

(segue) **Tabella 5**

COMPARTI	1996	1997	1998	Variazioni %	
				1997/1996	1998/1997
SANITA'	45.138	51.083	51.800	13,17	1,40
Livelli	35.606	38.735	39.280	8,79	1,41
Dirigenti	66.185	79.206	80.320	19,67	1,41
Medici e veterinari	89.456	107.690	109.190	20,38	1,39
Altro personale					
RICERCA	52.190	55.276	56.050	5,91	1,40
Livelli	42.420	47.034	47.690	10,88	1,39
Dirigenti amministrativi	96.169	107.558	109.070	11,84	1,41
Ricercatori	69.050	68.406	69.370	-0,93	1,41
Tecnologi	67.795	66.923	67.850	-1,29	1,39
Altro personale					
ENTI PUBBL. NON ECON.	47.578	51.909	52.640	9,10	1,41
Livelli	44.693	48.638	49.320	8,83	1,40
Dirigenti	106.691	120.147	121.830	12,61	1,40
Dirigenti generali	140.324	188.608	191.250	34,41	1,40
Professionisti	110.745	116.041	117.700	4,78	1,43
Altro personale					
REGIONI ED ENTI LOCALI	33.979	35.848	36.360	5,50	1,43
Livelli	32.983	34.780	35.280	5,45	1,44
Dirigenti	77.846	89.874	91.150	15,45	1,42
Altro personale					
REGIONI	40.584	42.826	43.430	5,52	1,41
Livelli	37.025	38.753	39.300	4,67	1,41
Dirigenti	78.533	91.926	93.210	17,05	1,40
Altro personale					
PROVINCE	64.691	65.045	62.365	0,55	-4,12
Livelli	31.455	33.239	33.715	5,67	1,43
Dirigenti	77.972	90.071	91.350	15,52	1,42
Altro personale					
COMUNI	32.948	34.932	35.430	6,02	1,43
Livelli	32.476	34.385	34.880	5,88	1,44
Dirigenti	76.884	87.625	88.850	13,97	1,40
Altro personale					
SEGRET. COMUN. E PROVIN.	70.774	77.391	78.480	9,35	1,41
TOTALE SETTORE PUBBL.	41.693	45.289	45.930	8,62	1,42
TOTALE	41.306	44.155	44.790	6,90	1,44

Fonte: Ministero del tesoro-rgs, Bollettino RGS, Monitoraggio del personale del pubblico impiego, 4° trimestre 1998, Roma, 1999.

Capitolo VIII

Attività contrattuale

- Sommario: **1. Considerazioni generali:** 1.1 *L'evoluzione del quadro normativo*; 1.2 *I risultati del controllo esercitato*; 1.3 *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 e nel conto economico delle amministrazioni pubbliche*.
3. La programmazione nell'attività contrattuale.
4. La progettazione.
5. Il rispetto delle regole di concorrenza.

1. Considerazioni generali.*1.1 L'evoluzione del quadro normativo.*

Sul piano dell'assetto normativo, gli ultimi mesi del 1998 sono stati caratterizzati dalle rilevanti innovazioni introdotte prima in materia di pubbliche forniture dal d. lgs. 20 ottobre 1998, n. 402¹, e subito dopo nel settore dei lavori pubblici dalla legge 18 novembre 1998, n. 415², cosiddetta «Merloni-ter», la quale ha apportato modifiche di rilievo alla legge-quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109³.

La nuova disciplina in materia di pubbliche forniture è recata dal richiamato d. lgs. n. 402/1998, che - in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi dell'art. 1 della legge comunitaria 24 aprile 1998, n. 128 - traspone nell'ordinamento le direttive n. 93/36/Cee del 14 luglio 1993 e n. 97/52/Cee del 18 ottobre 1997. Tale ultima direttiva costituisce espressione della tendenza alla standardizzazione delle procedure di gara all'interno delle tre aree corrispondenti alla nomenclatura comunitaria (appalti di lavori pubblici; appalti di forniture; appalti di servizi, avuto anche riguardo alle concessioni di servizi o affidamenti, a qualsiasi titolo, a società a partecipazione pubblica), che rappresenta 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

¹ Pubblicato nella G.U. 24 novembre 1998, n. 275.

² Pubblicata nella G.U. 4 dicembre 1998, n. 284, Suppl. ord. n. 199/L.

³ La legge n. 109/1994 è stata modificata dal decreto - legge 3 aprile 1995, n. 101, convertito, con modificazioni, nella legge 2 giugno 1995, n. 216, nonché dalle leggi 28 dicembre 1995, n. 549, 15 maggio 1997, n. 127, e 16 giugno 1998, n. 191.

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.

Due riunioni, tenutesi nel novembre e dicembre 1998, hanno avuto ad oggetto l'approvazione del rapporto sull'attività svolta dal Gruppo di Lavoro che è stato presentato in dicembre al Consiglio dei ministri OMC. E'

regole di aggiudicazione degli appalti in vigore nella Unione 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 direttive nn. 90/531 e 93/38 (settori speciali: acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni), recepite con il d. lgs. n. 158 del 17 marzo 1995.

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 CE 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 nazionali⁵.

I principali contenuti del provvedimento di recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano riguardano principalmente le nuove soglie di applicazione, che scendono da circa 400 a circa 264 milioni⁶, l'ambito soggettivo di applicazione⁷, la pubblicità ed i termini⁸, le procedure

previsto che la Conferenza ministeriale fissata per il dicembre 1999 si esprima in ordine all'inclusione o meno, e in quali termini, delle tematiche di concorrenza nell'ambito del prossimo *round* di negoziati OMC. Una non perfetta convergenza di posizioni è emersa nel corso della discussione intesa a raggiungere un accordo sulle raccomandazioni da adottare sul proseguimento dei lavori del Gruppo. Le raccomandazioni adottate rappresentano un compromesso tra le varie posizioni, e contengono il riferimento esplicito ad una maggiore concentrazione dell'attività su tematiche inerenti alla politica della concorrenza.

⁵ Detta direttiva ha introdotto 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 mld.

