

Risultano invece incrementate le erogazioni relative a leggi speciali, che mostrano un significativo indice di aumento (+31%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.8 e 9 del volume degli allegati).

La capacità di spesa degli enti locali appare quindi, nel complesso, notevolmente raffreddata, anche se il fenomeno è stato più rilevante nel primo semestre dell'anno, per le difficoltà operative collegate all'entrata in vigore delle norme regolanti la "rinegoziazione" dei contratti (art.6 legge n.537 del 1993) e delle disposizioni relative alla legge quadro sui lavori pubblici (legge n.109 del 1994), che hanno provocato un notevole rallentamento delle iniziative già avviate o da avviare.

Alla ripresa del settore non hanno giovato neppure i tentativi del Governo di sbloccare il mercato attraverso la sospensione della suddetta normativa ed i provvedimenti diretti al rilancio degli investimenti e dell'occupazione.

L'analisi delle concessioni di mutuo secondo la tipologia degli enti ha evidenziato una distribuzione del credito avente caratteri difformi (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.10 del volume degli allegati).

Le Amministrazioni provinciali fanno rilevare una notevole contrazione nei mutui sottoscritti (-30,8%) risultando l'ammontare complessivo delle concessioni pari a 604 miliardi di lire. Il fenomeno deve attribuirsi essenzialmente alla diminuzione dei mutui relativi all'edilizia scolastica, comparto che nel 1993 aveva fruito di notevoli flussi da parte della Cassa depositi e prestiti (237 miliardi rispetto ai 33 miliardi del 1994).

Al contrario, è dato notare una notevole espansione nelle concessioni di credito a favore dei comuni capoluogo (+24,4%), dei comuni inferiori a 20.000 abitanti (+27,5%) e delle comunità montane (+226%).

In particolare si rilevano incrementi nelle concessioni di mutui agli enti locali della Campania (+328 miliardi), dell'Abruzzo (+221 miliardi), della Toscana (+153 miliardi) e delle Marche (+95 miliardi), mentre una generale flessione si riscontra

per i comuni della Lombardia, Liguria, Trentino-Alto Adige, Sicilia ed Emilia Romagna, per un totale di 474 miliardi di lire.

L'analisi delle concessioni di mutui in relazione alla popolazione (quote/pro-capite) evidenzia dei valori elevati in Abruzzo, nelle Marche, in Molise, in Trentino Alto Adige e nel Lazio: l'Abruzzo, con una quota capitaria di 257.300 lire, si colloca al primo posto con un aumento del 220% rispetto all'anno precedente; i valori più bassi si rilevano in Sicilia ed in Puglia.

E' opportuno ricordare che il maggior credito di cui gli enti hanno beneficiato è da ricollegare essenzialmente alle autorizzazioni previste da legislazioni speciali per lo più destinate a favore dei comuni capoluogo, fra cui, oltre Roma e Pescara, anche il comune di Milano che ha beneficiato di 92 miliardi finalizzati ad opere di viabilità e trasporti ed il comune di Napoli, per il quale le concessioni, finalizzate all'edilizia giudiziaria e carceraria, sono ammontate a 42 miliardi.

Dall'analisi della tipologia dei mutui si ricava che alle opere pubbliche è affluito il 99,38% del totale delle concessioni.

I settori di maggior rilevanza sono quelli relativi alla viabilità e trasporti (24,4%), all'edilizia sociale (20,4%) e alle opere igienico sanitarie (15,7%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.11, 12 e 13 del volume degli allegati)

Di particolare consistenza si presentano gli aumenti nel settore dell'energia, che hanno interessato i comuni capoluogo (+102%) ed i comuni inferiori a 20.000 abitanti (+32%), anche se di non minore entità sono le concessioni di mutuo, riguardanti le comunità montane ed attinenti ai finanziamenti relativi alla metanizzazione, disposte dalla Cassa depositi e prestiti, di cui hanno beneficiato soprattutto gli enti del Piemonte.

Al contrario notevole è la contrazione dei finanziamenti per le opere di edilizia scolastica (leggi n.488 del 1986 e n.430 del 1991), che passano dai 965 miliardi di lire del 1993 ai 337 miliardi di lire del 1994.

