

cali con nuovi strumenti di coinvolgimento, tuttavia i sintomi manifestatisi nel corso del 1995 appaiono ancora deboli e comunque si presentano non omogenei.

Così, nel Mezzogiorno si è avuto modo di rilevare da un lato una notevole rigidità nella spesa in conto capitale e dall'altro un elevato grado di incapacità a far uso delle risorse offerte in ambito sia nazionale che comunitario, per esempio in materia edilizia.

D'altra parte, la cennata nuova linea di tendenza incontra rilevanti ostacoli nella non ancora attuata riforma del sistema dei lavori pubblici, tuttora in itinere e caratterizzata da un susseguirsi di disposizioni legislative che si intrecciano e sovrappongono tra loro. Continua purtroppo la prassi inveterata dall'inserimento occasionale di norme attinenti alla materia contrattuale negli articolati di testi legislativi aventi finalità del tutto diverse, con gravi danni per l'unitarietà e l'organicità del settore qui considerato.

Nonostante i principi cui si ispira la legge-quadro sui lavori pubblici, intesi ad assicurare il massimo di trasparenza nel settore della contrattazione e della realizzazione delle opere, il ritardo della riforma del settore che avrebbe dovuto concretamente realizzarsi con il relativo regolamento di attuazione, fino ad oggi ancora non emanato, e la disorganica normativa, talvolta introdotta nel settore con provvedimenti d'urgenza, hanno contribuito ad alimentare un quadro d'insieme confuso e disorganico che certamente ha concorso a disorientare gli amministratori degli enti locali, siano essi politici o dirigenti amministrativi, nella difficile opera di programmazione e di gestione delle iniziative perfino nelle città che appaiono più organizzate (come ad esempio Milano che nel 1995 non risulta aver posto in essere nessuna iniziativa progettuale).

Ad una tale situazione ha indubbiamente contribuito la perdurante carenza di professionalità specifiche negli uffici tecnici, ove esistenti, che il più delle volte si sono dimostrati non in grado di far fronte ai delicati compiti loro attribuiti dalla legge quadro sui lavori pubblici, con particolare riferimento all'attività di progettazione delle opere pubbliche, determinando il dilatarsi delle consulenze esterne ed il ricorso agli studi tecnici privati.

Se a tutto ciò si aggiungono le vicende giudiziarie relative ad asseriti o reali fatti di corruzione nello specifico settore ed i più rigorosi limiti normativi imposti agli impegni di spesa, che hanno reso timorosi gli amministratori delle possibili negative conseguenze del loro operato sul piano delle responsabilità civile, penale ed amministrativa, si comprenderà il proliferare di quel fenomeno che va sotto il nome di "fuga dal diritto amministrativo" e che ha comportato e comporta sempre più l'utilizzazione di strumenti di tipo privatistico.

Il quadro che precede deve far riflettere, perchè la realizzazione di opere pubbliche è stata e resta un momento essenziale dell'attività amministrativa, che deve essere volta a garantirne la qualità e deve uniformarsi a criteri di efficienza, efficacia ed economicità in base a procedure improntate a correttezza, trasparenza e tempestività: criteri non nuovi nell'enunciazione, ma di cui si avverte l'esigenza nella realtà attuale, caratterizzata dal rifiuto della logica di "tangentopoli" e di quella dell'impiego delle risorse senza adeguate programmazioni e progettazioni.

Secondo i dati della contabilità nazionale, nel 1995 l'azione delle pubbliche amministrazioni locali nel campo degli investimenti evidenzia il superamento dell'andamento flettante registrato dal 1990 al 1994. Nonostante il clima di incertezza sulla congiuntura nazionale ed internazionale, le difficoltà connesse all'ancora incerto

quadro normativo di riferimento ed il perdurante orientamento restrittivo delle manovre di bilancio, la capacità di investimento delle amministrazioni locali mostra di riprendere il ruolo di principale propulsore dell'azione pubblica nel settore: la spesa sostenuta da comuni e province è ammontata a 18.188 miliardi di lire, con un incremento del 10,9% rispetto all'esercizio precedente, e rappresenta il 45% dell'intero settore che ha raggiunto i 39.956 miliardi di lire (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 1).

E' pur vero che l'aumento verificatosi è ben lontano dal riportare la detta spesa ai livelli pre-crisi: gli investimenti in opere pubbliche nell'anno in riferimento risultano, infatti, quasi dimezzati nel Mezzogiorno (-47%) ed al Nord presentano una diminuzione del 10% rispetto ai valori registrati prima del 1990.

L'analisi regionalizzata degli investimenti evidenzia che nel 1995 si confermano come comuni a più elevata spesa pro-capite quelli del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta con valori che si attestano sulle 900.000 lire, mentre i comuni con spesa unitaria più bassa sono quelli della Puglia, della Calabria e del Lazio, con valori minimi che si attestano fra le 160.000 e le 220.000 lire.

La ripresa degli appalti pubblici ha incentivato la realizzazione delle pertinenti opere con incremento dei pagamenti per la costituzione di capitali fissi, che risultano aumentati dai 14.570 miliardi del 1994 ai 16.180 miliardi del 1995 (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n.2).

Il perdurante ristagno di alcuni settori, in particolare quello dell'edilizia, e la difficile transizione dell'intervento straordinario alla nuova politica delle aree depresse, specie nel meridione, hanno limitato il decollo di nuove iniziative.

La minore produttività di tale area va riferita alla carenza di infrastrutture, alla scarsa intersettorialità delle strutture pubbliche, alla difficoltà di controllo del territorio ed al pericolo di inquinamenti nell'amministrazione, pericolo che viene ritenuto tuttora rilevante.

Sul piano dei finanziamenti, il 1995 mostra il consolidamento della normativa ispirata ad un miglioramento dell'assetto delle entrate degli enti locali, mentre appare confermata la politica dei "tagli" posti in atto attraverso le manovre governative, con generale contrazione delle risorse disponibili da parte degli enti locali.

Emergono intanto l'attivazione di più diversificate fonti di finanziamento per la realizzazione di opere pubbliche, ed una diversa organizzazione delle attività che fa perno sul maggior coinvolgimento di soggetti esterni agli enti.

2.3.2 Contratti di mutuo del canale pubblico e di quello privato.

Per il finanziamento delle nuove opere, gli enti locali hanno fatto ricorso per lo più ai flussi finanziari della Cassa depositi e prestiti, che ha coperto il loro fabbisogno creditizio per il 79% con notevole accrescimento, in percentuale, del proprio peso rispetto a quello degli altri enti finanziatori: a fronte dei 5.268 miliardi di lire del 1994 sono stati concessi mutui, nel 1995, per 7.752 miliardi di cui 4.582 miliardi di lire quali mutui ordinari e 3.170 miliardi di lire autorizzati da leggi speciali (cfr. volume degli allegati, parte III cap.2.3, prospetto n.3).

