera concorrenza: in particolare, appare urgente un censimento di tutte le concessioni non conformi al dettato degli artt. 19 e seguenti della legge quadro e la previsione espressa del divieto di rifinanziamento di gestioni ad esse collegate.

Nella situazione sopradescritta, la Corte raccomanda l'adozione, a livello sia di completamento del quadro normativo, sia amministrativo, di sollecite ed incisive misure di intervento affinché l'attuale sistema contrattuale possa prontamente uniformarsi ai principi di trasparenza e di economicità nel quadro della normativa europea.

1.1 Brevi note metodologiche

Per l'analisi della parte del rendiconto relativa ai contratti, l'attività della Sezione controllo Stato - essendosi arricchita di una serie di moduli di verifica gestoria elaborati in attuazione della legge n. 20 del 1994 - fornisce un supporto sufficientemente ampio per la ricostruzione di un quadro globale riconciliativo delle problematiche legate sia al rispetto dei principi posti in materia dalla disciplina comunitaria e nazionale in tema di libera concorrenza e trasparenza, sia, con riferimento all'art. 97 della Costituzione, alla corrispondenza dell'attività amministrativa a corretti criteri di efficienza, efficacia, economicità, tempestività e correttezza dell'agire.

La nuova forma di controllo di gestione, che nel settore sta trovando compiuta attuazione attraverso l'esame di un insieme di atti contrattuali posti in essere nell'ambito di gestioni attuative di interventi¹), consente, infatti, una visione globale che superando il mero dato formale permette valutazioni di opportunità e di convenienza.

Inoltre, per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 109 del 1994, risulta ampliato anche lo spettro di legittimità attraverso l'utilizzazione, tra i parametri del «buon andamento» dell'azione amministrativa, del rispetto delle norme comunitarie, della concorrenza nei pubblici appalti e della trasparenza, assurti a rango di principi fondamentali per l'attività amministrativa in materia di opere pubbliche.

In sede di controllo di gestione, alla Corte, di fronte alla eventuale inerzia dell'Amministrazione, è anche dato di svolgere un ruolo propulsivo, com'è avvenuto, a titolo esemplificativo, nel corso dell'istruttoria in materia di procedure per il rilascio delle concessioni radioelettriche, segnatamente per quanto attiene all'incidenza del tempo di conclusione dei procedimenti sull'introito dei canoni (cfr. Deliberazione della Sezione del controllo - III collegio, n. 48 in data 31 gennaio 1997). In detta istruttoria, la Corte è giunta ad individuare i tempi standard dei procedimenti, pervenendo ad un risultato sostanzialmente condiviso dalla stessa Amministrazione. Va al riguardo osservato come le rilevate carenze gestionali siano suscettibili di produrre pregiudizi non soltanto per gli interessi erariali, ma anche per quelli dell'utenza produttiva e imprenditoriale del Paese.

Nell'ambito dell'azione svolta dalla Corte, giova rammentare che si è recentemente conclusa una prima complessa indagine intersettoriale in materia di lavori pubblici, inserita in un vasto programma approvato dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 122 del 1994²).

Data la notevole dimensione dell'indagine, questa è stata incentrata su una griglia selettiva di informazioni richieste alle Amministrazioni dello Stato; gli uffici di controllo della Corte ne hanno verificato l'attendibilità e predisposto correzioni ed integrazioni, ove ritenute necessarie. L'ampio raggio dell'indagine ha consentito di intercettare anche particolari situazioni di devianza dalle regole di buona amministrazione, per le quali gli Uffici di controllo hanno proceduto a separati deferimenti, destinati a conseguenti pronunce della Sezione.

Per la rilevanza delle censure sollevate, la relazione è stata inviata, nelle more del deferimento alla Sezione del controllo, alle Amministrazioni interessate per eventuali controdeduzioni.

Intanto, salvo le definitive pronunce della Sezione, dal lavoro svolto nella sede istruttoria e dalla relazione conclusiva è stato possibile tracciare una mappa delle principali problematiche, che vengono esposte nel corso dei successivi paragrafi.

¹ Con l'espressione «gestione» la Corte (cfr. Sezione controllo 7 settembre 1995, n. 117) intende un insieme coordinato di atti e attività che si svolgono: a) i primi secondo ordine e forme stabiliti dalla legge; b) le seconde come azioni svolte per creare ed eseguire detti atti.

² La relazione è giunta a definizione sentito un apposito gruppo di lavoro a suo tempo designato e con la collaborazione dei magistrati degli uffici interessati, per competenza, alla materia, in sede centrale e periferica. Alla elaborazione dei numerosi fogli elettronici di lavoro allegati alla relazione hanno partecipato funzionari amministrativi del Coordinamento del controllo, del Servizio per l'informatica e di altri uffici.

Anche se l'analisi di cui è cenno riguarda l'anno 1994, gran parte delle fattispecie emerse presenta estrema attualità per gli sviluppi e gli aggiornamenti che scaturiranno dal contraddittorio instaurato con l'Amministrazione, come dimostrano anche i risultati del controllo esercitato sino a data odierna, che vengono incrociati con quelli relativi alla predetta analisi nel corso della presente relazione.

Lo schema espositivo della indagine è stato articolato tenendo conto distintamente dell'attività contrattuale delle amministrazioni dello Stato svolta nelle tre aree corrispondenti alla nomenclatura comunitaria: a) appalti di lavori pubblici; b) appalti di forniture; c) appalti di servizi, riguardando anche accordi di programma, concessioni di servizi o affidamenti, a qualsiasi titolo, a società a partecipazione pubblica, aventi per oggetto prestazioni analoghe a quelle oggetto di appalti di lavori, forniture e servizi.

La standardizzazione delle procedure di gara all'interno delle tre tipologie ora descritte è del resto una tendenza che si sta affermando non soltanto nell'ambito nazionale e comunitario, ma anche in quello mondiale. L'Accordo OMC sugli appalti pubblici, ratificato dalla Comunità Europea, oltre che da vari Stati ed entrato in vigore il primo gennaio 1996³), ha mutuato infatti la maggior parte delle regole di aggiudicazione degli appalti in vigore nella Comunità Europea sulla base della direttiva del Consiglio n. 92/50 (servizi), recepita in Italia con il decreto legislativo n. 157 del 17 marzo 1995 e delle direttive nn. 90/531 e 93/38 (settori speciali: acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), recepite con il decreto legislativo n. 158 del 17 marzo 1995.