In netta ascesa le concessioni finalizzate alla costruzione di opere nei settori della viabilità e dei trasporti: a tal proposito si registra un incremento dell'ordine di 458 miliardi di lire, di cui ha beneficiato essenzialmente il comune di Roma (380 miliardi) per gli interventi di "Roma Capitale" (legge n.80 del 1981).

Nel comparto dell'edilizia pubblica il comune di Pescara ha fruito di 184 miliardi di lire per opere di edilizia giudiziaria e carceraria.

5.2.2 I mutui pregressi e la "rinegoziazione"

Gli effetti della rimodulazione degli stanziamenti in conto competenza è stata solo in parte compensata dalla presenza di cospicui residui passivi. Questi hanno rappresentato una *chance* determinante offerta alle amministrazioni locali per contrarre impegni ed effettuare pagamenti nonostante le restrizioni operate sulle autorizzazioni di spesa.

L'esposizione debitoria degli enti locali si è infatti contratta del 4,5% passando dai 66.900 miliardi di lire del 1° gennaio 1994 ai 63.927 miliardi del 31 dicembre dello stesso anno: il detto importo si riferisce al complesso dei mutui in ammortamento ed a 155 miliardi di anticipazioni di tesoreria, cui gli enti locali hanno fatto ricorso per provvedere a momentanee carenze di liquidità.

Come rilevato nelle precedenti relazioni, le maggiori quote di indebitamento gravano sui comuni capoluogo (39%) e sui comuni di limitate dimensioni (34%).

Circa il 91,74% dell'intero debito si riferisce alle esecuzioni di opere pubbliche (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.14 e 15 del volume degli allegati).

Dall'analisi delle rate di ammortamento dovute nell'anno 1994 si evidenzia che il loro ammontare ha raggiunto i 13.141 miliardi di lire, di cui 6.235 per quota capitale e 6.906 per quota interessi (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.16 e 17 del volume degli allegati).

La contribuzione erariale sugli oneri di ammortamento dei nuovi mutui contratti nel 1994 è stata limitata alle quote assegnate e non utilizzate nell'anno 1992 e

precedenti ed a quelle da destinare agli enti dissestati per le iniziative connesse al risanamento economico-finanziario (artt. 1 e 3 della legge n. 596 del 1994).

Anche per i mutui riferibili al 1994 il concorso statale è stato determinato in funzione non già delle tipologie di opere da realizzare e dei criteri fissati dal CIPE (art. 4, legge n. 155 del 1989), bensì in relazione all'entità demografica di ciascun ente locale (art. 4, comma 4°, legge n. 68 del 1993).

La detta parametrizzazione è diretta, oltre che a favorire l'attività di investimento dei piccoli comuni, che normalmente dispongono di fondi limitati da dedicare a tale comparto, anche ad indirizzare gli enti locali verso la ricerca di risorse finanziarie nell'ambito privato, al fine di realizzare un sistema di finanziamento delle autonomie locali maggiormente equilibrato e responsabilizzato.

Particolare interesse presenta l'art. 5, comma 6 del decreto legge n. 445 del 1995, convertito con modificazioni nella legge 20 dicembre 1995, n. 539, che ha introdotto la possibilità per gli enti locali di "rinegoziare" le condizioni contrattuali sul capitale residuo dei mutui assunti negli anni precedenti ed ancora in ammortamento. Tale possibilità determina la predisposizione di un nuovo piano di ammortamento sulla sommatoria dei capitali residui e la conseguente revoca dei piani di ammortamento dei mutui rinegoziati².

La rinegoziazione non comporta, tuttavia, alcuna modifica in ordine alla durata originaria ed all'ammontare del concorso statale concesso sul mutuo, anche se con la detta operazione le parti interessate hanno la possibilità di ridefinire le condizioni contrattuali precedentemente concordate senza pregiudicare la validità del contratto che, pertanto, continua a produrre i suoi effetti giuridici.

La ricontrattazione permetterà, quindi, di recuperare ingenti risorse finanziarie ai bilanci degli enti locali, oltre che presso il sistema creditizio privato, anche presso la Cassa depositi e prestiti.

