

base di documenti progettuali definiti al di fuori della logica della nuova legge quadro.

Pertanto alle difficoltà di adeguare la progettazione ai nuovi canoni della legge quadro si sarebbero aggiunte - in caso di definitiva, completa operatività - quelle relative al rallentamento dei processi costruttivi già avviati, per l'inevitabile contenzioso cui le nuove norme avrebbero condotto.

D'altra parte le norme immediatamente applicabili hanno inciso anche sui procedimenti in corso: l'effetto non poteva essere che quello della subitanea sospensione di ogni procedura concorsuale e quindi di stallo dei lavori pubblici, che a metà del 1994 hanno raggiunto il minimo storico, con una elevata contrazione dei bandi di gara e delle procedure di aggiudicazione degli appalti.

E' ovvio che il legislatore della legge di riforma dei lavori pubblici, punto di arrivo del dibattito sviluppatosi a seguito delle inchieste di tangentopoli, sia rimasto influenzato dal particolare momento storico in cui la legge è stata emanata e non c'è dubbio che in tale frangente si rendesse indispensabile una rigida regolamentazione del settore, in presenza di situazioni di diffusa illegittimità, al fine di eliminare patologie e devianze: pur tuttavia sembra auspicabile che venga superata al più presto una logica legislativa che è portata quasi a considerare l'illecito quale normale "*modus operandi*" dell'amministrazione locale.

Né deve sottovalutarsi il fatto che le difficoltà relative all'applicazione della legge n.109 si sono cumulate con quelle relative alla "rinegoziazione" dei prezzi contrattuali (art.6 legge n.537 del 1993), con l'effetto di accrescere il disorientamento negli operatori del comparto.

Il tentativo di riavviare il settore è stato attuato mediante il decreto legge n.331 del 31 maggio 1994, recante disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali, il cui art.6 ha sancito la sospensione dell'operatività della maggior

parte delle disposizioni della legge n.109 del 1994⁶ ed ha abrogato l'art.15 sulle competenze dei consigli comunali e provinciali, mentre ha statuito che fino al 31 dicembre 1994 si applicano le norme previgenti all'entrata in vigore della legge quadro.

Peraltro, una definitiva chiarificazione non è stata apportata neppure dalla serie di provvedimenti d'urgenza che si sono susseguiti⁷; ognuno dei quali, nel prolungare la sospensione della legge quadro, ha introdotto disposizioni innovative e reso vigenti parti della legge n.109 medesima.

L'ultimo della serie, il decreto legge 31 gennaio 1995, n.26, è stato convertito dalla legge 29 marzo 1995, n.95, con lo stralcio dell'art.5 riguardante la sospensione della legge quadro in materia di lavori pubblici.

La necessità di evitare la reviviscenza totale della legge quadro ha determinato la presentazione di un ulteriore provvedimento d'urgenza, il decreto legge 3 aprile 1995 n.101, recante norme urgenti in materia di lavori pubblici, convertito con modificazione dalla legge 2 giugno 1995, n.216, che può considerarsi una sorta di riforma della riforma introdotta nel 1994.

Il quadro normativo di riferimento evidenzia ampiamente l'altalenare dei provvedimenti d'urgenza durante tutto l'arco dell'anno, mentre parallelamente in Parlamento si sono susseguite varie iniziative di modifica della legge quadro, confluite poi nel testo unificato dalla VII Commissione permanente della Camera: la c.d. "Merloni ter" che risulta peraltro bloccata dalla anticipata conclusione della XII legislatura.

⁶ Sono esclusi dalla sospensione gli articoli riguardanti il regolamento, la disciplina dei piani di sicurezza, le fusioni, i conferimenti, il trasferimento e l'affitto di azienda e la gestione delle casse edili.

⁷ Cfr. Decreto legge 30 luglio 1994, n.478; decreto legge 30 settembre 1994, n.559; decreto legge 30 novembre 1994, n.658; decreto legge 31 gennaio 1995, n.26.