E' sembrato utile, per tutte le aree interessate (appalti di opere pubbliche, di servizi e forniture), articolare l'esposizione attraverso le fasi che seguono: a) fase programmatica e progettuale; b) fase contrattuale in senso stretto (stipulazione ed eventuale approvazione del contratto); c) esecuzione del contratto; d) verifica dei risultati, tempi, vicende e costi, in relazione alle previsioni programmatiche.

A monte della fase contrattuale in senso stretto, e quindi della gestione del singolo contratto, specie per le grandi opere pubbliche, l'indagine è stata estesa sino a comprendere i comportamenti della p.a. sotto il profilo non soltanto del mero rispetto delle procedure di evidenza pubblica, quanto del corretto uso della scelta degli strumenti contrattuali idonei a consentire, nell'ottica della convenienza, la migliore realizzazione degli obiettivi programmati.

Nell'area degli appalti di servizi, la ricerca è stata impostata tenendo conto della nozione ampia di servizi fornita dalla direttiva n. 92/50/CEE, in base alla quale si possono distinguere due categorie principali: a) servizi di carattere tecnico-imprenditoriale estranei ai compiti dell'amministrazione aggiudicatrice ed affidati in via ordinaria ad imprese esterne (servizi bancari, assicurativi, di pubblicità, di editoria ecc.); b) servizi inerenti a compiti istituzionali di ciascuna amministrazione aggiudicatrice o che comunque le stesse amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero o potrebbero svolgere direttamente a mezzo dei propri apparati (servizi di ricerca, elaborazione dati, studio, progettazione ecc.).

³ L'accordo sugli appalti pubblici fa parte di altri accordi e intese stipulati a Marrakesh il 15 aprile 1994 alla conclusione dei negoziati Gatt dell'Uruguay Round avviati a Punta del Este nel 1986.

2. I dati di consuntivo

2.1 Gli investimenti diretti dello Stato

Gli stanziamenti definitivi riguardanti gli investimenti diretti a carico del bilancio statale (categoria X, beni ed opere immobiliari e categoria XI, beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche) segnano, nel '96, una stasi rispetto all'andamento positivo del '95; con riferimento al triennio 1994-96 si registra nel complesso un lieve andamento ascendente (5.649 miliardi nel 1994, 6.618 miliardi nel 1995 e 5.789 miliardi nel 1996), con una incidenza sul totale della spesa di bilancio che passa dallo 0,53% nel 1994 allo 0,62% nel 1996⁽⁴⁾; ma il rapporto con il PIL registra un calo dallo 0,34% nel 1994 allo 0,31% nel 1996⁽⁵⁾.

Considerando, invece, un arco di tempo più vasto (dal 1990 al 1996), l'effetto recato dalla maggiore rigidità della spesa corrente ha nel complesso determinato una concentrazione nel comparto relativo agli investimenti delle annuali misure restrittive di contenimento del disavanzo, sicché la quota percentuale delle spese in conto capitale rispetto al totale della spesa pubblica conferma, in detto periodo di tempo, un "trend" discendente (dallo 0,75% allo 0,62%).

Ove si considerino, poi, gli stanziamenti totali, comprendenti anche la categoria IV di parte corrente per 26.227 miliardi ed ammontanti complessivamente a 32.016 miliardi, l'incidenza sul PIL della spesa statale riguardante le categorie IV, X e XI sale all'1,7%.

Nell'ambito dell'intero comparto delle amministrazioni pubbliche, stime di larghissima massima inducono a configurare una spesa per acquisti di beni e servizi e per investimenti (ivi compresa quella effettuata dalle imprese a partecipazione pubblica) nel complesso non inferiore a 146.000 miliardi⁽⁶⁾, con una incidenza orientativa sul PIL intorno al 7,8%. Recenti stime della Commissione dell'Unione europea calcolano una spesa annuale per beni e servizi da parte dei poteri pubblici e delle imprese di servizi pubblici dell'Unione pari a circa 720 miliardi di ECU, corrispondente a circa l'11% del prodotto interno lordo dell'Unione stessa⁽⁷⁾. Sicché, la parte italiana della spesa per investimenti è nettamente inferiore alla media europea.

Con l'entrata in vigore del nuovo Accordo sugli appalti pubblici (AAP) dell'Organizzazione mondiale del commercio, che ha dato il via alla mondializzazione degli appalti pubblici, la Commissione ritiene poi che globalmente il nuovo accordo aprirà alla concorrenza internazionale appalti che rappresentano circa 450 miliardi di ECU all'anno, importo quasi dieci volte superiore al valore dei contratti aperti alla liberalizzazione in applicazione del precedente accordo del 1979.

2.2 Gli impegni

Alla luce delle considerazioni che precedono devono, quindi, essere valutate le risultanze contabili che di seguito si espongono.

Dai dati di consuntivo per il 1996 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dallo Stato per l'acquisto di beni e servizi e per investimenti diretti (cat. IV, X e XI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 31.479 miliardi, di cui 5.767 miliardi - pari al 18,32% - hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dei due esercizi precedenti (32.704 miliardi nel 1994, di cui 5.698 - pari al 17,4% - per spese di investimento, e 31.849 miliardi nel 1995, di cui 6.605 miliardi - pari al 20,7% - hanno riguardato spese in conto capitale) si rileva una diminuzione (-855 miliardi nel 1995 e -370 nel 1996) della spesa globale, che nell'ultimo quinquennio aveva evidenziato una

⁴ L'anno 1995 segna una punta dello 0,72%, dovuta a una inversione di tendenza in termini finanziari verificatasi in quell'anno, caratterizzata peraltro da risultati non omogenei e talora fortemente divaricati nell'ambito del comparto delle diverse amministrazioni.

⁵ Sempre nel 1995, per il fenomeno di cui è cenno nella nota precedente, detta percentuale sale allo 0,37%.

⁶ Cfr. Relazione sulla situazione economica generale del Paese (1996), Vol. II, tab. PA2, conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche, pag. 38.

⁷ Cfr. Libro verde sugli appalti pubblici nell'Unione europea, Comunicazione adottata dalla Commissione il 27 novembre 1996, su proposta del Commissario M. Monti.

crescita costante; tale risultato è determinato dall'aumento delle spese di parte corrente (468 miliardi, pari al 1,85%), il quale solo in parte ha compensato la contrazione delle spese in conto capitale, che fanno registrare un -14,65% nella cat. X e un -5,28% nella cat. XI. In tale ultima categoria, nell'esercizio precedente vi era stato un incremento molto rilevante (+41,7%).