² Cfr. Circolare del Ministero dell'interno - F.L. n. 10 del 14 marzo 1996.

La rinegoziazione del debito pubblico locale, pur accolta con estremo favore dalle amministrazioni locali, non può non suscitare alcune perplessità dal punto di vista tecnico e di politica del bilancio.

La deliberazione volta a chiedere la rinegoziazione, di competenza del consiglio comunale comporta, in realtà, una complessa istruttoria.

Secondo quanto stabilito dalla Cassa depositi e prestiti (circolare n.1207 del 6 gennaio 1996), il termine per la trasmissione della relativa istanza risulta fissato al 15 marzo 1996, termine decorso il quale, trattandosi di facoltà prevista da disposizione speciale, non è più data agli enti locali la facoltà di rinegoziare i mutui con effetto sugli esercizi successivi al 1996.

L'interpretazione della Cassa appare notevolmente restrittiva: il dettato normativo (comma 8 dell'art.5 della legge n.539 del 1995) si limita infatti ad affermare che la possibilità di rinegoziazione, per la Cassa depositi e prestiti, decorre dall'esercizio 1995.

D'altra parte l'apporto di risorse in bilancio potrebbe essere solo apparente e cessare al termine dei finanziamenti erariali che coprono una parte degli oneri di ammortamento, mentre gli eventuali avanzi di amministrazione indotti dalla operazione di rinegoziazione potrebbero determinare ulteriori contrazioni nei trasferimenti statali o regionali.

Comunque, a giudizio della Corte, l'operazione può considerarsi produttiva di effetti economici nella sola ipotesi in cui le somme resesi disponibili siano destinate al finanziamento degli investimenti e non già alla copertura delle spese correnti.

Al 23 aprile 1996 la rinegoziazione, che ha riguardato 155 mila mutui, è stata contrattata da parte di 3.967 amministrazioni locali pari al 47,40% del totale. Il valore dei mutui rinegoziati ammonta a circa 23.000 miliardi di cui 3.000 spettano al comune di Roma (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetti nn.18 e 19 del volume degli allegati).

5.3 Stato di realizzazione di alcuni programmi autorizzati dalla legislazione speciale

Il crescente ritardo nell'attuazione degli interventi ed il rilevante aumento di progetti disattesi, di opere mai cantierate od interrotte dopo le prime fasi di avvio dei lavori, hanno indotto la Sezione alla prosecuzione dell'indagine sullo stato di attuazione di alcuni programmi di opere pubbliche finanziati dalla Cassa depositi e prestiti attraverso la legislazione speciale.

Dai prospetti nn.20, 21, 22 e 23 del volume degli allegati (Parte IV, cap.5) si rilevano, per numerosi interventi, limitati tassi di utilizzazione: il fenomeno si registra soprattutto per i programmi connessi agli interventi strutturali nelle aree interessate dai Mondiali di calcio 1990 (legge n.205 del 1989), il cui tasso di realizzazione risulta del 43,9%; per quelli relativi all'edilizia giudiziaria (legge n.119 del 1981 e successive) (44,7%) e per quelli attinenti alle metropolitane (legge n.131 del 1983) (53%).

Alcuni programmi non presentano modificazioni rispetto al precedente esercizio, in quanto manca qualsiasi avanzamento nella realizzazione delle opere: ciò si è verificato per gli interventi relativi alla metanizzazione dei comuni montani del centro nord (legge n.68 del 1993) ed agli scarichi dei frantoi oleari (legge n.119 del 1987).

Particolare menzione va riservata ai progetti di automazione previsti dalla circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n.466666 del 2 marzo 1990 (plafond 300 miliardi); in ordine ai quali risulta un limitatissimo tasso di erogazione (3,4%): il dato sta ad indicare lo scarso coinvolgimento degli enti locali nella modernizzazione ed informatizzazione delle loro strutture organizzative.

Non appare ancora neppure avviato il programma relativo allo smaltimento dei rifiuti industriali (legge n.475 del 1988).

E' opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti vengono posti in ammortamento dal 1° gennaio successivo

all'anno nel quale è avvenuta la concessione, mentre le erogazioni in una o più soluzioni avvengono sulla base della documentazione giustificativa della spesa, che attesta l'esecuzione dei lavori o l'acquisizione delle forniture e dei servizi.

Pertanto anche nell'ipotesi in cui risultino per un certo programma concessioni senza erogazioni, il comune è tenuto a rimborsare le quote di ammortamento senza aver ancora cantierato l'opera per la quale ha ottenuto il mutuo dalla Cassa³.

Per ciò che concerne, in particolare, l'"edilizia giudiziaria" numerosi mutui, concessi prevalentemente ad amministrazioni comunali, risultano senza alcuna erogazione, per un totale di 302.937 milioni di lire.

Ingenti sono le somme concesse e non utilizzate dagli enti dell'Emilia Romagna (99.901 milioni), della Campania (24.895 milioni), della Calabria (16.259 milioni) e della Sicilia (49.383 milioni) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.24 del volume degli allegati).

Non di minore rilievo si presenta il fenomeno delle limitate erogazioni rispetto al concesso: a fronte di 784.294 milioni di lire concessi per lo più dal 1989, il totale erogato risultava, al 31 dicembre 1995, di 36.411 milioni di lire (4,6%).

I tassi meno elevati di realizzazione delle opere si riscontrano nelle seguenti regioni: Campania (0,6%), Abruzzo (2,5%), Piemonte (3,9%), Veneto (4,2%), Lazio (4,5%), Calabria (5,9%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.25 del volume degli allegati).

Un lento decollo del programma continua ad evidenziarsi anche nel settore della "costruzione dei parcheggi", al quale non sembra abbia giovato la maggiore responsabilizzazione delle regioni con il trasferimento ai detti enti dello stanziamento di cui al cap.7651 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativo al "Fondo per gli investimenti dei parcheggi".

³ Con D.L. 27 ottobre 1955, n.144, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1995, n.539 è stata introdotta una nuova ed alternativa modalità di ammortamento del mutuo, che consente su richiesta dell'ente mutuatario di far decorrere l'ammortamento dal 1° gennaio del secondo anno successivo a quello della concessione.

In realtà concessioni per 48.620 miliardi di lire mostrano erogazioni nulle ed in ordine ad altri mutui le erogazioni si rilevano estremamente limitate: al 31 dicembre 1995 a fronte degli 8.603 milioni di lire concessi, risultano infatti erogati 570 milioni (6,6%).

Particolari ritardi nell'avanzamento delle opere si evidenziano nei comuni di Pisa, di Pesaro, di Veroli, di San Salvo, di Taurianova.

Le difficoltà nel settore hanno determinato numerose iniziative legislative, tuttora in corso, volte alla razionalizzazione del programma ed alla revoca ed alla riassegnazione dei finanziamenti inutilizzati.

Nell'ambito degli interventi relativi agli impianti sportivi concernenti i Mondiali '90 si constata un lento avanzamento delle opere di viabilità intraprese dal comune di Roma, che ha beneficiato (fin dal 1989) della concessione di mutui per 5.932 milioni di lire: a distanza di circa sei anni le erogazioni hanno raggiunto appena gli 868 milioni di lire.

Per ciò che concerne i programmi relativi all'“edilizia scolastica”, nell'indagine avviata nel precedente anno si era riscontrato che il conferimento delle ingenti risorse finanziarie agli enti locali beneficiari non era stato sufficiente, per se stesso, a risolvere gli squilibri fra le varie aree del territorio nazionale, in quanto la maggior parte dei mancati impegni si era concentrata proprio nel Mezzogiorno, area in cui le carenze del settore si erano rilevate con più gravità e maggiormente degradato appariva il patrimonio di edifici scolastici.

Il proseguimento dell'accertamento ha fatto riscontrare che al 31 dicembre 1995, a fronte di 738 miliardi di lire di concessioni non risulta ancora alcuna erogazione: mancano cioè l'utilizzazione dei fondi e la cantierazione delle opere (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.26 del volume degli allegati).

