

Con successiva delibera in data 5 novembre 1999 il CIPE ha ritenuto di dover ripartire il predetto importo di 8 mld, assegnando 7 mld a favore delle Regioni meridionali e 1 mld a favore del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, per le predette attività di coordinamento.

Il Comitato stesso, infine, con una importante delibera sotto il profilo organizzativo e tecnico in data 15 febbraio 2000, ha posto le basi per dare concreta attuazione al disposto della legge 144/99 laddove prevede (art. 1, comma 5) che l'attivazione del MIP sia funzionale all'alimentazione di una banca dati, comune a tutte le Amministrazioni, tenuta presso il CIPE anche con l'utilizzazione del sistema informativo integrato del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

Più specificamente, con tale ultima delibera il Comitato, ha tenuto conto: a) dello schema di protocollo di intesa fra le Amministrazioni centrali e regionali per il raccordo organizzativo e metodologico dei nuclei da costituire ai sensi del richiamato art. 1 della legge n. 144/1999 e della successiva direttiva del PCM del 10 settembre 1999; b) della circostanza che in data 19 ottobre 1999, è stato costituito l'Osservatorio dei lavori pubblici e sono stati altresì formalizzati i criteri di trasmissione dei dati informativi relativi agli appalti di lavori pubblici (G.U. serie generale n. 219 del 15 dicembre 1999); c) che, nell'ambito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero del tesoro, sono state avviate due iniziative concernenti rispettivamente la banca dati relativa agli accordi di programma quadro ai fini del monitoraggio delle intese istituzionali di programma e la banca dati relativi ai progetti di investimento pubblico nell'ambito del Programma operativo "Assistenza tecnica" del QCS 94-99 per la sperimentazione di una applicazione pilota nelle regioni dell'obiettivo 1; d) che la ricognizione delle banche dati esistenti in materia di investimenti pubblici deve essere effettuata tenendo conto delle predette iniziative nel frattempo avviate. Il Comitato stesso ha pertanto ritenuto necessario, per una corretta impostazione

della predetta banca dati, prevedere un sistema di codifica unica per tutti gli investimenti pubblici, da attuarsi in due fasi: una prima fase sperimentale, della durata di 12 mesi, che riguarderà le opere pubbliche di importo superiore a 20 mld; una seconda fase a regime nella quale la procedura di codifica sarà estesa a tutti gli investimenti pubblici, ivi incluse le agevolazioni di servizi ed attività produttive e comunque tutte le spese ammissibili al cofinanziamento di fondi strutturali comunitari e/o ricomprese negli strumenti di programmazione negoziata.

Innovazioni di rilievo si registrano anche nella disciplina delle procedure per l'acquisto di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione, nel cui ambito la legge finanziaria per il 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488), nel quadro delle misure volte alla riduzione delle spese correnti, ha posto le premesse per una razionalizzazione della spesa ed una gestione coordinata degli acquisti a mezzo di un nuovo modello operativo<sup>10</sup>.

In sintesi, è prevista la possibilità di stipulare convenzioni con fornitori che assumono l'impegno ad offrire alle singole pubbliche amministrazioni richiedenti determinati quantitativi di prodotti a un prezzo convenuto e per un periodo di tempo prefissato. Più precisamente, secondo il modulo prefigurato dall'art. 26 della legge finanziaria per il 2000, "il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica .... stipula, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, selezionate anche in deroga alla normativa di contabilità pubblica, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere, convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai

---

<sup>10</sup> Già dal novembre 1999 il Tesoro ha avviato un'indagine conoscitiva sulla spesa del settore statale. Detta indagine ha consentito di evidenziare significative possibilità di miglioramento sulla spesa comune, in termini di risparmi, livelli di servizio e semplificazione procedurale, utilizzando le nuove tecnologie informatiche e sviluppando gradualmente di un "mercato elettronico" dei fornitori.