⁶ Com'è noto, la direttiva n. 97/52 ha introdotto talune modifiche alle tre direttive in materia di appalti pubblici (n. 93/36, n. 93/37 e n. 92/50 del 18 giugno 1992 in tema di appalti pubblici di servizi), al fine di scopo di adeguare la disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici all'accordo concluso a Marrakech il 15 aprile 1994. In conformità a quanto disposto dalla direttiva n. 97/52, è stata rideterminata la soglia di applicazione del d. lgs. n. 358/1992: essa viene espressa in diritti speciali di prelievo (DSP), con la previsione della loro duplice conversione in Ecu e nelle monete nazionali. Resta ferma la configurazione di soglie differenziate a seconda che si tratti di forniture di competenza delle amministrazioni centrali dello Stato, ovvero di altri soggetti ricompresi nella sfera di operatività del decreto. Per le prime, le disposizioni del d. lgs. n. 358/1992 si applicano a tutti gli affidamenti di forniture il cui importo, al netto dell'Iva e compresi gli eventuali relativi lavori di installazione, sia pari o superiore al controvalore in Ecu di 130.000 DSP. Per le altre amministrazioni aggiudicatrici, tale soglia è elevata a 200.000 DSP. Una parziale deroga è stabilita per gli appalti di competenza del Ministero della difesa, per il quale il limite di 130.000 DSP opera soltanto in relazione a forniture aventi ad oggetto i beni specificati nell'allegato 2.

⁷ Attraverso la completa riformulazione del comma 3 dell'art. 1, viene ridefinito l'ambito soggettivo di applicazione del d. lgs. n. 358/1992, che comprende così: a) le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti pubblici territoriali ed i loro consorzi o associazioni, gli altri enti non economici; b) gli organismi di diritto pubblico. La disposizione richiama la nozione di organismo di diritto pubblico, il cui elenco è contenuto nell'allegato in esso sono comprese sia tipologie di soggetti già in precedenza considerati, sia un ulteriore novero (non tassativo) di organismi (quali la società Stretto di Messina S.p.a., concessionaria dello Stato, nonché le aziende speciali, istituzioni o società per azioni a capitale pubblico o privato costituite ai sensi dell'art.22 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e dell'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498).

⁸ In ordine alla pubblicità delle gare ed ai termini minimi per la ricezione delle offerte e domande di partecipazione, la nuova disciplina, agli art. 5, 6 e 7, stabilisce che i settori di prodotti di cui le amministrazioni aggiudicatrici debbono dare adeguata pubblicità con il bando di gara indicativo sono definiti assumendo a riferimento le voci della nomenclatura «Classificazione dei prodotti associati alle attività» (Cpa), contenuta nel regolamento Cee n. 3696/93

di scelta del contraente⁹, le modalità di presentazione delle offerte¹⁰, l'introduzione della disciplina del subappalto e le offerte anomale¹¹. La disciplina dettata non si limita, peraltro, al solo recepimento della normativa comunitaria, né a quella parte di essa che indipendentemente dalla trasposizione avrebbe potuto considerarsi immediatamente applicabile per non lasciare al Governo spazi di apprezzamento discrezionale, ma contiene anche specifiche disposizioni che non trovano corrispondenza nelle direttive comunitarie, quali a titolo esemplificativo, quelle riguardanti le offerte anomale ed il subappalto.

E' interessante notare come le modifiche introdotte dal d. lgs. n. 402 del 1998 portino la disciplina in materia di forniture, accentuando l'indirizzo comunitario, a coincidere quasi totalmente con quella recata dal d. lgs. 17 marzo 1995, n. 157, in tema di servizi.

Con l'approvazione delle modifiche alla legge 109/94 sui lavori pubblici è stata ultimata la costruzione degli elementi necessari per completare finalmente il quadro di una riforma, il cui lungo iter si è iniziato nel 1992.

La legge introduce significative innovazioni, con una vasta gamma è compresa tra l'adozione di nuovi istituti e l'inserimento di opportune integrazioni di carattere tecnico.

Il nuovo contesto normativo contiene elementi di novità nell'adozione dei criteri che presidiano la delimitazione del campo oggettivo di applicazione¹², presenta un'articolazione

del Consiglio, e che analogamente a quanto già previsto per gli appalti di lavori e servizi, le amministrazioni, nel caso in cui abbiano adempiuto agli obblighi di preinformazione, possano fruire di termini abbreviati per la ricezione delle offerte.

⁹ Con la novella introdotta dal d. lgs. n. 358/1992, viene meno la gerarchia nell'ambito delle procedure di scelta del contraente che privilegiava il pubblico incanto rispetto alla licitazione privata e all'appalto concorso, ammessi soltanto in presenza di casi determinati. In aderenza alla direttiva n. 93/36, il d. lgs. n. 402/1992 ha operato una sorta di equiparazione tra dette procedure, a ciascuna delle quali può farsi indifferentemente ricorso.

Resta eccezionale l'utilizzo della trattativa privata, che l'art. 9 qualifica come la procedura negoziata in cui l'amministrazione aggiudicatrice consulta i fornitori di propria scelta e negozia con uno o più di essi i termini del contratto. Per effetto delle modifiche introdotte, il ricorso a detta procedura è, tra l'altro, ammesso nell'ipotesi in cui, in esito ad una procedura concorsuale in precedenza esperita, siano pervenute offerte irregolari ovvero inaccettabili, in quanto presentate da soggetti privi dei necessari requisiti di idoneità morale, tecnica ed economico-finanziaria, incomplete in alcuni elementi ovvero eccessivamente basse.

¹⁰ Il d. lgs. prevede come forme ordinarie di presentazione la consegna diretta ed il servizio postale; le amministrazioni aggiudicatrici possano inoltre consentire ulteriori modalità di presentazione, fermo restando, nel rispetto di esigenze di trasparenza, che le offerte includano tutte le informazioni necessarie a consentire la loro valutazione; che ne venga assicurata la riservatezza; che, se necessario, vengano confermate per iscritto o mediante invio di copia autenticata; che vengano aperte dopo la scadenza del termine fissato per la loro presentazione.

¹¹ Si tratta di una norma specifica dell'ordinamento italiano che predetermina la soglia di anomalia delle offerte quando il ribasso supera di un quinto la media dei ribassi delle offerte ammesse, calcolata senza tener conto di quelle in aumento.

¹² Innanzitutto, per quel che concerne i rapporti tra la normativa regionale e la legge quadro, l'art. 1, comma 2, della nuova legge, in considerazione della sentenza della Corte costituzionale 7 novembre 1995, n. 482, chiarisce che, per la disciplina delle opere e dei lavori pubblici di competenza delle regioni, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale soltanto i principi desumibili dalle disposizioni della legge e non le singole norme. L'art. 2, comma 1, viene, inoltre, a modificare radicalmente la precedente impostazione, che considerava lavori pubblici le attività elencate, con esclusione di quelle ricadenti nell'ambito di applicazione della normativa nazionale di recepimento della direttiva 92/50/Cee del Consiglio del 18 giugno 1992, non disponendo più tale esclusione.

