

(segue) Tabella 3

Unità di personale di ruolo e retribuzioni lorde medie nel pubblico impiego

COMPARTI	1995		1996		1997		Variaz. % della retribuzione media	
	Unità di personale	Retribuzione media	Unità di personale	Retribuzione media	Unità di personale	Retribuzione media	1996/1995	1997/1996
SANITA'	693.132	43.817	685.572	45.138	679.687	47.827	3,02	5,96
Livelli	543.683	34.525	538.326	35.606	527.880	37.618	3,13	5,65
Dirigenti	22.173	63.809	21.520	66.185	20.566	70.434	3,72	6,42
Medici e Veterinari	107.455	86.705	105.568	89.456	103.903	95.218	3,17	6,14
Altro personale	19.821	--	20.158	--	27.338	--	--	--
RICERCA	18.490	50.706	17.785	52.729	17.531	54.632	3,99	3,61
Livelli	10.239	40.985	10.115	43.676	9.762	46.100	6,57	5,55
Dirigenti	69	89.199	73	89.500	0	91.200	0,34	1,80
Dirigenti gener.	34	125.906	32	126.800	0	133.800	0,71	5,52
Ricerc. e tecnol.	5.333	68.391	5.355	68.885	5.378	70.120	0,72	1,78
Altro personale	2.815	--	2.210	--	2.391	--	--	--
ENTI PUBBL. NON ECON.	68.455	43.438	70.854	45.444	64.818	48.210	4,62	6,09
Livelli	62.681	40.869	62.634	42.755	58.525	45.072	4,61	5,42
Dirigenti	1.621	91.897	1.581	97.834	1.462	110.637	6,46	13,09
Dirigenti gener.	98	131.130	87	135.229	85	141.200	3,13	4,12
Professionali	1.253	102.384	1.247	107.834	1.238	116.436	5,32	7,98
Altro personale	2.802	--	5.305	--	3.508	--	--	--
ENTI LOCALI	682.110	32.348	692.620	33.979	695.605	35.627	5,04	4,85
Livelli	614.454	31.413	620.724	32.972	611.707	34.600	4,96	4,94
Dirigenti	13.492	74.935	13.614	79.880	12.672	85.199	6,60	6,88
Altro personale	54.164	--	58.282	--	71.226	--	--	--
SEGRETARI COMUNALI	6.267	63.314	6.195	66.064	6.263	71.934	4,34	8,88
Livelli	5.086	59.057	4.998	62.128	5.017	65.480	5,20	5,40
Dirigenti	1.181	81.649	1.197	82.500	1.246	97.920	1,04	18,69
TOTALE SETTORE PUBBLICO	1.468.454	40.857	1.473.026	42.569	1.463.904	45.477	4,19	6,61
TOTALE	3.677.210	43.922	3.588.160	45.093	3.562.989	47.826	2,67	6,06

Tabella 4

Unità di lavoro dipendenti delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore istituzionale (a)

(in migliaia)

ISTITUZIONI	DATI ASSOLUTI					VARIAZIONI PERCENTUALI			
	1992	1993	1994	1995	1996	1993/1992	1994/1993	1995/1994	1996/1995
Stato (b)	2.122	2.107	1.989	1.970	1.941	-0,7	-5,6	-1,0	-1,5
Altri enti Amministrazione centrale	44	46	44	43	41	4,5	-4,3	-2,3	-4,7
Totale Amministrazione centrale (b)	2.166	2.153	2.033	2.013	1.982	-0,6	-5,6	-1,0	-1,5
Regione	93	96	96	95	93	3,2	-	-1,0	-2,1
Provincie e Comuni	644	630	611	599	593	-2,2	-3,0	-2,0	-1,0
USL e Ospedali con autonomia gestionale (c)	647	646	654	654	654	-0,2	1,2	-	-
Altri enti Amministrazione locale (d)	84	84	184	183	184	-	119,0	-0,5	0,5
Totale Amministrazione locale	1.468	1.456	1.545	1.531	1.524	-0,8	6,1	-0,9	-0,5
Enti di previdenza	62	60	58	55	55	-3,2	-3,3	-5,2	-
Totale Amministrazioni pubbliche	3.696	3.669	3.636	3.599	3.561	-0,7	-0,9	-1,0	-1,1

(a) Stime di contabilità nazionale.

(b) Compresi i militari in servizio di leva.

(c) Cliniche universitarie ed istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

(d) Dall'anno 1994 l'Università fa parte di questo sottosettore istituzionale.