La spesa complessiva del settore statale è stata accertata in circa 25.000 mld di cui 6.500 comuni (spese postali e telegrafiche, per telecomunicazioni, energia elettrica, acqua, gas, mezzi di trasporto, arredi, cancelleria, macchine da ufficio, servizi meccanografici ed elettronici, fitti, pulizie e manutenzioni). I dati sono stati elaborati in base ai pagamenti nell'anno '98 e verificati sulla base delle analisi compiute sui mandati informatici di pagamento e sugli ordini di accreditamento.

prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato”.

Il predetto modulo prevede di regola l'obbligo per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di approvvigionarsi utilizzando le predette convenzioni. Le restanti pubbliche amministrazioni hanno facoltà di aderire alle convenzioni stesse, ovvero devono utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento.

Con decreto in data 24 febbraio 2000, in attuazione dell'articolo 26 della citata legge 23 dicembre 1999, n. 488, la realizzazione del sistema di convenzioni delineato dalla medesima norma è stata affidata dal Ministero del tesoro all'organismo a struttura societaria denominato Concessionaria Servizi Informatici Pubblici - CONSIP S.p.A. con la funzione di amministrazione aggiudicatrice ai sensi della normativa vigente.

Si premette che il Ministero del tesoro è titolare di una partecipazione rappresentativa dell'intero capitale sociale della Società per il tramite della Consap S.p.A. di cui il Ministero stesso è titolare del 100% del capitale sociale.

La Società ha per oggetto esclusivo l'esercizio delle attività informatiche, di consulenza e di assistenza in favore di amministrazioni pubbliche nel settore della compravendita di beni e di acquisizione di servizi, anche ai fini della scelta del contraente, nonché di attività di negoziazione diretta su beni e servizi per conto e su richiesta di tali amministrazioni<sup>11</sup>.

Le attività di maggior rilievo affidate alla medesima Società riguardano:

a) l'assistenza nei confronti delle singole amministrazioni centrali e periferiche, nonché delle restanti pubbliche amministrazioni, nel pianificare e monitorare i volumi complessivi dei fabbisogni dei diversi beni e servizi, definendo gli standard e le modalità per le analisi comparative interne ed esterne;

---

<sup>11</sup> Si rammenta che con decreto ministeriale 22 dicembre 1997, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 414, è stata affidata alla CONSIP la gestione di servizi informatici al fine di garantire la continuità e l'efficienza dei servizi stessi e il pieno assolvimento delle funzioni di supporto ai processi decisionali del Ministero del Tesoro e che con decreto ministeriale 17 giugno 1998 è stata affidata alla Società la gestione del sistema informativo integrato del Ministero.

b) la conclusione diretta per conto del Ministero e delle altre pubbliche amministrazioni, con i terzi fornitori di beni o prestatori di servizi, delle convenzioni e dei contratti quadro, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n.488, per l'acquisto di beni e servizi;

c) l'utilizzazione, sia in fase preventiva sia nella gestione delle convenzioni e dei contratti quadro, di strumenti idonei alla realizzazione del monitoraggio dei consumi ed al controllo della spesa, necessariamente con l'uso di nuove tecnologie e soluzioni organizzative innovative e segnatamente attraverso strumenti di *"information technology"*.

Come si evince dalla motivazione del provvedimento, gli obiettivi da conseguire con l'affidamento alla CONSIP del sistema di convenzioni delineato dall'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, riguardano principalmente la realizzazione di economie di scala sui volumi di acquisto di beni e servizi, la ottimizzazione della domanda e la standardizzazione dei consumi, la semplificazione dei processi di acquisto, il miglioramento dei tempi di approvvigionamento e dei livelli di servizio, la promozione della diffusione e dell'utilizzazione di strumenti avanzati, quali il commercio elettronico, nonché il conseguimento di risparmi in termini di riduzione di spesa.