5.4.2 La nuova riforma in materia di lavori pubblici

La nuova disciplina in materia di lavori pubblici ha il pregio di aver attenuato il rigore di alcuni istituti legati alle vicende emerse dalle inchieste giudiziarie e di averne promosso altri diretti ad aumentare l'efficienza delle amministrazioni e la concorrenza tra le imprese.

Risultano valorizzati la riorganizzazione degli apparati delle pubbliche amministrazioni; la centralità della progettazione; il sistema delle garanzie e delle responsabilità.

L'impegno del legislatore nell'agevolare la ripresa del settore va individuato innanzitutto nella definizione di una articolata disciplina transitoria distinta in quattro diversi regimi, che dovrebbe garantire l'applicazione graduale della normativa e l'adeguamento delle strutture della pubblica amministrazione tenuta ad applicarla.

Numerose novità sono state introdotte in relazione all'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della legge, ma in questa sede verranno prese in considerazione solo quelle norme che hanno particolare riflesso nel settore delle amministrazioni locali.

Non può sottacersi, a tale proposito, che di rilevante interesse si presentano le disposizioni relative alla nomina di un "coordinatore unico", responsabile della formazione del programma dei lavori pubblici da eseguire nel triennio e della attuazione degli interventi oggetto del programma stesso, nonché di un "responsabile del procedimento" per la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione delle singole opere: la sinergia tra le dette figure dovrebbe garantire una rigorosa selezione degli interventi, maggiormente rispondente alle effettive priorità delle collettività locali ed un idoneo monitoraggio della fase realizzativa delle opere.

Con la figura del coordinatore unico assume nuova connotazione l'attività di programmazione delle opere pubbliche sia per ciò che attiene alla razionalizzazione degli interventi, sia per quanto riguarda l'eliminazione di improvvisazioni, di inefficienze e di sprechi di risorse: egli dovrà garantire il controllo sui livelli di presta-

zione, di qualità e di prezzo definiti in coerenza alle coperture finanziarie ed ai tempi di realizzazione del programma, con particolare attenzione al corretto svolgimento delle procedure.

Nonostante, con l'introduzione del "coordinatore unico", sia stata alquanto ridimensionata, rispetto alle originarie previsioni della legge n.109, la figura del responsabile del procedimento, al quale comunque restano attribuiti compiti di estremo interesse, fra cui la convocazione della conferenza dei servizi per l'acquisizione di intese, pareri, autorizzazioni ed assensi, si riafferma, tuttavia, il ruolo fondamentale, nell'ambito dei lavori pubblici, del cennato funzionario, che dovrà esprimersi sul progetto definitivo in forma obbligatoria (art.4 *bis*, comma 4° *quinquies*, legge n.216 del 1995). Deve comunque rilevarsi che il detto soggetto appare più vicino alla figura del "*project manager*" che a quella di un responsabile di un procedimento amministrativo.

La legge considera le difficoltà dell'amministrazione nel reperire, nell'ambito dei propri organici, le professionalità necessarie all'espletamento dei summenzionati compiti e detta in proposito disposizioni transitorie: il responsabile del procedimento, fino all'entrata in vigore del regolamento, potrà coincidere con il progettista o con il direttore dei lavori; inoltre, per un periodo di tre anni, fino al 3 giugno 1998, al posto di un unico responsabile potrà essere nominato un responsabile per ciascuna delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione dei lavori.

Sempre fino alla detta data, è concessa una ulteriore "*chance*" per superare le difficoltà degli Uffici tecnici locali: l'affidamento delle attività di supporto relative allo svolgimento dei compiti del coordinatore unico e dei responsabili dei procedimenti a strutture esterne all'amministrazione, nel caso in cui la carenza dell'organico sia debitamente accertata e certificata: in tale ipotesi l'affidamento dell'incarico avverrà secondo le procedure e le modalità di cui alla direttiva CEE 92/50, recepita con decreto legislativo 17 marzo 1997, n.157.