Le erogazioni, pari totalmente a 4.635 miliardi di lire, presentano un lieve aumento nel comparto mutui ordinari, che sono passati dai 2.729 miliardi del 1994 ai 3.010 miliardi del 1995 (+9,3 %). Risultano invece in flessione le erogazioni relative a leggi

speciali, che mostrano una incidenza del 35% (cfr. volume degli allegati, parte III, cap 2.3, prospetto n. 4).

Nonostante che l'attività di finanziamento dell'Istituto sia ancora lontana dai livelli raggiunti della fine degli anni ottanta, il contributo agli investimenti degli enti locali si presenta notevole anche nella considerazione delle condizioni non favorevoli che, nel corso del 1995, hanno coinvolto l'intero settore delle opere pubbliche: in effetti, difficoltà di natura finanziaria, organizzativa e normativa hanno contribuito ancora a frenare la domanda di credito per la realizzazione di investimenti pubblici.

La distribuzione territoriale delle concessioni e delle erogazioni riflette la maggiore capacità di spesa delle amministrazioni locali del nord Italia, tendenza che si deve attribuire, oltre che alle maggiori disponibilità economiche di tale area del Paese, anche ad una più elevata efficienza organizzativa delle dette amministrazioni.

Di particolare rilievo l'incremento dei mutui concessi agli enti della Regione Piemonte (+796 miliardi), che per 89% hanno finanziato gli interventi diretti a tamponare gli eventi alluvionali del novembre 1994: 320 miliardi di lire sono affluiti ai piccoli comuni.

Di rilievo anche il flusso creditizio a favore degli enti della Regione Lombardia (725 miliardi), per lo più riferibile a mutui ordinari per i quali gli enti mutuatari sopportano i relativi oneri di ammortamento.

Mostrano un significativo incremento (complessivamente + 1.263 miliardi) le concessioni di mutuo richieste dai comuni del Lazio; risulta invece un decremento (-69,3 miliardi) per i comuni della Campania.

La distribuzione del credito tra le varie tipologie di enti presenta limitate variazioni rispetto al 1994, anche se si evidenzia una crescita dell'incidenza dei finanziamenti ai comuni minori di 20.000 abitanti (+4%), a fronte della flessione del peso percentuale dei comuni capoluogo (-4,6%).

Il maggior credito di cui gli enti hanno beneficiato, per lo più ricollegabile alle autorizzazioni previste da legislazioni speciali, evidenzia la tendenza delle autorità di governo ad utilizzare i fondi dell'Istituto per la realizzazione di specifici programmi di settore o territoriali ai quali viene riconosciuta particolare importanza nelle scelte di politica economica.

Di tutto rilievo, sotto questo aspetto, sono i flussi destinati agli investimenti nelle aree depresse del territorio nazionale finalizzati sia ad ampliare la carente dotazione infrastrutturale, sia ad agevolare iniziative dirette a favorirne lo sviluppo industriale.

Non c'è dubbio che risulta valorizzato il duplice ruolo che la Cassa svolge nel sistema economico nazionale, quale principale istituto finanziatore degli investimenti degli enti locali e quale supporto alle decisioni delle autorità di governo mediante l'erogazione di cospicui flussi finanziari a sostegno del reddito e dell'occupazione nelle regioni in cui è più accentuato il ritardo di sviluppo.

L'analisi della tipologia dei mutui evidenzia che alle opere pubbliche è affluito il 98,53% del totale delle concessioni (cfr. volume degli allegati, parte III, cap 2.3, prospetto n. 5).

Come settori di maggiore rilevanza, si confermano quelli relativi alla viabilità e ai trasporti (22,2%), alle opere varie (16,34%), alla edilizia sociale (16,2%), ed all'edilizia pubblica (12,98).

La crescita consistente nel settore delle opere varie (+793 miliardi) è per lo più attribuibile agli interventi di diversa natura necessari per fronteggiare i danni causati dall'alluvione nel novembre 1994: per sopperire a tale finalità, la legge n.265 del 1995 ha autorizzato gli enti locali alluvionati a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti per il ripristino delle opere danneggiate nei limiti di un plafond di 250 miliardi, cui si sono aggiunti altri 1.000 miliardi provenienti dal mancato utilizzo dei fondi stanziati dalla legge n.471 del '94 ed ulteriori 1.400 miliardi provenienti dalle autorizzazioni previste dalla legge n.35 del 1995.

Significativo è il flusso creditizio concesso agli enti della Regione Lombardia e finalizzato al finanziamento di opere destinate alle fognature (circa 120 miliardi) ed alla viabilità (circa 150 miliardi).

I settori della viabilità e dei trasporti, pur inglobando ancora rilevanti volumi finanziari (1.352 miliardi), mostrano una flessione di circa 3 punti percentuali rispetto al 1994.

Tra i nuovi contratti di mutuo, in particolare, meritano menzione quelli concessi ai comuni di Rimini (91 miliardi, per opere di edilizia giudiziaria e carceraria), di Napoli (62 miliardi, per opere di edilizia scolastica), di Genova (40 miliardi, per edilizia pubblica locale) ed alla provincia di Cosenza (46 miliardi per strade e scuole).

Nell'ambito degli altri istituti del canale pubblico, l'Istituto per il credito sportivo copre una quota di mercato pari al 3,6%: esso concede mutui esclusivamente al comparto degli impianti ed attrezzature sportive a favore di tutte le tipologie di enti con particolare riferimento ai piccoli comuni, localizzati soprattutto in Piemonte ed in Emilia Romagna, cui è affluito circa il 60% di finanziamenti.

Anche l'Istituto Nazionale Previdenza Dipendenti Amministrazioni Pubbliche evidenzia un aumento nelle concessioni dei mutui, che si sono diretti prevalentemente ai piccoli comuni (53 miliardi) ed alle opere di edilizia sociale (45 miliardi).

Rispetto alla generale lievitazione delle concessioni di mutuo del canale pubblico, si rileva una situazione non omogenea nell'ambito dell'intermediazione privata, con andamenti diversi: a fronte di incrementi delle concessioni di mutuo da parte del CREDIOP e della Banca Nazionale del Lavoro, si registrano notevoli contrazioni dei flussi di finanziamento da parte di altri istituti. Non v'è dubbio che in tale ambito il ruolo primario di ente mutuatario è stato ricoperto dal CREDIOP: le concessioni del detto istituto, che si attestano sui 447 miliardi, sono per lo più affluite ai comuni capoluogo.

La Cassa di risparmio di Bologna ha concesso mutui agli enti locali per un importo di 135 miliardi, di cui 118 miliardi, sono affluiti al comune di Bologna.

In espansione si presenta anche il ruolo della Banca Nazionale del Lavoro, che ha attivato mutui per 133 miliardi, distribuiti principalmente in comuni capoluogo del Piemonte e della Sicilia e riguardanti prevalentemente il settore dell'edilizia locale.