2.3 I pagamenti

La divaricazione si riscontra, sfasata nel tempo, anche in termini di pagamenti sulla massa spendibile (cfr. tabella b), perché ad una lieve diminuzione della erogazione per acquisto di beni e servizi (da 24.931 miliardi a 24.726 miliardi) pari allo -0,82% corrisponde un incremento delle somme pagate per investimenti diretti: queste passano da 3.963 miliardi a 3.974 miliardi (+0,28%) per la cat. X e da 706 miliardi a 943 miliardi (+33,57%) per la cat. XI. L'andamento dei pagamenti riflette la situazione delle due categorie complessivamente considerate rispetto alla massa spendibile. A fronte di una riduzione di quest'ultima, che passa da 19.720 miliardi del 1995 a 19.168 miliardi nel 1996 (-552 miliardi), mentre il rapporto percentuale delle somme pagate (4.917 miliardi) rispetto a quelle disponibili si attesta al 25,6%, con un incremento del 2,1% sull'esercizio precedente (23,7%), sono appunto i pagamenti della categoria XI a registrare il rapporto più favorevole con la massa spendibile (31,08%).

2.4 I residui

I residui segnano una tendenza complessiva alla riduzione (da 13.454 a 13.250), contraendosi nella cat. X da 11.726 miliardi a 11.385 miliardi (-2,91%) e salendo nella cat. XI da 1.728 miliardi a 1.865 miliardi (+7,93%). Le economie, infine, la cui crescita nel 1995 aveva superato per la cat. X i 1.100 miliardi, con un aumento di due volte e mezzo rispetto all'esercizio precedente, e per la cat. XI aveva sfiorato i 440 miliardi, superando di quasi cinque volte il dato del 1994 (76 miliardi), si sono pur sempre mantenute su importi consistenti, attestandosi, rispettivamente, a 775 ed 226 miliardi.

Al dicembre 1996 i residui complessivi delle due categorie raggiungono 13.250 miliardi, con una riduzione di 204 miliardi rispetto ai resti esistenti all'inizio dell'anno (13.454 miliardi); i residui di stanziamento ammontano a 5.303 miliardi, pari ad oltre il 40,02% del totale, con un'incidenza quasi identica rispetto a quella (39,8%) dell'esercizio precedente (tab. C e D).

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. B) l'ammontare dei pagamenti (24.726 miliardi) è pari al 57,07 della massa spendibile (43.328 miliardi), con un lieve incremento nei confronti del corrispondente dato del 1995 (56,7%).

Diminuiscono, invece, i residui, che al termine dell'esercizio passano da circa 17.084 miliardi a 16.690 miliardi (-0,73%), e le economie, che scendono a 1.641 miliardi (erano 1.978 miliardi nel 1995).

2.5 Gli investimenti diretti dello Stato

Le somme impegnate dalle Amministrazioni dello Stato sulla competenza 1996 per investimenti diretti (titolo II - cat. X e XI) si sono attestate a 5.766,7 miliardi, facendo registrare una riduzione complessiva del -12,69% rispetto all'esercizio precedente (6.605 miliardi); disaggregando tale importo, si riscontra una riduzione (-5,62%) degli impegni propri, che passano da 3.016,8 miliardi a 2.847,3 miliardi; i residui di stanziamento di nuova formazione decrescono, passando da 3.588,3 nel 1995 a 2.919,4 nel 1996 (-18,64%).

Disaggregando i dati per singole amministrazioni, si rileva per la cat. X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) che, in termini di pagamenti, gli investimenti del Ministero dei lavori pubblici, pari a 2.059,4 miliardi rappresentano da soli il 51,83% del totale (3.973,7 miliardi); seguono nell'ordine il Ministero dei beni culturali (534,6 miliardi, pari al 13,45%), il Ministero dei trasporti e della navigazione (392,1 miliardi, pari al 9,87%), il

Ministero della difesa (255,1 miliardi, pari al 6,42%), il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (228,7 miliardi, pari all'5,76% del totale).

Nell'ambito della cat. XI (beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche) le erogazioni di gran lunga più consistenti riguardano il Ministero della difesa, con 461,5 miliardi, pari al 48,96% del totale (942,7 miliardi), seguito dal Ministero di grazia e giustizia con 164,4 miliardi, corrispondenti al 17,44%; molto distanziati sono il Ministero del tesoro (106,2 miliardi), il Ministero delle risorse agricole (62,4 miliardi), il Ministero dei trasporti e della navigazione (31,5 miliardi) ed il Ministero dei beni culturali (31 miliardi).

2.6 Gli investimenti diretti nel conto economico delle amministrazioni pubbliche

Alla fine del 1996 le spese per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto 41.807 miliardi, con un incremento dell'8,1% rispetto al 1995. Le spese delle amministrazioni centrali hanno registrato complessivamente una leggera contrazione: tra queste, la flessione più rilevante è segnata dalle amministrazioni dello Stato (-4,4%). Gli Enti locali si sono rivelati l'elemento più dinamico dell'intero comparto, realizzando oltre il 73% dell'ammontare complessivo degli investimenti, con una crescita dell'11,9%. Gli Enti previdenziali hanno mostrato una sostanziale stabilità di spesa.

In dettaglio, le spese della pubblica amministrazione per investimenti pubblici, risultano dal seguente prospetto⁸:

	1995	1996	Variazione %
<i>Amministrazioni centrali</i>	9.407	9.280	-1,4
Stato	5.822	5.564	-4,4
ANAS	2.813	2.895	-2,9
Altri enti centrali	772	821	6,3
<i>Amministrazioni locali</i>	27.280	30.533	11,9
Regioni	4.311	4.709	9,2
Province e Comuni	17.987	20.489	13,9
Az. sanitarie loc. e ospedaliere	1.728	1.998	15,6
Altri enti amm. locale	3.254	3.337	2,6
<i>Enti previdenza</i>	1.986	1.994	0,4
TOTALE	38.673	41.807	8,1

3. La programmazione negoziata

Con il decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, sono stati approntati una serie di strumenti di "programmazione negoziata" ("accordo di programma", "contratto di programma", "intesa di programma"), segnatamente per attuare una più incisiva politica di intervento nelle aree depresse del territorio nazionale.

Con decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, si è stato introdotto in aggiunta ai predetti strumenti di programmazione negoziata il c.d. "patto territoriale". La materia è stata da ultimo ridisciplinata con la legge 28 dicembre 1996, n. 662, art. 2, commi 203-214 con la previsione del *genus* "programmazione negoziata" e delle *species*

⁸ Dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese (1996).