Notevole rigidità presenta ancora la disposizione relativa alla programmazione delle opere (art. 14 della legge n. 109 del 1994): la predisposizione del programma triennale di lavori pubblici, che dovrebbe ricomprendere tutti gli interventi di cui sia stato definito almeno il progetto preliminare, con indicazione delle risorse già stanziare ed i tempi di attuazione delle opere, rischia, in effetti, di bloccare l'attività dei comuni, specie di dimensioni limitate.

D'altra parte il collegamento del programma triennale con le risorse disponibili si pone in contrasto con gli indirizzi della Cassa depositi e prestiti in materia di accesso al credito: l'Istituto ritiene infatti che l'attivazione della procedura di finanziamento delle opere pubbliche deve avvenire sulla base del progetto definitivo, che compiutamente individui i lavori da realizzare. Tale orientamento è del resto condiviso anche dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

Risulta inoltre difficile la quantificazione, nel detto programma, delle opere relative alla manutenzione e di quelle necessitate da interventi d'urgenza.

Deve comunque rilevarsi che il carattere vincolante attribuito al programma e la conseguente impossibilità di alterare l'ordine di priorità stabilito dalle stesse amministrazioni costituiscono un valido presupposto per garantire legittimità, trasparenza ed efficacia all'attività di realizzazione delle opere pubbliche.

Nella carenza della qualità dei progetti è stata più volte identificata, anche da questa Corte, la causa determinante delle disfunzioni relative al settore dei lavori pubblici: è naturale, pertanto, che proprio la detta attività rappresenti lo snodo essenziale di tutta la riforma del settore.

Nella legge n. 216 del 1995, pur rimanendo confermati i tre livelli di progetto previsti originariamente dalla legge n. 109, ne risultano alquanto modificati i contenuti.

Viene riaffermato il principio che la redazione dei progetti deve essere espletata con "assoluta priorità dagli uffici tecnici delle amministrazioni": a questo scopo gli enti locali possono costituire uffici consortili di progettazione e di direzio-

ne lavori, mentre in qualità di stazioni appaltanti possono avvalersi dei provveditori alle opere pubbliche sulla base di apposite convenzioni. Solo “in caso di carenze in organico di personale tecnico, accertata e certificata dal legale rappresentante dell’amministrazione” è previsto l’affidamento all’esterno della progettazione (art.5 *sexies*).

L’interpretazione letterale della norma conduce a ritenere illegittima ogni altra ipotesi di affidamento di incarico professionale all’esterno dell’ente locale, con evidenti difficoltà per quei comuni, specie di dimensioni limitate, che si trovino privi di alcune figure professionali o nei quali risulti mancante un preciso riparto delle competenze specifiche.

La Corte ritiene necessario l’intervento del legislatore al fine di porre le premesse per eliminare le croniche carenze degli uffici tecnici e di dotare le amministrazioni aggiudicatrici di personale qualificato professionalmente: solo dopo tale intervento potrà ritenersi giustificato il limite apposto al ricorso alla progettazione esterna che attualmente, pur eccezionale, continua, in effetti, a mostrare notevoli indici di espansione.

Per quanto concerne la progettazione esterna, nel caso in cui il relativo importo superi i 200.000 ECU, all’affidamento di incarichi si applicano le disposizioni di cui alla direttiva 92/50/CEE.

Le stazioni appaltanti potranno valutare in via prioritaria la possibilità di esperire un concorso di progettazione in relazione alla realizzazione di lavori di particolare rilievo dal punto di vista architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo nonché tecnologico.

Né di minore interesse è la previsione di una nuova forma contrattuale, l’appalto integrato, avente per oggetto la progettazione esecutiva e l’esecuzione di lavori pubblici; a tale sistema è dato ricorrere in relazione ad opere a prevalente componente tecnologica ed impiantistica, oltre che a lavori di manutenzione di restauro e scavi archeologici.