Tabella 5

SPESA PER IL PERSONALE STATALE

Dati di consuntivo 1994-1997

(in milioni)

MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C+R)	Anno prec.
1994	8.790	7.170	-
1995	8.409	6.445	-10,12
1996	10.181	8.385	30,11
1997	11.891	9.706	15,75

PERSONALE AMMINISTRATIVO (IMPIEGATI, TECNICI E OPERAI)			
ANNO	Prev. Def. Cassa	di cui	Inc. % contributi
	(tutta la voce)	(contrib. prev. ass.)	su tutta la voce
1994	21.033.081	18.273.283	-
1995	21.488.214	18.626.389	1,93
1996	27.677.698	24.572.008	31,92
1997	38.542.176	34.262.254	39,44

MAGISTRATI			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1994	1.485.176	1.469.768	-
1995	1.558.026	1.395.784	-5,03
1996	1.990.826	1.840.259	31,84
1997	2.019.435	1.838.171	-0,11

INSEGNANTI SCUOLE MATERNE ED ELEMENTARI			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1994	13.526.807	13.201.006	-
1995	13.960.835	12.651.250	-4,16
1996	19.243.822	17.228.468	36,18
1997	19.643.587	17.519.541	1,69

INSEGNANTI SCUOLE SECONDARIE			
ANNO	Prev. Def. Cassa	di cui	Inc. % contributi
	(tutta la voce)	(contributi+rit. erariali)	su tutta la voce
1994	27.073.515	24.716.540	-
1995	28.350.049	24.529.282	-0,76
1996	35.708.224	31.590.803	28,79
1997	36.060.707	32.259.787	2,12

(segue) **Tabella 5**

ORGANISMI UNIVERSITARI DI RICERCA			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1994	18.115	14.795	-
1995	17.132	13.407	-9,38
1996	65.599	57.466	328,61
1997	610	134	-99,77

AZIENDE (Monopoli, Arch. notarili, Foreste demaniali)			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1994	1.135.912	882.867	-
1995	1.224.688	893.287	1,18
1996	700.996	531.290	-40,52
1997	793.661	602.916	13,48

FORZE ARMATE			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1994	8.685.492	8.645.239	-
1995	8.035.802	7.933.985	-8,23
1996	9.798.523	9.682.290	22,04
1997	9.659.172	9.572.223	-1,14

CORPI DI POLIZIA ED ALTRI CORPI ARMATI			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1994	15.797.960	15.237.180	-
1995	16.965.780	15.831.643	3,90
1996	21.623.778	21.165.880	33,69
1997	21.781.313	20.670.731	-2,34

ONERI DA RIPARTIRE			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1996	2.318.014	699.791	-
1997	3.169.929	654.599	-6,46

(segue) **Tabella 5**

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (SENZA AZIENDE)			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1994	87.628.937	81.564.982	-
1995	90.384.247	80.988.186	-0,71
1996	118.436.664	106.845.350	31,93
1997	130.888.819	116.787.147	9,30

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (SENZA AZIENDE, ESCLUSO AGGREGATO "MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO")			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1994	87.620.147	81.557.811	-
1995	90.375.838	80.981.741	-0,71
1996	118.426.483	106.836.965	31,93
1997	130.876.928	116.777.441	9,30

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (CON AZIENDE)			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1994	88.764.849	82.447.849	-
1995	91.608.935	81.881.472	-0,69
1996	119.137.660	107.376.640	31,14
1997	131.682.480	117.390.063	9,33

RIEPILOGO: SPESA PER IL PERSONALE STATALE (CON AZIENDE, ESCLUSO AGGREGATO "MINISTRI E SOTTOSEGRETARI DI STATO")			
ANNO	Prev. Def. Cassa	Pagato Totale	Variaz. %
		(C + R)	Anno prec.
1994	88.756.059	82.440.678	-
1995	91.600.526	81.875.028	-0,69
1996	119.127.479	107.368.255	31,14
1997	131.670.589	117.380.357	9,33

Tabella 6

TASSO D'INFLAZIONE^(*)

ANNO	PROGRAMMATICO					RISULTATI (**)
	DPEF 1994	DPEF 1995	DPEF 1996	DPEF 1997	DPEF 1998	
1995	2,5	5,0	==	==		5,4
1996	2,0	3,5	3,9	==		3,9
1997	==	3,0	2,5	2,5		1,7
1998		2,5	2,0	1,8	1,8 (precons.)	==
1999		==	2,0	1,5	1,5	==
2000			==	1,5	1,5	==
2001					1,5	

(*) Deflatore dei consumi.