Nuova è anche, nella seconda parte del citato art. 2, comma 1, la disciplina dei contratti misti di lavori, forniture e servizi e dei contratti di forniture o di servizi quando comprendano lavori accessori. Per dette tipologie, per le quali è stabilito che si applica la legge quadro qualora i lavori assumano rilievo economico superiore al 50 per cento, risulta dunque abbandonato il criterio funzionale, secondo il quale un contratto comprensivo di più prestazioni è connotato dalla prestazione che assolve alla funzione principale e non da quella accessoria.

In ordine alla concessione di lavori pubblici, l'istituto, in armonia con la normativa comunitaria, è confermato come fattispecie contrattuale. Esso ha ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva dei lavori pubblici od anche di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché, come già previsto nella legge-quadro, la loro gestione funzionale ed economica. Il contributo, nella misura massima del 50% rispetto all'importo totale dei lavori, che il concedente corrisponde al concessionario per assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione viene previsto non solo nel caso siano stabiliti nella gestione dell'opera prezzi o

maggiormente flessibile in relazione all'ambito dei soggetti obbligati al rispetto della legge, che risulta decisamente ampliato¹³, arricchisce il disegno organizzativo delineando i compiti e la struttura dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici¹⁴, migliora le misure di semplificazione eliminando la figura del coordinatore unico¹⁵, rafforza la disciplina della programmazione introducendo il principio della programmazione triennale ed il divieto di opere in essa non comprese e detta principi guida del sistema di qualificazione delle imprese¹⁶. Introduce, allo stesso tempo, nuove modalità di realizzazione dei lavori pubblici tali da consentire anche un maggiore afflusso di capitali privati al settore. In tale ottica va vista, infatti, la disciplina sul *project financing* che fissa due diverse modalità di coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione di infrastrutture: la prima ad iniziativa della pubblica amministrazione, la seconda ad iniziativa di soggetti privati (c.d. promotori).

Una delle prime problematiche che ha posto la nuova normativa riguarda il regime temporale di applicazione: è previsto, infatti, dall'art. 3 della legge-quadro che la riforma della materia verrà completata con l'entrata in vigore del regolamento e del nuovo capitolato

tariffe amministrati o controllati, ma anche prezzi «predeterminati». Prevede, infine, il comma 2 - bis dell'art. 19 che la durata della concessione non possa essere superiore a trenta anni.

¹³ La legge "Merloni-ter" ha introdotto nuovi soggetti nell'ambito di quelli inclusi alla lett. b), come le aziende speciali ed i consorzi di cui agli articoli 23 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le società miste a prevalente capitale pubblico (art. 22 della stessa legge n. 142/1990) e quelle a prevalente capitale privato (art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498).

¹⁴ La definitiva istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici lascia immutato il quadro delineato dalla legge n. 109/1994 e successive modificazioni, che resta disegnato come un organo collegiale, operante in piena autonomia ed indipendenza di giudizio, composto da cinque membri nominati con determinazione adottata d'intesa dai presidenti di Camera e Senato e con la finalità di garantire l'osservanza dei principi di correttezza, trasparenza, tempestività, efficienza ed efficacia nonché di concorrenza e di qualità dei lavori.

Le integrazioni introdotte riguardano, invece, i compiti di tale struttura, cui sono ora attribuiti funzioni di vigilanza (art. 4, comma 4, lett. a, b ed i), di accertamento (lett. c), consultive e propositive (lett. d, e ed f), nonché sanzionatorie (lett. h). Altre novità riguardano poi l'apposizione di un termine per il pagamento delle sanzioni e la possibilità di adire, nel termine di trenta giorni, il giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, avverso i provvedimenti emessi dall'Autorità. Circa i profili organizzativi, è previsto che siano costituiti ed operino alle dipendenze dell'Autorità una segreteria tecnica, un servizio ispettivo, nonché l'Osservatorio dei lavori pubblici, la cui articolazione periferica, in armonia con i principi cui si ispira il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, è ora prevista presso le regioni e province autonome anziché presso i provveditorati alle opere pubbliche del Ministero dei lavori pubblici.

¹⁵ La figura del coordinatore unico, introdotta allo scopo di individuare un unico soggetto cui imputare la formazione del programma dei lavori pubblici evitando in tal modo di scindere le fasi della programmazione dei lavori, della progettazione e dell'attuazione dell'intervento, aveva determinato, com'è noto, difficoltà applicative specie in relazione all'altra distinta figura del responsabile del procedimento. La nuova formulazione dell'art. 7 della legge-quadro prevede ora che le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici economici e non, gli enti e le amministrazioni locali, le loro associazioni e consorzi, nonché gli organismi di diritto pubblico nominino un responsabile del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento compreso nel programma triennale dei lavori. La norma rinvia, inoltre, al regolamento la concreta individuazione delle condizioni in cui è previsto che il responsabile del procedimento, in relazione all'importo e alla tipologia dei lavori, possa coincidere con il progettista ovvero con il direttore dei lavori. L'operatività della disposizione è dunque subordinata all'entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 3 della legge-quadro.

¹⁶ L'art. 4 della legge Merloni - ter ha sostituito l'art. 14 della legge-quadro, introducendo il concetto di programma triennale inteso come "momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione" di bisogni che i soggetti interessati "predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari". E' anche regolato il punto di rilievo costituito dal collegamento tra programmazione e finanziamento privato per la realizzazione di opere pubbliche: si prevede, al riguardo, che all'interno del programma triennale, in aggiunta agli interventi a carattere manutentivo ovvero di recupero del patrimonio e di completamento di lavori avviati, venga attribuita priorità alle opere che per loro caratteristica sono suscettibili di essere realizzate con l'apporto in misura prevalente di capitale privato.

La disciplina in tal modo introdotta sembra rispondere meglio al concetto di programmazione degli appalti adottato in sede comunitaria (art. 109E - 109M del Trattato di Maastricht) ed allo stesso orientamento della Corte costituzionale che ha ritenuto la programmazione stessa necessaria per un'efficace amministrazione del comparto dei lavori pubblici e per l'effettiva esecuzione delle opere pubbliche in tempi ed a costi certi e prefissati (Corte cost., 7 novembre 1995, n. 482).

generale d'appalto e che quest'ultimo sarà applicabile ai soli lavori affidati dai soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lett. a), e, cioè amministrazioni, enti pubblici, organismi di diritto pubblico ecc..

L'art. 3 della legge quadro stabilisce che il regolamento sia adottato dal Governo entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 415/1998 ed entri in vigore tre mesi dopo la sua pubblicazione e che il nuovo capitolato generale d'appalto entri in vigore contestualmente al regolamento.