L'assetto prescelto, che assegna a CONSIP il compito di costituire una struttura di servizio a supporto del processo di acquisti, risponde - sempre secondo quanto espone la parte motiva del decreto - al ruolo affidato in materia al Ministero del tesoro principalmente in tema di controllo degli obiettivi di bilancio, sia in termini di risparmio sia di controllo della spesa; il sistema in questione è ritenuto altresì indispensabile per l'esercizio delle funzioni istituzionali del Dicastero, confermate anche dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, per garantire la continuità e l'efficienza della sua funzione di supporto ai processi decisionali del Governo in materia di politiche finanziarie e di bilancio, nonché per il monitoraggio dei consumi e del controllo della spesa; inoltre, atteso che il conseguimento e la verifica dei suddetti obbiettivi presuppone una trasformazione

strutturale ed organizzativa che richiede anche l'adozione di strumenti informatici e telematici e che il Ministero tesoro ha già affidato alla CONSIP la progettazione, la realizzazione e la gestione delle attività finalizzate alla automazione dei processi interni ed alla compiuta definizione degli strumenti informativi e telematici di supporto e di controllo per le scelte operate dal Ministero stesso - soprattutto in materia di politiche finanziarie e di bilancio - è parso anche opportuno affidare alla stessa Società la gestione delle procedure per la conclusione delle convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, nonché la realizzazione e gestione del sistema di controllo e verifica dell'esecuzione delle convenzioni stesse, attraverso i servizi informatici, telematici e logistici necessari alla compiuta realizzazione del sistema stesso e, in prospettiva, sfruttando gli enormi potenziali del commercio elettronico e delle procedure a questo connesse, quali la firma elettronica.

Il modello operativo, che si trova già in corso di realizzazione, affida dunque la gestione della domanda alle amministrazioni-utenti del bene o servizio ed assegna al Ministero del tesoro, attraverso la struttura di servizio societaria, un ruolo di coordinamento nei confronti del mercato. Restano ancora da definire compiutamente sia il delicato assetto da porre ai fini di un temperamento ottimale tra autonomia delle singole amministrazioni e coordinamento della spesa, sia il complesso delle tematiche riguardanti la fissazione degli standard e la verifica della qualità di prodotti e servizi.

Meritano inoltre attenta considerazione le problematiche attinenti alla compatibilità del modello con le vigenti norme di contabilità, ai fini di un eventuale opportuno adattamento.

Il nuovo meccanismo progettato dovrebbe consentire una riduzione complessiva della spesa per beni e servizi a parità di forniture (viene stimato un risparmio di più del 10% della spesa, pari a 500 mld) con effetti benefici sul miglioramento dei conti pubblici e maggiori disponibilità per ciascuna amministrazione.

Un importante effetto indotto è legato poi alla possibilità di aumentare con parte dei risparmi gli incentivi alla produttività, innescando un circolo virtuoso tra miglioramenti retributivi e crescita della qualità e della professionalità.

Il progetto potrebbe quindi andare oltre la razionalizzazione delle procedure, essendo tra l'altro potenzialmente idoneo ad avviare un meccanismo di trasformazione e di innovazione tecnologica della rete della p.a., tale da consentire forme di contrattazione attraverso una sorta di "asta telematica permanente"<sup>12</sup>, con il vantaggio di una riduzione dei costi, di una maggiore rapidità di procedure<sup>13</sup> e di un miglioramento dell'immagine per trasparenza.

Sotto l'ulteriore profilo del rispetto delle regole di concorrenza, la Corte potrà esprimere le proprie valutazioni appena prenderà corpo il disegno avviato.

Non può sottacersi, peraltro, la delicatezza delle tematiche che dovranno essere affrontate al fine di evitare che il regime dei prezzi e l'arco di tempo da riservare a fornitori preselezionati generino forme di mercato momentaneamente non aperto a nuovi entranti, anche se è vero che la maggiore trasparenza conseguibile con la rete potrebbe essa stessa consentire aperture di mercato e l'ingresso di nuovi operatori<sup>14</sup>.