Per ciò che riguarda la procedura di scelta dei contraenti deve rilevarsi la sostanziale assimilazione della licitazione privata all'asta pubblica, sistemi che attualmente si distinguono per meri profili procedurali, in quanto la rinuncia a qualunque tipo di preselezione comporta che alle licitazioni private siano invitati tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta, in possesso dei requisiti di qualificazione previsti dal bando.

E' di tutta evidenza il contrasto con la normativa comunitaria, che invece ipotizza tre sistemi di scelta del contraente: la procedura aperta, quella ristretta e quella negoziata.

Quanto alla trattativa privata ne risultano ampliate le ipotesi, ammettendosi il ricorso a tale metodo di contrattazione anche per l'esecuzione di lavori di restauro e manutenzione di immobili di rilievo artistico fino al limite di 300.000 ECU; i lavori in economia sono ammissibili fino all'importo di 200.000 ECU.

Riguardo ai criteri di aggiudicazione, essi risultano differenziati a seconda che il contratto di appalto sia stipulato a misura o a corpo. Nella prima ipotesi dovrà considerarsi il prezzo più basso, determinato mediante offerta a prezzi unitari; nella seconda, il massimo ribasso sull'elenco dei prezzi o sull'importo delle opere posto a base della gara. Dal momento che anche nella legislazione in esame risulta mantenuta una tendenziale preferenza per l'appalto a corpo, ne consegue che le amministrazioni e quindi i progettisti dovranno, per le parti di costruzione dell'opera conferita a misura, motivare dal punto di vista tecnico la scelta compiuta.

Dalla data di entrata in vigore del decreto legge n.101 del 1995 (3 aprile 1995) le stazioni appaltanti non possono più utilizzare i criteri di aggiudicazione basati sulle medie (art.1 lett. *b*), *c*), *d*) della legge n.14 del 1973).

Risulta completamente innovato il tema delle varianti in corso d'opera, le cui ipotesi nel testo della legge n.109 del 1994 apparivano drasticamente limitate con la previsione della risoluzione del contratto e l'indizione di una nuova gara qualora l'importo della variante superasse il quinto dell'importo contrattuale originario.

La maggiore elasticità del nuovo testo riguarda non solo il momento di affidamento della progettazione ma la tipizzazione normativa delle circostanze in presenza delle quali il progetto può essere suscettibile di variazione.

La puntuale individuazione delle situazioni in cui è concesso lo “*jus variandi*” si presenta conseguenziale alla nuova disciplina della progettazione che impone la redazione di progetti effettivamente esecutivi, rispetto ai quali la variante in corso d’opera deve ritenersi del tutto eccezionale.

Proprio le difficoltà operative conseguenti al rigore della disciplina cui poteva conseguire un ulteriore rallentamento delle procedure di realizzazione delle opere hanno indotto il legislatore della legge n.216 del 1995 ad un ampliamento delle ipotesi.

Il nuovo testo, infatti, oltre che ammettere le varianti “necessitate”, riconosce la rilevanza delle cosiddette varianti “migliorative”, finalizzate al miglioramento qualitativo e funzionale dell’opera, che non comportano un aumento dell’importo originario del contratto superiore al cinque per cento e la cui copertura deve trovarsi nelle somme già stanziare per l’esecuzione dei lavori.

La risoluzione del contratto è prevista solo nelle ipotesi di varianti che dipendano da errori od omissioni di progettazione, il cui importo superi il quinto dell’importo originario del contratto.

Non sembra, invece, che giovi all’efficienza, alla trasparenza ed alla tempestività dell’azione amministrativa il regime delle offerte anomale instaurato dal decreto legge n.101 del 1995, che risulta apertamente in contrasto, per i suoi automatismi procedurali nella valutazione dei ribassi, con le regole dettate dalla Unione Europea in materia di appalti pubblici.