Sempre alla fine del 1998, rilevanti innovazioni, specifiche per l'amministrazione della difesa, sono state introdotte nella materia contrattuale a mezzo del d. lgs. 28 dicembre 1998, n. 496, attuativo della delega di cui all'art. 54, comma 16, del provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449).

Com'è più dettagliatamente illustrato nella parte della presente relazione dedicata al Ministero della difesa, al paragrafo 7, il provvedimento ora richiamato investe l'intero ambito delle procedure contrattuali riguardanti il comparto della difesa ed è rivolto anche a risolvere questioni che avevano formato oggetto dell'attenzione della Corte, in particolare, nella relazione al Parlamento dello scorso anno.

Oltre alla radicale modifica del sistema consultivo preesistente, del quale la Corte aveva rilevato l'estrema complessità¹⁷, viene infatti operata una riconduzione, anche per la difesa, alla naturale disciplina dei contratti di forniture, superando una figura, come quella dei "contratti aperti", riguardanti prestazioni di manutenzione, riparazione e/o revisione di aeromobili o di altri mezzi militari e per i quali si continuava a riscontrare, nonostante le osservazioni della Corte e le indicazioni del Consiglio di Stato, la tendenza a superare la misura del 10% nella quota «non programmata»¹⁸.

1.2 I risultati del controllo esercitato.

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 segni di miglioramento nel governo dell'azione in materia - 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, nonché al rispetto delle regole della concorrenza e del mercato.

Nell'attesa che le recenti modifiche apportate al contesto normativo producano i previsti effetti positivi, vanno comunque apprezzate le crescenti iniziative assunte dall'Amministrazione e, in specie, dal Ministero dei lavori pubblici, intese ad accogliere le indicazioni provenienti dall'esercizio del controllo esterno di gestione, utilizzando il suo potenziale collaborativo.

Nel richiamare pertanto le osservazioni formulate nei precedenti referti sul rendiconto generale dello Stato, al fine di consentire l'adozione di sempre più calibrate ed incisive misure correttive, si riassumono di seguito alcune delle principali cause delle rilevate anomalie, le quali sembrano ancora in larga parte essenzialmente legate:

¹⁷ Viene infatti istituito un comitato consultivo in sostituzione dei preesistenti, collegati a leggi specifiche, che esprime parere sui progetti di contratto derivanti da accordi di cooperazione internazionale in materia di armamenti e su quelli attuativi di programmi approvati con legge o con decreto del Ministro della difesa. Inoltre non è più previsto il parere del Consiglio superiore delle Forze Armate, sui progetti di contratto, che veniva reso nei casi in cui era prescritto il parere del Consiglio di Stato, ora non più obbligatorio ai sensi dell'art. 17, comma 26 della legge n. 127 del 1997.

¹⁸ La nuova regolamentazione introdotta dal d. lgs. n. 496 del 1998 prevede che si possa far fronte, per i contratti di manutenzione e riparazione di sistemi d'arma ed "apparecchiature funzionalmente correlate" ad ulteriori particolari prestazioni e forniture di materiali da eseguire per soddisfare necessità urgenti ed imprevedibili, ricorrendo all'esperimento del quinto dell'importo contrattuale.

a) ad una non ancora adeguata struttura tecnica ed organizzativa, che andrebbe ulteriormente potenziata, anche in termini di risorse umane a più elevata professionalità, utilizzando esperienze "pilota" presso i comparti più avanzati dell'Amministrazione;

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) 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;

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

e) alla sopravvivenza di normative speciali antecedenti la legge n. 109 del 1994 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.

1.3 Brevi note metodologiche.

La disamina relativa all'attività contrattuale muove come di consueto dalle risultanze del controllo esercitato dalla Sezione controllo Stato. Nelle precedenti relazioni 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 riconoscitivo delle problematiche legate sia al rispetto dei principi posti in materia dalla disciplina comunitaria e nazionale in tema di libera concorrenza e trasparenza, sia alla corrispondenza dell'attività amministrativa a corretti criteri di efficienza ed efficacia.

L'adozione di forme di controllo gestorio, 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 interventi, ha consentito, infatti, una visione globale che, superando il mero dato formale, ha permesso valutazioni di opportunità, convenienza, tempestività, correttezza dell'azione amministrativa e inoltre, in materia di opere pubbliche, di verifica del rispetto delle norme comunitarie, della concorrenza nei pubblici appalti e della trasparenza, assurti a rango di principi fondamentali per l'attività amministrativa per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 109 del 1994.

Gran parte delle fattispecie emerse dalle prime analisi 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 deliberate dalla 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, deliberata dalla Sezione del controllo in data 18 giugno 1998, è stata 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 stato 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; 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 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 deliberata dalla Sezione del controllo in data 10 giugno 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.

I nuovi moduli di verifica gestoria in attuazione della legge n. 20 del 1994 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.

Una terza relazione riferita ad una indagine intersettoriale sulla gestione dei contratti di servizi per gli anni 1994-97 - deliberata dal competente Collegio della Sezione del controllo in data 19 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.

2. I dati di consuntivo.

2.1 Gli impegni.

Dai dati di consuntivo per il 1998 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 35.234 mld, di cui 6.903 mld - pari al 19,59% - hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dei due esercizi precedenti (31.479 mld nel 1996, di cui 5.767 mld - pari al 18,32% - hanno riguardato spese in conto capitale, e 29.068 mld nel 1997, di cui 5.279 mld - pari al 18,16% - hanno riguardato spese in conto capitale) si rileva un forte aumento (+6.166 rispetto al 1997 e +3.755 rispetto al 1996) della spesa globale, che dal 1994 aveva evidenziato una diminuzione costante.

2.2 I pagamenti.

Lo stesso fenomeno si riscontra anche in termini di pagamenti sulla massa spendibile (cfr. tabelle B, C, D), perché ad un forte aumento della erogazione per acquisto di beni e servizi (da 20.801 mld a 25.829 mld) pari a 24,17% corrisponde un incremento delle somme pagate per investimenti diretti: queste salgono da 3.469 mld a 4.882 (40,73%) per la cat. X e da 922 mld a 1.119 mld (21,37%) per la cat. XI.

L'andamento dei pagamenti riflette la situazione delle due ultime categorie complessivamente considerate rispetto alla massa spendibile. A fronte di una riduzione di quest'ultima, che passa da 19.034 mld nel 1997 a 20.179 mld nel 1998 (+1.145 mld), mentre il rapporto percentuale delle somme pagate (6.001 mld) rispetto a quelle disponibili si attesta al 29,74, con un incremento del 6,67% sull'esercizio precedente (23,07%), sono appunto i pagamenti della categoria XI a registrare il rapporto più favorevole con la massa spendibile (31,26%).

