

intendono aggiudicare forniture di comunicare entro quarantacinque giorni dall'inizio dell'esercizio finanziario, con un bando di gara indicativo, il totale delle forniture, per settore di prodotti, che esse intendono aggiudicare nel corso dei dodici mesi successivi. Detta norma risulta, peraltro, ampiamente disattesa.

L'indagine svolta dalla Corte sulla gestione dei contratti di forniture²⁸ 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. Ed è proprio sul versante della programmazione, come ha evidenziato la Corte, che le disposizioni contenute nel d. lgs. n. 358 del 1992 e della direttiva 93/36, rimangono in gran parte disattese.

Le risultanze istruttorie hanno rilevato infatti la scarsa propensione al programmare delle Amministrazioni pubbliche. Ciò facilita processi decisionali disomogenei che provocano anche ulteriori fenomeni elusivi delle norme quali quelle delle "varianti" e "dell'artificioso frazionamento".

Nel campo dei servizi, il principio di programmazione dell'attività contrattuale si evince dal d. lgs. 17 marzo 1995, n. 157, di recepimento della direttiva n. 92/50/CEE, che all'art. 4, comma 6, ai fini del calcolo dell'importo stimato dell'appalto per i contratti che presentano carattere di regolarità, considera il complesso di appalti che si prevede di dover affidare in base all'entità dei contratti conclusi nei dodici mesi precedenti, con la previsione delle rettifiche da apportare tenendo conto dei cambiamenti in termini di quantità o di valore che potrebbero sopravvenire nei dodici mesi successivi al contratto iniziale²⁹.

Sul tema della programmazione può in generale concludersi che sinora le carenze ad essa relative e la conseguente non del tutto razionale distribuzione della spesa pubblica per investimenti hanno determinato in molti casi fenomeni di allocazione non utile per la collettività delle risorse disponibili, rallentando le spinte propulsive allo sviluppo ed al miglioramento della qualità dei servizi.

A ciò si sono aggiunte le problematiche connesse al contenimento del fabbisogno pubblico, nonché all'aumento delle risorse non utilizzate per effetto delle misure applicate ai meccanismi di spesa, come il blocco degli impegni e il controllo dei flussi di cassa.

Un inadeguato funzionamento del circuito programmatico, inoltre, può comportare la difficoltà per gli organi di controllo di effettuare un tempestivo riscontro tra obiettivi programmati e risultati della attività, atteso che quest'ultima si può presentare non come una ordinata attuazione del programma, come un insieme di stralci gestionali di programmi pregressi.

La via corretta da proseguire per procedere ad una adeguata programmazione e realizzazione degli interventi appare dunque quella che il legislatore sta tracciando: essa non può non essere desunta che dal processo in atto di riorganizzazione della Amministrazione pubblica, che, per quel che qui interessa, si sta sviluppando secondo una redistribuzione delle competenze tra i diversi livelli dell'ordinamento (Stato, regioni, enti locali) delle attività che comunque si ritiene di riservare all'ambito pubblico.

²⁸ Con la deliberazione n. 96/98 della Sezione del controllo III Collegio nell'adunanza del 10 giugno 1998 ha deliberato sulla relazione concernente l'indagine intersettoriale sulla gestione delle pubbliche forniture da parte delle Amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi 1994-1997.

²⁹ Per il settore dell'informatica si fa riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 14 e dell'art. 9, lettera b, del d. lgs. 39/93, nonché alle direttive impartite con la circolare 14/93/AIPA della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In tal modo pare possibile che una configurazione più "alleggerita" di intervento diretto statale nell'economia possa consentire una riappropriazione di quelle funzioni di "alta programmazione e, assieme, di coordinamento dei grandi processi di trasformazione del Paese e del suo territorio" che negli ultimi anni sono oggettivamente mancate³⁰.

4. La progettazione.

In ordine alle carenze progettuali la Corte ha avuto più volte occasione di pronunciarsi. Si segnala da ultimo la deliberazione n. 6/99 della Sezione del controllo - III Collegio, che nell'adunanza del 10 novembre 1998 ha approvato la relazione sulla gestione dell'edilizia demaniale da parte del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per l'Abruzzo per gli anni 1995 e 1996.