E’ ben noto che a livello comunitario si ritiene fondamentale nella valutazione di dette offerte il contraddittorio con l’impresa interessata, condotto su elementi obiettivi e prefissati.

Deve rilevarsi peraltro che alcune amministrazioni sono orientate alla disapplicazione dell'art.21, comma 1 *bis*, attenendosi alle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie ed alla consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di giustizia europea.

Non minori perplessità suscitano le norme dirette alla risoluzione delle controversie in materia di opere pubbliche introdotte nella legge n.109 e successivamente modificate (art.31 *bis*).

Scopo della disciplina, nell'intento del legislatore, è l'accelerazione del contenzioso attinente sia alla fase di scelta del contraente sia alla fase di esecuzione dei lavori.

E' evidente il tentativo di una maggiore responsabilizzazione dei soggetti pubblici che, per prassi operativa consolidata, si sono dimostrati sempre più disimpegnati nella gestione degli interventi: nella procedura relativa all'"accordo bonario", infatti, la presenza della parte pubblica appare determinante al fine di dirimere la controversia ed evitare che questa possa comportare gravose sopravvenienze passive e trasformarsi in debiti fuori bilancio.

La notevole complessità e la scarsa organicità della disposizione non rendono facilmente attuabili le pur positive finalità perseguite dal legislatore, che, in ultima analisi, vanno identificate nel puntuale controllo della spesa pubblica.

L'art.31 *bis*, che impone "obbligatoriamente" la procedura di "accordo bonario", presuppone l'iscrizione di riserve in contabilità sufficienti a variare l'importo economico dell'opera anche in misura sostanziale ed in ogni caso non inferiore al 10% dell'importo contrattuale.

La valutazione sull'entità della variazione dell'importo dell'opera è affidata al responsabile del procedimento, che dovrà proporre la conciliazione per l'immediata soluzione delle controversie. Il procedimento può essere attivato in qualsiasi fase dell'"iter" procedurale, anche in mancanza dell'atto conclusivo rappre-

sentato dal collaudo delle opere (nota n.367769/UL del 30 novembre 1995 del Ministro dei lavori pubblici).

E' di tutta evidenza che la norma, così come oggi formulata, può condurre all'ampliamento delle ipotesi di contenzioso in corso d'opera ponendo nel nulla il tentativo di una tempestiva accelerazione delle procedure di realizzazione dei lavori e del controllo effettivo della spesa.

D'altra parte non sembra che il responsabile del procedimento cui è affidata la conciliazione delle controversie sia dotato di poteri di indagine autonomi e costituisca un organo "*super partes*" qualora coincida con la figura del progettista o con quella del direttore dei lavori, in quanto in questa circostanza egli dovrebbe valutare scelte da lui stesso poste in essere.

Il Governo ha tentato, anche di recente, di risolvere il notevole contenzioso in atto attraverso l'art.7 del decreto legge 25 marzo 1996, n.154, ultimo di una lunga serie di reiterazioni, recante misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata, diretto alla eliminazione delle cause che hanno determinato la sospensione delle procedure di affidamento o di esecuzione di opere pubbliche.

E' evidente che le dette cause vanno identificate primariamente nelle difficoltà connesse all'entrata in vigore ed alla successiva sospensione delle disposizioni contenute nell'art.6 della legge n.537 del 1993 e nella legge n.109 del 1994; la previsione del decreto legge risulta, comunque, avere una più ampia portata, essendo destinata a definire ogni "contenzioso" in materia di opere pubbliche che "per qualsiasi ragione risultino sospese anche di fatto, da più di quattro mesi, alla data del 31 dicembre 1994".

L'ampia dizione normativa coinvolge, quindi, qualunque tipologia di sospensione del procedimento di esecuzione delle opere pubbliche, dipendente da fattispecie riferibili sia alle amministrazioni pubbliche sia alle imprese aggiudicatrici, a seguito di azioni di rescissione o di risoluzione o realizzatesi in via "di fatto".

