

del controllo con deliberazione n. 96/97¹⁶, ove, sulla base degli elementi acquisiti dall'Amministrazione, si manifesta il dubbio che il mercato degli interventi di restauro sui beni culturali sia di fatto limitato ad un ristretto numero di ditte di fiducia senza alcuna apertura alla concorrenza.

Il Ministero, al fine di limitare il cennato fenomeno, ha predisposto un modello di pianificazione triennale degli interventi, nell'ambito della quale i piani annuali di spesa prescritti dall'art. 7 della citata legge 237/93 possono essere articolati per stralci di interventi dimensionati in rapporto alle assegnazioni di bilancio dell'esercizio. Detta direttiva, peraltro, risulta non osservata.

In definitiva, nel settore riguardante la gestione dei lavori condotta dagli organi del Ministero per i beni culturali e ambientali oggetto dell'indagine relativa agli esercizi 1995/1997, si è manifestata, per quel che concerne la programmazione: l'assenza di un piano di prevenzione inteso ad attuare, a minor costo e più efficacemente, tempestivi e mirati interventi atti a prevenire situazioni di urgenza o di emergenza; la mancanza di progetti generali di intervento, su singoli beni o su complessi di beni, improntati ad una visione organica dell'azione da intraprendere, con indicazione dei risultati da conseguire, dei tempi necessari e della spesa totale occorrente; l'eccessivo frazionamento della spesa in una pluralità di interventi di modesta entità e privi di riferimento a progetti generali.

Per una più analitica valutazione dei risultati conseguiti nel settore dei beni culturali e ambientali, si rinvia al capitolo dedicato al Ministero preposto a detto comparto.

L'indagine svolta dalla Corte sulla gestione dei contratti di forniture ha posto in luce come la programmazione degli acquisti risulti disomogenea e, nella maggior parte dei casi, del tutto assente o molto frammentaria. Considerazioni a parte vengono svolte per la fase programmatica dell'attività contrattuale del Ministero della difesa, la quale, pur in via di assetto stabile, si sviluppa secondo canoni ad esso peculiari che dovrebbero consentire al Parlamento di cogliere gli aspetti più significativi della spesa per acquisto di beni e servizi, pur essendo ancora necessario un potenziamento degli strumenti di monitoraggio allo scopo di meglio valutare costi e risultati dell'attività espletata.

4. La progettazione.

Come rilevato nella precedente relazione approvata con delibera della Sezione del controllo in data 28 giugno 1997, n. 96, in ordine alle problematiche della progettazione - che dovrebbe tradurre gli obiettivi delineati con la programmazione nelle soluzioni che presentino minor costo, migliore qualità e maggiore tempestività di attuazione, sempre nel quadro realistico delle risorse a disposizione - l'esperienza applicativa ha mostrato come spesso queste esigenze siano state disattese; così, ad esempio, quella di assicurare la precisione del progetto esecutivo, al fine di evitare la lievitazione dei prezzi, corredando il progetto stesso di tutti gli elementi previsti dal D.M. del 1895 e dalle leggi successive ed in particolare delle indagini geognostiche, dei rilievi della rete dei servizi del sottosuolo e dello studio di impatto ambientale, ove prescritto. Secondo quanto è emerso dalle relazioni di diversi Provveditorati alle OO.PP., acquisite nel corso dell'indagine della Corte, le stazioni appaltanti dello Stato avevano posto in gara elaborati progettuali talvolta non idonei rispetto alle varie tipologie di intervento da effettuare.

Una corretta progettazione può trovare un saldo fondamento in un deciso rafforzamento delle strutture tecniche della pubblica amministrazione. Al riguardo, non può finora affermarsi

¹⁶ Cfr. anche le osservazioni contenute nell'analoga relazione concernente la Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici delle Marche approvata dalla Sezione medesima nell'adunanza del 24.2.1998.

che ad un tale auspicato risultato abbia contribuito l'istituzione del Fondo di rotazione destinato al finanziamento delle spese per l'attività di progettazione interna, previsto dal decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135, il cui regolamento di attuazione, peraltro, non è stato ancora emanato¹⁷.

L'indagine svolta dalla Corte per gli anni 95-97 in parte conferma i fenomeni rilevati. Nel comparto dei beni culturali, in particolare, è risultato che la progettazione dei lavori, nella maggior parte dei casi, è "interna", nel senso che viene effettuata da tecnici dipendenti; più di frequente, dagli stessi direttori dei lavori. Progetti esecutivi e perizie di spesa, con notevole frequenza, vengono modificati e perfezionati con varianti in corso d'opera, con o senza aumento di spesa, che però comportano, il più delle volte, la sospensione dei lavori e, in non pochi casi, proroghe dei termini di ultimazione.

Siffatto andamento - evidenzia la relazione sui risultati della nuova indagine - è indicativo del fatto che la progettazione qualificata dalla Amministrazione come "esecutiva" in realtà non è "tale in senso tecnico-giuridico, ma è intesa soltanto a rappresentare l'oggetto ed i termini del contratto in linea di massima, con implicita riserva di varianti da introdurre se e quando necessarie, in corso di svolgimento del rapporto contrattuale, secondo una prassi consolidata". Tale modo di procedere pare sintomatico di scarsa capacità progettuale e, nella sostanza, non conforme a regole di buona amministrazione nella gestione dei lavori.

Come già accertato con la precedente indagine 1994, l'imprecisione dei progetti cresce in modo proporzionale alla carenza delle strutture tecniche, causando costantemente effetti incrementativi della spesa pubblica.

I difetti di programmazione e progettazione, infatti, si riflettono negativamente sulla gestione dei rapporti contrattuali, concorrendo a determinare sovente il fenomeno delle variazioni in aumento della spesa rispetto ai programmi e progetti con i quali sono stati definiti gli obiettivi e sottraendo in tal modo, rilevanti risorse finanziarie alla realizzazione di nuovi obiettivi.

Complessivamente il costo delle variazioni di spesa poste in essere dalle stazioni monitorate ammonta, per l'esercizio 1996, a circa il 6% del totale delle nuove commesse affidate dalle Amministrazioni, per un importo pari a 108,6 miliardi. Tale percentuale si porta al 12% nell'esercizio 1997 per un ammontare pari a 188,2 miliardi.

Tali dati sembrano esprimere una preoccupante elusione delle regole vigenti in materia di programmazione e di progettazione, con un trend involutivo rispetto al passato.