(**) Prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Capitolo IX

Attività contrattuale

Sommario: **1. Premessa:** *1.1 Brevi note metodologiche.*
2. I dati di consuntivo: *2.1 Gli impegni; 2.2 I pagamenti; 2.3 I residui; 2.4 Gli investimenti diretti dello Stato; 2.5 Gli investimenti diretti nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.*
3. La programmazione nell'attività contrattuale: *3.1 Profili generali; 3.2 Le risultanze del controllo esercitato.*
4. La progettazione.
5. Il rispetto delle regole di concorrenza: *5.1 Profili generali; 5.2 Le risultanze del controllo esercitato; 5.3 La pubblicità; 5.4 Le concessioni.*
6. I prezzi nei contratti pubblici.

1. Premessa.

Nell'ambito degli appalti di lavori, forniture e servizi, l'analisi svolta dalla Corte sulla base delle risultanze del controllo esercitato - anche se non mancano tentativi di migliorare il governo dell'azione in materia in un contesto normativo estremamente incerto - conferma il perdurare in molti casi 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.

Nel richiamare pertanto le osservazioni formulate nel precedente referto sul rendiconto generale dello Stato, si riassumono qui in estrema sintesi le probabili cause delle rilevate anomalie, le quali sembrano essenzialmente imputabili:

a) ad una non ancora adeguata struttura tecnica ed organizzativa, che andrebbe invece potenziata, anche in termini di risorse umane a più elevata professionalità;

b) alla propensione ad applicare in modo indiscriminato procedure derogatorie o abbreviate ed al 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 non soltanto delle procedure concorsuali, sia in ambito nazionale che comunitario, ma anche delle regole di trasparenza della gestione della spesa pubblica;

c) al perdurante e preoccupante quadro di incertezza normativa nel settore dei lavori pubblici, conseguente al mancato completamento dell'assetto generale delineato 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, condizione per l'applicazione di importanti disposizioni;

d) alla mancata adozione dei regolamenti previsti dall'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59, nell'ambito delle misure di semplificazione dei procedimenti per l'aggiudicazione degli appalti;

e) alla inattuazione dell'art. 10 del d.P.R. 573/94, che prevede uno schema-tipo di regolamento per le spese in economia, la cui emanazione potrebbe costituire un argine al fenomeno dell'eccessivo ampliamento dell'ambito di tale procedura di spesa;

f) alla scarsa capacità nell'amministrazione di definire tempestivamente il proprio fabbisogno e di analizzare l'andamento del mercato, 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;

g) alle irrisolte problematiche relative all'avvio dei previsti strumenti di rilevazione dei prezzi;

h) alla 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 nel settore delle opere pubbliche non conformi al dettato degli artt. 19 e seguenti della legge quadro e la previsione espressa del divieto di rifinanziamento o di proroga di gestioni ad esse collegate.

1.1 Brevi note metodologiche.

L'analisi relativa all'attività contrattuale muove come di consueto dalle risultanze del controllo esercitato dalla Sezione controllo Stato. Nella precedente relazione al Parlamento, sulla scorta di una serie di moduli di verifica gestoria elaborati dalla Sezione in attuazione della legge n. 20 del 1994, si è dato avvio ad un primo tentativo di ricostruzione di un quadro globale riconognitivo 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 sta trovando attuazione sistematica anche attraverso indagini intersettoriali aventi ad oggetto l'esame di un insieme di atti contrattuali posti in essere nell'ambito di aree o 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.

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.

In ordine ad una prima complessa indagine intersettoriale in materia di lavori pubblici, rientrante in un vasto programma approvato dalla Sezione del controllo nel 1994², si è già riferito nella precedente relazione, esponendo alcuni tratti fondamentali delle relative conclusioni, che avevano consentito di tracciare una mappa delle principali problematiche del settore.

Sulle risultanze di detta indagine, è intervenuta la deliberazione n. 96/97 con la quale la Sezione del controllo, nell'adunanza del 9 aprile 1997, ha approvato la relazione, apportando al contempo alla stessa alcune modifiche e integrazioni sulla base delle proposte presentate dal relatore successivamente al deferimento, delle osservazioni delle Amministrazioni controllate e del contraddittorio posto in essere con queste ultime nel corso dell'adunanza³.

Gran parte delle fattispecie emerse dall'analisi di cui è cenno presenta carattere di attualità, come dimostrano anche i risultati del controllo esercitato sino a data odierna, soprattutto attraverso lo svolgimento di ulteriori indagini intersettoriali, le cui risultanze sono state recentemente deferite alla Sezione del controllo.