### *1.2 I risultati del controllo esercitato.*

L'analisi svolta dalla Corte sulla base delle risultanze del controllo esercitato nell'ambito dell'attività contrattuale - anche se non mancano segni di miglioramento in materia, specie sotto il profilo della predisposizione degli strumenti - conferma il perdurare in molti casi di comportamenti da parte della

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> A titolo esemplificativo, la pubblicazione potrebbe essere effettuata in rete in tempi reali.

<sup>14</sup> Per ulteriori considerazioni sull'argomento, si rinvia al capitolo della presente relazione dedicato al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

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.

In attesa che il completamento del quadro normativo in materia di lavori pubblici e la compiuta realizzazione del nuovo modulo di acquisto di beni e servizi producano i previsti effetti positivi, vanno comunque apprezzate le crescenti iniziative assunte dall'Amministrazione e, in specie, dal Dipartimento della funzione pubblica, dal Ministero del tesoro e dal Ministero dei lavori pubblici, intese anche ad accogliere le indicazioni provenienti dall'esercizio del controllo esterno di gestione.

Mentre si richiamano pertanto le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni sul rendiconto generale dello Stato, al fine di consentire l'adozione di misure correttive, si riassumono di seguito alcune delle principali cause delle rilevate anomalie, le quali sembrano ancora in gran parte essenzialmente dovute:

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

b) alla propensione ad applicare in modo indiscriminato procedure derogatorie o abbreviate ed al ricorso crescente e talora surrettizio (attraverso l'artificioso frazionamento delle commesse) all'esecuzione in economia di forniture e servizi;

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

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

### *1.3 Brevi note metodologiche.*

L'analisi concernente l'attività contrattuale muove come per il passato dalle risultanze del controllo esercitato dalla Sezione controllo Stato. Sulla base 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 riconognitivo delle problematiche connesse sia al rispetto dei principi posti in tema di libera concorrenza e trasparenza, sia alla corrispondenza dell'attività amministrativa a corretti criteri di efficienza ed efficacia ed economicità.

L'adozione di forme di controllo gestorio, che ha trovato 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.

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.

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 anche 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.

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 1999 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 35.424 mld, di cui 7.700 mld - pari al 21,74% - hanno riguardato spese in conto capitale.



Dal confronto con i dati dei due esercizi precedenti (29.068 mld nel 1997, di cui 5.279 mld hanno riguardato spese in conto capitale - e 35.416 mld nel 1998, di cui 6.898 mld hanno riguardato spese in conto capitale) trova conferma un aumento della spesa globale, che dal 1994 al 1997 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 leggero aumento della erogazione per acquisto di beni e servizi (da 25.945 mld a 26.532 mld) pari a 2,26% corrisponde un lieve incremento delle somme pagate per investimenti diretti: queste salgono da 4.882 a 5.056 mld (3,56%) per la cat. X e da 1.119 mld a 1.155 mld (3,22%) per la cat. XI.

L'andamento dei pagamenti riflette la situazione delle due ultime categorie complessivamente considerate rispetto alla massa spendibile. A fronte di un aumento di quest'ultima, che passa da 19.034 mld nel 1997 a 20.179 mld nel 1998 ed a 21.662 nel 1999, ed un rapporto percentuale delle somme pagate (6211 mld) rispetto a quelle disponibili che si attesta al 28,67%, sono i pagamenti della categoria XI a registrare il rapporto più favorevole con la massa spendibile (29,11%).

## *2.3 I residui.*

I residui relativi agli investimenti diretti segnano una tendenza complessiva all'aumento (da 12.834 a 13.398), salendo nella cat. X da 10.764 mld nel 1997 a 11.161 mld nel 1998 e 12.233 nel 1999 (+9,6%) e nella cat. XI da 2.237 mld a 2.664 mld (+19,09%).

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 1997 si erano attestate su importi consistenti, pari, rispettivamente, a 1.601 mld e a 207 mld, nel 1998 sono scese a 556 mld per la categoria X e in 223 mld per la categoria XI. Nell'esercizio 1999 è proseguita la discesa delle predette economie che, sono state pari, rispettivamente a 405 mld nella categoria X e a 148 mld nella categoria XI.