Analoga situazione mostra l'attività creditizia del Monte dei Paschi di Siena, con un apporto di 76 miliardi di cui hanno, per lo più, beneficiato le amministrazioni provinciali (21 miliardi) ed i comuni capoluogo per opere varie. Risultano, invece, ridotti gli apporti dell'Istituto Credito Fondiario Regione Trentino Alto Adige e della Cassa di risparmio delle province lombarde.

L'esposizione debitoria degli enti locali al 31 dicembre 1995 ammonta a 63.990 miliardi con un decremento molto limitato (0,4%) rispetto al 1994: il detto importo si riferisce al complesso dei mutui in ammortamento ed a 75 miliardi di anticipazioni di tesoro.

reria, cui gli enti locali hanno fatto ricorso per provvedere a momentanee carenze di liquidità.

Ai comuni capoluogo spettano le maggiori quote di indebitamento (39,7%), cui fanno seguito i comuni di piccole dimensioni (35,2%). Circa il 92,65% dell'intero debito si riferisce all'esecuzione di opere pubbliche (cfr. volume degli allegati, parte III, cap 2.3, prospetto n. 6).

L'ammontare delle rate di ammortamento dovute nell'anno 1995 ha raggiunto i 12.828 miliardi, di cui 6.410 per quota capitale e 6.418 per quota interessi (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetti da 7 a 10).

Al fine di attenuare l'incidenza delle attuali rate di ammortamento sui bilanci degli enti locali, l'art.5 comma 6 del decreto legge n.445 del 1995, convertito con modificazioni nella legge 20 dicembre 1995 n.539, ha introdotto la possibilità per gli enti locali di "rinegoziare" le condizioni contrattuali sul capitale residuo dei mutui assunti negli anni precedenti.

L'operazione è stata accolta con estremo favore dalle amministrazioni locali, anche se meno della metà delle stesse ha potuto beneficiare dell'opportunità offerta, come la Sezione ha già avuto modo di rilevare nella precedente relazione.

La rinegoziazione, contrattata da parte di 3967 amministrazioni locali, è stata condotta al tasso del 9% ed ha prodotto la liberalizzazione di circa 2.000 miliardi.

In tale contesto, gli enti locali che non hanno potuto usufruire della contrattazione del capitale residuo premono sul Governo e sul Parlamento per l'avvio di una nuova fase di "rinegoziazione", che potrebbe comportare anche una revisione del tasso d'interesse praticato in quanto con decreto del Ministro del Tesoro 14 febbraio 1997 è stato ridotto il tasso di interesse annuo sui finanziamenti della Cassa depositi e prestiti dall'8,25% al 7,50%. Ulteriore riduzione dei tassi dello 0,50% è, peraltro, prevista per i mutui con oneri di rimborso a carico degli enti mutuatari, destinati al finanziamento delle opere per le quali è richiesto ed assentito dall'Istituto il piano economico finanziario previsto dall'art. 46 del decreto legislativo n.504 del 1992 e successive modificazioni.

Di particolare rilievo, in tema di capitale residuo non ancora erogato dalla Cassa d.d.p.p., la corresponsione degli interessi del 2% da parte dell'Istituto direttamente a favore degli enti anziché a favore dello Stato in attuazione di quanto disposto dall'art.5 comma 9 del d.l. n.444 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1995 n.539.

Non di minore importanza si presenta il comma 7 dello stesso articolo, che offre agli enti locali la facoltà di beneficiare di un biennio di differimento nel rimborso delle prime rate di ammortamento e di corrispondere gli interessi di preammortamento solo sulle effettive somme utilizzate: la modifica potrà costituire incentivo alla realizzazione degli investimenti in un tempo più breve ed al conseguimento di un equilibrato rapporto tra costi e benefici.

Sempre in tema di residui pregressi, con la recente circolare n.79 del 18 febbraio 1997, la Cassa depositi e prestiti ha definito i termini di una nuova operazione che prevede l'accorpamento in un'unica disponibilità delle economie residue e la devoluzione delle relative somme, che non possono essere inferiori ai 5 milioni, al finanziamento di un nuovo progetto di investimento.

2.3.3 Evoluzione del quadro normativo.

La necessità di una ridefinizione globale delle attività di realizzazione delle opere pubbliche, sia sotto il profilo procedimentale sia sotto quello socio-economico, ha determinato la riforma del settore, che è stata avviata con la legge n. 109 del 1994.

Quest'ultima, unitamente all'emanando regolamento attuativo, avrebbe dovuto costituire uno strumento di razionalizzazione della confusa e farragginosa disciplina previgente: al contrario, nel tentativo di evitare il ripetersi dei diffusi fenomeni di malcostume, la legge 109 del 1994 ha innescato una serie di vincoli all'attività di amministrazioni ed imprese che, di fatto, hanno reso la normativa di difficile applicazione. Il testo, ben presto sospeso, dopo alcuni tentativi di rielaborazione è stato riproposto parzialmente, e con modificazioni, dal d.l. 3 aprile 1995 n. 101, convertito con la legge 2 giugno 1995 n. 216.

Dei contenuti e delle innovazioni arrecate da quest'ultima disciplina positiva la Sezione ha diffusamente detto nella propria precedente relazione, alla quale si rinvia.

Pertanto, ai fini che qui interessano, mette conto ricordare che punto nodale della riforma dei lavori pubblici fin qui attuata è stata la rivalutazione sia della programmazione che della progettazione delle opere pubbliche, attraverso il potenziamento degli uffici tecnici. Più in particolare, la legge ha previsto l'introduzione delle figure del responsabile del procedimento e del coordinatore unico ed ha anche disciplinato forme di incentivazione economica attraverso la prevista ripartizione fra il detto coordinatore e gli operatori dei menzionati uffici, dell'importo pari all'1% del valore globale delle opere progettate dagli uffici stessi.

Senonchè la normativa, pur lodevole nei suoi intenti, ha disatteso un dato essenziale, che cioè, per quanto riguarda gli enti locali territoriali, la maggior parte di essi era priva di una propria struttura tecnica adeguata alle esigenze operative.

Nè va d'altra parte trascurata la circostanza che in vari comuni in cui esistevano uffici tecnici, questi ultimi erano sottodotati ed avevano dimostrato frequentemente di non essere all'altezza di programmare e progettare opere pubbliche, talora di rilevante e di complessa elaborazione, per la carenza di operatori provvisti di adeguata professionalità.