Una prima indagine, concernente la gestione dei lavori pubblici da parte delle Amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997, inserita nei programmi approvati con delibere 48/96 e 1/97 e deferita alla Sezione del controllo in data 10 giugno 1998, è in sostanza finalizzata al controllo "sulla corretta applicazione delle regole di legittimità, efficacia, efficienza ed economicità nel settore dei lavori pubblici gestiti dalle amministrazioni dello Stato, attraverso un monitoraggio permanente delle gestioni stesse". Lo scopo è quello di acquisire, anche per corrispondere agli inviti della Commissione Europea, elementi più precisi di conoscenza del substrato economico sul quale agiscono i meccanismi di aggiudicazione delle commesse del settore e di contribuire alla verifica dei presupposti necessari per un corretto ed efficiente funzionamento di tale particolare mercato.

Tra gli obiettivi principali dell'indagine programmata per gli anni 1995-97 rilevano principalmente: l'acquisizione di un panorama globale delle commesse affidate dalle Amministrazioni dello Stato nella materia dei lavori pubblici; la verifica del rispetto delle norme in tema di pubblicità, di libera concorrenza di trasparenza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa svolta in materia; l'individuazione di eventuali meccanismi elusivi dei precetti contenuti nelle norme poste a tutela di tali principi ed in particolare di quelle comunitarie formulate a salvaguardia della libera concorrenza; l'individuazione di alcuni profili gestionali particolarmente problematici in relazione alla interpretazione delle norme e alla legittimità di eventuali prassi consolidate; l'individuazione, anche in relazione alla rilevanza tecnica, economica e strategica, di situazioni gestionali anomale; la valutazione comparativa, per quanto consentito dalla diversità degli obiettivi e dei conseguenti prodotti realizzati, delle gestioni poste in essere dalle diverse Amministrazioni dello Stato; l'esame critico, alla luce delle risultanze dell'indagine, del quadro normativo vigente, anche al fine di formulare al Parlamento in sede referente opportune proposte che possano contribuire alla razionalizzazione ed omogeneizzazione di un assetto normativo particolarmente tormentato; la comunicazione di

² Cfr. deliberazione n. 122 del 1994. 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.

³ 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.

Ai fini della pronuncia della Sezione del controllo, la relazione è stata inviata, come di consueto, alle Amministrazioni interessate per eventuali controdeduzioni.

eventuali disfunzioni accertate ai responsabili delle gestioni amministrative e agli organi di direzione politica al fine di provocare un positivo impatto sui comportamenti della Amministrazione, da verificarsi con indagini successive.

Una seconda indagine intersettoriale, avente ad oggetto la gestione dei contratti di forniture e deferita alla Sezione del controllo in data 29 maggio 1998, riguarda gli esercizi finanziari 1994-95, quale primo approccio a problematiche estese agli esercizi 1996 e 97, peraltro con esclusivo riferimento ad alcune Direzioni generali del Ministero della difesa (AMAT, COSTARMAEREO, NAVALCOSTARMI, COMMISSARIATO).

L'indagine sulle pubbliche forniture è stata incentrata su una griglia selettiva di informazioni richieste alle Amministrazioni dello Stato dagli Uffici di controllo della Corte dei conti che, nella maggior parte dei casi hanno dovuto procedere a correzioni e integrazioni, con conseguente allungamento dei tempi previsti; è per tale ragione che l'integrazione per il 1996 ed il 1997 è stata finalizzata su base campionaria.

I nuovi moduli di verifica gestoria in attuazione della legge 20/94 hanno consentito così di ricostruire un quadro ricognitivo delle principali problematiche inerenti alle attività di approvvigionamento delle Amministrazioni statali, con riferimento sia ai principi posti in materia dalla disciplina comunitaria, sia ai canoni stabiliti dalla normativa contabilistica del 1923-24.

Una terza relazione riferita ad una indagine intersettoriale sulla gestione dei contratti di servizi per gli anni 1994-97 - deferita al competente collegio della Sezione del controllo in data 5 giugno 1998 - espone i risultati del monitoraggio di diverse tipologie di servizi (manutenzione e riparazione, quali quelli concernenti il riscaldamento, il condizionamento dell'aria, l'elettricità e le installazioni tecniche, i servizi informatici, quali la predisposizione di software elaborati su ordinazione, i servizi finanziari assicurativi e bancari, i servizi di ricerca e di sviluppo, di consulenza gestionale, pubblicitari e di pulizia).