Per quanto concerne le convenzioni con professionisti esterni, la predetta relazione, sulla base dell'analisi dei dati finanziari, evidenzia una spesa complessiva per progettazioni esterne, intesa come corrispettivo pagato ai professionisti esterni, con un'incidenza globale, in relazione all'importo complessivo dei lavori affidati, dello 0,65 % nell'anno 1995, dell'1,12% nel 1996 e dell'1,61% nell'anno 1997.

Ad un rilievo minimo, per quanto in aumento, della spesa per onorari ai progettisti, corrisponde un valore totale delle opere da questi progettate pari al 7,53% dei lavori affidati nel 1995, passata al 14,20% per l'anno 1996 ed al 27,08% nell'anno 1997.

Il fenomeno appare caratterizzato, pertanto, da un elevato tasso di incremento ed ha raggiunto, già nel 1997, una rilevante incidenza percentuale, ove si consideri, soprattutto, che l'indagine concernente il triennio 1995 - 1997 è stata limitata alle sole stazioni appaltanti che hanno affidato, nell'anno 1995, contratti di lavori pubblici per l'importo complessivamente

¹⁷ Tra le pochissime novità di rilievo nel settore dei lavori pubblici, spicca il DPCM 27 febbraio 1997, che ha definito i parametri di valutazione e ponderazione delle tariffe applicabili ai concorsi di progettazione e che, peraltro, ha formato oggetto di rilievi da parte della Commissione Ue.

superiore ai 10 miliardi, e quindi, in larga parte, agli uffici che dovrebbero possedere, in misura prioritaria, la competenza tecnico-amministrativa in materia.

Il "trend" relativo alle progettazioni esterne viene a porsi, pertanto, in controtendenza con le rilevazioni effettuate per l'anno 1994 nella relazione approvata con delibera 28 giugno 1997, n. 96, con la quale era stata ipotizzata una possibile attenuazione del fenomeno.

Al rilevato andamento del fenomeno della progettazione esterna non corrisponde, peraltro, come si è visto, una diminuzione dell'incidenza delle varianti rispetto al totale dei lavori affidati.

5. Il rispetto delle regole di concorrenza.

5.1 Profili generali.

Con la comunicazione adottata nei primi di marzo di quest'anno sulla politica degli appalti pubblici nell'UE, la Commissione europea ha definito un vasto piano mirato ad una effettiva apertura degli appalti pubblici alla concorrenza intracomunitaria, indicando le nuove priorità per i prossimi cinque anni. Il documento preannuncia - oltre alla pubblicazione di vari documenti di interpretazione delle attuali direttive, pari a 6 - la presentazione entro la fine dell'anno in corso di una serie di revisioni normative volte a: modificare il campo di applicazione dei testi in vigore per tener conto dei servizi pubblici che dopo la loro liberalizzazione operano in un ambiente realmente competitivo (emendamento alla direttiva 93/38/CE sullo svolgimento di appalti pubblici per acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni) e definire regole uniformi per tutti i tipi di concessioni, comprese quelle di servizi; favorire gli scambi tecnici tra acquirenti e fornitori per gli appalti complessi attraverso il cosiddetto "dialogo competitivo"; consentire l'utilizzazione dei contratti-quadro, sulla base della lista dei fornitori autorizzati, in aree, come le tecnologie dell'informazione, in cui prodotti e prezzi possono rapidamente evolvere; stabilire sistemi completamente elettronici per gli appalti¹⁸.

E' prevista, infine, l'unificazione per il 2001 delle attività "lavori", "forniture" e "servizi" in un'unica direttiva.

Lo sforzo della Commissione è inteso in definitiva ad aumentare la trasparenza e la chiarezza delle regole per gli appalti in vigore nell'UE, in un mercato in cui secondo stime della Commissione dell'Unione europea può calcolarsi 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 stessa¹⁹.

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.

¹⁸ Circa la trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli appalti ed ai problemi del recepimento parziale ed incompleto delle direttive in materia da parte degli Stati membri, nonché dell'impatto economico relativamente debole registrato da detta politica, la Commissione ha sviluppato alcune riflessioni sul tema dei mezzi per migliorare l'accesso agli appalti attraverso gli strumenti dell'informazione e della formazione, nonché lo sviluppo di procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti. Nel "libro verde" si pone in evidenza come un gran numero di pubbliche amministrazioni non dimostri una conoscenza approfondita degli adempimenti imposti in materia dalla normativa comunitaria ed interna. Un compito rilevante deve essere quindi assegnato alla formazione ed all'informazione, da potenziare adeguatamente. Più specificamente, un ruolo decisivo viene riconosciuto alle procedure elettroniche, il cui sviluppo è ormai condizione indispensabile per accrescere la trasparenza e migliorare l'accesso agli appalti pubblici.

¹⁹ Cfr. Libro verde sugli appalti pubblici nell'Unione europea, Comunicazione adottata dalla Commissione il 27 novembre 1996, su proposta del Commissario M. Monti.

Sennonché, i dati pubblicati nel novembre 97 dall'Esecutivo europeo nella "tabella del mercato unico", mostrano il ritardo accumulato dai "Quindici" per gli appalti pubblici, sia per la trasposizione, sia per la messa in opera della legislazione comunitaria. A tre anni di distanza dalla scadenza del termine di trasposizione delle ultime direttive adottate nel settore, il 55,6% delle misure non sono ancora applicate in tutti i paesi dell'UE.

La comunicazione sopra descritta fa seguito ad una serie di consultazioni, avviate nel novembre 1996, con la pubblicazione del noto Libro verde intitolato "gli appalti pubblici nell'UE", che offre al riguardo interessanti spunti di riflessione. Secondo il documento una politica efficace in materia di appalti pubblici è fondamentale per il raggiungimento di importanti obiettivi dell'Unione, quali l'innescio di una crescita sostenuta a lungo termine, la creazione di occupazione, lo sviluppo di imprese in grado di sfruttare le opportunità offerte dal mercato e di sostenere efficacemente la concorrenza sui mercati globali, nonché la fruizione da parte dei contribuenti e degli utenti di servizi pubblici di migliore qualità a minor costo. Per essere efficace la politica degli appalti deve a sua volta mirare essenzialmente a predisporre le condizioni di concorrenza necessarie affinché gli appalti pubblici siano aggiudicati senza discriminazioni, pervenire ad un'utilizzazione razionale del denaro pubblico attraverso la scelta dell'offerta migliore, rendere accessibile ai fornitori un mercato unico che offra importanti sbocchi e rafforzare così la competitività delle imprese europee.