2.3 I residui.

I residui relativi agli investimenti diretti segnano una tendenza complessiva alla riduzione (da 12.834 a 12.479), contraendosi nella cat. X da 10.764 mld ad 10.256 mld (-4,72%) e salendo nella cat. XI da 2.070 mld a 2.233 mld (+7,39%).

Le economie, infine, la cui crescita nel 1995 aveva superato per la cat. X i 1.100 mld, con un aumento di due volte e mezzo rispetto all'esercizio precedente, e per la cat. XI aveva sfiorato i 440 mld, superando di quasi cinque volte il dato del 1994 (76 mld), e che per il 1998 si erano attestate su importi consistenti, pari, rispettivamente, a 1.601 mld e a 207 mld, nel 1998 si sono mantenute in 1.462 mld per la categoria X e in 227 mld per la categoria XI.

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. B) l'ammontare dei pagamenti (25.829 mld, a fronte di 20.801 mld nel 1997) è pari al 54,04% della massa spendibile (47.794, a fronte di 43.237 mld nell'esercizio precedente), con un sensibile incremento nei confronti del corrispondente dato del 1997 (48,11%).

Aumentano, inoltre, i residui, che al termine dell'esercizio passano da 17.911 mld a 19.741 mld (+10,22%), mentre si riducono le economie, che passano da 4.525 mld a 2.224 mld.

2.4 Gli investimenti diretti dello Stato e nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Le somme impegnate dalle Amministrazioni dello Stato sulla competenza 1998 per investimenti diretti (titolo II - cat. X e XI) si sono attestate a 6.903 mld, facendo registrare un aumento complessivo del 30,76% rispetto all'esercizio precedente (5.279 mld).

Alla fine del 1998 le spese per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto 48.843 mld, con un incremento del 10,5% rispetto al 1997. Ai segni di ripresa che avevano caratterizzato gli ultimi due anni e che avevano interessato specialmente gli Enti locali ha fatto seguito un deciso rafforzamento di quasi tutti gli enti che formano il comparto. Le spese delle amministrazioni centrali hanno registrato complessivamente un incremento del 13,3%: tra queste, si colloca la decisa accelerazione dell'attività di spesa da parte dello Stato, mentre l'ANAS ha manifestato un andamento più contenuto dopo la robusta espansione registrata nell'esercizio precedente.

Gli Enti locali, che hanno continuato a rivelarsi un elemento fortemente dinamico, realizzando oltre il 76% dell'ammontare complessivo degli investimenti, hanno fatto segnare un incremento del 10%, inferiore peraltro a quello dell'ultimo biennio. Hanno contribuito a tale aumento soprattutto i Comuni, le Province, le Aziende sanitarie locali e le Aziende ospedaliere, mentre si è mantenuta stazionaria la spesa per investimenti delle Regioni. Gli Enti previdenziali segnano invece una stasi dell'attività, dovuta anche alla limitazione di nuovi investimenti introdotta dalla normativa in materia di dismissioni del patrimonio immobiliare.

In dettaglio, le spese della pubblica amministrazione per investimenti pubblici, risultano dal seguente prospetto¹⁹:

	1997	1998	variazione %
<i>Amministrazioni centrali</i>	9.309	10.544	13,3
Stato	5.753	6.823	18,6
ANAS	2.905	3.082	6,1
Altri enti centrali	651	639	-1,8
<i>Amministrazioni locali</i>	33.850	37.251	10,0
Regioni	4.606	4.661	1,2
Province e Comuni	23.256	25.918	11,4
Az. sanitarie loc. e ospedaliere	2.217	2.794	26,0
Altri enti amm. locale	3.771	3.878	2,8
Enti previdenza	1.050	1.048	-0,2
TOTALE	44.209	48.843	10,5

Per quel che concerne l'attività di investimento dello Stato, essa nel corso del 1998 ha fatto registrare una decisa accelerazione: i pagamenti per investimenti diretti hanno superato i 6.800 mld, con un incremento del 18,6% rispetto al 1997. Dette erogazioni si riferiscono per circa il 70% ad investimenti immobiliari nel settore delle opere pubbliche e per il restante 30% all'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature scientifiche.

Nell'ambito del comparto del Ministero dei lavori pubblici i pagamenti per investimenti diretti, senza tener conto di quelli relativi alle opere di difesa del suolo disposti in base alla legge n. 183 del 1989 ed accreditati direttamente alle Autorità di bacino ed alle Amministrazioni regionali in conformità al disposto del d.P.C.M. 1° marzo 1991, ammontano a circa 1.600 mld, pari al 24% della spesa complessiva per investimenti dello Stato e al 33% delle erogazioni destinate alla realizzazione di opere pubbliche nel medesimo settore.

Il 55% dei pagamenti complessivi, pari a circa 880 mld, ha riguardato il settore dell'edilizia pubblica, soprattutto il completamento delle iniziative relative all'ex intervento nel Mezzogiorno, gli interventi infrastrutturali nelle aree depresse nonché il comparto dell'edilizia degli istituti di prevenzione e pena, rispettivamente per 536, 99 e 145 mld.

Nel settore delle opere idrauliche e di difesa del suolo, per circa 366 mld sono stati corrisposti essenzialmente per la costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche di competenza statale, alla realizzazione di interventi nelle aree depresse nonché colpite da eventi alluvionali. Nell'ambito delle opere marittime, i pagamenti, pari ad oltre 190 mld, hanno riguardato per la quasi totalità costruzioni di opere portuali a cura dello Stato.

Nella parte della relazione dedicata al Ministero dei lavori pubblici (paragrafo 2.4) vengono presi in esame, per ciascun settore, gli stanziamenti di bilancio gestiti direttamente dalle amministrazioni centrali ovvero indirettamente, attraverso trasferimenti, contributi, pagamento di mutui e interessi a favore di enti locali, enti vari e Commissari di Governo. Le tabelle ivi esposte rappresentano la spesa a carico del bilancio dello Stato destinata alla realizzazione di opere pubbliche, che attraverso una selezione dei capitoli di bilancio, sono state aggregate in dodici categorie²⁰.

¹⁹ Dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese (1998). 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.

²⁰ Edilizia demaniale, abitativa, scolastica e ospedaliera, opere irrigue, ferroviarie, marittime e aeroportuali, patrimonio storico e artistico, salvaguardia ambientale, calamità naturali e protezione civile, opere varie (relative al turismo, allo sport, all'edilizia di culto, nonché ad altre tipologie di trasporto).