Le risultanze di tali indagini vengono utilizzate nella presente relazione sotto il profilo della rilevazione dei fenomeni più ricorrenti e di maggior rilievo, con salvezza ovviamente della pronuncia della Sezione del controllo cui è stata deferita la valutazione delle risultanze medesime.

Lo schema espositivo della presente disamina 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, avuto anche riguardo alle 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. D'altro canto, come precisato nella precedente relazione sul rendiconto generale, la tendenza alla standardizzazione delle procedure di gara all'interno delle tipologie sopra ricordate costituisce un fenomeno evidente 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 1996⁴, 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 d.lgs. n. 157 del 17 marzo 1995 e delle

⁴ 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.

direttive nn. 90/531 e 93/38 (settori speciali: acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), recepite con il d.lgs. n. 158 del 17 marzo 1995⁵.

2. I dati di consuntivo.

2.1 Gli impegni.

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 29.068 miliardi, di cui 5.279 miliardi - pari al 18,16% - hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dei due esercizi precedenti (31.849 miliardi nel 1995, di cui 6.605 miliardi - pari al 20,7% - hanno riguardato spese in conto capitale, e 31.479 miliardi, di cui 5.767 miliardi - pari al 18,32% - hanno riguardato spese in conto capitale) si rileva una forte diminuzione (-370 nel 1996 e -2.411 nel 1997) della spesa globale, che dal 1990 al 1994 aveva evidenziato una crescita costante.

2.2 I pagamenti.

La stesso fenomeno si riscontra anche in termini di pagamenti sulla massa spendibile (cfr. tabella b), perché ad una forte diminuzione della erogazione per acquisto di beni e servizi (da 24.726 miliardi a 20.801 miliardi) pari a -15,88% corrisponde un decremento delle somme pagate per investimenti diretti: queste scendono da 3.974 miliardi a 3.469 (-12,71%) per la cat. X e da 943 miliardi a 922 miliardi (-2,23%) 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 19.168 miliardi nel 1996 a 19.034 miliardi nel 1997 (-134 miliardi), mentre il rapporto percentuale delle somme pagate (4.391 miliardi) rispetto a quelle disponibili si attesta al 23,07, con un decremento del 2,53% sull'esercizio precedente (25,6%), sono appunto i pagamenti della categoria XI a registrare il rapporto più favorevole con la massa spendibile (28,81%).

2.3 I residui.

I residui segnano una tendenza complessiva alla riduzione (da 13.287 a 12.834), contraendosi nella cat. X da 11.422 miliardi a 10.764 miliardi (-5,76%) e salendo nella cat. XI da 1.865 miliardi a 2.070 miliardi (+10,99%).

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

⁵ Poiché la normativa dell'Accordo OMC, per alcuni profili, non trovava perfetta rispondenza con le direttive comunitarie, la Commissione Europea provvedeva a mettere a punto una proposta di armonizzazione fra le direttive C.E. e l'Accordo OMC al fine di adeguare le direttive per quanto essenzialmente concerne le "soglie" finanziarie non coincidenti con quelle dell'Accordo, più favorevoli nei confronti dei Paesi extra U.E. rispetto a quelli comunitari.

Tale proposta, com'è noto, ha dato luogo alla direttiva Ue 97/52 in data 13 ottobre 1997 in materia di appalti di servizi, forniture e lavori, il cui obiettivo prioritario è di adattare appunto la struttura delle soglie di accesso al mercato comunitario a quella definita nell'accordo di Marrakech del 15 aprile 1994 in materia di libero scambio anche nel settore degli appalti. E' stata così introdotta nel contesto normativo della Unione europea la misura dei diritti speciali di prelievo con la previsione di una doppia conversione, in Ecu e nelle monete nazionali. Il termine per il recepimento per gli Stati nazionali è il 13 ottobre 1998.

Detta direttiva introduce anche altre novità di rilievo, quali, ad esempio, l'adozione del metodo del cosiddetto "dialogo tecnico", che trova cittadinanza nel "considerando" n. 10, ove è specificato che gli enti aggiudicatari possono sollecitare, o accettare, consulenze che possano essere utilizzate nella preparazione di specifiche per un determinato appalto, a condizione che tali consulenze non abbiano l'effetto di ostacolare la concorrenza". Una soluzione di questo tipo, com'è noto, è stata anticipata dalla circolare 4488/96, che ha previsto la conferenza preliminare per le opere pubbliche di importo superiore a 15 miliardi.

sfiorato i 440 miliardi, superando di quasi cinque volte il dato del 1994 (76 miliardi), e che per il 1966 si erano pur sempre mantenute su importi consistenti, attestandosi, rispettivamente, a 739 ed 226 miliardi, nel 1997 hanno raggiunto 1.601 miliardi per la categoria X e 207 miliardi per la categoria XI.