La Commissione ha sottolineato anche che la corretta applicazione della normativa comunitaria consentirebbe l'ulteriore beneficio costituito da una migliore utilizzazione delle risorse comunitarie, come quelle provenienti dai fondi strutturali e regionali, dagli appalti aggiudicati dalle stesse istituzioni comunitarie ovvero finanziati con risorse comunitarie.

Una politica efficace in materia di appalti pubblici presenta infatti notevole rilievo anche per il raggiungimento degli obiettivi del mercato unico, potendo determinare risparmi da considerare con particolare attenzione nel contesto delle politiche di riduzione dei disavanzi pubblici. Ciò senza dire che una politica più aperta in materia può comportare anche il beneficio, attraverso procedure di aggiudicazione non discriminatorie e trasparenti, di una riduzione del rischio di frode e di corruzione nell'amministrazione pubblica.

5.2 Le risultanze del controllo esercitato.

Gli elementi acquisiti nel corso delle richiamate indagini intersettoriali condotte dalla Corte sulla gestione dei lavori, delle forniture e dei servizi delle Amministrazioni dello Stato confermano, invece, il perdurare di comportamenti in molti casi non conformi alle norme nazionali e comunitarie in materia di appalti, con specifico riferimento alle regole della concorrenza e del mercato.

In disparte la disamina delle ragioni che possono aver giustificato nelle singole fattispecie il ricorso a deroghe alle procedure concorsuali, va considerato, infatti, per quel che concerne il settore dei lavori pubblici, che dalla campionatura esaminata per il 1995, 1996 e 1997 le deroghe alle procedure concorsuali, realizzate attraverso cottimi fiduciari, trattative private e affidamenti diretti in concessione mediante estensione delle commesse previste nelle convenzioni quadro, hanno riguardato, rispettivamente, il 52,2%, il 67% ed il 51,9% delle commesse.

Dalla predetta indagine è emerso inoltre un altro elemento di rilievo. A fronte di una diminuzione degli importi dei lavori affidati mediante il sistema della licitazione privata, si sta affermando una tendenza all'aumento degli affidamenti mediante pubblici incanti. Le ragioni di una rivalutazione di tale ultimo sistema di scelta del privato contraente, che indubbiamente offre maggiori garanzie sotto il profilo della concorrenza e della economicità, potrebbero risiedere anche nella circostanza - come si osserva nella relazione illustrativa dei risultati dell'indagine -

che la licitazione privata, nella sua recente evoluzione normativa, ha perduto il carattere di procedura ristretta per la selezione di concorrenti prescelti, dal momento che è fissato l'obbligo di far partecipare tutti coloro che ne fanno richiesta, purché in possesso dei previsti requisiti. Per di più, nell'asta devono osservarsi solo i termini tra la pubblicazione del bando e la presentazione delle offerte, mentre nella licitazione vanno rispettati anche quelli relativi alla spedizione degli inviti.

Anche le risultanze dei controlli svolti nei confronti delle stazioni appaltanti che gestiscono risorse annuali complessivamente inferiori a 3 miliardi all'anno, dimostrano (su una campionatura di 896 stazioni) che lo strumento maggiormente utilizzato tra i diversi istituti contrattuali è il cottimo fiduciario, che assorbe circa il 57% delle risorse, con picchi di utilizzazione vicini all'80 ed al 90%.

Tale fenomeno conferma le risultanze della precedente indagine e pone il problema di una revisione dell'attuale disciplina intesa a porre limiti puntuali al ricorso a detta procedura e ad evitare massicce prassi applicative scarsamente controllabili.

Evidenzia la relazione come l'abuso del ricorso al cottimo fiduciario possa comportare elusione delle regole di trasparenza nella gestione della spesa pubblica, nonché una distorsione delle regole della concorrenza. A ciò si aggiunge il pregiudizio economico che l'Amministrazione può subire per la mancata attuazione delle procedure concorsuali, come comprova, a titolo esemplificativo, il raffronto sulle percentuali di ribasso medio in caso di aggiudicazione con il sistema dell'asta pubblica e con la gara informale - limitata a pochi soggetti - su lavori omogenei svolto nel 1997 dall'Ufficio di controllo sulle attività del Magistrato per il Po. Attraverso il sistema della gara si è ottenuta una media di ribasso superiore al 30%, mentre con il sistema della gara informale nell'ambito dell'affidamento del cottimo fiduciario tale ribasso non ha raggiunto il 10%.

I dati raccolti dimostrano ancora la forte incidenza dei lavori in economia sul totale degli affidamenti.

Va, peraltro, evidenziato l'abbattimento di tale percentuale nel corso del 1997 nella gestione del Magistrato per il Po, discesa al di sotto del 15% dopo anni di costante e pressoché totale ricorso a tale procedura.

In materia di servizi, merita di essere segnalata la vicenda concernente l'elusione della direttiva 92/50/Cee in materia di appalti pubblici di servizi da parte dell'Anas, con riguardo ad alcuni mutui richiesti dall'ente nel periodo '92/95 e stipulati con alcuni istituti di credito senza preventivo esperimento di una gara.

E poiché la vicenda investe questioni interpretative di diritto comunitario, la Corte dei conti, con delibera in data 11 maggio 1998, n. 46A/98, ha chiesto in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177 del Trattato europeo, di pronunciarsi in ordine all'applicabilità della direttiva 92/50, anche in assenza di formale recepimento, nonché sull'applicabilità della stessa direttiva all'Anas in quanto amministrazione aggiudicatrice.

La Corte, che si è avvalsa per la prima volta di detta procedura, ha ritenuto infatti di possedere tutti i requisiti di "giudice del rinvio" - siccome identificati dalla Corte di giustizia - anche nella sede del controllo successivo sulla gestione.

Sempre nella materia dei contratti di servizi, l'indagine intersettoriale svolta dalla Corte mostra come un altro espediente per aggirare i meccanismi di gara e, quindi, di trasparenza, sia costituito dalla utilizzazione del rinnovo tacito dei contratti, il cui divieto è ribadito dall'art. 44 della legge 724/94.

Per quel che concerne, infine, le forniture, la richiamata relazione della Corte pone conclusivamente in luce la prevalenza di forme di affidamento poco aperte al principio della concorrenza, con il rischio di forte detrimento della qualità.

5.3 La pubblicità.

Un ruolo fondamentale è assegnato alla pubblicità in funzione della concorrenza.