Secondo la metodologia adottata nella predetta relazione, le spese sono riferite ai pagamenti in conto competenza dell'anno di riferimento e in conto residui per gli anni precedenti

“intesa istituzionale di programma”; “accordo di programma quadro”; “patto territoriale”; “contratto di programma”; “contratto d’area”⁹).

In attuazione della predetta normativa sono state emanate, da parte del CIPE, le delibere 10 maggio e 20 novembre 1995, nonché le delibere 12 luglio 1996 e 21 marzo 1997.

La finalità di tali iniziative legislative è essenzialmente quella di predisporre strumenti snelli ed incisivi di amministrazione concertata per stimolare iniziative in ambito locale supportandole con le necessarie sinergie (e di compartecipazione finanziaria a carico) degli organi istituzionali oltre che delle parti sociali volte alla promozione dello sviluppo locale, anche in aderenza alla volontà del legislatore di recente ribadita con legge n. 59/97 (cfr. artt. 1, co. 2; 3, co. 1 lett. c; 4, co. 3 e 4 lett. c).

Il delineato quadro legislativo mostra però una proliferazione di istituti con possibili sovrapposizioni tra le figure tipizzate, nonché il rischio di confusioni e rallentamenti, come più ampiamente precisato nel capitolo di parte generale dedicato all’organizzazione della pubblica amministrazione.

3.1 I patti territoriali

I patti territoriali, introdotti con l’art. 8 del decreto-legge n. 244/95, sono stati inizialmente concepiti quali strumenti convenzionali tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione di interventi di sviluppo nelle aree depresse in armonia con gli obiettivi del quadro comunitario di sostegno approvato con decisione C (94) 1835 del 29 luglio 1994.

In base alla recente legge n. 662/96, i patti territoriali possono ora essere attivati anche in tutto il resto del territorio nazionale.

Essi sono stati disciplinati in dettaglio con le citate delibere CIPE 10 maggio e 20 novembre 1995, 12 luglio 1996¹⁰, che mette a disposizione per tali finalità 400 miliardi, oltre ad ulteriori risorse derivanti da mutui di cui alla legge n. 344/96, e, da ultimo, con delibera 21 marzo 1997.

Uno dei punti qualificanti della disciplina del patto territoriale è quella relativa alle modalità del finanziamento: la quota dei mezzi propri nelle iniziative imprenditoriali non può essere inferiore al 30% del relativo investimento in funzione del diretto e fattivo coinvolgimento di soggetti finanziatori *in loco*.

Finora, risulta essere stata inviata alla Corte (in data 19 marzo 1997) la sola delibera 18 dicembre 1996 di approvazione dei patti territoriali di Enna e Siracusa per un importo complessivo di lire 215.028,2 milioni, con un’occupazione a regime di n. 492 addetti di cui 404 nuovi occupati.

Il contenuto dei patti in questione si presenta ridotto rispetto a quello inizialmente proposto, rispettivamente per Enna e Siracusa del 27% e del 59%¹¹.

L’oggetto dei due patti è peraltro indeterminato, dal momento che i progetti ritenuti meritevoli di far parte dei detti accordi territoriali risultano definiti solo a livello di massima o di prefattibilità. Tale indeterminatezza dell’oggetto dei patti territoriali in questione non pare in linea

⁹ E’ stato specificato che l’“intesa di programma” è l’accordo tra soggetti istituzionali competenti in un determinato settore e costituisce “atto preliminare di tipo strategico” per la realizzazione di interventi collegati funzionalmente; l’“accordo di programma” è l’accordo promosso da un’amministrazione centrale con soggetti pubblici e privati allorché, per l’attuazione di interventi programmati, necessita l’azione integrata di regioni, enti locali e altri soggetti con amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; il “contratto di programma” è una convenzione stipulata, anche in attuazione di un accordo o di una intesa di programma, tra l’amministrazione ed una grande impresa o gruppo di imprese per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.

¹⁰ In particolare, in occasione dell’esame della delibera 12 luglio 1996, la Corte con deliberazione n. 44/97, ha, tra l’altro, manifestato perplessità in ordine all’intervento del C.N.E.L. nella definizione dei patti territoriali attraverso i servizi di una società di assistenza tecnica appositamente prescelta dallo stesso Consiglio.

¹¹ Per Enna, su 27 interventi proposti, per un ammontare complessivo di lire 160.506 milioni, ne risultano ammessi 22 per un ammontare di lire 117.983,5 milioni; per Siracusa, su 43 interventi proposti, per un ammontare complessivo di lire 174.013 milioni, ne risultano ammessi 27 per un ammontare di lire 71.191,2 milioni.

con le disposizioni di cui alla delibera CIPE 10 maggio 1995 secondo la quale: "Il patto territoriale deve contenere un puntuale quadro previsionale, relativo sia ai tempi di realizzazione dei progetti e di efficacia del patto stesso, sia di connessi percorsi attuativi, e deve indicare ogni eventuale correlazione con altri strumenti di intervento programmatico garantendo la coerenza degli stessi". Peraltro, il rinvio (contenuto nella direttiva 18 dicembre 1996 relativa ai patti territoriali di Enna e Siracusa) di ogni determinazione circa la concreta definizione tecnico-economica dei progetti inclusi nei predetti patti ad una successiva istruttoria (punti 5, 6, e 7 della delibera citata) il cui esito appare incerto, in considerazione dell'indeterminatezza del progetto di massima, non appare persuasiva avuto riguardo all'obiettivo di rendere effettivamente operativo l'intervento territoriale di specie.

Tale modo di operare, per i tempi lunghi di definizione del patto, può, inoltre, precludere, nelle more, l'utilizzo delle risorse finanziarie accantonate per analoghe e più mature fattispecie negoziali. Per quanto poi concerne la determinazione del predetto onere finanziario a carico dello Stato, si rileva che: per Enna, a fronte di un ammontare complessivo di investimenti pari a lire 117.983,5 milioni, l'onere a carico dello Stato è determinato in lire 97.044,7 milioni¹²; per il patto di Siracusa, a fronte di un ammontare complessivo di investimenti pari a lire 71.191,2 milioni, l'onere a carico dello Stato è stato determinato in lire 49.076,8 milioni¹³. Per le province di Enna e Siracusa le quote a carico dello Stato erano inizialmente pari, rispettivamente, al 62% e al 60% degli investimenti proposti. Tali quote sono poi state rideterminate, per ciascuno degli interventi ammessi, nelle percentuali del 69% per Siracusa e dell'82% per Enna, misure percentuali che appaiono superiori a quelle consentite per le pubbliche agevolazioni finanziarie e indicate nella stessa delibera 18 dicembre 1996 (punti 2 e 9). Neppure appaiono in armonia con le modalità di finanziamento previste per i patti territoriali in questione, e fissate nelle delibere CIPE del 10 maggio e 20 novembre 1995, le disposizioni che prevedono la misura minima del concorso finanziario di capitale privato (che non può in ogni caso essere inferiore al 30%)¹⁴.