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. B) i pagamenti, sono ammontati a 26.532 mld (a fronte di 25.945 mld nel 1998), pari al 53,79% della massa spendibile (47.794 mld nell'esercizio precedente), con un rapporto sostanzialmente corrispondente al dato del 1998 (54,29%).

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 1999 per investimenti diretti (titolo II - cat. X e XI) si sono attestate a 7.701,6 mld, facendo registrare un aumento complessivo del 11,57% rispetto all'importo di 6.903 mld dell'esercizio precedente, che a sua volta aveva fatto segnare un incremento del 30,76% sull'anno 1997 (5.279 mld).

Alla fine del 1999, le spese per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto circa 54.300 mld, con un incremento del 9 % rispetto al 1998 (48.843 mld). Una gran parte di tali spese (circa il 75 %) è da ricondurre all'interno delle Amministrazioni locali e, in particolare, dei comuni e delle province che, anche a mezzo di un maggior ricorso all'indebitamento, hanno potenziato la loro capacità di spesa, realizzando un aumento di circa il 15% nei confronti dell'anno precedente.

Le spese delle amministrazioni centrali hanno registrato complessivamente un lieve incremento, pari a quasi il 2 %, strettamente connesso alla accelerazione dell'attività di spesa da parte dello Stato (+7,3%).

Gli Enti previdenziali segnano una significativa ripresa dell'attività di investimento, che ha fatto registrare rispetto al 1998 una crescita del 12,2 %.

Per quel che concerne l'attività di investimento dello Stato, essa nel corso del 1999 ha fatto registrare una ulteriore accelerazione: i pagamenti per investimenti diretti hanno superato i 10.000 mld, con un incremento di circa il 7% rispetto al 1998. Dette erogazioni si riferiscono per circa il 65 % ad investimenti immobiliari nel settore delle opere pubbliche e per il restante 35% all'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature scientifiche.

Nell'ambito del settore 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, ammontano ad oltre 1.700 mld, pari a circa il 17% della spesa complessiva per investimenti dello Stato e al 27 % delle erogazioni destinate alla realizzazione di opere pubbliche nello stesso settore.

Il 47 % dei pagamenti complessivi, pari a circa 820 mld, ha riguardato il settore dell'edilizia pubblica, e soprattutto il completamento delle iniziative relative all'ex intervento nel Mezzogiorno, gli interventi infrastrutturali nelle aree depresse.

Nel settore delle opere idrauliche e di difesa del suolo, circa 240 mld sono stati corrisposti per la costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche di competenza statale, la realizzazione di interventi nelle aree depresse ed in quelle colpite da pubbliche calamità. 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.

### **3. La programmazione nell'attività contrattuale.**

Per garantire 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 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.

Nel comparto 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 sarebbe dovuta entrare a regime dal 1° gennaio 2000, ma è ancora in fase di attesa, posto che sono in corso di perfezionamento 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 programmatori 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.

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 Dicastero<sup>15</sup>.

Mostrano segni di una maggiore attenzione al riguardo le direttive generali sull'azione amministrativa emanate dal Ministro dei lavori pubblici che dall'esercizio 1999, a differenza delle precedenti che risultavano elaborate in modo distinto per i soli centri di responsabilità e quindi in maniera frammentata, presentano 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.

Nell'esercizio del controllo di legittimità e sulla gestione, la Corte, pur non disconoscendo la complessità di alcune fattispecie di opere ed interventi, ha avuto

---

<sup>15</sup> 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

occasione di rilevare un non sempre adeguato soddisfacimento delle esigenze di programmazione<sup>16</sup>, la permanenza in materia di una serie di anomalie, quali, a titolo esemplificativo, 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<sup>17</sup>, nonché il ricorrente affidamento - in un contesto per definizione privo di raffronto tra obiettivi e risultati - di ulteriori stralci di opere agli stessi affidatari di precedenti lavori, rispondente più ad una logica di frazionamento finanziario e di adeguamento dei lavori alle somme di volta in volta disponibili, piuttosto che ad un corretto criterio di ripartizione tecnico-funzionale<sup>18</sup>.