Si è finito cioè, nonostante le buone intenzioni del legislatore, per non rimuovere la rigidità del sistema. Tutto ciò in disparte le ulteriori considerazioni, da un lato che la mancata emanazione del regolamento di attuazione alla legge quadro sui lavori pubblici non ha consentito di chiarire aspetti essenziali dell'attività del coordinatore e, dall'altro, che specie nei comuni di limitata dimensione non sempre è risultato agevole reperire professionalità come quella richiesta al coordinatore unico dei lavori, che dovrebbe assommare in sé variegate competenze, quali quelle di esperto in scienza delle finanze e di discipline giuridiche e per converso di tecnico delle costruzioni, di urbanistica e di ecologia. E' così avvenuto che dove comuni e province si sono indotti a nominare i coordinatori di cui trattasi, questi hanno dovuto procedere spesso senza cognizioni ben definite e con compiti talora diversi da quelli indicati nella legge. Ne è risultata una figura di coordinatore "anomala" che spesse volte, in conseguenza degli scarsi poteri di cui dispone, ha finito per rallentare più che accelerare la programmazione dei lavori e per determinare una stagnazione degli appalti. Talora la scelta degli amministratori è caduta sul segretario comunale, figura che specie nelle piccole amministrazioni ha finora concentrato in sé i compiti più diversi: ed è una situazione non destinata a mutare per effetto della introduzione, operata dall'art. 6 comma 10 della legge n. 127 del 1997, della figura

del direttore generale, che è stata prevista per i comuni i quali, soli od associati, raggiungano e superino la popolazione di quindicimila abitanti.

Peraltro, a fronte delle gravi carenze di professionalità tecniche riscontrate presso le amministrazioni locali e più volte evidenziate in sede di referto al Parlamento, non si rinvergono disposizioni normative volte ad ovviare alla suddetta situazione, almeno in prospettiva, mentre appare notevolmente incrementato il sistema, ormai da tempo utilizzato, di affidare compiti inerenti la progettazione a professionisti privati ed a studi professionali.

A ciò si aggiunge che il ricordato ritardo nell'emanazione della disciplina regolamentare di attuazione della legge sui lavori pubblici alimenta le difficoltà interpretative e applicative, e condiziona non solo l'operatività ma addirittura il decollo del nuovo sistema.

La legge n.216 del 1995 - denominata "Merloni bis" - aveva fissato il termine del 30 settembre dello stesso anno per l'adozione del regolamento: il termine è decorso infruttuosamente. Lo schema di regolamento, approvato dal Consiglio dei Ministri nel mese di maggio 1996, non sembra poter contribuire, con i suoi 260 articoli, alla chiarificazione del settore, ma pare anzi aver apportato un ulteriore appesantimento alla normativa in vigore, anche se l'ottica del provvedimento era proprio quella della semplificazione del procedimento e della riduzione del contenzioso: a tali principi si ispira, fra l'altro, l'art. 13 del detto schema, inserendo l'obbligo, nel programma triennale dei lavori, di un fondo per "accordi bonari" pari al 5% della spesa globale, con il fine di provvedere agli oneri derivanti dalla risoluzione delle controversie ai sensi dell'art.31/bis della medesima legge n. 216.

Se non può negarsi validità al tentativo di ricomporre nel detto documento tutte le fasi del procedimento per la realizzazione delle opere pubbliche, valorizzando in particolare la tutela ambientale e le garanzie per la "qualità" del progetto, si deve comunque rilevare che l'organica sistemazione della materia necessita di alleggerimenti e semplificazioni, che tengano in debito conto le esigenze attuali di operatività del settore.

Nelle more di approvazione del cennato regolamento, il Ministro dei lavori pubblici ha ritenuto di impartire indicazioni ed indirizzi operativi sulla disciplina transitoria e dare chiarimenti sulla portata della legge quadro, con particolare riguardo alle norme di più significativa importanza e di immediata applicazione (circolare 7 ottobre 1996, n.4488/UL).

La direttiva fornisce numerose puntualizzazioni alle amministrazioni dello Stato, ma può ritenersi applicabile anche agli enti locali. Essa abbraccia i più diversi ambiti, e contiene previsioni volte ad anticipare il funzionamento dell'Autorità sulla vigilanza e dell'Osservatorio dei lavori pubblici attraverso l'acquisizione di notizie ed informazioni che saranno intanto incamerate dal Gabinetto del Ministro; ad accelerare le procedure in materia di contenzioso; ad illustrare la disciplina dell'arbitrato in materia di lavori pubblici, i criteri di aggiudicazione, l'individuazione e la valutazione delle offerte anomale, la conferenza preliminare per i lavori superiori a 15 miliardi di lire; a dare indicazioni in tema di adeguamento dei progetti, di "adeguatezza" della pubblicità, di valutazione dei "curricula" presentati dai progettisti, di subappalto, di trattativa privata, di albo nazionale dei costruttori e di società di ingegneria.

Pur se non può negarsi che l'anzidetta circolare si sia caratterizzata, almeno nella sua prima stesura, per qualche forzatura del quadro normativo, essa ha il merito di

aver almeno reso maggiormente intellegibile una materia che diviene ogni giorno più confusa; ciò anche per effetto delle varie leggi settoriali che, introducendo deroghe più o meno palesi a quella che dovrebbe essere la normativa base, non contribuiscono certo a fare chiarezza ed alterano l'unitarietà della materia.

E' di tutta evidenza, peraltro, che la direttiva in argomento si presta ad alcune osservazioni, soprattutto per quanto riguarda gli enti locali, per i quali permangono irrisolti numerosi nodi. Così non possono non manifestarsi perplessità in ordine alle indicazioni sulla "adeguata pubblicità," che non tengono in debito conto le difficoltà di bilancio in cui ancora oggi si dibattono numerosi enti locali. Questi, anche se di limitate dimensioni, sono infatti chiamati, per gli incarichi di progettazione di importo compreso fra i 100.000 ed i 200.000 ECU, a reperire nelle pieghe del bilancio, spesso appena sufficiente a far fronte ai servizi ed alle esigenze essenziali, i fondi necessari alle pur onerose spese previste ed indicate per la pubblicazione della gara di appalto ai fini del successivo affidamento dell'incarico di progettazione, prima ancora di procedere alla stipulazione del mutuo inerente l'opera cui la progettazione stessa si deve riferire.

Motivo di dubbio è anche la valutazione dei "curricula" presentati dai progettisti, affidata al responsabile del procedimento, poichè nei comuni di piccole dimensioni non è sempre agevole reperire funzionari che possano assolvere i relativi compiti.

- Il Fondo rotativo per la progettualità

La normativa sui lavori pubblici è stata innovata da alcune disposizioni della legge 28 dicembre 1995 n.549 (provvedimento "collegato" alla finanziaria 1996) recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

L'art. 1 -commi da 54 a58- di detta legge ha istituito presso la Cassa depositi e prestiti il "Fondo rotativo per la progettualità," finalizzato all'incentivazione di progetti effettivamente cantierabili nell'ambito di una migliore razionalizzazione della spesa per investimenti.