In ordine alla pubblicità relativa alle gare per l'affidamento di lavori pubblici, com'è noto, l'art 29 della legge-quadro 109/94, nel rinviare al regolamento la disciplina delle relative forme, prevede l'obbligo di pubblicazione per bandi, avvisi di gara e comunicati di avvenuta pubblicazione, distinguendo i regimi di pubblicità a seconda dell'importo dei lavori.

E' questa pertanto un'altra delle norme della legge-quadro che attende, per entrare a pieno regime, l'emanazione dell'atteso regolamento.

Nel frattempo, continuano ad applicarsi in materia gli artt. 14 e 15 del d.lgs. 406/91, per gli appalti comunitari, e l'art.7 della legge 14/73, per quelli sotto la soglia stabilita per gli stessi appalti.

L'indagine svolta dalla Corte ha posto in luce, con riguardo alle procedure oggetto di campionamento, che il ricorso alla pubblicità comunitaria ha riguardato soltanto l'1,49% dei lavori per il 1995, il 2,38% nel 1996 ed il 9,48% nel 1997. Più elevato, ma ancora non soddisfacente, si presenta il dato relativo alla pubblicità nazionale adottata per lavori, pari al 25,37% nel 1995, al 24,22% nel 1996 ed al 35,50% nel 1997.

5.4 Le concessioni.

In materia di concessioni, l'analisi svolta sulla base dei dati riguardanti le erogazioni effettuate nel corso degli esercizi 1995-1997 ha posto alla valutazione della Sezione del controllo una serie di problematiche in ordine alla rispondenza delle gestioni esaminate agli obiettivi contenuti nella vigente legislazione, anche sotto il profilo del rispetto del principio della concorrenza e dei criteri dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Tra l'altro, come precisa la relazione, la soppressione - a decorrere dall'entrata a regime della legge quadro n. 109 del 1994, così come modificata dalla legge 216/95 - dell'istituto della concessione di sola costruzione, di progettazione e d'esecuzione, nonché della c.d. concessione di committenza, "sembrerebbe ricondurre la figura concessoria, affermatasi nel tempo come strumento flessibile e idoneo alla realizzazione d'interventi complessi o programmi richiedenti capacità organizzative e imprenditoriali elevate e, in modo particolare, per attuare interventi urgenti con celerità e sveltezza, alla sua matrice iniziale prevalentemente connessa a motivi ed esigenze d'ordine finanziario".

Le convenzioni stipulate dalle Amministrazioni dello Stato negli esercizi finanziari 1995 - 1997 non sembrano rispondere allo schema sopra descritto. Nel predetto triennio risulta, infatti, che non sono stati affidati nuovi lavori in concessione, ma sono stati stipulati solamente atti aggiuntivi, tutti affidati a trattativa privata con il precedente concessionario, sulla base di convenzioni di progettazione e costruzione ancora in vigore. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di affidamenti "ex novo" di una porzione (lotto o stralcio) di una più ampia opera unitaria che, sulla base della costante giurisprudenza ordinaria e contabile, avrebbero dovuto essere assoggettati alla normativa vigente al momento della stipula del relativo atto convenzionale.

In ordine agli affidamenti in concessione a società a partecipazione pubblica, l'indagine della Corte muove dalla fattispecie di maggior rilievo nell'ambito delle concessioni concernente sia la costruzione, sia la gestione delle opere realizzate, costituita dal settore autostradale, dove operano le società del gruppo IRI-ITALSTAT - fra cui principalmente la Società Autostrade S.p.A. - per esaminare tale tipo di rapporto anche nel settore aeroportuale, ove operano diverse società per la costruzione e gestione di strutture e servizi, fra cui, in particolare, le società "Aeroporti di Roma - S.p.A. e S.E.A. S.p.A. di Milano.

Un rilevante numero di concessioni di sola costruzione è stato riscontrato in relazione all'esecuzione di specifici programmi di competenza di vari Ministeri, quali, a titolo esemplificativo, le opere di recupero di aree e parchi archeologici, la realizzazione dei centri di servizio delle imposte dirette, i programmi straordinari di edilizia demaniale e penitenziaria e le opere marittime e portuali, la costruzione dei Centri provinciali della motorizzazione civile ed il potenziamento delle infrastrutture logistiche e operative delle Capitanerie di porto e infine, la costruzione di edifici postali in Comuni non capoluoghi di provincia e di alloggi di servizio, affidata alla Società ITALPOSTE del Gruppo IRI, che ha operato sulla base di una convenzione quadro a contenuto regolamentare e convenzioni attuative di dettaglio, relative a gruppi omogenei di edifici.

Per quel che concerne i contratti concernenti l'informatica²⁰, premesso che in materia la pubblica amministrazione è tenuta, come regola generale, ad avvalersi della disciplina dell'appalto di servizi contenuta nella direttiva comunitaria n. 92/50/CEE e nelle norme interne di recepimento di cui al d.lgs. n. 157/1995, il modello organizzatorio che la P.A. di norma deve apprestare per l'assegnazione a terzi di tale tipologia di servizi è il ricorso alle procedure di cui alla citata d.P.R. n. 157/95, ovvero, qualora il valore del contratto sia sotto la soglia comunitaria, a quelle previste dalla legge di contabilità generale dello Stato.

Di conseguenza, in materia di sistemi informativi automatizzati nelle pubbliche amministrazioni, la Corte ha ritenuto per l'organizzazione di tali servizi di regola non ammissibile lo strumento concessorio su base di diretto affidamento²¹.

L'analisi svolta mostra comunque come il fenomeno della diffusione del sistema delle concessioni abbia iniziato a segnare, nei tre anni in esame, i primi segni di un'inversione di tendenza, pur permanendo in parte le ragioni su cui ha trovato facile innesto il fenomeno stesso, individuabili, in genere, nelle carenze strutturali di una amministrazione non ancora dotata di sufficienti capacità tecniche e nel "ruolo di supplenza" conseguentemente svolto dalle società a partecipazione statale e dalle concessionarie in genere²². La rilevata inversione tuttavia risulta circoscritta agli affidamenti di nuove concessioni, mentre per quelle in corso è tuttora rilevante il fenomeno del prolungamenti e degli incrementi disposti con atti aggiuntivi.

Sotto tale specifico profilo, com'è noto, la Sezione del controllo, con la deliberazione n.136/97 in data 27 ottobre 1997, ha affermato il principio del rispetto della concorrenza, secondo la normativa comunitaria o nazionale, anche in occasione di rinnovo o proroga di concessione in corso, ricusando il visto al provvedimento con cui è stata disposta una proroga di

²⁰ Con D.P.C.M. 6 agosto 1997, n. 452, è stato emanato il capitolato concernente la locazione e l'acquisto di apparecchiature informatiche, nonché la licenza d'uso dei programmi, destinato a porre ordine in un settore in cui è sovente mancato un adeguato coordinamento della domanda, che a fronte di un quadro evolutivo dei prezzi spesso in discesa, ha bisogno invece di un forte potenziamento.