Sulla base della prima delibera esaminata dalla Corte, i patti territoriali in argomento, la cui istruttoria è durata più di un anno, si presentano ancora quale progettazione di massima (i progetti esecutivi corredati dagli elementi tecnico-finanziari e di redditività dei progetti dovranno essere sottoposti al Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'istruttoria e per l'emanazione di apposito decreto di concessione - Cfr. punti 6 e 7 della delibera 18 dicembre 1996) con un onere in larga misura (specie quello di Enna) a carico dell'Erario.

Tale prima esperienza applicativa sembra lontana dal conseguire con tempestività ed efficacia gli attesi effetti, anche in termini di occupazione, sulle realtà locali; talché è da chiedersi se l'intero complesso procedimento non debba essere riconsiderato per avvicinare le risorse finanziarie disponibili alla diretta fruibilità dei soggetti promotori e delle collettività territoriali.

4. La programmazione negli appalti

4.1 Profili generali

In materia di appalti di lavori, forniture e servizi e nel quadro generale dei principi cui si ispira la recente produzione normativa per assicurare efficienza nell'impiego delle risorse disponibili, efficacia nel conseguimento degli obiettivi, speditezza e trasparenza nello svolgimento dell'azione pubblica, un ruolo prioritario, anche sul piano dell'ordinata sequenza delle fasi in cui va ripartita l'attività da espletare, è assegnato alla funzione di programmazione, che nel disegno normativo viene ormai chiaramente a delinearsi come un parametro di riferimento che non può

¹² Inizialmente, in base alla proposta dei promotori del patto, su di un finanziamento complessivo di lire 160.506 milioni, l'onere dello Stato era stato calcolato in lire 100.000 milioni.

¹³ Inizialmente, in base alla proposta dei promotori del patto, su di un finanziamento complessivo di lire 174.013 milioni, l'onere dello Stato era stato calcolato in lire 105.865 milioni.

¹⁴ Inoltre, salvo un accenno nel caso dell'accordo di Enna (par. 21), non è dato riscontrare né nel contesto dell'accordo stipulato, né tra le disposizioni dettate ai punti 6 e 7 della delibera 18 dicembre 1996 clausole dirette a garantire che tale capitale privato venga effettivamente assicurato per le finalità esclusive del patto medesimo.

più consistere in una mera riproduzione dello stato di previsione della spesa o in generiche indicazioni che lascino spazi a scelte estemporanee, ma che deve concretarsi, attraverso puntuali adempimenti, nella specificazione delle priorità degli obiettivi da conseguire per ciascun settore, dei relativi tempi di attuazione e delle scelte fatte in ordine alla quantità e tipologia dei contratti da inserire nel piano⁽¹⁵⁾.

In particolare, nel campo dei lavori pubblici la nuova normativa⁽¹⁶⁾, muovendosi verso una riappropriazione delle funzioni tecniche da parte dell'Amministrazione, ha espressamente ribadito il principio che la funzione di programmazione del procedimento realizzativo di un'opera pubblica, insieme a quella di direzione e gestione, debba in ogni caso far capo all'amministrazione⁽¹⁷⁾, essendone anzi auspicabile un potenziamento e una riqualificazione anche attraverso una idonea formazione professionale (cfr. premessa alla circolare del Ministero dei lavori pubblici 7 ottobre 1996).

Più partitamente, in base al disposto dell'art. 14 legge 11 febbraio 1994, n. 109, le amministrazioni aggiudicatrici avrebbero dovuto approvare secondo una scala di precise priorità, «anche nell'ambito dei documenti programmatori già previsti dalla normativa vigente», il programma dei lavori pubblici da eseguire nel triennio, assistiti dal progetto preliminare e dalla relativa copertura finanziaria.

Senonché, l'art. 1 della legge n. 216/95 ha rinviato fino alla data di entrata in vigore del regolamento l'applicazione delle norme sulla programmazione.

La elaborazione della programmazione per un arco triennale e sulla base di progetti preliminari, prevista dall'art. 14 della richiamata legge n. 109/94, appare in effetti un obiettivo che richiede un rilevante impegno, anche sotto il profilo dei costi, e probabilmente una modifica

¹⁵ Sotto tale ultimo aspetto, la Corte nella sede del controllo, portando l'indagine a monte della fase contrattuale in senso stretto, e quindi della gestione del singolo contratto, specie per le grandi opere pubbliche, ha allargato il campo di osservazione sino a comprendere i comportamenti della p.a. sotto il profilo non soltanto del mero rispetto delle procedure di evidenza pubblica, quanto del corretto uso della scelta degli strumenti contrattuali idonei a consentire, nell'ottica della convenienza, la migliore realizzazione degli obiettivi programmati. Al riguardo, una fattispecie interessante che ha avuto modo di esaminare la Sezione del controllo concerne l'adozione degli strumenti dell'appalto concorso e della concessione per l'attuazione di un programma di restauro e consolidamento di edifici di culto danneggiati da eventi sismici (deliberazione n. 111, Collegio III, 28 febbraio 1995). La Sezione ha avuto modo di affermare che la gestione degli interventi programmati può presentarsi tendenzialmente elusiva del principio di concorsualità cui è informato l'intero sistema normativo in materia di attività contrattuale della pubblica amministrazione, sia nel momento stesso in cui si opti per la suddivisione, seppure non artificiosa, del programma in "lotti" - con ciò stesso sottraendolo alla disciplina del d.l.vo 19 dicembre 1991 n. 406 attuativo della direttiva 89/440 CE - sia con l'adozione generalizzata di strumenti di attuazione, quali l'appalto concorso e la concessione, in carenza dei presupposti richiesti dalla legge. Ha affermato inoltre la Sezione che la procedura dell'appalto concorso, così come disciplinata dalla legge (art. 4) e dal regolamento (artt. 40 e 91) per l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato, è attivabile nei soli casi di speciali lavori o forniture per i quali l'amministrazione ritenga conveniente di giovare delle iniziative e dei progetti di provate competenze tecniche, artistiche o scientifiche, cosicché l'elemento caratterizzante l'appalto concorso consiste nella innovatività delle soluzioni progettuali proposte, ossia nella capacità creativa delle stesse imprese, caratteristiche tutte non riscontrabili nel caso di lavori di mero consolidamento o manutenzione. Ha ritenuto infine la Sezione che l'affidamento dei lavori in regime di concessione, secondo la previsione dell'art. 1 della legge 24 giugno 1929 n. 1137, si presenta più oneroso per l'amministrazione in quanto, rispetto all'appalto, comporta la corresponsione di un compenso al concessionario, la cui convenienza deve essere adeguatamente vagliata in rapporto agli ulteriori compiti trasferiti; per questa sua onerosità l'istituto trova prevalentemente applicazione nell'esecuzione di ampi ed organici programmi costruttivi ovvero di singole opere di particolare complessità architettonica e funzionale, mentre è inapplicabile per interventi di modesto importo.