A circa 560 mld ammontano gli investimenti effettuati dal Ministero della difesa, dei quali oltre 300 hanno interessato il settore della ricerca scientifica, degli studi riguardanti l'assistenza al volo, la difesa aerea ed il settore dell'informatica applicata alla strategia aerea²¹.

Il Ministero dell'interno, per quanto attiene al materiale di protezione civile occorrente per le emergenze ha impegnato 12,9 mld con sei appalti concorso, di cui due in sede CEE, due licitazioni private ed una trattativa privata.

Il Ministero per i beni culturali ed ambientali ha effettuato investimenti diretti per circa 840 mld, in gran parte riguardanti il restauro, il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, per l'adeguamento strutturale e funzionale degli immobili adibiti a sedi di biblioteche, archivi statali, musei e gallerie dello Stato. In ordine ai risultati conseguiti a mezzo di convenzioni e progetti finalizzati a interventi di conservazione, anche attraverso l'autonomia sperimentale conferita agli istituti periferici, in particolare alla Soprintendenza archeologica di Pompei, si rinvia alla parte della presente relazione dedicata al Ministero dei beni culturali, paragrafo 6.2.

Il Ministero delle finanze ha realizzato investimenti diretti per circa 800 mld riguardanti per oltre 400 mld la costruzione e l'acquisto di immobili da adibire anche a sedi degli uffici finanziari e la ristrutturazione ed arredamento degli edifici esistenti; la restante parte è costituita da spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informativo.

Il Ministero dei trasporti e della navigazione ha effettuato investimenti diretti per circa 535 mld, dei quali circa 220 concernenti interventi nel comparto dell'aviazione civile, per la maggior parte destinati al potenziamento e ammodernamento delle infrastrutture degli aeroporti intercontinentali di Roma-Fiumicino e di Milano-Malpensa. La restante parte, ammontante a circa 260 mld, riguarda interventi nel settore della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, principalmente destinati al rinnovo di impianti fissi e materiale rotabile delle ferrovie in regime di concessione ed in gestione governativa. E' da rilevare che la spesa totale dell'attività contrattuale per acquisto di beni e servizi per il Ministero dei trasporti segna una flessione del 2,5% per quel che concerne gli stanziamenti definitivi di competenza e del 2,7% per le autorizzazioni di cassa. L'analisi della relativa spesa, nella quale va ovviamente tenuta presente la misura di contenimento delle spese di funzionamento aventi natura non obbligatoria fissata al 2% dall'art. 43, comma 5, della legge n. 449 del 1997, è esposta nella parte dedicata al Ministero dei trasporti e della navigazione, al paragrafo 7.2.

Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali ha effettuato pagamenti per circa 270 mld, che hanno interessato quasi interamente il comparto della forestazione e in particolare la prevenzione e la lotta contro gli incendi boschivi, la realizzazione di opere di sistemazione

²¹ Nell'ambito dell'attività contrattuale svolta dall'Amministrazione della difesa nell'esercizio 1998, di particolare rilievo è quella riferita alla nuova direzione generale degli armamenti aeronautici, che ha perso alcune competenze relative all'area spaziale, le quali sono transitate alla direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate; altre attività di rilievo riguardano l'acquisizione, la gestione ed il controllo dei mezzi aeroportuali ruotati e dei missili da terra, attribuite alla direzione generale per gli armamenti terrestri.

In totale, risultano stipulati nel 1998 171 contratti nazionali, per un importo complessivo di circa 1.732 mld e 49 contratti esteri, per un importo complessivo di circa 642 mld. Gli impegni assunti all'estero ammontano a circa 2.270 mld, mentre quelli nazionali non superano 2.171 mld. Va tenuto presente, per l'amministrazione della difesa, il profilo relativo al c.d. *esercizio*, tipologia di spesa che costituisce una particolarità del sistema difesa e che si differenzia sia dall'investimento, sia dal funzionamento e riguarda tutte le spese che consentono allo strumento militare di mantenere la sua efficienza attraverso approvvigionamenti congrui e continui, nonché riparazioni adeguate ai sistemi di armamento. E' da considerare che nell'ambito dei contratti c.d. esteri sono comprese le spese per programmi internazionali, quali *Tornado*, *EFA*, *EH-101*, *NH-90*, per i quali sussiste un ritorno industriale a favore delle ditte italiane che corrisponde - al netto dei contributi amministrati dalle agenzie NATO - a circa il 95%. Sotto il profilo della incidenza della spesa per i programmi pluriennali per singola azienda, Alenia, Agusta e Fiat raggiungono quote pari, rispettivamente, a 985 mld, 546 mld e 458 mld. Circa il sistema di scelta del privato contraente, si annoverano 18 gare CEE/GATT, 52 contratti con governi esteri, 21 licitazioni private e 104 trattative private.

idraulico-forestali, la conservazione del suolo e la protezione della natura, le bonifiche montane nonché la costruzione e la ristrutturazione di caserme forestali.

Parte notevole dell'attività contrattuale del Ministero è connessa al S.I.A.N. - Sistema Informativo Agricolo Nazionale. Come si dirà al successivo paragrafo 5.4, dedicato alle concessioni, per tutto l'esercizio 1998, ai sensi dell'art. 8, comma 6 del decreto legge 31 gennaio 1997, n. 11, convertito nella legge 28 marzo 1997, n. 81, è stata mantenuta la vigenza della convenzione in atto con la concessionaria Finsiel, rientrando detto esercizio nel biennio successivo alla data di scadenza della convenzione, fissata al 21.12.1997; la spesa prevista per il biennio 1997-1998 ammonta a circa 76 mld; su tale stanziamento sono stati assunti impegni per 40,5 mld per l'esercizio 1997 e per 10,75 mld sulla competenza 1997 e, in misura parziale, per l'esercizio 1998.

Il Ministero di grazia e giustizia ha svolto investimenti diretti per circa 230 mld per l'acquisto, l'ampliamento e la manutenzione straordinaria di immobili destinati all'amministrazione centrale, agli uffici giudiziari e all'amministrazione penitenziaria nonché all'acquisto e alla manutenzione dei mezzi di trasporto.