La Sezione ha sottolineato, in particolare, il notevole grado di carenza di autonomia tecnica dell'amministrazione, tanto sul piano della capacità progettuale, atteso il diffuso ricorso a professionisti esterni e l'impiego del personale dipendente solo per progettazioni di modesta entità, come i lavori in economia, quanto su quello dell'affidamento e dell'esecuzione.

E' sembrato, invero, che una gestione la quale si caratterizzi, come nella specie, per il frazionamento degli adempimenti realizzativi e per i ritardi da essi causati, non possa ragionevolmente ritenersi efficiente, né efficace, ove si consideri come i ritardi frapposti nel procedimento determinino analogo ritardo nella disponibilità e fruizione dei beni realizzati. Le censure hanno riguardato la sostanziale inadeguatezza dell'amministrazione allo svolgimento di compiti professionalmente complessi.

Con la deliberazione n. 129/98, con la quale la Sezione del controllo - III Collegio nell'adunanza del 15 settembre 1998 ha deliberato sulla relazione concernente lo stato di attuazione delle opere portuali e marittime finanziate a carico del FIO, la Corte è tornata ancora sull'argomento della progettazione, ribadendo come sul complessivo andamento dei lavori abbia inciso in misura rilevante la genericità e l'insufficienza dei progetti, che, nello spirito della legge, avrebbero dovuto essere "prontamente eseguibili": in realtà, essi avevano invece comportato la concessione di frequenti proroghe alle aperture dei cantieri per la intrinseca impossibilità di una immediata attuazione.

Nella specie, poi, il ricorso alle perizie di variante non sempre aveva riguardato l'esecuzione di nuovi o maggiori lavori, legati ad esigenze sopravvenute durante la fase di realizzazione, ma per lo più era stato lo strumento per ovviare a lacune progettuali di vario genere: sottostima delle esigenze dell'utenza, incompletezza delle indagini geognostiche, irregolarità delle operazioni di consegna, difformità con gli strumenti urbanistici, inesattezza dei computi metrici e delle analisi prezzi, ecc..

Una certa lentezza delle operazioni progettuali viene segnalata nella relazione sulla gestione dei programmi e degli interventi dell'edilizia demaniale del Provveditorato alle opere pubbliche per la Toscana, deliberata dalla Sezione del controllo - III Collegio nell'adunanza 10 marzo 1998 (n. 64/98).

L'indagine intersettoriale sulla gestione dei contratti di servizi dal 1994 al 1997 (deliberazione n. 97/98) ha posto infine in evidenza la necessità che i progetti siano sufficientemente definiti in sede preventiva onde evitare il "poco trasparente fenomeno delle varianti in corso d'opera o delle specificazioni dell'oggetto del contratto successivamente alla stipulazione".

In ordine alle problematiche della progettazione - che dovrebbe tradurre gli obiettivi delineati con la programmazione nelle soluzioni che presentino minor costo, migliore qualità e

³⁰ E' questa una delle conclusioni, che si ritiene di poter condividere, cui perviene il Rapporto redatto dalla Segreteria Tecnica del Ministro dei Lavori Pubblici con il supporto di numerosi esperti "Per restare in Europa: le infrastrutture fisiche" (bozza di documento in discussione il 18 luglio 1997).

maggiore tempestività di attuazione, sempre nel quadro realistico delle risorse a disposizione - l'esperienza applicativa ha dunque 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 hanno spesso posto in gara elaborati progettuali talvolta non idonei rispetto alle varie tipologie di intervento da effettuare.

Le indagini svolte dalla Corte confermano nel complesso 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 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.

L'imprecisione dei progetti cresce in modo proporzionale alla carenza delle strutture tecniche, causando costantemente effetti incrementativi della spesa pubblica³¹.

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.

Una corretta progettazione dovrebbe trovare un saldo fondamento in un deciso rafforzamento delle strutture tecniche della pubblica amministrazione.

Al riguardo, ad un tale auspicato risultato può contribuire l'istituzione del Fondo di rotazione destinato al finanziamento delle spese per l'attività di progettazione interna, previsto dal d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135, sul quale, anche in ordine alla sua possibile evoluzione, si riferisce nella parte della presente relazione dedicata al Ministero dei lavori pubblici, al paragrafo 3.3. E ciò in ragione delle esperienze professionali che stanno maturando presso quel Dicastero.