Dalla citata relazione sulla indagine intersettoriale sulla gestione dei contratti di servizi, risultano, relativamente ai servizi informatici, difforni comportamenti delle Amministrazioni in relazione all'obbligo di comunicare all'Autorità per l'informatica la stipula dei contratti di importo non superiore ai 300 milioni.

Per quel che concerne il controllo della Corte dei conti sui contratti aventi ad oggetto sistemi informativi automatizzati il cui importo sia inferiore alla soglia comunitaria, è intervenuta la deliberazione della Sezione del controllo n. 4/98 in data 25 settembre 1997, che ha affermato la sottoposizione al controllo successivo sulla gestione dei contratti in questione, che non sono più soggetti a controllo puntuale su atti (pur in via successiva). Detta deliberazione, in parte motiva, in via di interpretazione sistematica dell'art. 14 del d.lgs. 39/93 e dell'art. 3, comma 1, lett. g, della legge 20/94, afferma il principio secondo cui, anche in materia informatica, i contratti che superano la soglia comunitaria di cui alla citata lettera g) sono sottoposti a controllo preventivo di legittimità.

²¹ Un'ampia trattazione delle problematiche concernenti i servizi informatici relativi al settore contabile è contenuta nel capitolo della presente relazione dedicato al Ministero del tesoro.

²² Cfr. Corte dei conti. Referto al Parlamento sul tema: Le società a partecipazione statale: tipologie e caratteri dei rapporti contrattuali con le amministrazioni dello Stato, in Atti parlamentari, Camera dei deputati, XI legislatura.

venti anni della concessione alla Società Autostrade - S.p.A., in applicazione dell'art.14 del decreto-legge 11 luglio 1992, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.

Diversamente dagli altri rapporti concessori - ha argomentato la Sezione - nelle concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche la durata è intimamente partecipe di una problematica unitaria ed interagisce con gli altri elementi del rapporto (contributo statale, regime tariffario) che determinano le condizioni di equilibrio nei piani finanziari su cui le concessioni stesse si basano.

Conseguentemente, una proroga generalizzata "a pie' di lista" (per almeno venti anni) come quella prevista dall'art. 14 del decreto legge 333/92, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, per tutte le concessioni in corso alla data dell'11 luglio 1992 di pertinenza di società a partecipazione statale, risulta intrinsecamente inapplicabile allo speciale comparto delle concessioni autostradali.

Tale impostazione - strettamente aderente alla speciale normativa del settore - è stata successivamente confermata dalle Sezioni Riunite della Corte che, in seguito a specifica richiesta del Governo ai sensi dell'art. 25 del t.u. n. 1214 del 1934, hanno ammesso al "visto con riserva" il decreto interministeriale approvativo della convenzione²³.

Ulteriore conferma della tesi sostenuta dalla Corte è recentemente venuta dal parere reso sulla vicenda dal Garante della concorrenza e del mercato.

In ordine alle concessioni di committenza attualmente operanti a vario titolo e, comunque, per tutte le concessioni affidate al di fuori delle procedure concorsuali previste dalla disciplina comunitaria, nella relazione deliberata dalla Sezione del controllo nell'adunanza del 31 marzo 1998 (delib. n. 50/98) sulla gestione di opere e lavori negli Aeroporti di Ronchi dei Legionari - Gorizia e di Pisa - San Giusto, è stata auspicata la fissazione per legge del divieto generale di qualsiasi estensione contrattuale ed una definizione dei rapporti finalizzata alla riapertura al mercato del settore, ritenendo del tutto condivisibile la conclusione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, accolta dalla Corte nella richiamata delibera n. 96/97, per cui "è auspicabile sottomettere a procedure trasparenti e competitive la realizzazione di opere o la fornitura di beni e servizi anche laddove preesistano rapporti contrattuali già deferiti".

6. I prezzi nei contratti pubblici.

Nel settore delle forniture, come la Corte ha ripetutamente rilevato, l'esperienza amministrativa e la prassi applicativa continuano ad evidenziare numerose patologie, tra le quali le più rilevanti riguardano la mancanza di adeguati controlli sia sulla qualità dei prodotti forniti, sia sulla congruità dei prezzi pagati dalla P.A..

Sotto tale ultimo specifico profilo, nel richiamare quanto osservato negli ultimi referti sul rendiconto generale in ordine alla stentata e assai ridotta attuazione dell'art. 44 della legge 724/94 ed alle complesse problematiche relative all'avvio dei previsti strumenti di rilevazione dei prezzi, che sembrano risentire anche delle difficoltà connesse ad un adeguato sviluppo dei sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche e soprattutto di quelle relative alla interconnessione tra i predetti sistemi, si deve aggiungere qualche osservazione in ordine alle difficoltà che ancora incontrano molte Amministrazioni nella rilevazione dei dati di gestione, come dimostrano specialmente le ultime analisi effettuate dalla Corte in materia di forniture e servizi. Le Amministrazioni giustificano la cattiva qualità delle informazioni inviate adducendo l'inadeguatezza della informatizzazione dei servizi, che non consentirebbe l'elaborazione dei dati richiesti dalla Corte. Ma, come giustamente sottolinea la relazione concernente la richiamata indagine intersettoriale sui contratti di fornitura, i dati e le elaborazioni richieste dalla Corte riguardano "i profili più significativi della fisiologia contrattuale" (spesa, sistemi di affidamento,

²³ Cfr. Deliberazione n. 20/E/98 in data 17 febbraio 1998.

criteri di aggiudicazione, verifiche pre-contrattuali e post-contrattuali, collaudi e tempistica), mentre l'asserita "impreparazione dell'Amministrazione a fornire dati e reperire idonee fonti di archivio lascia del tutto perplessi sulla sua capacità di tenere sotto controllo la correttezza della spesa e le eventuali anomalie del proprio operare".

L'indagine della Corte sui servizi pone poi in rilievo l'importanza che assume - ai fini di contrattare al prezzo migliore di mercato - un'attenta analisi dei costi, specie di manodopera. Tale esigenza, riferibile a tutti gli appalti di servizi, dovrebbe essere particolarmente avvertita nel campo dei servizi di pulizia.