L'attività contrattuale del Ministero dell'industria, commercio e artigianato anche per l'esercizio 1998 si è sostanzialmente limitata al settore dell'informatizzazione, ritenuto dall'amministrazione un elemento qualificante per il miglioramento della struttura organizzativa dell'Amministrazione. L'importanza che i sistemi informativi hanno assunto nell'ambito del Ministero è evidenziata dal rilievo attribuito all'ufficio centrale Sistemi Informatici Automatizzati e Coordinamento (SIAC) che inserito fino a metà 1998 nella struttura organizzativa della Direzione Generale AA.GG., con DD.MM. 8.6.1998 e 13.1.1999, è stato trasferito nell'ambito del Gabinetto e degli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento funzione pubblica, previa valutazione tecnica favorevole dell'AIPA, ha designato il Ministero dell'industria quale Amministrazione pilota per la sperimentazione e l'avvio operativo del progetto rete gabinetti e sistemi informativi *G.Net*, del progetto "*Cambia P.A.*", nonché del progetto intersettoriale Sistema Unitario del Personale (*SIUP*), per un importo complessivo a carico dell'AIPA di 3,3 mld.

Nel corso del 1998 le attività del SIAC sono state rivolte al completamento del sistema di telecomunicazioni del Ministero e alla realizzazione di una serie di progetti di reingegnerizzazione e ammodernamento delle infrastrutture informatiche.

Nell'ambito dell'attività contrattuale del Ministero del commercio con l'estero, assumono rilevanza due convenzioni stipulate con la Simest S.p.A., nell'ottobre del 1998, in esecuzione all'art.25, comma 2, del d. lgs. 31 marzo 1998, n.143. In base a detta disposizione, è stata attribuita alla Simest S.p.A. la gestione degli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo, previsti dalle leggi 24.5.1988, n. 228, 29 luglio 1981, n. 394, e 5 ottobre 1991, n.318.

Le due convenzioni, che hanno durata quindicennale - com'è in dettaglio specificato nella parte della presente relazione dedicata al Ministero del commercio con l'estero - attengono, rispettivamente, alla gestione del fondo rotativo di cui alle leggi n. 394 del 1981 e n. 304 del 1990, ed alla gestione degli altri fondi, prevedono, tra l'altro, l'istituzione presso la Simest di un unico Comitato al quale è affidata l'amministrazione di tutti i fondi e la determinazione delle condizioni, dei criteri, delle modalità e delle direttive per gli interventi. leggi n. 228 del 1988, n. 100 del 1990 e n. 318 del 1991, e contengono anche disposizioni relative all'indennità spettante al Mediocredito centrale per l'anticipata risoluzione delle convenzioni precedentemente esistenti tra quest'ultimo e il Ministero del tesoro.

3. La programmazione nell'attività contrattuale.

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, il principio della programmazione per l'affidamento di lavori, forniture e servizi pone ormai l'obbligo ineludibile di preordinare una serie di puntuali adempimenti per la specificazione delle priorità degli obiettivi da conseguire, dei relativi tempi di attuazione e delle scelte da effettuare.

Più partitamente, nel settore dei lavori pubblici, l'art. 4 della legge n. 415 del 1998 ha sostituito l'art. 14 della legge-quadro, introducendo la programmazione triennale obbligatoria, che dovrebbe entrare a regime dal 1° gennaio 2000, sempre che entro il 30 giugno 1999 siano definiti gli schemi tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori. Detta disposizione ha stabilito che l'attività di realizzazione dei lavori pubblici deve svolgersi sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali, da predisporre ed approvare, nel rispetto dei documenti programmatici e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso. La stessa norma, inoltre, ha introdotto, come accennato sopra, il concetto di programma triennale inteso come "momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione" di bisogni che i soggetti interessati "predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari". Le amministrazioni aggiudicatrici, poi, nel dare attuazione ai lavori previsti, fatti salvi gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, dovranno rispettare l'ordine di priorità tra le categorie di lavori previsti dal programma triennale, nonché l'ulteriore ordine di priorità all'interno di ogni categoria. L'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata, altresì, alla previa approvazione (e non alla semplice redazione) della progettazione preliminare, salvo che per i lavori di manutenzione, per i quali è sufficiente l'indicazione degli interventi accompagnata da una stima sommaria dei costi. L'elenco annuale, infine, deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante. E' chiara quindi la stretta correlazione che la nuova disposizione ha inteso stabilire tra elenchi annuali delle opere da realizzare e risorse finanziarie di bilancio.

E' dunque assicurata, sul piano normativo, l'esigenza di un deciso rafforzamento del concetto di programmazione, sinora fin troppo approssimativo, attraverso l'aggiornamento annuale ed il divieto di realizzare, salvo puntuali eccezioni, opere non comprese nel programma.

Nell'ottica di una riappropriazione delle funzioni tecniche da parte dell'Amministrazione, deve essere ribadito inoltre 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'amministrazione, essendone anzi auspicabile un potenziamento e una riqualificazione anche attraverso una idonea formazione professionale.

Il principio della programmazione posto a base del nuovo art. 14 della legge n. 109, essendo confermativo ed integrativo di altro generale principio già presente nell'ordinamento e chiaramente rafforzato dal d. lgs. n. 29 del 1993, non può essere ulteriormente disatteso, ma deve ricevere applicazione anche nel campo dei lavori pubblici; 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 d. lgs. n. 29 del 1993, 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 Dicastero²².

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.

Un esempio da seguire ed implementare è costituito dalla direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione emanata in data 12 gennaio 1999 dal Ministro dei lavori pubblici che, a differenza delle precedenti che risultavano elaborate in modo distinto per i soli centri di responsabilità e quindi in maniera frammentata, presenta carattere unitario e un'impostazione omogenea comprendente anche gli indicatori finanziari da impiegare per misurare anche in corso di gestione il livello dei risultati attesi.

L'adeguamento alle nuove regole dovrebbe, per il futuro, eliminare il fenomeno, più volte denunciato dalla Corte dei conti, della c.d. "programmazione rovesciata", atteso che la progettazione è effettuata - a livello preliminare - contestualmente al programma dei lavori pubblici da eseguire.

In attuazione di tale nuova previsione normativa l'Amministrazione è ora legittimata a predisporre utilmente un "parco-progetti", formato da progetti preliminari che individuano le linee dell'azione amministrativa da portare a compimento²³.

Nel settore dei lavori relativi ai beni culturali e ambientali, i risultati dell'indagine oggetto della pronuncia della Sezione n. 81/98 hanno posto in luce l'esistenza, tra le fonti normative in materia, di alcune significative circolari ministeriali²⁴, 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 n. 237 del 1993, 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.

²² 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.

²³ Cfr. deliberazione n. 129/98, con la quale la Sezione del Controllo, nell'adunanza del 15 settembre 1998, ha deliberato in ordine alla relazione, in data 20 maggio 1998, del Magistrato istruttore preposto all'Ufficio di controllo sugli atti e sulle gestioni del Ministero dei lavori pubblici, concernente lo stato di attuazione delle opere portuali e marittime finanziate a carico del FIO ed in via di completamento.