5. Il rispetto delle regole di concorrenza.

Una politica efficace in materia di appalti pubblici presenta 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. Una politica più aperta in materia può comportare poi il beneficio, attraverso procedure di

³¹ Cfr. Deliberazione n. 50/98, con la quale la Sezione del controllo ha approvato la relazione sulle indagini concernenti le opere e i lavori del settore aeroportuale - Aeroporti di Ronchi dei Legionari - Gorizia e di Pisa - San Giusto. Secondo detta indagine, la redazione di progetti sottoposti a rettifica in misura così rilevante sui prezzi e sulle opere da realizzare denota un livello di definizione molto approssimativo ed una qualità di basso profilo, non corrispondente certamente ai criteri posti dal r.d. n. 350 del 1895.

aggiudicazione non discriminatorie e trasparenti, di una riduzione del rischio di frode e di corruzione nell'amministrazione pubblica³².

Gli obiettivi sono costituiti dalla possibilità di sfruttare le opportunità offerte dal mercato e di sostenere efficacemente la concorrenza sui mercati globali, nonché di garantire la fruizione da parte dei contribuenti e degli utenti di servizi pubblici di migliore qualità a minor costo.

In tale quadro, la politica degli appalti deve mirare 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.

Circa 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 in molti casi hanno confermato, invece, il perdurare di comportamenti non sempre 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, una parte rilevante delle commesse.

Evidenzia la relazione come in particolare 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.

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

In materia 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 n. 724 del 1994.

³² Con una comunicazione adottata nei primi di marzo del 1998 sulla politica degli appalti pubblici nell'Ue, la Commissione europea ha definito un piano mirato ad una effettiva apertura degli appalti pubblici alla concorrenza intracomunitaria, indicando le nuove priorità per i prossimi cinque anni. Il documento preannuncia la presentazione 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 competitivo, a 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", a stabilire sistemi completamente elettronici per gli appalti. 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 mld di ECU, corrispondente a circa l'11% del prodotto interno lordo dell'Unione stessa.

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 mld di ECU all'anno, importo quasi dieci volte superiore al valore dei contratti aperti alla liberalizzazione in applicazione del precedente accordo del 1979.

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.

In alcune recenti deliberazioni della Sezione è dato, peraltro, rinvenire qualche segno di miglioramento della situazione, recato anche dalla adozione da parte della Amministrazione di provvedimenti correttivi al fine di eliminare o quanto meno ridurre le irregolarità riscontrate dalla Corte. Può citarsi a titolo esemplificativo la deliberazione n. 23/99, con la quale la Sezione del controllo, nell'adunanza del 23 febbraio 1999, ha deliberato di approvare la relazione del Magistrato istruttore della delegazione della Corte dei conti presso il Magistrato per il Po, in data 30 ottobre 1998, concernente l'attività del Magistrato per il Po per l'anno 1997.

Detta relazione, infatti, tra le valutazioni espresse in termini di legittimità, regolarità, efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e speditezza della gestione, espone un giudizio sostanzialmente positivo in ordine alle iniziative poste in essere dalla Presidenza del Magistrato per il Po al fine di razionalizzare l'attività contrattuale, tradottesi - anche a seguito delle censure operate dalla Corte con la deliberazione n. 20/98 - nell'emanazione di direttive ed ordini di servizio rivolti alle strutture operative del Magistrato.

La vigilanza costante sulla attuazione delle predette direttive dovrebbe consentire, ad avviso della Sezione, un miglioramento della situazione.

Con riguardo al profilo della economicità, ha osservato la Corte come lo sviluppo di una concorrenza effettiva nel 1997, dopo anni di ricorsi ad affidamenti diretti o di procedure ristrette, ha permesso al Magistrato per il Po di scegliere le soluzioni più vantaggiose tra quelle esistenti sul mercato. Le ricadute positive, oltre all'economia di spesa, sono state determinate anche dalla possibilità di utilizzare i notevoli risparmi derivanti dai ribassi d'asta per accelerare l'attività di intervento sul bacino padano, con incidenza, perciò, anche sull'efficacia dell'azione amministrativa.