L'istituzione del "Fondo di rotazione" per la progettazione di opere pubbliche, cui avrebbero potuto accedere gli enti locali di ciascuna regione, era stata per la prima volta prevista nell'art. 16 comma 9 della legge n.109 del 1994, ma dell'istituto si era persa la traccia nella riformulazione dell'articolo operata dalla legge n.216 del 1995 (art.5 quinquies).

La disciplina del Fondo, che si configura come un prezioso strumento di attivazione della progettualità di opere pubbliche locali, ha già subito profonde modificazioni dovute alla necessità di semplificare le procedure per l'accesso.

L'art.8 del recente decreto legge n.67 del 1997, convertito nella legge n.135 del 1997, nel dettare disposizioni urgenti per favorire l'occupazione, conferma il particolare riguardo alla realizzazione degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario ed amplia la gamma di opere per le quali è dato chiedere l'anticipazione delle spese progettuali, potendo in esse ricomprendersi le opere al cui finanziamento partecipano anche i privati. E' inoltre consentito accedere al Fondo anche alle società per la gestione dei servizi pubblici alle quali partecipino gli enti locali ed alle aziende speciali di detti enti.

Il progetto cui l'anticipazione è diretta deve inserirsi nel programma di opere pubbliche che l'ente locale ha il compito di predisporre in conformità allo strumento urbanistico e presuppone una relazione tecnica da cui risultino la localizzazione dei singoli interventi, le finalità, il costo presunto dei lavori e la copertura finanziaria.

Attraverso il Fondo, è possibile finanziare l'intero ciclo di sviluppo dell'idea progettuale: dallo studio di fattibilità sino alla progettazione esecutiva, intervenendo in qualsiasi stato di sviluppo o di maturazione del progetto.

Nella nuova formulazione, l'anticipazione, che non può superare il 10% del costo presunto dell'opera, deve essere rimborsata in unica soluzione nel momento di perfezionamento della provvista finanziaria, entro 5 anni dalla data della sua erogazione: la natura rotativa del Fondo impone la sua ricostituzione attraverso i rimborsi degli utilizzatori anche nel caso in cui l'intervento, per motivi attinenti al finanziamento od al venir meno dell'interesse pubblico, non possa essere più realizzato.

La Cassa depositi e prestiti ha regolato i criteri e le modalità di accesso al Fondo rotativo per la progettualità dapprima con la circolare 2 marzo 1996 n.2, nella quale venivano tra l'altro fissate alcune priorità tipologiche dettate dall'opportunità di ridurre il ciclo progettazione-finanziamento in specifici settori, quali quelli delle opere idriche (legge n.36 del 1994), delle opere di risanamento e valorizzazione ambientale (legge n. 211 del 1992) e delle opere funzionali al miglioramento della mobilità urbana (legge n.204 del 1995).

L'avvio decisamente insufficiente dell'utilizzazione del Fondo ha indotto poi la Cassa depositi e prestiti ad emanare una seconda circolare (n.1210, ottobre 1996), con lo scopo di semplificare le procedure di accesso alle risorse disponibili. In tale contesto risulta particolarmente significativa l'eliminazione delle "priorità tipologiche" e l'abbattimento da 5 a 2 miliardi di lire del limite finanziabile. La necessità di assicurare lo spedito funzionamento del Fondo, al fine di evitare l'impegno di risorse a favore di attività progettuali non in grado di svilupparsi, ha determinato la previsione di revoca delle anticipazioni nell'ipotesi in cui la prima richiesta di somministrazione di fondi non pervenga alla Cassa entro un anno dalla data di concessione.

Deve comunque rilevarsi che, nonostante i tentativi in sede normativa ed amministrativa di semplificazione dell'accesso al fondo, al 31 marzo 1997 l'utilizzo delle risorse disponibili, che ammontano a 500 miliardi, risulta ancora notevolmente carente: le concessioni superano di poco i 10 miliardi e sono affluite per lo più ai comuni del Nord - Italia. Si distinguono in particolare i comuni dell'Emilia-Romagna, che si sono aggiudicati concessioni per 4.339 milioni: alla sola Ferrara sono stati concessi mutui per 3.042 milioni ed erogati 1.215 milioni.

La città romagnola ha infatti ottenuto il finanziamento per otto progetti, che vanno dagli interventi di ristrutturazione delle linee di trasporto pubblico alla costruzione di una pista ciclabile, al miglioramento della viabilità ed al restauro del Palazzo Schifanoia sede del museo.

Rilevanti concessioni si registrano anche in Sicilia (1230 milioni) ai comuni di Lampedusa (AG) (628 milioni), Giarratana (RG) (153 milioni, per rifacimento della rete idrica) e Pantelleria (TP) (443 milioni).

In Toscana sono stati concessi 1.068 milioni, affluiti ai comuni di Livorno (670 milioni - per ristrutturazione dell'acquario comunale), di Quarrata (PT) (258 milioni - per riqualificazione dell'area) e Montale (PT) (140 milioni - per costruzione dell'invaso per acqua potabile). (cfr volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 11).

- La conferenza di servizi per le opere pubbliche.

Particolare interesse presenta la già richiamata legge n.549 del 1995, laddove innova, con l'art.1 comma 59, le disposizioni della legge 11 febbraio 1994 n.109 e suc-

cessive modificazioni ed integrazioni. La detta norma prevede che sia direttamente il responsabile unico del procedimento a formulare alle competenti autorità le istanze e richieste occorrenti ai fini dell'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, licenze, nulla osta, assensi comunque denominati relativi agli aspetti territoriali, urbanistici, edilizi, ambientali-paesaggistici, igienico-sanitari, storici, artistici, archeologici e di altra natura, necessari ad assicurare celerità ed efficacia all'azione amministrativa.

Nell'ipotesi in cui per la realizzazione del lavoro pubblico si renda necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni statali, regionali o locali, la stazione appaltante, su proposta del responsabile unico del procedimento, può procedere alla conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'art.27 della legge 8 giugno 1990 n.142.

Sempre su proposta del responsabile unico del procedimento, l'amministrazione aggiudicatrice convoca una conferenza di servizi, previa comunicazione del progetto definitivo dell'opera da eseguire alle amministrazioni interessate almeno 30 giorni prima della data di convocazione della conferenza stessa.

La nuova normativa conferma l'obbligo, già previsto dalla legge n.109 del 1994, della preventiva acquisizione di impatto ambientale, ovviamente ove richiesta; peraltro, ora l'amministrazione competente è tenuta a pronunciarsi entro il termine di 90 giorni dalla richiesta, trascorso il quale la pronuncia viene resa in sede di conferenza dei servizi. E' consentito anche che quest'ultima, ai fini di alleggerire l'iter procedimentale, si esprima sul progetto preliminare allo scopo di concordare le condizioni per il conseguimento delle intese e dei pareri in sede di presentazione del progetto definitivo.