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. B) l'ammontare dei pagamenti (20.801 miliardi) è pari al 48,11 della massa spendibile (43.237 miliardi), con un sensibile decremento nei confronti del corrispondente dato del 1995 (57,07%).

Aumentano, invece, i residui, che al termine dell'esercizio passano da 16.987 miliardi a 17.911 miliardi (+5,44%), e le economie, che passano da 1.613 miliardi a ben 4.525 miliardi.

2.4 Gli investimenti diretti dello Stato.

Le somme impegnate dalle Amministrazioni dello Stato sulla competenza 1997 per investimenti diretti (titolo II - cat. X e XI) si sono attestate a 5.279 miliardi, facendo registrare una riduzione complessiva del -8,46% rispetto all'esercizio precedente (5.767); disaggregando tale importo, si riscontra un lieve aumento (5,04%) degli impegni propri, che passano da 2.847,3 miliardi a 2.990,8 miliardi; i residui di stanziamento di nuova formazione decrescono, passando da 2.919,4 nel 1996 a 2.288,3 (-21,62%).

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 (sulla competenza e sui residui), gli investimenti del Ministero dei lavori pubblici, pari a 1.499,6 miliardi, rappresentano da soli il 43,23% del totale (3.468,8 miliardi); nel 1996 costituivano il 51,83% dell'ammontare globale dei pagamenti della categoria (3.973,7 miliardi); seguono nell'ordine il Ministero dei beni culturali (433,4 miliardi, pari al 12,49%, a fronte di 534,6 miliardi, pari al 13,45%, nel 1996), il Ministero dei trasporti e della navigazione (325,2 miliardi, pari al 9,37%, a fronte di 392,1 miliardi, pari al 9,87%, nel 1996), il Ministero delle finanze (289,7 miliardi, pari all'8,35%, rispetto a 71,6 miliardi, pari a 1,8%, nel 1996), il Ministero della difesa (278,1 miliardi, pari al 8,04%, a fronte di 255,1 miliardi, pari al 6,42, nel 1996), ed infine il Ministero delle politiche agricole (228,8 miliardi, pari al 6,6% del totale, rispetto a 228,7 miliardi, pari all'5,76% del totale, nel 1996).

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 329,4 miliardi, pari al 35,71% del totale (922,5 miliardi, a fronte di 461,5 miliardi, pari al 48,96% del totale, nel 1996), seguito dal Ministero delle politiche agricole (136,2 miliardi, rispetto a 62,4 miliardi nel 1996) e dal Ministero di grazia e giustizia con 121,7 miliardi, a fronte di 164,4 miliardi nel 1996.

2.5 Gli investimenti diretti nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Alla fine del 1997 le spese per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto 46.033 miliardi, con un incremento dell'7,7% rispetto al 1996 (in termini reali circa il 5%). Le spese delle amministrazioni centrali hanno registrato complessivamente un incremento del 6,4%: tra queste, si colloca la decisa accelerazione dell'attività di spesa da parte dell'Anas, che dovrebbe corrispondere al superamento delle difficoltà operative incontrate nei decorsi esercizi. Gli Enti locali continuano a rivelarsi l'elemento più dinamico dell'intero comparto, realizzando oltre il 76% dell'ammontare complessivo degli investimenti. Gli Enti previdenziali segnano invece una rilevante contrazione delle spese per investimenti, anche a seguito della normativa in materia di dismissioni del patrimonio immobiliare.

In dettaglio, le spese della pubblica amministrazione per investimenti pubblici, risultano dal seguente prospetto⁶:

(in miliardi di lire)

	1996	1997	Variazione %
<i>Amministrazioni centrali</i>	9.243	9.833	6,4
Stato	5.653	5.684	0,5
ANAS	2.873	3.416	18,9
Altri enti centrali	717	733	2,2
<i>Amministrazioni locali</i>	31.404	35.291	12,4
Regioni	4.822	5.176	7,3
Province e Comuni	21.286	24.777	16,4
Az. Sanitarie loc. e ospedaliere	1.895	2.152	13,6
Altri enti amm. locale	3.401	3.186	-6,6
<i>Enti previdenza</i>	2.088	909	-56,5
TOTALE	42.735	46.033	7,7

3. La programmazione nell'attività contrattuale

3.1 Profili generali.

La Corte ha ripetutamente posto in evidenza come il principio della programmazione per l'affidamento di lavori, forniture e servizi - 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 - ponga l'obbligo di una serie di puntuali adempimenti ineludibili intesi a preordinare i parametri di riferimento occorrenti per la specificazione delle priorità degli obiettivi da conseguire per ciascun settore, dei relativi tempi di attuazione e delle scelte da effettuare⁷.