Sul tema della programmazione può dunque osservarsi come le carenze ad essa relative e la conseguente non del tutto razionale distribuzione della spesa pubblica per investimenti possono determinare 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.

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, bensì come un insieme di stralci gestionali pregressi.

#### **4. La progettazione.**

Sulle 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 mostra come

---

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.

<sup>16</sup> Cfr. deliberazione n. 102 del 13 luglio 1999 della Sezione del controllo-III Collegio.

<sup>17</sup> Cfr. deliberazione n. 8/1999.

<sup>18</sup> Cfr. deliberazione n. 16 del 9 novembre 1999

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.

In ordine alle carenze progettuali la Corte ha avuto più volte occasione di pronunciarsi, sottolineando, in particolare, il grado di carenza di autonomia tecnica dell'amministrazione, tanto sul piano della capacità progettuale, atteso il diffuso ricorso a professionisti esterni, quanto su quello dell'affidamento e dell'esecuzione. I difetti di programmazione e progettazione si riflettono poi 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 in ogni caso un saldo fondamento in un deciso rafforzamento delle strutture tecniche della pubblica amministrazione.

In materia assume rilievo anche il rispetto della tempistica delle relative procedure. In qualche caso i tempi medi per l'approvazione di singoli progetti hanno superato i 18 mesi<sup>19</sup>.

Le indagini svolte dalla Corte hanno infine posto in evidenza come l'affidamento di incarichi di progettazione al concessionario privato possa produrre notevoli conseguenze anche sotto i profili dell'economicità e dell'efficacia, inducendo in percentuale elevate varianti ed atti aggiuntivi, naturale effetto della carenza progettuale iniziale, e privando la gestione della naturale dialettica tra progettista ed esecutore<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. deliberazione n. 102 del 13 luglio 1999.

### **5. Il rispetto delle regole di concorrenza.**

Le risultanze del controllo esercitato e gli elementi acquisiti nel corso di indagini condotte dalla Corte sulla gestione dei lavori, delle forniture e dei servizi delle Amministrazioni dello Stato hanno confermato in molti casi 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. Deroghe alle procedure concorsuali, realizzate attraverso cottimi fiduciari, trattative private e affidamenti diretti in concessione, anche mediante estensione di commesse previste in convenzioni quadro, hanno riguardato, una parte non irrilevante degli affidamenti.

Anche se in alcune deliberazioni della Sezione è dato rinvenire qualche segno di miglioramento della situazione, recato dalla adozione da parte della Amministrazione di provvedimenti correttivi al fine di eliminare o quanto meno ridurre le irregolarità riscontrate dalla Corte, con ricadute positive sull'economia di spesa<sup>21</sup>, in più di qualche caso sono state rilevate sequenze anomale, irritualità negli affidamenti, deroghe ai principi concorsuali; nell'ambito della stessa fenomenologia si inserisce il reiterato ricorso all'affidamento dei lavori alle stesse imprese<sup>22</sup>, se non addirittura, in gestioni di particolare complessità, la totale deroga alle procedure di gara e l'assenza di procedure concorsuali, sia nella scelta dei concessionari che in quella degli appaltatori.

Il che non costituisce soltanto un *vulnus* dei principi sopra richiamati, ma si pone in contrasto anche con quelle regole di economicità di cui il ricorso al mercato garantisce automaticamente il rispetto<sup>23</sup>.

D'altro canto, l'osservanza delle regole di concorrenza in materia di appalti presenta notevole rilievo anche per i conti pubblici, potendo determinare risparmi da considerare con particolare attenzione anche nel contesto del raggiungimento degli obiettivi del mercato unico attraverso le politiche di riduzione dei disavanzi.

---

<sup>20</sup> Cfr. deliberazione n. 84 del 13 luglio 1999.

<sup>21</sup> Cfr. deliberazione n. 23/99.

<sup>22</sup> Cfr. deliberazione n. 16/2000