Il riesame di tutte le procedure di affidamento o di esecuzione delle opere di competenza statale che risultino sospese sarà condotto da una commissione nominata dal Ministro dei lavori pubblici entro il 30 giugno 1996. La commissione dovrà accertare il perdurare dell'interesse pubblico alla realizzazione dei lavori fino al lotto funzionale, gli aspetti di tutela ambientale e di sicurezza, i riflessi derivanti all'amministrazione appaltante da provvedimenti giurisdizionali, la congruità degli aspetti economici dell'affidamento e dell'esecuzione dei lavori.

Non può non rilevarsi al riguardo come i criteri testè esposti, privi di riferimenti obiettivi e di puntuali predeterminazioni, si prestino ad una ampia ed incontrollata discrezionalità in un settore, quello delle opere pubbliche, di per sé estremamente travagliato.

Nell'ipotesi in cui il riesame si concluda con esito positivo, le procedure di esecuzione o di affidamento dovranno essere riprese e portate a conclusione.

Anche i comuni e le province nonché gli altri enti pubblici locali, in quanto ricompresi nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo n.29 del 1993, possono avvalersi del procedimento in esame facendone richiesta al Ministro dei lavori pubblici od anche autonomamente, nel caso in cui la sospensione dell'opera possa essere eliminata con provvedimento amministrativo.

5.4.3 Le competenze degli organi

Con la legge n.142 del 1990 sono state fissate le competenze di ciascun organo in modo inderogabile, attraverso una netta separazione dei poteri.

L'unica eccezione va ricercata nell'art.32, comma 3, ai sensi del quale la giunta può adottare per motivi di urgenza, variazioni di bilancio che debbono essere ratificate dal consiglio entro 60 giorni, a pena di decadenza.

La legge n.109 del 1994, all'art.15, reca modifiche alla materia considerata, attribuendo al consiglio la competenza all'approvazione del progetto preliminare.

La modifica, dopo alterne vicende, è stata riportata nell'art.5 *quater* della legge n.216 del 1995.

Nel rilevare che l'attribuzione ai consigli di attività gestoria si pone in stridente contrasto con i principi ispiratori della legge sull'ordinamento delle autonomie locali, secondo i quali ai detti organi sono riservati poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativi limitatamente agli atti di carattere fondamentale, si osserva che da essa potrebbero derivare gravi rallentamenti nella progettazione delle opere.

La legge 28 dicembre 1995, n.549, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", con l'art.1, comma 89, attribuisce inoltre alla competenza del consiglio "la contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio comunale e la emissione di prestiti obbligazionari".

Pertanto, per ciò che concerne gli investimenti, al consiglio dell'ente sono attribuite attualmente competenze in materia di opere pubbliche; di piani economici-finanziari; di progettazione preliminare e di appalti e concessioni. Alla giunta spetta invece l'approvazione dei progetti definitivi ed esecutivi delle opere, delle perizie di varianti e/o suppletive, oltre che delle delibere di assunzione e devoluzione di mutui già previsti in atti fondamentali del consiglio.

Il comma 2° dell'art.45 del decreto legislativo n.77 del 1995 introduce alcuni vincoli in materia di modifiche progettuali: l'organo consiliare, ove si renda necessario attuare nuovi investimenti o variare quelli in atto nel corso dell'esercizio, è tenuto ad adottare variazioni al bilancio annuale e contestualmente a modificare il bilancio pluriennale e la relazione previsionale e programmatica al fine di garantire la copertura degli oneri derivanti dall'indebitamento e dagli oneri di gestione.

Comunque i consiglieri comunali, nel rispetto della divisione dei poteri, non possono far parte delle commissioni che aggiudicano gli appalti pubblici, con conseguente nullità della gara ogni qualvolta gli appalti stessi siano stati assegnati da

soggetti scelti per la loro carica politico-amministrativa anziché per la loro competenza nella materia pertinente all'appalto⁸.