Dall'esame svolto dalla Corte a campione sui bandi di gara si è accertato, invece, che raramente nelle gare di appalto per l'affidamento dei servizi di pulizia si è tenuto conto con puntuale esattezza dei predetti costi e valori economici.

Si ritiene utile inoltre fornire qualche indicazione sui primi risultati di una indagine amministrativa in corso presso il Ministero del tesoro, ove, con decreto in data 29 luglio 1996, è stato istituito un gruppo di lavoro per l'analisi dell'efficacia e dell'economicità delle forniture di beni e servizi allo Stato.

L'analisi conoscitiva si articola in una indagine sui flussi finanziari relativi alla Cat. IV del bilancio dello Stato, corredata da prospetti riepilogativi dei pagamenti effettuati per le sei sottocategorie di spesa maggiormente significative (cancelleria, carta stampati, macchine per uffici, mobili, mezzi di trasporto, fitto, manutenzione, riscaldamento, spese postali e telefoniche, servizi elettronici), nella descrizione di alcune esperienze di politica degli acquisti condotte dalla p.a. e in due grandi gruppi industriali e su alcuni modelli stranieri di rilievo. Della raccolta delle informazioni sono stati incaricati i Servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato per contribuire, attraverso accertamenti mirati, all'acquisizione di elementi utili per la conoscenza del fenomeno. Gli accertamenti, eseguiti con l'ausilio di supporti informatici, hanno dato luogo alla costruzione di una banca dati, progressivamente implementata al fine di fornire una analisi del fenomeno stesso nei vari aspetti procedurali, economici e finalisti.

Dalle informazioni pervenute si evince l'esistenza del fenomeno di una elevata variabilità dei prezzi pagati dalla p.a. per uno stesso bene o servizio.

Una prima relazione interinale ha già fornito un quadro sufficientemente completo delle attività di approvvigionamento della p.a., consentendo anche di raggiungere alcuni punti conclusivi, tra i quali presentano particolare interesse: la mancanza di analisi sufficientemente disaggregate a livello merceologico dei circa 25 mila miliardi di lire di acquisti (dati relativi all'anno 1995) per impostare una politica di approvvigionamenti basata sulla analisi dei costi, delle tecnologie e dei fornitori; la mancanza di un censimento completo dei centri di spesa; la prevalenza di una logica che porta ad esaurire tutti i fondi assegnati nell'esercizio, senza dare molta attenzione all'obiettivo della produttività; la crisi del ruolo del Provveditorato generale dello Stato, che non riesce a soddisfare le crescenti esigenze della P.A..

Sotto tale ultimo profilo, si richiamano le considerazioni svolte nel capitolo dedicato al Ministero del tesoro in ordine alla nuova articolazione delle competenze del Provveditorato generale dello Stato stabilita dall'art. 3 del d.lgs. 430/97, in coerenza con il piano generale di attuazione del decentramento amministrativo perseguito con la legge 59/97.

Tabella A

SPESE CONTRATTUALI

(in miliardi)

ANNO	Spese finali impegnate (Titoli I e II) A	Spese finali al netto (Cat. II, III, V, VI, VII e XII) B	Cat. IV C	Cat. X D	Cat. XI E	Totale parziale C + D + E F	% F su B
1987.....	439.762	39.320	19.297	5.448	389	25.134	63,9
1988.....	491.272	43.154	21.064	5.216	521	26.801	62,1
1989.....	488.213	44.498	21.557	3.535	416	25.508	57,3
1990.....	541.576	41.079	22.736	4.391	677	27.804	67,7
1991.....	579.966	41.885	23.829	4.102	578	28.509	68,1
1992.....	627.579	41.626	24.206	4.092	736	29.034	69,7
1993.....	663.236	73.036	25.692	4.330	782	30.804	42,2
1994.....	641.910	52.168	27.006	4.722	976	32.704	62,7
1995.....	699.534	52.940	25.244	5.222	1.383	31.849	60,2
1996.....	717.402	59.764	25.712	4.457	1.310	31.479	52,7
1997.....	694.045	86.703	23.789	4.043	1.236	29.068	33,5

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella B

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

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1987.....	32.276	17.975	13.405	896
1988.....	35.027	20.020	14.010	998
1989.....	36.092	19.267	15.864	961
1990.....	38.974	21.021	17.061	892
1991.....	41.402	21.236	19.106	1.060
1992.....	44.070	22.336	19.947	1.787
1993.....	46.140	26.349	17.901	1.890
1994.....	46.030	26.000	17.999	2.031
1995.....	43.993	24.931	17.084	1.978
1996.....	43.328	24.729	16.987	1.613
1997.....	43.237	20.801	17.911	4.525

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella C

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

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1987.....	15.331	2.984	12.014	333
1988.....	17.352	3.163	13.628	560
1989.....	17.628	3.408	13.666	554
1990.....	18.284	3.758	13.609	917
1991.....	17.881	4.976	12.175	730
1992.....	16.072	3.835	11.043	1.194
1993.....	15.381	3.354	11.151	877
1994.....	15.776	3.688	11.635	453
1995.....	16.848	3.963	11.726	1.159
1996.....	16.134	3.974	11.422	739
1997.....	15.834	3.469	10.764	1.601

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella D

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

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1987.....	1.070	248	803	19
1988.....	1.324	325	977	22
1989.....	1.495	521	963	11
1990.....	1.753	502	1.184	68
1991.....	1.727	634	1.064	29
1992.....	1.800	613	1.113	74
1993.....	1.895	642	1.185	68
1994.....	2.145	600	1.469	76
1995.....	2.872	706	1.728	438
1996.....	3.034	943	1.865	226
1997.....	3.200	922	2.070	207

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

PAGINA BIANCA

Capitolo X

Finanza locale

Sommario: **1. I trasferimenti a favore degli enti locali a carico del bilancio dello Stato:** *1.1 Trasferimenti totali - Dati di competenza; 1.2 Trasferimenti con i fondi amministrati dal Ministero dell'interno: 1.2.1 I criteri di determinazione dei trasferimenti; 1.2.2. L'entità dei trasferimenti.*
2. Le disposizioni sulla tesoreria unica: *2.1. Il nuovo ordinamento.*
3. Il decentramento e la riforma tributaria: *3.1. Il decentramento amministrativo; 3.2 La riforma dei tributi locali.*
4. I risultati di cassa.
5. Dati di competenza.
6. L'indebitamento e gli investimenti: *6.1. L'indebitamento complessivo; 6.2 Il flusso annuale dei mutui; 6.3 I debiti fuori bilancio.*
7. Enti in dissesto e strutturalmente deficitari.
8. I servizi pubblici.
9. Conclusioni.