¹⁶ In base al disposto dell'art. 14 legge 11 febbraio 1994, n. 109, le amministrazioni aggiudicatrici devono approvare, anche nell'ambito dei documenti programmatori già previsti dalla normativa vigente, il programma dei lavori pubblici da eseguire nel triennio con l'indicazione dei mezzi stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, nonché disponibili utilizzando, in base alla normativa vigente, contributi o risorse dello Stato, delle regioni o di altri enti pubblici. Il programma triennale deve prevedere l'elenco dei lavori per settore, le priorità di intervento, il piano finanziario complessivo e per settore, nonché i tempi di attuazione degli interventi.

¹⁷ Per quel che concerne la progettazione, invece, caratterizzata oggi da un elevato grado di multidisciplinarietà, la circolare ammette soluzioni aperte al fine di valutare caso per caso le decisioni più convenienti per la p.a..

della disposizione intesa a limitare la progettazione preliminare alla sola annualità di riferimento ed a consentire una formulazione del piano per il successivo biennio sulla base di studi più economici e più flessibili potrebbe facilitare il rispetto della norma⁽¹⁸⁾.

L'esigenza di un rafforzamento del concetto di programmazione, comunque, pur attraverso una strumentazione più flessibile, che costituisce il momento attuativo di studi di fattibilità, nonché di identificazione e quantificazione dei bisogni, è contenuta nelle proposte di modifica della legge n. 109 recate dal d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 febbraio 1997.

In ogni caso, non può revocarsi in dubbio come il principio della programmazione posto a base del citato art. 14 della legge n. 109, essendo confermativo ed integrativo di altro generale principio già presente nell'ordinamento e chiaramente rafforzato dal decreto legislativo 29/93, non possa essere disatteso, ma debba ricevere immediata applicazione anche nel campo dei lavori pubblici, sia pure limitamente all'anno di riferimento; e ciò al fine di non vanificare un complesso di principi il cui rispetto è questione che ha raggiunto oggi il massimo rilievo, trattandosi di evitare dispersione di risorse, parcellizzazione di interventi e di assicurare nel contempo trasparenza e pubblicità all'interno e nell'ambito comunitario.

Il decreto-legislativo n. 29/1993, riprendendo una disposizione introdotta sin dal 1972 dal d.P.R. n. 748⁽¹⁹⁾ rimasta ampiamente inattuata, ha previsto in modo sistematico, all'art. 14, concernente l'indirizzo politico-amministrativo, che il Ministro, anche sulla base delle proposte dei dirigenti generali, definisca gli obiettivi ed i programmi da attuare, indicando le priorità ed emanando le conseguenti direttive generali sull'azione amministrativa e sulla gestione.

La legge 3 aprile 1997, n. 94, innovativa, tra l'altro, della struttura del bilancio dello Stato, ha da ultimo stabilito, all'art. 1, secondo comma, che nell'allegato tecnico, integrativo dello stato di previsione della spesa, siano indicati, disaggregati per capitolo, i contenuti di ciascuna unità previsionale, nonché i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione.

E ancora l'art. 3, comma 1, della stessa legge fa carico ai Ministri di indicare, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun Dicastero.

E' questa una disposizione di importanza fondamentale ai fini dello svolgimento di una corretta attività di programmazione: uno dei principali inconvenienti in materia è infatti costituito dalla circostanza che lo stanziamento delle risorse normalmente precede cronologicamente le predisposizioni dei programmi, con la conseguenza inevitabile di una scarsa attendibilità delle previsioni di finanziamento dei programmi stessi e di sfasamenti temporali di questi ultimi.

La programmazione degli interventi rappresenta dunque uno dei caposaldi di indirizzo del nuovo assetto dei lavori pubblici. A questa è strettamente connessa anche la indicazione dei tempi occorrenti per la compilazione dei progetti, atteso tra l'altro che una accorta programmazione può evitare procedure di urgenza che in genere costituiscono aggravio di costi e punti di debolezza per la qualità dell'attività progettuale.

Non può pertanto disconoscersi che l'obbligo di programmazione costituisca un principio ormai consolidato nel nostro ordinamento ed esteso ad ogni tipo di contratti e non solo agli appalti di lavori pubblici.

Un passo in avanti nell'adempimento di tali principi risulta essere stato compiuto dal Ministero dei lavori pubblici nel corso del 1996 attraverso la emanazione della direttiva di cui

¹⁸ Cfr. la relazione presentata a conclusione dell'indagine intersettoriale approvata dalla Sezione del controllo con la citata deliberazione n. 122/94.

¹⁹ L'art. 3 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, (Direttive generali del Ministro) così recitava: "Il Ministro stabilisce le direttive generali alle quali gli organi centrali e periferici dell'Amministrazione devono ispirare la propria azione, nonché i programmi di massima, e l'eventuale scala delle priorità per l'azione da svolgere, nei limiti degli stanziamenti di bilancio e delle rispettive competenze".

all'art. 14 del decreto legislativo 29/93, che ha fissato obiettivi e priorità, contestualmente attribuendo ai dirigenti quote parti del bilancio dell'amministrazione. Per un maggiore dettaglio al riguardo si rinvia al capitolo della presente relazione dedicato al Ministero dei lavori pubblici e, in particolare, al paragrafo 3.2.1.. Può configurarsi inoltre atto di programmazione, a differenza della precedente direttiva che si sostanzia in una semplice riproduzione dello stato di previsione della spesa, quella impartita per l'anno 1997 dal Ministro delle poste e delle telecomunicazioni con provvedimento in data 20 febbraio 1997²⁰).