I profili gestionali delineati nella relazione configurano l'attività posta in essere dalla Direzione generale delle opere marittime e dagli Enti portuali come caratterizzata da diffuse inefficienze e cospicui ritardi nel conseguimento dei risultati.

A parziale spiegazione della abnorme dilatazione dei tempi di esecuzione la relazione evidenzia come tra le concause dei ritardi riscontrati in tempi più recenti possano anche essere comprese alcune riconducibili a difficoltà operative legate all'esplosione della cosiddetta "questione morale" e alle rilevanti novità legislative introdotte in materia di lavori pubblici.

In particolare, le continue trasformazioni del quadro normativo di riferimento non avrebbero agevolato la speditezza dell'azione amministrativa così come l'attuazione delle rilevanti novità contenute nella legge-quadro in materia di lavori pubblici, tra le quali viene richiamata la disciplina della progettazione articolata secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici in preliminare, definitiva ed esecutiva.

²⁴ Circolari n. 12 del 1985, n. 8563 del 1989 e n. 2979/88 del 1994.

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 connotato 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 Amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994, approvata dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 96/97²⁵, 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 n. 237 del 1993 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.

La tendenza ad aggregare, in occasione di calamità, interventi aggiuntivi a quelli strettamente riguardanti l'emergenza, in tal modo spostando nel settore della protezione civile interventi altrimenti programmabili, è stata sottolineata dalla Corte con la deliberazione n. 8/1999, con la quale la Sezione del Controllo ha deliberato in ordine alla relazione sulla gestione degli interventi di emergenza in Campania, a seguito degli eventi alluvionali di novembre e dicembre 1996 e gennaio 1997, affidati al Presidente della Giunta regionale, al Sindaco di Napoli ed ai Prefetti delle cinque province campane.

Conclusivamente, la Sezione ha ritenuto inefficaci le predette gestioni per la mancata tempestiva realizzazione degli obiettivi, riguardando la gestione dei prefetti una funzione, quella di soccorso, all'epoca già esaurita. E' mancata, infine, a giudizio della Sezione, una specifica azione, da attivare alla fine del previsto periodo di emergenza, per il rientro nell'ordinario.

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 di politiche infrastrutturali sul territorio, le quali spesso si sono dimostrate episodiche, frammentarie, transitorie ed in continua rielaborazione in nome di una perenne emergenza²⁶.

²⁵ 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.

²⁶ 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

Molteplici le cause alle quali la Corte ha ritenuto riconducibili i ritardi riscontrati, quali l'assenza di qualsiasi pianificazione svolta in precedenza sia a livello nazionale che periferico; la difficoltà di reperire dati e notizie sulla difesa del suolo dai vari soggetti istituzionalmente competenti in materia; la permanenza di un carattere di precarietà nella redazione degli organici di personale, con ripercussioni dirette sull'organizzazione delle attività; la dotazione di risorse finanziarie non sempre adeguate, se non dal punto di vista quantitativo, quanto meno dalla continuità e finalizzazione.

Una inversione di tendenza si è avuta con la pubblicazione alla fine del 1997 (G.U. 289 del 12/12/97) del d.P.R. del 9 ottobre 1997, che, nell'operare la ripartizione dei fondi nel triennio 1997/99 ai fini del finanziamento degli schemi previsionali e programmatici in materia di difesa del suolo, fissa all'art. 3 la data del 31/12/98 per la prima elaborazione del progetto di piano, corredata dei piani stralcio prioritari, e la data del 31/12/1999 per l'adozione del piano di bacino, ovvero dei suoi stralci prioritari.

Un altro aspetto, con particolare riferimento al territorio della Campania, è quello della compresenza di Autorità di Bacino regionali (facenti capo all'Ente regione) e del loro ritardato o non ancora iniziato funzionamento.

Una efficace gestione del territorio compreso nei bacini idrografici - come ha sottolineato la Corte - presuppone il pieno funzionamento di tutti i soggetti istituzionalmente preposti a tali compiti.

Un raffronto tra l'Autorità di bacino nazionale dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno, e l'Autorità di bacino regionale del fiume Sarno non si è ritenuto possibile in quanto per quest'ultima, al momento in cui la Sezione ha esaminato le fattispecie di cui è cenno, vi era solo la nomina del titolare e mancava qualsiasi attività di pianificazione e programmazione.

La Corte ha auspicato, pertanto, affinché il Piano di Bacino o i Piani Stralcio possano ritenersi strumenti validi per l'attuazione del processo di pianificazione e programmazione, che l'Autorità di Bacino svolga compiti non di sola programmazione, ma anche di reale coordinamento degli interventi sul territorio da svolgersi ad opera degli Enti Locali quali Comunità montane e Consorzi di bonifica, al fine di un razionale impiego delle risorse umane e di una ottimizzazione della spesa pubblica.

Un'altra tematica comune conseguente a difetti di programmazione è rappresentata dall'anomalo ricorso a sospensioni dei lavori ed a perizie di varianti, che possono anche determinare ritardi sensibili della redazione dei collaudi²⁷.

Tra le innovazioni gestionali e procedurali volte a conseguire in tempi rapidi l'esecuzione di un ampio programma di ammodernamento di tutti i corpi di polizia, l'art. 8, comma 1, della legge n. 217 del 1992 ha introdotto il principio della programmazione demandata al Ministro dell'interno quale coordinatore di tutte le Forze che svolgono compiti di pubblica sicurezza, anticipando in parte il disegno organizzativo previsto dal d. lgs. n. 29 del 1993. Sui risultati del controllo eseguito si rinvia alla parte della presente relazione dedicata al Ministero dell'interno.

Nel settore delle forniture, il d.P.R. 18 aprile 1994 n. 573, che ha approvato il regolamento per la semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario, stabilisce, all'art. 6, comma 2, (bando di gara indicativo e avviso di aggiudicazione), l'obbligo per le amministrazioni pubbliche che

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.

²⁷ A titolo esemplificativo, per l'esercizio 1998 si rammenta l'indagine sull'attuazione del programma di costruzione di nuove sedi per l'Arma dei Carabinieri di cui alla legge 6 febbraio 1985, n. 16, che ha formato oggetto della deliberazione della Sezione del controllo n. 115/1998. Dalla indagine condotta in merito sono emersi aspetti di inefficienza, sotto il profilo e dell'utilizzo di risorse umane e materiali e sotto il profilo della scelta delle soluzioni più idonee per risolvere tutti i problemi ostacolanti la realizzazione delle opere.