L'art. 7 della legge n.109 citata è stato integrato con il comma 8 bis il quale, al fine di dare effettività all'organismo di concertazione, statuisce che nel caso in cui il rappresentante di una amministrazione sia risultato assente o comunque non dotato di potere di rappresentanza, la conferenza è riconvocata tra il 10° ed il 15° giorno e decide a prescindere dalla presenza della totalità delle amministrazioni interessate e dell'adeguatezza dei poteri dei soggetti intervenuti. Significativo è anche il neo-introdotta comma 8 ter, il quale impone l'obbligo di motivare il dissenso manifestato, che deve "recare, a pena di inammissibilità, le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso" (c.d. "dissenso costruttivo").

Al riguardo, osserva la Sezione che la disciplina arrecata dal comma 59 dell'art.1 della legge n.549 del 1995 si presenta di grande importanza perchè -ove correttamente applicata - è idonea a semplificare il macchinoso procedimento e l'intreccio di competenze delle più diverse amministrazioni per la progettazione, localizzazione, decisione e realizzazione delle opere pubbliche attraverso il coinvolgimento in una unica sede - contesto di tutti i soggetti comunque interessati alle nelle cennate operazioni.

Va peraltro aggiunto che dai riscontri operati da questa Sezione è risultato che solo un numero molto limitato di enti locali ha fatto applicazione della detta normativa, della quale pertanto non si sono ancora riscontrati i positivi effetti. Tra gli enti che si sono avvalsi dell'istituto considerato si citano, a titolo esemplificativo, Genova, San Remo, Brescia, Lissone, Melzo, Pioltello, Peschiera Borromeo, Chiavari, Conversano, Cisternino, Minervino Murge, Salice Salentino, Capo d'Orlando.

E' forse anche per questo che la recente legge n.127 del 1997 ha apportato ulteriori modifiche alla disciplina considerata, rendendo fra l'altro obbligatorio il ricorso alla conferenza dei servizi per quelle opere pubbliche il cui importo sia superiore ai 30

miliardi di lire e richieda l'intervento sotto qualunque forma di più amministrazioni ed enti. Essa prevede altresì la possibilità di adesione di comuni e comunità montane a decisioni che siano state adottate anche in sedi diverse o anteriori alla conferenza di servizi tra Stato e regioni, ai fini della validità delle decisioni stesse nella cennata sede collegiale.

Non di minore rilievo si presenta la statuizione secondo la quale le decisioni possono essere prese a maggioranza dalle amministrazioni partecipanti, risultando così eliminata quell'unanimità, necessaria in passato, che spesso ha notevolmente rallentato l'iter di approvazione dei progetti. Viene inoltre prevista la maggiore incidenza nella votazione delle città con maggior numero di abitanti, che risultano così determinanti rispetto ai piccoli comuni.

Sono anche codificati tempi certi per la conclusione delle procedure, con l'indicazione fin dalla prima convocazione del termine entro cui arrivare al voto finale e con possibilità per l'amministrazione promotrice dell'intervento di assumere da sola la decisione conclusiva, salva la sospensione dell'esecutività della deliberazione entro 30 giorni, in caso di dissenso delle altre amministrazioni.

- Il sistema delle anticipazioni.

Sempre in tema di opere pubbliche, merita menzione l'art.2 comma 91 della legge 23 dicembre 1996 n.662 che ha previsto l'abrogazione delle disposizioni, anche di carattere speciale, che consentivano, per i contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni, anticipazioni del prezzo in misura superiore al 5% dell'importo dei lavori, servizi e forniture, esclusa l'imposta sul valore aggiunto.

La stessa norma non ha peraltro innovato in merito alle procedure di liquidazione alle imprese aggiudicatarie disciplinata dalla legge n.109 del 1994.

Ai fini che qui interessano, va quindi aggiunto che nulla è cambiato per quanto riguarda le modalità di erogazione in conto mutui di tali voci di spesa.

Ovviamente, la ripetuta disposizione ha fatto salvi i contratti già aggiudicati alla data dell'entrata in vigore della legge, ai quali la disposizione stessa non si applica.

Va peraltro detto che la ricordata disciplina risulta superata dall'art.5 del D.L. 28 marzo 1997 n.79, convertito in legge 28 maggio 1997 n.140, recante misure urgenti per il riequilibrio sulla finanza pubblica, il quale fa divieto alle amministrazioni pubbliche, fra cui sono compresi gli enti locali, di concedere in qualsiasi forma anticipazioni del prezzo in materia di appalto di lavori, di forniture e di servizi, con l'esclusione dei contratti già aggiudicati.

La normativa che precede si inserisce nel contesto delle disposizioni volte al contenimento della spesa pubblica, consentendo alle amministrazioni una notevole riduzione degli oneri finanziari almeno nell'immediato e con effetti di indubbia moralizzazione dell'assai discusso settore delle opere pubbliche. Il nuovo sistema infatti evita quelle perdite finanziarie che erano connesse a comportamenti di dubbia correttezza delle imprese aggiudicatrici che, una volta incamerata l'anticipazione, tendevano spesso alla rescissione del contratto per onerosità sopravvenuta in relazione all'aggiudicazione effettuata a condizioni prima accettate ma poi ritenute non remunerative. D'altra parte non può neppure sottacersi che spesso risultava non agevole per le amministrazioni aggiudicatrici recuperare quanto anticipato, per l'avvio delle procedure fallimentari a carico delle imprese beneficiarie o per cavilli giuridici dalle medesime opposti a fini dilatori, con connesso interminabile contenzioso.

- La legge 15 marzo 1997 n.59

Questa Sezione ha più volte censurato l'enorme congerie di disposizioni normative, spesso frutto di una produzione confusionaria e caotica, che rende difficile orientarsi agli operatori del diritto.

Fra le iniziative volte a contrastare l'anzidetto fenomeno, si inserisce la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, approvata con legge n.59 del 1997, che con l'art. 20 tende a porre ordine nella materia amministrativa, prevedendo un sistema di delegificazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi. In particolare il comma 4 del detto articolo dispone che, con l'entrata in vigore dell'emananda normativa, sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei precedenti procedimenti.

Il sistema, che riecheggia quello contenuto nell'art.2 della legge n. 537 del 1993, prevede, in sede di prima attuazione e nel rispetto dei principi, criteri e modalità indicati quali norme generali regolatrici, una serie di regolamenti di cui al comma 8, specificati nell'allegato 1, fra i quali risultano inseriti i procedimenti per l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, volti a definire la complessa materia, disciplinata da una molteplicità di leggi delle quali non ultima la legge n. 216 del 1995.

Non può certo sfuggire l'importanza dell'innovazione, che dovrebbe porre ordine in una materia che ordinata non è.

- Il d.l. n.67 del 1997 convertito dalla legge n.135 del 1997, recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione.

Si è già detto in precedenza degli interventi settoriali che si innestano nella disciplina generale sui lavori pubblici, con la finalità di perseguire obiettivi che solo marginalmente attengono ai lavori pubblici stessi.