Il dato sta ad indicare le lentezze procedurali nell'attuazione delle opere e lo scarso coinvolgimento degli enti interessati alla realizzazione dei programmi, pur a totale finanziamento statale, oltre che una diffusa incapacità di spesa.

Dall'esame delle situazioni regionali si evidenzia che le maggiori inadempienze si registrano negli enti della Campania (376 miliardi inutilizzati); della Sicilia (103 miliardi); della Puglia (63 miliardi) e della Calabria (43 miliardi).

In particolare si ritiene doveroso citare, a titolo esemplificativo, la situazione relativa ad alcuni enti: comune di Roma (22.292 milioni di lire ancora inutilizzati, le cui concessioni risalgono per la maggior parte all'anno 1987); amministrazione provinciale di Milano (9.800 milioni); amministrazione provinciale di Napoli (144.671 milioni); comune di Casoria (9.900 milioni); comune di Castellammare di Stabia (19.300 milioni); comune di Ercolano (10.825 milioni); comune di Torre Annunziata (28.950 milioni); amministrazione provinciale di Foggia (4.305 milioni); amministrazione provinciale di Lecce (9.157 milioni); amministrazione provinciale di Potenza (2.586 milioni); comune di Catanzaro (1.130 milioni); comune di Crotone (11.400 milioni); amministrazione provinciale di Reggio Calabria (11.520 milioni); comune di Catania (3.600 milioni); amministrazione provinciale di Palermo (12.000 milioni) e comune di Palermo (4.200 milioni).

Non di minore gravità si presenta la situazione presso altri enti locali che mostrano una utilizzazione dei finanziamenti molto inferiore al 20% delle risorse concesse, limite ritenuto indice di gravi patologie attinenti alla fase realizzativa delle opere: infatti, sempre nel detto settore, a fronte dei 565.390 milioni di lire di mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, ne risultano erogati solo 53.537 milioni (9,5%) (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.27 del volume degli allegati).

Anche rispetto a tale fenomeno, le maggiori inerzie vanno registrate negli enti della Campania, della Sicilia, dell'Emilia Romagna, dell'Umbria e della Basilicata.

L'ingente mole di finanziamenti inutilizzati o male utilizzati ha indotto il Governo ad una operazione di recupero dei fondi non impiegati che è iniziata attraverso il decreto legge n.499 del 1995, successivamente reiterato con decreto legge n.31 del 1996 e attualmente con il decreto legge n.155 del 1996, recante "Misure

urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi a carattere ambientale".

Con l'art.10 del sunnominato decreto si vuole procedere all'accelerazione delle procedure per la realizzazione delle opere di edilizia scolastica attraverso la convocazione di conferenze di servizio, la nomina dei commissari "ad acta" e la revoca dei finanziamenti inutilizzati qualora gli enti locali beneficiari non abbiano attivato, nel termine perentorio del 31 dicembre 1995, le formali procedure di richiesta dei rispettivi mutui o comunque ove entro duecento giorni dalla data di entrata in vigore del decreto (25 marzo 1996) essi non risultino ancora concessi. Le risorse rese disponibili saranno riassegnate per opere di edilizia scolastica caratterizzate dai requisiti di necessità ed urgenza, da realizzarsi in regioni anche "diverse" da quelle di originaria assegnazione dei fondi revocati.

Non saranno assoggettati a revoca i finanziamenti assegnati al comune ed alla amministrazione provinciale di Napoli (legge n.496 del 1994 ed ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 giugno 1995) in ragione alla particolare gravità della situazione relativa alla dispersione scolastica rilevata in detta area del territorio.

Con legge 11 gennaio 1996, n.23 è stato inoltre istituito presso il Ministero della pubblica istruzione l'Osservatorio per l'edilizia scolastica, con compiti di promozione, di indirizzo e di coordinamento delle attività di studio, ricerca e normazione tecnica espletate dalle regioni e dagli enti locali territoriali nel campo delle strutture edilizie per la scuola e del loro assetto urbanistico e per il supporto ai soggetti programmatori ed attuatori degli interventi.