1. I trasferimenti a favore degli enti locali a carico del bilancio dello Stato.

1.1 Trasferimenti totali - Dati di competenza.

Dalle tabelle allegate si rilevano i dati dei trasferimenti globali posti a carico del bilancio dello Stato per gli esercizi 1995/1997, distinti anche per Ministeri.

I dati complessivi (titoli I + titolo II), registrano per l'esercizio 1996 un importo complessivo di lire 37.723 miliardi, rispetto a lire 33.035 miliardi per l'esercizio successivo, per previsioni definitive di competenza (-12,42%).

Le previsioni definitive di cassa registrano per il 1997 una flessione del 41,44% rispetto all'esercizio precedente.

I pagamenti totali, infine, evidenziano per il 1997 un decremento dell'82,38% (da lire 34.012 miliardi a lire 5991 miliardi).

Gli effetti di contenimento dei trasferimenti, previsto come obiettivo delle direttive di programmazione economico-finanziaria, risulta, pertanto, ampiamente raggiunto sia come previsioni in termini di pagamenti in conto competenza sia, con effetti finanziari ancor più evidenti, in termini di risultati di cassa, anche come conseguenza delle disposizioni restrittive previste dalle manovre di tesoreria, sulle quali si riferirà in prosieguo di relazione.

Per quanto riguarda l'incidenza delle riduzioni ripartita tra spese correnti e spese in conto capitale, le previsioni definitive di competenza evidenziano, nei raffronti per gli esercizi 1996/1997, una flessione più pronunciata per le seconde (-25,7% rispetto a -6% delle spese correnti) mentre per i pagamenti totali si registra un maggior decremento per le spese del titolo I (-53,7%) rispetto ai pagamenti in conto capitale (-79,5%).

Per le previsioni di cassa risulta un notevole decremento per le spese del titolo I (-50,6%) ed uno più contenuto per quelle in conto capitale (-22,1%).

1.2 Trasferimenti con i fondi amministrati dal Ministero dell'interno.

1.2.1 I criteri di determinazione dei trasferimenti.

Il sistema di erogazione dei fondi stanziati sul bilancio del Ministero dell'interno, che costituiscono la parte più cospicua dei trasferimenti a favore degli enti locali e sui quali incide la manovra annuale disposta con la legge finanziaria e con il provvedimento collegato a tale norma, risulta sostanzialmente quello disciplinato dal d.lgs. 30/12/1992, n. 504, che ha razionalizzato la corresponsione dei trasferimenti attraverso fondi relativi alle spese correnti (fondo ordinario, perequativo, consolidato) e fondi pertinenti agli investimenti (fondo nazionale ordinario e fondo nazionale speciale per gli investimenti). Le norme prevedevano, altresì, un criterio perequativo, che doveva riequilibrare le diverse situazioni di disparità sostanziale, attraverso la redistribuzione di una quota (5%) dei contributi per il periodo di sedici anni.

Il sistema di riequilibrio, adottato negli anni 1994 e 1995, non diede risultati apprezzabili e fu posto mano ad una sua riforma, prevista con la delega inserita nella legge 23/12/1996, n. 662 (collegato alla legge finanziaria 1997), che ha dato luogo all'emanazione del d.lgs. 30/6/1997, n. 244 per il riordino dei trasferimenti erariali agli enti locali.

Tale nuovo ordinamento non è stato applicato nell'esercizio 1997, perché collegato alla riforma tributaria degli enti locali, che entrerà in vigore dal 1999; mette conto, peraltro, di riassumere i principi generali adottati per la sua elaborazione.

La base di calcolo dei trasferimenti è costituita dal fabbisogno degli enti, cioè dalle spese effettivamente sostenute, tenuto conto, peraltro, dei servizi indispensabili e di quelli maggiormente diffusi (indicati nella legge delega). Diversi sono i criteri correttivi introdotti per una più precisa individuazione del fabbisogno reale perequato; si ricorre, a tal fine, alla misura del degrado socio-economico degli enti (attraverso l'adozione di indicatori prestabiliti); alla indicizzazione del numero di militari presenti nell'ente rispetto alla popolazione residente; all'incremento della domanda di servizi determinato dall'incremento demografico o alla rigidità dei costi per gli enti a scarso indice demografico.

Per la perequazione degli squilibri della fiscalità locale si è adottato, nelle nuove disposizioni, sostanzialmente il metodo già previsto dal d.lgs. 504/1992, con l'assegnazione di contributi in misura tale da raggiungere l'allineamento al provento medio dei tributi riscossi dagli enti; tali contributi, versati triennialmente, gravano su un apposito fondo di importo predeterminato.

E' stato considerato, altresì, il criterio di premiare lo sforzo di aumento del tasso di copertura del costo dei servizi (incentivo tariffario) e l'efficienza nella riscossione dei tributi rispetto alla base imponibile (incentivo fiscale).

E' stata prevista altresì l'istituzione di un apposito fondo incentivante per incoraggiare la gestione associata dei servizi nei comuni di ridotte dimensioni, che costituiscono, numericamente, una quota rilevante del totale degli enti.

Per quanto riguarda i fondi destinati agli investimenti il nuovo sistema non presenta innovazioni sostanziali, articolandosi attraverso un fondo nazionale ordinario ed un fondo nazionale speciale per gli investimenti.

Come già riferito, i nuovi criteri per l'attribuzione dei trasferimenti agli enti locali non hanno ricevuto applicazione per l'esercizio 1997, per il quale ha disposto la legge 23/12/1996, n. 662 (collegato alla legge finanziaria 1997).

Sostanzialmente i trasferimenti sono stati determinati sulla base degli importi previsti per l'esercizio 1996, attraverso modificazioni in diminuzione (-506,100 miliardi di lire per il fondo perequativo per la fiscalità locale) od in aumento (incremento del fondo ordinario per comuni, province e comunità montane per circa 508 miliardi di lire); è stato, inoltre, previsto un contributo aggiuntivo di lire 180 miliardi a favore dei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti per compensare le perdite derivanti dal nuovo sistema di Tesoreria.

E' tuttora incerta, inoltre, la questione relativa all'attribuzione del contributo di lire 105 miliardi anche per l'anno 1997, a fronte della riduzione dei trasferimenti per pari importo, già operata nell'esercizio precedente (è in corso, al riguardo, una richiesta di parere al Consiglio di Stato).