Nel detto filone si inserisce il c.d. decreto "sblocca-cantieri", che è essenzialmente finalizzato all'accelerazione ed alla semplificazione delle procedure relative alla realizzazione di opere pubbliche, allo snellimento dei controlli esterni ed alla riduzione dei tempi per la definizione delle controversie in materia, ma tutto ciò nell'intento primario di favorire e rilanciare l'occupazione, come traspare con assoluta evidenza dalla intestazione dello stesso d.l. n.67 del 1997. Fra le altre disposizioni, di particolare interesse si presenta l'art. 15, che concerne le informazioni e le comunicazioni antimafia, le cui procedure vengono semplificate al massimo attraverso l'attivazione di collegamenti informatici e telematici tra il sistema informatico delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e quello delle prefetture.

Il provvedimento riguarda i settori più diversi e concerne, fra gli altri, gli interventi volti allo sviluppo economico del territorio nazionale, all'attivazione di lavori socialmente utili, al potenziamento degli immobili adibiti a teatri, al miglioramento delle funzionalità delle infrastrutture aeroportuali, fra cui principalmente quelle di Bari, Cagliari, Catania, all'attivazione di sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, al rilancio dell'edilizia residenziale pubblica ed agli interventi programmati in agricoltura.

Le disposizioni di carattere sollecitatorio concernono soprattutto la nomina di commissari "ad acta" per le opere ed i lavori cofinanziati dalla Unione europea di rilevante interesse nazionale e la cui esecuzione non sia iniziata o sia in fase di sospensione dei lavori.

Merita da ultimo menzione l'art. 20 comma 1, che limita l'applicazione delle neo-introdotte disposizioni di semplificazione dei procedimenti amministrativi fino all'entrata in vigore dei regolamenti di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997.

Si ha così, per quanto riguarda i cennati procedimenti amministrativi, l'introduzione di un'ulteriore disciplina transitoria, destinata cioè ad operare fino all'entrata in vigore dei regolamenti "Bassanini" di cui si è innanzi detto che, ove emanati prima del disegno di legge di modifica della legge quadro sui lavori pubblici, potrebbero a loro volta essere in parte travolti e modificati dal disegno di legge stesso. Da tutto ciò può arguirsi come il tentativo di normalizzare la materia dei lavori pubblici e di dare alla medesima un'impostazione unitaria resti allo stato di mera aspirazione, mentre non appare modificato il modo disorganico di intervenire nel settore, attraverso il ripetersi di provvedimenti d'urgenza, destinati a decadere od ad essere trasformati in sede legislativa.

- Il disegno di legge n. 2288 Atti Senato e le modifiche alla legge quadro in materia dei lavori pubblici.

Nel variegato panorama delle iniziative che hanno interessato e stanno interessando i lavori pubblici, si inserisce anche il disegno di legge n. 2288 Atti Senato, che con otto interminabili articoli innova sostanzialmente alla già più volte modificata legge 109 del 1994.

Le modificazioni abbracciano i più diversi settori, a partire dall'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della legge, per soffermarsi sui sistemi di realizzazione delle opere pubbliche e sulla relativa programmazione, per affrontare ancora una volta i criteri di aggiudicazione ed in particolare la licitazione privata, e per concludere con una serie minuta che arreca modificazioni a numerose norme della legge base.

In questa sede mette conto soffermarsi sulle statuizioni, invero importanti, che riguardano gli enti locali territoriali.

Anzitutto, nelle nuove previsioni risultano bloccati i finanziamenti statali destinati alle opere pubbliche per quei comuni che non siano in regola con il piano regolatore generale, che siano cioè sprovvisti di strumenti urbanistici.

Una norma simile era già stata inserita nelle legge n. 109 del 1994, ma era stata poi congelata e quindi sospesa con provvedimenti normativi d'urgenza adottati dal Governo, senza avere mai avuto pertanto l'opportunità di operare.

Nel riproporre la suddetta disciplina, il Governo, se da un lato ha ridotto i vincoli inerenti l'attività di programmazione attraverso l'"ammorbidimento" del programma triennale rigido, con la previsione di un aggiornamento annuale dello stesso e con la sostituzione di semplici studi di fattibilità ai progetti preliminari necessari ai fini dell'inserimento di nuovi lavori nel piano triennale, dall'altro ha confermato i criteri di massimo rigore in materia di programmazione urbanistica.

Stabilisce infatti l'art. 4 del disegno di legge, che sostituisce l'art. 14 della legge quadro sui lavori pubblici (comma 8), che i "progetti dei lavori degli enti locali ricompresi nell'elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti ed adottati". Deve comunque rilevarsi che viene così introdotto un elenco dei lavori da varare ogni anno insieme al bilancio, senza che sia prevista una rigorosa correlazione con il programma triennale già vigente.

Può dirsi, in termini generali, che anche il disfavore con cui sono visti i comuni senza piani regolatori è da collegarsi all'intendimento del governo di legare più salda-

mente p.r.g. e piano dei lavori pubblici, anche se con gli accorgimenti di cui si è innanzi-detto.

Questa Sezione ha più volte evidenziato nelle proprie relazioni le patologie connesse alla mancata adozione degli strumenti urbanistici. Secondo un'indagine condotta dall'Istituto nazionale di urbanistica con riferimento al 1995, anno che qui interessa, i comuni senza piano regolatore o con vincoli scaduti erano 1282, dei quali 273 totalmente sprovvisti di piano regolatore generale, fra i quali risultano comprese zone destinarie dei fondi per le aree depresse, del quadro comunitario di sostegno e del programma triennale ambientale.

Le carenze che emergono riguardano tutte le aree geografiche del paese, con punte massime nel Lazio, nella Valle d'Aosta e nella Campania.

Con il disegno di legge di cui trattasi, è stato previsto anche un ampio ricorso al settore privato per il finanziamento delle opere pubbliche. In particolare, stabiliscono la seconda parte del comma 9 ed il comma 10 dell'art.14 della legge quadro sui lavori pubblici, così come modificato dall'art.4 in questione, che lavori non inseriti nell'elenco annuale possono essere realizzati solo su base di autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste fra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento di formazione dell'elenco stesso, con la sola eccezione prevista per le risorse rese disponibili a seguito di ribassi d'asta od economie e che i lavori stessi non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni.

Il tentativo di favorire il finanziamento privato delle opere pubbliche appare con evidenza dall'iniziativa legislativa.

2.3.4 Andamento della spesa per appalti

Come è stato accennato, il 1995 ha fatto registrare una discreta ripresa della spesa per appalti, mentre non risulta ancora diminuita la tendenza ai ribassi nelle aggiudicazioni, con inevitabile pregiudizio per la qualità delle offerte.