Di rilevante interesse si presenta anche la realizzazione di una anagrafe nazionale, articolata per regioni, del patrimonio relativo all'edilizia scolastica, diretta ad attuare migliori strumenti conoscitivi ai fini dei diversi livelli di programmazione.

Desta qualche perplessità il fatto che neppure i provvedimenti volti a tamponare le emergenze risultino applicati con adeguata solerzia.

Non consta infatti che abbiano avuto integrale esecuzione i provvedimenti legislativi emanati allo scopo di fronteggiare i danni causati dai fenomeni alluvionali dei mesi di settembre-dicembre 1993 (decreto legge 30 maggio 1994, n.328, convertito nella legge 25 luglio 1994, n.471), con i quali la Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata a concedere mutui ventennali, assistiti da concorso statale, alle regioni, province, comuni e comunità montane per opere pubbliche, per un *plafond* massimo di 2.000 miliardi di lire.

Con successivo decreto legge 24 novembre 1994, n.646, convertito nella legge 21 gennaio 1995, n.22, diretto agli enti locali colpiti da eventi alluvionali nel mese di novembre 1994, è stata concessa autorizzazione a contrarre mutui entro il limite di 500 miliardi di lire, la cui copertura è stata identificata nelle somme ancora non utilizzate al 31 dicembre 1995 relative al precedente decreto legge 30 maggio 1994, n.328. E' evidente l'intento del legislatore di sanzionare l'inerzia e le lentezze degli enti nell'usufruire dei benefici destinati a tamponare situazioni calamitose.

I provvedimenti summenzionati concernono, fra l'altro, misure relative al comparto delle opere pubbliche, che consentono di contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti con oneri di ammortamento a totale o parziale carico dello Stato ed assegnazione di contributi destinati al ripristino delle opere di consolidamento e riassetto geologico ed idraulico con autorizzazione ad operare fino al 31 marzo 1996, "in deroga alle norme vigenti" ivi comprese quelle di contabilità e prevedono la possibilità di ricorrere a forme di "aggiudicazione con riserva" in attesa della concessione del mutuo.

Ulteriori 1.400 miliardi sono stati messi a disposizione dei suddetti enti dall'art.6 del decreto legge 19 dicembre 1994, n.691, convertito nella legge 16 febbraio 1995, n.35.

Notevole ritardo si riscontra anche nel programma per la realizzazione di progetti funzionali agli investimenti nelle aree con maggior ritardo di sviluppo (decreto legge 8 agosto 1994, n.491, più volte reiterato), cui sono stati destinati 10.000 miliardi di lire in ragione di lire 3.000 miliardi di lire per ciascuno degli anni 1992, 1993, 1994 e di lire 1.000 miliardi per il 1995.

Per quanto concerne gli investimenti a carico del bilancio dello Stato tramite la Cassa depositi e prestiti, nel 1994 le amministrazioni locali hanno beneficiato in conto progetti FIO di 470 miliardi rispetto ai 774 miliardi di lire del 1993.

5.4 La riforma della contrattazione e del sistema dei prezzi nei pubblici appalti

I fenomeni di patologia e di devianza rilevatisi nel settore della contrattazione e degli appalti hanno indotto il legislatore ad una profonda opera di risanamento del sistema dei prezzi dei lavori pubblici che, nell'altalenare dei vari provvedimenti, ha trovato, nel corso del 1994, la sua espressione nell'art.6 della legge 24 dicembre 1993, n.537, provvedimento collegato alla finanziaria 1994 e nella legge quadro n.109 del 1994.

Per ciò che concerne il primo provvedimento, è ormai noto che il tentativo di "moralizzare" il sistema, avviato nei primi mesi dell'anno, deve considerarsi per la maggior parte fallito, almeno presso le amministrazioni locali, che hanno preferito bloccare le contrattazioni piuttosto che dar corso al provvedimento stesso, pur nel suo limitato vigore.

In effetti l'introduzione dei complicati meccanismi procedurali, quali la "rinegoziazione" delle contrattazioni e le verifiche di "congruità" imposte senza il contemporaneo rafforzamento delle strutture amministrative chiamate ad attuare la traumatica operazione, non si è dimostrata idonea né a stroncare prassi consolidate né ad eliminare il travaglio del settore.