5.5 Andamento della spesa per appalti

Anche il 1994 ha fatto registrare una notevole flessione della spesa per appalti, mentre è progredita la tendenza ai ribassi nelle aggiudicazioni, con rilevante pregiudizio della qualità delle offerte.

La tabella seguente evidenzia la contrazione degli importi medi relativi agli appalti in opere pubbliche e le variazioni del numero delle gare pubblicate nel 1993 e nel 1994 a livello nazionale e di aree geografiche.

Ripartizioni territoriali	1993		1994	
	Importo	Variaz. %	Importo	Variaz. %
Mezzogiorno	932	- 36,0	673	- 27,0
Centro-Nord	845	- 45,9	786	- 7,0
Italia	873	- 42,6	742	- 15,0

Dall'esame della distribuzione dei bandi di gara per ente appaltante risulta che i lavori banditi dai comuni, dalle province, dalle comunità montane e dalle aziende municipalizzate rappresentano più del 70% del totale nazionale.

Per ciò che riguarda in particolare la componente "comuni", risulta accresciuto nel 1994 il ruolo degli enti del Mezzogiorno (2.406 miliardi di lavori banditi) rispetto a quello dei comuni del centro-nord (3.353 miliardi di lavori banditi).

Si registra una diminuzione degli importi medi dei singoli appalti, che per lo più si riferiscono a lavori inferiori alla soglia comunitaria.

⁸ Cfr. Il principio è stato affermato dal Consiglio di Stato nella recente sentenza n.61 del 1996 che ha confermato la decisione del Tribunale regionale del Piemonte, con la quale era stata annullata la procedura di aggiudicazione di un appalto-concorso per il servizio di nettezza urbana del comune di Saluzzo (CN).

Non sono da sottovalutare la maggiore responsabilizzazione degli enti locali a seguito delle inchieste giudiziarie che hanno interessato il settore e la circostanza che, a partire dal 1° gennaio 1993, anche le gare relative alla realizzazione di opere pubbliche rientranti nei c.d. settori esclusi sono state assoggettate alla pubblicità secondo il disposto della direttiva 90/531/CEE.

Le cifre, del resto, confermano che gli enti locali rappresentano le principali stazioni appaltanti ed i maggiori centri di spesa nel comparto delle opere pubbliche.

Quanto al monitoraggio della spesa relativa agli appalti di opere e lavori pubblici dei comuni, delle province e comunità montane, che hanno l'obbligo di trasmettere i modelli G.A.P. per la rilevazione degli appalti di importo superiore ai 100 milioni, appaiono significative le tabelle "A" e "B":

Tabella "A"

Anno di riferimento	1992	1993	1994
Totale nazionale spesa per appalti	36.503	28.271	11.690
Spesa di competenza degli enti locali	9.563	8.861	6.987

Tabella "B"

Anno di riferimento	1992/1993 Variaz. %	1993/1994 Variaz. %
Totale nazionale spesa per appalti	- 28,06	- 59,00
Spesa di competenza degli enti locali	- 7,35	- 21,14

L'esame dei dati globali evidenzia che, a fronte di una flessione percentuale a livello nazionale del 59%, che si inserisce nella fase flettente già rilevata nel 1993 (-28,06%), la spesa di competenza degli enti totali, la cui incidenza sul totale è del 60%, ha subito la minore contrazione del 21%, anche se la percentuale stessa con-

ferma l'andamento involutivo che ha caratterizzato l'ultimo triennio. (Cfr. Parte IV, cap.5 prospetto n.28 del volume degli allegati).

Deve comunque rilevarsi che alcune province (Modena, Roma, Benevento, Caserta e Catania) non hanno fatto ancora pervenire i propri dati, per cui le summenzionate risultanze potrebbero essere suscettibili di alcune variazioni.