Più partitamente, nel settore dei lavori pubblici la vigente normativa⁸, nell'ottica di una riappropriazione delle funzioni tecniche da parte dell'Amministrazione, ha espressamente

⁶ Dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese (1997). 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.

⁷ 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.lgs. 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.

⁸ In base al disposto dell'art. 14 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, le amministrazioni aggiudicatrici devono approvare, anche nell'ambito dei documenti programmatici 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

ribadito il principio che il compito della programmazione del procedimento realizzativo di un'opera pubblica, insieme a quella di direzione e gestione, debba far capo all'amministrazione⁹, 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). 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. Sennonché, 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.

Resta, comunque, l'esigenza di un rafforzamento del concetto di programmazione che, pur attraverso una strumentazione più flessibile, è tenuta presente nelle proposte di modifica della legge n. 109 recate dal d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 febbraio 1997¹⁰.

Sembra dunque che 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 d.lgs. 29/93, non possa essere disatteso, ma debba ricevere 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.

L'art. 14 del decreto-legislativo 29/93, riprendendo e rafforzando la disposizione introdotta sin dal 1972 dall'art. 3 del d.P.R. n. 748, ha previsto infatti 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. E ancora, l'art. 1, secondo comma, della legge 3 aprile 1997, n. 94, innovativa, tra l'altro, della struttura del bilancio dello Stato, ha da ultimo stabilito, 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. Da ultimo, 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 Dicastero¹¹.

La programmazione degli interventi rappresenta dunque un punto fondamentale di indirizzo del nuovo assetto dei lavori pubblici e costituisce un principio ormai consolidato nel nostro ordinamento esteso ad ogni tipo di contratti.

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.

⁹ 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..

¹⁰ Nel decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135, all'art. 9, è espressa l'esigenza di avviare, sino alla emanazione del regolamento di cui all'articolo 3 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, le attività di progettazione anche definitiva ed esecutiva, anche in assenza del programma triennale di cui all'articolo 14 della medesima legge n. 109.

¹¹ Il rispetto di detta disposizione assume un particolare rilievo ai fini dello svolgimento di una corretta attività di programmazione, eliminando uno degli inconvenienti in materia, 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.

Nel settore delle forniture, infatti, 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 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. Detta norma risulta, peraltro, ampiamente disattesa.

Nel campo dei servizi, il principio di programmazione dell'attività contrattuale si evince dal d.lgs. 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 iniziale¹².

Un ulteriore, anche se non decisivo, miglioramento nell'adempimento di tali principi risulta essere stato compiuto dal Ministero dei lavori pubblici nel corso del 1997 attraverso la consueta emanazione della direttiva di cui all'art. 14 del d.lgs. 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, ove si rileva peraltro la mancanza di unitarietà della direttiva, rivolta separatamente a ciascun centro di responsabilità.

Ma è innegabile che le problematiche più complesse si pongono a monte e su di un piano generale che trascende l'ambito della gestione amministrativa.

Appare invero ancora lungo il percorso da compiere per una effettiva riappropriazione del ruolo dello Stato nello svolgimento dei compiti di programmazione e coordinamento in materia, specie per quel che concerne le politiche infrastrutturali sul territorio, le quali spesso si sono dimostrate episodiche, frammentarie, transitorie ed in continua rielaborazione in nome di una perenne emergenza¹³.

Ed è così avvenuto che la mancanza di una programmazione adeguata e la conseguente non del tutto razionale distribuzione della spesa pubblica per investimenti hanno determinato fenomeni di allocazione non utile per la collettività delle risorse disponibili, rallentando le spinte propulsive allo sviluppo del Paese ed al miglioramento della qualità dei servizi da rendere ai cittadini ed alle imprese.

A tutto ciò si sono aggiunte le problematiche relative al contenimento del fabbisogno pubblico e conseguenti, in particolare, alla forte riduzione negli anni delle risorse disponibili per investimenti, nonché all'aumento delle risorse non utilizzate a causa del complesso delle misure applicate ai meccanismi di spesa, come il blocco degli impegni e il controllo dei flussi di cassa.