I tratti caratteristici della disciplina legislativa vanno identificati nella sua impronta fortemente dirigistica oltre che nelle limitazioni imposte alla libera competizione di mercato ed allo stesso meccanismo della gara e di aggiudicazione degli appalti pubblici, attraverso l'assoggettamento dei prezzi a un giudizio di "congruità" in relazione a parametri estrinseci ed a meccanismi di adeguamento coattivo.

Le molteplici incertezze interpretative, le consistenti difficoltà applicative, i dubbi di legittimità costituzionale e di compatibilità con le direttive comunitarie sollevati in numerose sedi, le contestazioni nei confronti del nuovo assetto legislativo sia da parte delle Amministrazioni locali che delle imprese hanno caratterizzato la vigenza, seppure breve, della norma in esame.

Il mancato decollo della disciplina ha portato prima alla sospensione dell'art.6 della legge n.537 del 1993 fino al 31 dicembre 1994 e poi alla sua sostituzione con l'art.44 della legge 23 dicembre 1994, n.724, di accompagnamento alla finanziaria 1995.

Quest'ultima norma si caratterizza, rispetto alla versione originaria, per un notevole recupero di autonomia negoziale e per un incremento del tasso di discrezionalità delle amministrazioni, con l'eliminazione degli automatismi derivanti da elementi procedurali predefiniti.

Il nuovo testo introduce principi e procedimenti sostanzialmente diversi da quelli originari: la disciplina è diretta, infatti, esclusivamente alla regolamentazione dei contratti per le forniture di beni e servizi, per i quali viene ribadito il divieto di rinnovo tacito del contratto con inserimento della clausola di revisione del prezzo in relazione ai contratti ad esecuzione periodica o continuativa; non figurano, invece, le limitazioni contenute nel vecchio testo né è consentito al privato contraente di chiedere la risoluzione del contratto.

Tuttavia anche la nuova disciplina si presenta di non facile applicazione: non risulta indicata la periodicità della revisione del prezzo, che potrebbe comunque ritenersi semestrale, in relazione alla cadenza della pubblicazione dei prezzi rilevati

ed elaborati dall'ISTAT, né definitivo il margine di alea che rimane a carico delle parti, né stabilito se la revisione debba ritenersi esclusa in caso di variazione del prezzo stesso inferiori al 10%.

E' comunque dato definito che la revisione debba essere operata sulla base dei prezzi rilevati dall'ISTAT, con l'eventuale collaborazione delle Camere di commercio, pubblicati nella G.U. entro il 30 giugno ed il 31 dicembre di ciascun anno.

La revisione, che è attuata a seguito di istruttorie del dirigente responsabile, presenta carattere obbligatorio e deve essere eseguita d'ufficio indipendentemente dalla richiesta della parte contraente.

I prezzi rilevati, secondo quanto disposto dall'art.44, sono destinati a "orientare le pubbliche amministrazioni nell'individuazione del miglior prezzo di mercato" e costituiscono elementi di raffronto per i nuclei di valutazione dei dirigenti e per gli organi di controllo interno delle singole amministrazioni, anche in termini di analisi dei costi, ai sensi dell'art.18 del decreto legislativo n.29 del 1993 e successive modificazioni.

Nella nuova formulazione è stato quindi eliminato qualsiasi accenno ai "prezzi di riferimento" considerati come parametri massimi imposti nella stipulazione dei contratti; ai c.d. "giudizi di congruità" da esplicitarsi nei confronti dei contratti stipulati, ma non ancora approvati alla data del 1° gennaio 1994 ed alla "rinegoziazione" per quelli già perfezionati.

Per ciò che concerne l'attività contrattuale degli enti locali, è di indubbio interesse la costituzione presso ciascun Commissario del Governo nelle regioni e nelle province autonome di Trento e Bolzano di un "comitato per l'acquisizione di beni e servizi", il cui compito è quello di espletare, su richiesta di una o più amministrazioni, le procedure per la detta acquisizione di beni e servizi.