Dalla distribuzione geografica della spesa, risulta che la flessione dell'area nord orientale è stata del 26,38%; quella del centro del 28,33%; quella delle isole del 34,6% e quella del sud del 23,21%; mostrano un aumento, seppure limitato, i comuni dell'area nord occidentale (+8,71%).

In particolare, l'analisi dei dati relativi alle singole regioni evidenzia una contrazione maggiore della spesa nei comuni della Valle d'Aosta (-71,65%), del Trentino Alto Adige (-67,54%), del Molise (-17,36%) e della Sicilia (-48,76%). La percentuale più rilevante della spesa in esame continua ad essere di pertinenza del centro-nord (69,46%). (Cfr. Parte IV, cap.5 prospetto n.28 del volume degli allegati).

L'incidenza maggiore della spesa rispetto al totale si registra nel Lazio ed in Sicilia (14%); in Emilia Romagna (10,36%) ed in Trentino Alto Adige (10,19%). (Cfr. Parte IV, cap.5 prospetto n.29 del volume degli allegati).

Quanto ai settori di intervento, si evidenzia una flessione particolarmente accentuata nel comparto delle opere relative ai trasporti e comunicazioni (-52,79%) imputabile essenzialmente all'area sud - isole (-97,31%), anche se risultano del pari elevate le contrazioni degli altri settori di intervento, quali le opere igienico-sociali (-16,72%), l'edilizia (-6,5%) e le restanti opere (2,92%).

L'analisi dei dati riferentesi alle singole regioni mostra il maggior impegno nel settore dei trasporti e comunicazioni della Lombardia (11%), cui seguono la Toscana (9,2%) e la Sicilia (8,2%), mentre le percentuali più limitate spettano all'Umbria ed al Friuli Venezia Giulia. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.30 del volume degli allegati).

Anche per ciò che concerne l'edilizia, l'area centro nord presenta maggiore incidenza (72,8%) rispetto al sud-isole.

La spesa relativa al detto comparto mostra flessioni elevate in Molise (-79,39%), in Trentino Alto Adige (-62,38%) e nel Lazio (-70,74%).

Nel comparto dei trasporti e comunicazioni rilevanti contrazioni mostrano la Valle d'Aosta (-84,15%), il Molise (-72,90%) e la Sicilia (-75,28%).

Nel settore delle opere igienico sanitarie, che - come si è detto - evidenzia una flessione generalizzata, fanno eccezione gli incrementi della Sardegna, del Friuli Venezia Giulia e della Toscana.

5.6 Le modalità di affidamento dei lavori e la scelta del contraente nel settore delle opere pubbliche

Il monitoraggio sulla tipologia della contrattazione, sulle modalità di affidamento e sul loro stato di attuazione al 31 dicembre 1994, condotto su di un campione di enti appartenenti ad ogni tipo di classe demografica, ha rilevato fenomeni di estremo interesse.

Dei 407 comuni esaminati, 128 appartengono all'area nord occidentale; 113 all'area nord orientale; 48 al centro e 118 al sud-isole. (Cfr. Parte IV, cap.5, prospetto n.31 del volume degli allegati).

La suddivisione delle spese in conto capitale (Tit.II, ctg.1^a) secondo la tipologia contrattuale utilizzata nell'affidamento dei lavori, pur confermando il maggior uso da parte degli enti locali del sistema della licitazione privata (55%) ha evidenziato che gli affidamenti a trattativa privata risultano ancora in molti comuni prevalenti (20%), mentre in altri sono l'unico sistema adottato di contrattazione (10%). La Corte si riserva ulteriori accertamenti circa queste due ultime prospettazioni.

Come è noto, la trattativa privata dovrebbe essere limitata ad ipotesi circoscritte, date le minori garanzie di oggettività ed imparzialità offerte dalla detta tipologia contrattuale.