Il contributo per il fondo nazionale per gli investimenti, inizialmente previsto in lire 400 miliardi, è stato ridotto a lire 175 miliardi con il d.l. 20/6/1996, n. 323, convertito con legge 8/8/1996, n. 425.

Con l'art. 49 della legge 27/12/1997, n. 449 (legge finanziaria 1998) è stato provveduto, fra l'altro, all'assegnazione dei proventi della casa da gioco di Campione d'Italia per l'anno 1997.

1.2.2. L'entità dei trasferimenti.

Dalle allegate tabelle (fonte: Ministero dell'interno - Direzione Centrale per la finanza locale) si rilevano i dati contabili relativi alla gestione dei fondi stanziati sui capitoli di parte corrente (cap. 1601: fondo ordinario; cap. 1602: fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale; cap. 1603: fondo consolidato; cap. 1610: fondo per le nuove province) e per la parte del titolo II delle spese (cap. 7231: proventi dalla Casa da gioco di Campione d'Italia; cap. 7232: fondo sviluppo investimenti di comuni e province; cap. 7233: fondo sviluppo investimenti comunità montane; cap. 7235: fondo nazionale speciale per gli investimenti; cap. 7236: fondo nazionale ordinario per gli investimenti; cap. 7237: contributo straordinario al Comune di Napoli).

Nel complesso, per quanto riguarda i fondi parte corrente, le previsioni definitive di competenza hanno registrato per l'esercizio 1997 uno stanziamento di lire 23.369 miliardi (+2,41% rispetto all'esercizio precedente). Ben diversi sono i risultati relativi alle somme erogate a favore degli enti; nel 1997, infatti, esse ammontano a lire 3507 miliardi (-84,56% rispetto all'esercizio precedente, in cui i pagamenti erano stati di lire 22.714 miliardi). Corrispondentemente sono notevolmente aumentati, nel 1997, i residui sulle somme impegnate.

Il fenomeno rilevato è conseguenza del nuovo sistema di tesoreria unica, di cui sarà detto più estesamente in seguito.

Ad analoghe considerazioni si perviene se si analizzano i dati relativi agli stanziamenti ed ai pagamenti per il titolo II di bilancio.

Le previsioni definitive di competenza ammontano per tale parte, per l'esercizio 1997, a lire 7.490 miliardi (-14,73% rispetto all'esercizio precedente); i pagamenti, per l'esercizio 1997, registrano un importo di lire 455 miliardi (-94,38% rispetto all'esercizio precedente); corrispondentemente alla forte flessione dei pagamenti in conto competenza è aumentato l'importo dei residui nell'esercizio 1997 rispetto a quello precedente.

L'analisi dei dati esposti evidenzia innanzitutto un incremento, contenuto, degli stanziamenti correnti (+2,41%) negli esercizi 1996/1997 mentre gli stanziamenti per investimenti subiscono una flessione accentuata (-14,73%); è questa una conferma del carattere

di rigidità nelle spese per trasferimenti a favore degli enti locali, la cui riduzione grava prevalentemente sulla parte in conto capitale, stante la difficile riducibilità dei fondi destinati a spese di funzionamento.

Se si considerano, poi, i dati relativi ai pagamenti ed ai residui si devono richiamare gli effetti della nuova politica di Tesoreria, della quale ci si occuperà nel paragrafo successivo.

Per le spese correnti si segnala che con D.P.C.M. del 22/1/1997 è stata autorizzata la sottoscrizione del nuovo contratto collettivo nazionale per il personale con qualifica dirigenziale degli enti locali, che prevede nuovi benefici economici per la categoria con decorrenza 1° gennaio e 1° dicembre 1996 per incrementi contrattuali e stipendio tabellare e dal 1/1/1997 per rideterminazione della retribuzione di posizione. Per quanto riguarda analisi e considerazioni sugli aspetti giuridici e sugli effetti economici delle nuove disposizioni si rinvia al referto delle Sezioni riunite di questa Corte sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994/1996.

2. Le disposizioni sulla Tesoreria unica.

2.1. Il nuovo ordinamento.

Nel quadro della politica generale di contenimento del fabbisogno finanziario e di razionalizzazione dell'utilizzo delle giacenze di Tesoreria, sono state emanate apposite norme, con le quali si è disciplinato il regime di estensione della Tesoreria unica e la misura dei pagamenti e dei prelievi a favore degli enti, che dispongono di fondi accreditati sui conti di Tesoreria.

Con la legge 23/12/1996, n. 662 sono stati assoggettati al sistema di tesoreria unica anche gli enti locali con popolazione inferiore a 5000 abitanti; a tali enti è stato attribuito, in via transitoria, un contributo di lire 180 miliardi, pari al 6% delle disponibilità liquide presenti al 31/12/1996.

La norma ha, inoltre, limitato la possibilità dei pagamenti a favore degli enti locali, subordinandola alla riduzione delle giacenze disponibili in tesoreria al limite del 20% di quelle sussistenti ad inizio esercizio.

Con il successivo d.l. 31/12/1996, n. 669, convertito dalla legge 28/2/1997, n. 30, che ha introdotto in via generale misure per il blocco parziale degli impegni ed il monitoraggio dei flussi di spesa per gli enti locali, è stata disciplinata la nuova cadenza quadrimestrale di erogazione dei fondi da parte del Ministero dell'interno e i criteri di concessione delle anticipazioni da parte delle sezioni di tesoreria, con il successivo ripiano da parte dello stesso Ministero.

La materia, che si è rivelata di complessa applicazione per talune fattispecie particolari (presenza di autorizzazioni di cassa su capitoli con dotazione inferiore alla massa spendibile, utilizzo dei fondi a destinazione vincolata, criteri di erogazione del contributo a favore degli enti con popolazione inferiore a 5000 abitanti), è stata oggetto di numerose circolari esplicative emanate dal Ministero del Tesoro e dal Ministero dell'interno.

Da un primo monitoraggio effettuato dal Ministero del Tesoro, al fine di controllare il rispetto del limite generale delle erogazioni presso la Tesoreria unica, in misura non superiore al tasso di inflazione programmato per l'esercizio 1997, è risultato che mentre per le entrate a favore degli enti locali si è registrato in tale esercizio un decremento rispetto agli importi relativi all'anno precedente, per le uscite di tesoreria è stato superato il tasso predetto sia per i comuni che per le province e le comunità montane.

Il diverso problema dell'attivazione del limite del 20% per i trasferimenti e le conseguenti anticipazioni, deve essere analizzato con riferimento alle risultanze della situazione di cassa al 31/12/1997.