Una tempestiva programmazione può anche evitare che il circuito vizioso costituito dalla tardiva assegnazione dei fondi pregiudichi qualità e tempistica degli interventi.

¹² Per il settore dell'informatica si fa riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 14 e dell'art. 9, lettera b, del d.lgs. 39/93, nonché alle direttive impartite con la circolare 14/93/AIPA della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹³ L'ordinamento italiano è costellato da norme appartenenti alla tipologia sopra cennata. Esempi significativi si rinvencono nella normativa sui lavori pubblici riguardanti il settore dei beni culturali ed ambientali; come si dirà più innanzi al paragrafo dedicato alla programmazione, l'art. 7 della legge n. 237 del 1993, se da un lato codifica come sistema ordinario di spesa la pianificazione annuale dei progetti di intervento sui beni culturali, dall'altro consente la sopravvivenza di una serie di deroghe e di eccezioni alla ordinaria normativa non del tutto giustificate dalla specialità della materia ed in scarsa sintonia con i principi delle disposizioni comunitarie che pongono la libera concorrenza tra operatori economici e la trasparenza dell'azione amministrativa tra i cardini fondamentali dell'Unione.

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 programmatico - 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.

La via corretta da proseguire per procedere ad una adeguata programmazione e realizzazione degli interventi appare dunque quella che il legislatore sta tracciando: essa non può non essere desunta che dal processo in atto di riorganizzazione della Amministrazione pubblica, che, per quel che qui interessa, si sta sviluppando secondo due basilari direttrici. Una prima linea risponde alla visione della necessità di un ridimensionamento della presenza diretta pubblica nell'economia, nella quale si colloca il processo di privatizzazione di attività produttive e di servizi. Una seconda attiene alla redistribuzione delle competenze tra i diversi livelli dell'ordinamento (Stato, regioni, enti locali) delle attività che comunque si ritiene di riservare all'ambito pubblico. E' su questa direttrice che si muove la legge 59/1997, che a tal fine ha conferito al Governo delega per l'emanazione dei decreti legislativi necessari a trasferire, entro un triennio, le nuove funzioni alle regioni e agli enti locali.

In tal modo pare possibile che una configurazione più "alleggerita" di intervento diretto statale nell'economia possa consentire una riappropriazione di quelle funzioni di "alta programmazione e, assieme, di coordinamento dei grandi processi di trasformazione del Paese e del suo territorio" che negli ultimi anni sono oggettivamente mancate¹⁴.

3.2 Le risultanze del controllo esercitato.

Nel settore dei lavori relativi ai beni culturali e ambientali, i risultati dell'indagine sulla quale pende la pronuncia della Sezione hanno posto in luce l'esistenza, tra le fonti normative in materia, di alcune significative circolari ministeriali¹⁵, volte ad una razionalizzazione dell'attività dei Soprintendenti anche sul piano programmatico.

Viene, peraltro, rilevato che l'Amministrazione centrale, in sede di coordinamento delle proposte progettuali intese alla formazione del piano annuale di spesa previsto dall'art. 7 della legge 237/93, consente un eccessivo frazionamento della spesa in progetti frammentari ed episodici, singolarmente di modesta entità economica, anche per più interventi su uno stesso bene, in luogo di progetti generali indicanti un risultato finale e la spesa totale occorrente. L'Amministrazione giustifica tale frazionamento con la limitatezza delle risorse finanziarie e la necessità di ripartire le stesse tra gli interventi più urgenti. Seppure, in determinati casi, possa ritenersi connaturato alla peculiarità dei lavori di restauro, tale andamento, per la sua entità, è parso piuttosto una prassi generalizzata, con esiti di rilevante parcellizzazione dei lavori e con la conseguenza che di fatto verrebbe a porsi come presupposto del ricorso pressoché generalizzato alle procedure semplificate, in deroga alle regole concorsuali e della pubblicità dei bandi di gara.

Al riguardo, nella relazione di cui sopra è cenno vengono richiamate le osservazioni e le considerazioni espresse al paragrafo 26.2 della relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle Amm.ni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994, approvata dalla Sezione

¹⁴ E' questa una delle conclusioni, che si ritiene di poter condividere, cui perviene il Rapporto redatto dalla Segreteria Tecnica del Ministro dei Lavori Pubblici con il supporto di numerosi esperti "Per restare in Europa: le infrastrutture fisiche" (bozza di documento in discussione il 18 luglio 1997).

¹⁵ Circolari n. 12 del 1985, n. 8563 del 1989 e n. 2979/88 del 1994.