Dall'esame dei dati relativi alla distribuzione dei bandi di gara per ente appaltante, emerge che i lavori banditi dai comuni, dalle province, dalla comunità montane e dalle aziende municipalizzate o speciali rappresentano più del 70% del totale nazionale.

Per ciò che riguarda in particolare la componente "comuni", risulta accresciuto notevolmente il ruolo dei comuni del centro-nord (5.175 miliardi di lavori banditi) rispetto a quello degli enti del Mezzogiorno (2.698 miliardi di lavori banditi).

La crescita del numero dei bandi di gara è attribuibile per lo più a lavori inferiori alla soglia comunitaria e pertanto l'importo medio dei lavori stessi presenta valori limitati: il fenomeno comunque indica che, nonostante le incertezze di una normativa ancora in evoluzione, si avverte un primo valido segnale di maggior familiarità con le procedure concorsuali e con le norme sulla pubblicità delle gare, almeno da parte delle amministrazioni medio-piccole.

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	1993	1994	1995
Totale spesa per appalti	28.241	11.690	14.627
Spesa di competenza degli enti locali	8.861	7.166	8.567

Tabella "B"

Anno di riferimento	Variazione percentuale	
	1993/1994	1994/1995
Totale nazionale spesa per appalti	-59	+25,6
Spesa di competenza degli enti locali	-19,12	+19,55

L'esame dei dati globali evidenzia che la spesa di competenza degli enti locali, la cui incidenza sul totale è del 58% , conferma l'inversione di tendenza dell'andamento involutivo che ha caratterizzato il settore fino al 1994.

Le summenzionate risultanze potrebbero essere suscettibili di variazioni in quanto non comprendono i dati relativi ad alcune province, fra cui Roma e Napoli non ancora affluiti alle rispettive prefetture.

L'aumento del dato globale non deve far pensare ad una ripresa generalizzata dal settore, in quanto in alcune regioni si notano variazioni di segno negativo: si tratta soprattutto di comuni del Trentino-Alto Adige; degli Abruzzi; della Liguria; del Lazio; del Molise; delle Puglie; della Basilicata; della Sardegna.

L'incidenza maggiore della detta spesa rispetto al totale si registra nei comuni della Lombardia (11,35%), dell'Emilia Romagna (11%) e della Toscana (10%). (cfr. volume degli allegati, parte III, cap.2.3, prospetto n. 12).

Dalla distribuzione della spesa nei singoli ambiti di intervento è dato rilevare la permanenza di situazioni di sofferenza di alcuni comparti, con punte elevate specie nel Sud. Nel settore dei trasporti e comunicazione, ancora in flessione sono i dati rilevati in Trentino Alto - Adige (-85%), in Molise (-66%), in Sardegna (-56%) e negli Abruzzi (-72%).

Anche il settore dell'edilizia mostra valori inferiori rispetto al 1994 in particolare nel centro-sud, con punte elevate nei comuni degli Abruzzi (-69%), della Campania (-50%) e della Basilicata (-37%); per ciò che concerne le opere igienico sanitarie va rilevata la flessione del Trentino Alto - Adige (-85%), della Basilicata (-69%) e dell'Umbria (-60%).

Per contro, si registrano generalizzati aumenti in tutti i settori della spesa per appalti di lavori pubblici nella Valle d'Aosta (+218%), in Toscana (+124%), nel Veneto (+86%) e nella Sicilia (+82%) (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetti n. 13 e 14).

L'analisi dei dati riferentisi alle singole regioni mostra il maggior impegno della Sicilia (+230%) nel settore dei trasporti e comunicazioni, quello della Toscana (+428%) nel settore dell'edilizia e quello della Valle d'Aosta (+367%) nel settore delle opere igienico-sanitarie.

Per ciò che concerne le "altre opere", va evidenziato che tutti i valori dei comuni del Sud si presentano in flessione (-8,12%).

Nell'ambito del monitoraggio della spesa per appalti, meritevoli di nota si presentano gli interventi dei Comitati provinciali della Pubblica amministrazione, organi di coordinamento delle attività statali in ambito provinciale, le cui iniziative hanno, a volte, anticipato la riforma della legge quadro. A titolo esemplificativo, si segnala che a Novara è stato istituito un Osservatorio sugli appalti con lo scopo di effettuare un articolato controllo dei cantieri; a Terni si è operato un censimento sulla natura degli appalti aggiudicati nella provincia; a Rieti le risultanze degli esami effettuati inerenti gli appalti pubblici hanno consentito maggiori cautele nella predisposizione dei bandi di gare e nella esclusione delle offerte anomale.

A Matera opera in seno al Comitato provinciale della pubblica amministrazione l'Osservatorio per le opere pubbliche per la soluzione delle problematiche nel settore e per il rilancio dell'edilizia.

Non mancano iniziative simili a Trapani, a Pavia, a Livorno; in quest'ultimo comune è stato stilato un Protocollo d'intesa sulle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti che impegna all'osservanza dei contenuti i firmatari dello stesso.

2.3.5 La gestione degli investimenti: analisi speciali

Nel sistema degli appalti, le modalità di scelta del contraente costituiscono momenti estremamente rilevanti per la correttezza, la legalità e la trasparenza dell'intero procedimento di affidamento dei lavori: le possibili distorsioni dell'attività pubblica si ripercuotono anche in sede penale.

Per tale motivo, la sezione ha ritenuto opportuno continuare il monitoraggio sulla tipologia della contrattazione, sulle modalità di affidamento delle opere pubbliche e sul loro stato di attuazione al 31 dicembre 1995.

L'indagine è stata incentrata su una griglia di informazioni riguardanti i modi, i tempi ed i costi di realizzazione delle opere ed ha riguardato 619 enti locali, dei quali 185 appartengono all'area nord-occidentale; 157 all'area nord-orientale; 90 al centro e 117 al sud-isole (cfr. volume degli allegati, parte III, cap. 2.3, prospetto n. 15).

I dati e le notizie, in quanto non rilevabili dai conti consuntivi, sono stati richiesti agli enti attraverso appositi questionari ed attengono a significativi aspetti dell'attività contrattuale che dovrebbero essere tenuti costantemente sotto osservazione presso ogni amministrazione per garantire l'efficienza e l'economicità degli interventi.

Si è rilevato, peraltro, che nella maggior parte delle ipotesi le stazioni appaltanti non effettuano un adeguato controllo in termini di risultati, mentre i tempi ed i costi delle opere tendono ampiamente a debordare dai limiti prefissati, con negative conseguenze non solo sul piano dell'efficacia e dell'economicità ma anche sotto il profilo della responsabilità dei funzionari: non risulta, infatti, che alcun servizio di controllo interno si sia attivato per programmare un effettivo riscontro di tali situazioni.

A ciò va aggiunta la carenza di idonei riscontri tra gli obiettivi programmati e la concreta realizzazione del programma relativo alle opere pubbliche: si rileva in non po-