Parimenti, nel settore delle forniture, il d.P.R. 18 aprile 1994 n. 573, che ha approvato il regolamento per la semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario, stabilisce, all'art. 6, comma 2, (bando di gara indicativo e avviso di aggiudicazione), l'obbligo per le amministrazioni pubbliche che intendono aggiudicare forniture pubbliche di comunicare entro quarantacinque giorni dall'inizio dell'esercizio finanziario, con un bando di gara indicativo, il totale delle forniture, per settore di prodotti, che esse intendono aggiudicare nel corso dei dodici mesi successivi. Inoltre, l'art. 3 dello stesso d.P.R. n. 573/1994 impone, per i beni occorrenti per il funzionamento delle amministrazioni statali, una ricognizione preventiva del fabbisogno da formularsi da parte del Provveditorato generale dello Stato sulla base della media delle quantità di beni acquistati nel triennio precedente.

Nel campo dei servizi, l'esigenza dell'adozione del principio di programmazione dell'attività contrattuale si ricava dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, di recepimento della direttiva n. 92/50/CEE, che all'art. 4, comma 6, ai fini del calcolo dell'importo stimato dell'appalto per i contratti che presentano carattere di regolarità, considera il complesso di appalti che si prevede di dover affidare in base all'entità dei contratti conclusi nei dodici mesi precedenti, con la previsione delle rettifiche da apportare tenendo conto dei cambiamenti in termini di quantità o di valore che potrebbero sopravvenire nei dodici mesi successivi al contratto iniziale.

Nel settore dell'informatica, poi, rilevano in primo luogo l'indicazione testuale dell'art. 14 e dell'art. 9, lettera b, del decreto legislativo 39/93, nonché la circolare 14/93/AIPA della Presidenza del Consiglio dei Ministri; ma - come ha sottolineato la Corte nell'ultimo referto in materia al Parlamento²¹) - non deve sottovalutarsi l'esigenza, sul piano della buona amministrazione, di una programmazione generale in un contesto, come quello dei sistemi integrati, che necessita di una pianificazione particolarmente accurata.

4.2 Le risultanze del controllo esercitato dalla Corte

Le risultanze del controllo esercitato dalla Corte nella materia mostrano serie carenze nell'attività di programmazione da parte della pubblica amministrazione.

Si tratta del fenomeno - che la Corte ha censurato in tutte le sedi e da ultimo, nella precedente relazione al Parlamento - definibile come "programmazione capovolta", caratterizzato dal preventivo stanziamento dei fondi in determinati settori, cui fa seguito l'individuazione di una serie di interventi, spesso elencati in modo generico e disordinato, per utilizzare i finanziamenti disponibili, piuttosto che per definire obiettivi validi in termini di priorità e di fattibilità tecnico-economica.

Come risulta dagli elementi di sintesi che si riportano appresso, le principali ragioni sembrano risiedere principalmente nella debolezza della struttura tecnica e organizzativa chiamate a supportare una tale impegnativa attività. Ma le inadempienze di cui è cenno non possono trovare certo giustificazione nella considerazione che l'attività di programmazione

²⁰ Cfr. il capitolo della presente relazione dedicato al Ministero delle poste e, in particolare, il paragrafo 3.2..

²¹ Cfr. Referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle Amministrazioni statali deliberato dalle Sezioni riunite nelle adunanze del 27 febbraio e 12 marzo 1997.

potrebbe comportare in qualche modo appesantimenti alla già complessa serie delle procedure da seguire⁽²²⁾.

Al contrario, l'attività di programmazione, se ben ordinata, può conseguire anche lo scopo di anticipare parte dei compiti tecnici ed amministrativi che dovrebbero altrimenti svolgersi al momento dell'adozione della singole delibere di contrattare, alleggerendo così e rendendo più celere di volta in volta l'istruttoria preliminare ai contratti da stipulare. Si dovrebbe, per questa via, limitare l'incidenza del grave fenomeno del troppo frequente ricorso a varianti e rettifiche, con evidente risparmio di spesa. Sotto il profilo economico, poi, si potrebbe raggiungere l'importante obiettivo di assicurare all'Amministrazione la possibilità di far valere una posizione di «contraente forte» e di imporre prezzi di acquisto inferiori ai prezzi correnti di mercato. Un ulteriore risultato positivo potrebbe conseguirsi inoltre sotto l'aspetto della razionalizzazione dell'azione amministrativa attraverso la riduzione del numero delle procedure di gara e dei contratti, nonché degli adempimenti burocratici e contabili, con benefici anche per il monitoraggio della loro esecuzione e per i controlli.

Una tempestiva programmazione può anche evitare che il circuito vizioso costituito dalla tardiva assegnazione dei fondi pregiudichi qualità e tempistica degli interventi, senza necessariamente ipotizzare l'adozione di regimi derogatori degli impegni, quali quello previsto per la esecuzione di programmi di lavori pubblici dall'art. 12, comma 6, della bozza di regolamento predisposta dalla apposita commissione, che considera le somme iscritte nel bilancio provvisorio annuale sulla base del programma, anche in assenza del perfezionamento di obbligazioni verso terzi, impegnate per l'intero arco temporale previsto per l'attuazione dei singoli interventi.

Secondo quanto osservato da vari Uffici di controllo della Corte, il programma finanziario annuale viene raramente realizzato in corso di esercizio dal momento che esso viene approvato dalle Amministrazioni nel secondo semestre; il che comporta che nell'anno di riferimento vengono svolti quasi esclusivamente programmi relativi ad anni precedenti⁽²³⁾.