Senza dubbio la disposizione permetterà di ovviare alle croniche deficienze delle amministrazioni locali riguardo le dotazioni tecniche e professionali, più volte

rilevate da questa Corte, di effettuare economie procedurali e di realizzare un “polo” locale nella contrattazione.

5.4.1 La riforma della legge quadro sui lavori pubblici: dalla legge n.109 del 1994 alla legge n.216 del 1995

Con la legge quadro 11 febbraio 1994, n.109 si è tentato di attuare un assetto organico del settore dei lavori pubblici ed una razionale regolamentazione delle problematiche relative agli appalti: ad essa indubbiamente va ascritto il merito di aver perseguito l'intento di restituire trasparenza e legalità ad un settore in piena crisi istituzionale.

Le vicende della legge quadro sono state ampiamente commentate nella relazione attinente all'esercizio 1993⁴: giova comunque formulare qualche ulteriore notazione sulle cause per le quali la detta normativa, pur rappresentando la risultanza di un complesso e travagliato iter parlamentare, è stata sospesa dopo due mesi dalla sua entrata in vigore⁵.

Senza dubbio la legge ha introdotto istituti attesi da tempo, reso obbligatori comportamenti prima legittimati attraverso scelte discrezionali e stabilito limiti rigorosi e formali per alcune procedure.

Tuttavia la sua applicazione ha incontrato notevoli difficoltà presso le amministrazioni locali perché ha acuito la situazione di crisi già in atto nel settore delle opere pubbliche e dell'edilizia, aggravando il blocco degli appalti e provocando effetti deleteri sull'occupazione.

Le maggiori difficoltà sono derivate dal fatto che il testo normativo, efficace solo per una parte, rinviava l'applicazione dei suoi contenuti più importanti al successivo emanando regolamento governativo, mentre gli operatori pubblici e privati

⁴ Cfr. Deliberazione n.3 del 1995 - Corte dei conti - Sezione enti locali.

⁵ Con il decreto legge 31 maggio 1994, n.331 è stato stabilito che: “l'applicazione delle disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n.109 resta sospesa fino al 31 dicembre 1994”.

erano chiamati ad attuare alcune innovazioni per le quali la legge definiva solo in parte le modalità applicative.

La Corte non può che convenire con l'esigenza di razionalizzazione attuata con la legge quadro: nel disposto normativo, infatti, si rinvencono i principi fondamentali informatori del processo di rinnovamento dell'intero settore dei lavori pubblici, mentre è demandata alla successiva attività regolamentare la disciplina di dettaglio attraverso un ampio processo di delegificazione: per tal verso si è voluta rimuovere la stratificazione normativa, che aveva accumulato nel tempo un numero rilevante di leggi (circa 500), con confusione ed abusi.

Ma le difficoltà applicative hanno, come si è detto, ben presto portato prima alla sospensione della legge e poi alla "riforma della riforma".

Le innovazioni introdotte circa le modalità attuative delle opere pubbliche avrebbero richiesto un tempo fisiologico per l'adeguamento del sistema pregresso, mentre l'assenza di una disciplina transitoria e l'immediata entrata in vigore delle nuove norme hanno avuto come effetto il rallentamento del settore.

La rigidità della nuova disciplina è facilmente rilevabile nelle regole relative alla programmazione e progettazione delle opere e nella previsione dell'affidamento dei lavori esclusivamente con il criterio del prezzo più basso formulato a corpo; il detto sistema dava per scontata l'operatività di una progettazione esecutiva definita e puntuale e di una idonea programmazione, mentre è ben noto che le amministrazioni locali, al momento dell'entrata in vigore della legge, per cause più volte sottolineate anche in questa sede di referto, non erano in grado di conformarsi ai nuovi principi. Può quindi affermarsi che l'aver omesso di disciplinare il potenziamento delle strutture tecniche delle amministrazioni locali, nel momento in cui si riaffermava la competenza degli Uffici tecnici alla progettazione dei lavori, sia stato uno dei punti maggiormente vulnerabili della riforma.

D'altra parte il sistema delle varianti rendeva responsabile, per errori od omissioni progettuali, il progettista, anche in riferimento ad opere già appaltate sulla