²² Com'è noto, la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, tra i procedimenti da disciplinare in sede di prima attuazione della legge con appositi regolamenti a norma dell'art. 20, comma 8, indica nell'allegato 1 alla legge stessa: procedimenti per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi (dPR 18 dicembre 1979 n. 696, concernente il regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70; d.l.vo 17 marzo 1995 n. 157, recante attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi); procedimenti per l'affidamento di appalti pubblici di forniture (dPR n. 696/1979 sopra richiamato e d.l.vo 24 luglio 1992 n. 358, recante il testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE); procedimenti per l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici (dPR n. 696/1979 sopra richiamato; dPCM 10 gennaio 1991 n. 55 recante disposizioni per garantire omogeneità di comportamenti delle stazioni committenti relativamente ai contenuti dei bandi, avvisi di gara e capitolati speciali, nonché disposizioni per la qualificazione dei soggetti partecipanti alle gare per l'esecuzione di opere pubbliche; d.l.vo 19 dicembre 1991 n. 406 di attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici; legge quadro 11 febbraio 1994 n. 109 in materia di lavori pubblici; di 3 aprile 1995 n. 101, convertito dalla legge 2 giugno 1995 n. 216, recante norme urgenti in materia di lavori pubblici); procedimenti per l'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori (legge 10 febbraio 1962 n. 57, istitutiva dell'Albo nazionale dei costruttori; legge 8 agosto 1977 n. 584, recante norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Comunità economica europea; legge 19 marzo 1990 n. 55, concernente disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale; dPCM n. 55/1991 sopra richiamato, recante disposizioni per garantire omogeneità di comportamenti delle stazioni committenti relativamente ai contenuti dei bandi, avvisi di gara e capitolati speciali, nonché disposizioni per la qualificazione dei soggetti partecipanti alle gare per l'esecuzione di opere pubbliche).

²³ A titolo esemplificativo, si rinvia alla parte della presente relazione dedicata al Ministero dei trasporti e della navigazione e, in particolare, al paragrafo concernente l'attività contrattuale, ove, nell'esporre l'analisi dei dati relativi alla categoria IV (acquisto di beni e servizi) e XII (trasporti, navigazione, comunicazione) e la situazione dei residui, passati nel biennio 1995/96 da 9,813 miliardi a 18,234 miliardi, viene segnalata la persistenza del fenomeno di ritardi nella gestione delle procedure contrattuali, dovuti anche alle difficoltà tecniche di elaborare con precisione programmi e progetti a lunga scadenza.

Da tale situazione discende inoltre la difficoltà per l'Amministrazione e per gli organi di controllo di effettuare un tempestivo riscontro tra obiettivi programmati e risultati della attività, atteso che quest'ultima si caratterizza anziché come una ordinata ed armonica attuazione del programma, come un insieme di stralci gestionali di programmi pregressi.

Tali anomalie - dovute essenzialmente ad un non adeguato funzionamento del circuito programmatorio - ovviamente risultano accentuate nel caso in cui si rendono necessari tagli alle disponibilità finanziarie, sicché a caratterizzare le gestioni non sono tanto i programmi predisposti, quanto le risorse economiche del momento, che regolano i tempi di impegno e l'ordinazione delle spese al fine di evitare il passaggio in economia degli stanziamenti.

Una iniziativa in tal senso era stata assunta con la nota del Ministero dei lavori pubblici n.4006/21/AA.GG./92 sulle modalità di gestione delle opere pubbliche. La direttiva aveva posto l'accento sulla necessità che la programmazione dovesse essere fatta su base triennale e prevedere di regola la realizzazione totale degli interventi in tale arco temporale; anche allora il principio risulta ampiamente derogato, come emerge dal prosieguo della presente relazione.

4.3 Le principali anomalie riscontrate

Gravi carenze nello svolgimento di compiti connessi con l'attività di programmazione sono state già evidenziate dalle Sezioni riunite in occasione di una analisi dei rapporti contrattuali tra le Amministrazioni dello Stato e le società appartenenti al sistema delle partecipazioni statali, che ha formato oggetto di un referto trasmesso nel maggio 1993 al Parlamento. Con tale documento, la Corte, nel rilevare l'anomala estensione del ruolo di "supplenza" assunto dalle predette società nei confronti delle amministrazioni statali, specie nel campo dei servizi e prevalentemente sulla base di una disciplina che aveva limitato o escluso il libero gioco della concorrenza⁽²⁴⁾, ha osservato come il fenomeno della committenza all'impresa pubblica da parte dell'Amministrazione statale di attività specialistiche su larga scala, necessitato all'origine del processo di fondazione del sistema delle partecipazioni statali dall'esigenza di far fronte alle carenze strutturali di un'amministrazione chiamata ad operare in un Paese in crescita industriale, non può più trovare giustificazione a fronte di una progressiva estensione e di una tendenziale stabilizzazione nel tempo del fenomeno stesso che, anziché stimolare l'amministrazione pubblica nella ricerca di strutture e di moduli operativi più rispondenti ai compiti da svolgere, ha finito per deresponsabilizzarla. Tanto che, abbassando la soglia minima di governo degli interventi affidati, non è stata spesso in grado di garantire a se stessa nemmeno le attività di programmazione e di verifica dei risultati conseguiti⁽²⁵⁾.

Nel settore dei lavori pubblici, la Corte (nella relazione presentata a conclusione dell'indagine intersettoriale approvata dalla Sezione del controllo con la citata deliberazione n.

²⁴ Il referto, che ha riguardato il tema "le società a partecipazione statale: tipologia e caratteri dei rapporti contrattuali con le Amministrazioni dello Stato", si è basato su un vasto materiale raccolto che ha consentito di fornire al Parlamento un quadro conoscitivo sufficientemente ampio e significativo della complessa e sino allora poco esplorata materia.

La tipologia ed i caratteri dei relativi rapporti contrattuali e concessori emersi dall'esame di un'ampia casistica ha rivelato la necessità di una analisi puntuale sulla compatibilità di detti rapporti con il principio della parità fra imprese private e imprese pubbliche, posto dal Trattato CEE (artt.90, 92, 222) e confermato dall'art.8 della legge 10 ottobre 1990, n.287, sulla tutela della concorrenza e del mercato.

²⁵ Nel settore dei sistemi informativi, la Corte (cfr. referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle Amministrazioni statali deliberato dalle Sezioni riunite nelle adunanze del 27 febbraio e 12 marzo 1997) ha posto in evidenza come la formazione costituisca il momento di transizione dalla "dipendenza tecnologica" alla "autonomia gestionale" dell'Amministrazione. L'esperienza dimostra infatti che buona parte dei fallimenti, in materia informatica, della Pubblica Amministrazione, si sono rivelati tali al momento del passaggio dalla "tutela" offerta dalle imprese fornitrici (soprattutto di hardware, ma sempre più, anche di software dedicato) alla gestione da parte dell'amministrazione.

In genere, infatti, l'inadeguatezza professionale rivelata dall'amministrazione ha impedito, in un primo momento, un effettivo passaggio di consegne nella conduzione dei CED ed, ancor più, dell'intero sistema, per poi, spesso, rendere necessario un nuovo rapporto contrattuale per porre "a regime" la conduzione stessa.