

Vuole, innanzitutto, rimarcarsi che la CONSIP è da configurare come struttura organizzativa “di servizi” con funzione di “contraente generale” (“general contractor”); tale funzione appare meritevole di approfondita analisi nelle competenti sedi.

Due problematiche vanno poi segnalate per adeguate ponderazioni in sede parlamentare: una prima relativa alla necessità o opportunità – per l’amministrazione – di provvedere a dotarsi, in tempi ragionevoli, delle necessarie strutture tecniche interne per le funzioni di progettazione preliminare e di committenza; ed ancora una seconda: in relazione alla CONSIP deve essere vagliata l’esigenza, nel caso in cui il ricorso a convenzioni di servizio resti necessario, di operare la scelta del contraente (anche per i servizi di portata generale e strettamente strumentali rispetto all’attività amministrativa) attraverso le procedure concorsuali previste dalla normativa europea.

Altra notazione non secondaria si riconnette pur essa alla materia dell’acquisto di beni e servizi: quella di un impegno organizzativo volto a dotare le strutture proprie del Tesoro (già appartenenti al provveditorato generale dello Stato, ovvero ad altri organismi interni alla amministrazione, eventualmente individuati da ulteriori innovazioni legislative) di adeguate capacità di progettazione e di controllo.

4.4.2 Emergono, infine, le correlazioni da instaurare tra la disciplina dell’art. 26 della legge finanziaria 2000 e le attribuzioni dell’AIPA.

In proposito la Corte condivide l’opportunità che il ministero del Tesoro (che ai sensi del citato art. 26, comma 4, è chiamato ad esprimere “un parere tecnico circa le caratteristiche tecnico-funzionali e l’economicità dei prodotti acquisiti” per assicurare l’armonia del sistema) tenga informata l’AIPA sugli acquisti effettuati dalle amministrazioni in esito alle convenzioni-quadro. E ciò proprio per consentire all’Autorità di svolgere quelle funzioni di “governo” del processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, in una visione unitaria del fenomeno e a garanzia della efficienza, efficacia ed economicità connaturali all’impiego delle risorse informatiche da parte delle amministrazioni pubbliche⁹.

⁹ Nei sensi che precedono va segnalata la Nota del Presidente dell’AIPA prot. 6BB000266, in data 21 giugno 2000, indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero del tesoro e a questa Corte.

5. I dati complessivi di maggior rilievo: impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato. Spese dell'amministrazione per investimenti pubblici.

5.1 Avvertenza metodologica.

Preliminarmente occorre ricordare l'introduzione del nuovo sistema di classificazione adottato in base alla legge n. 94/1997 e l'uniformazione dell'Italia ai criteri stabiliti dal sistema europeo dei conti economici SEC 95. Quindi per operare un raffronto tra i dati relativi all'anno 2000 e quelli degli anni precedenti, le ex categorie X e XI (relative - rispettivamente - ai "beni ed opere immobiliari a carico dello Stato" e a "beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato") sono state convenzionalmente ricomprese nell'attuale cat. XXI (investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni), mentre la ex cat. IV (acquisto di beni e servizi) è stata identificata nell'attuale cat. II (consumi intermedi).

Le comparazioni effettuate - pertanto - dovranno essere considerate con la necessaria cautela.

L'esercizio condotto ha comunque carattere del tutto sperimentale e dovrà essere - integralmente - riconsiderato alla luce di ulteriori connotazioni strutturali (utili per l'elaborazione di serie storiche a regime) che restano affidate alla costante riflessione ed alla elaborazione tecnica del Ministero del tesoro- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

5.2 Gli impegni.

Dai dati di consuntivo per il 2000 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dallo Stato per *consumi intermedi* e per *investimenti fissi lordi e acquisto terreni* (rispettivamente cat. II e XXI del nuovo sistema di classificazione) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 38.277 mld, di cui 10.031 mld - pari al 26,21% - hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto - nei limiti enunciati - con i dati dei due esercizi precedenti (35.416 mld nel 1998, di cui 6.897 mld hanno riguardato spese in conto capitale - e 35.424 mld nel 1999, di cui 7.700 mld per spese sul titolo II) si evidenzia pertanto un aumento della spesa globale.

5.3 I pagamenti e i residui.

Lo stesso fenomeno si riscontra anche in termini di pagamenti sulla massa spendibile (cfr. tabelle B, C); infatti - nell'ambito della ipotizzata comparazione tra il 2000 e il 1999 - ad un aumento delle erogazioni per *consumi intermedi* (da 26.532 mld a 28.305 mld) pari ad un +6,68% corrisponde un notevole incremento delle somme pagate nell'ambito delle spese per *investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni* che salgono da 6.211 a 7.860 mld.

L'andamento dei pagamenti riflette quello riguardante il rapporto tra la categoria XXI e la massa spendibile. A fronte di un aumento di quest'ultima, che passa da 20.179 mld nel 1998 a 21.662 mld nel 1999 ed a 27.758 nel 2000, il rapporto percentuale delle somme pagate (7.860 mld) rispetto a quelle disponibili si attesta al 28,31% (sempre assumendo a base il modello di raffronto costruito).

I residui relativi agli investimenti diretti (tab. C) segnano, tra il 2000 ed il 1999, una tendenza complessiva all'aumento (+27,6%), passando da 14.897 a 19.007 mld.

Per quanto riguarda le relative economie va sottolineato che gli importi relativi alle stesse, riferiti agli esercizi pregressi, evidenziano una notevole consistenza per l'esercizio 1997, pari, complessivamente (cat. X e XI), a 1.808 mld, una diminuzione delle stesse negli esercizi 1998 e 1999, rispettivamente a 779 e 553 mld ed un consistente incremento a conclusione dell'esercizio 2000 pari a 891 mld.

Una ulteriore specificazione nell'ambito della parte corrente (tab. B) evidenzia nel 2000 pagamenti che ammontano a 28.305 mld (a fronte di 26.532 mld nel 1999), pari al 58,14% della massa spendibile (pari a 48.687 mld nel 2000 ed a 49.327 mld nell'esercizio precedente), con un rapporto sostanzialmente assimilabile al dato del 1999 (53,78%). Diminuiscono, infine, i corrispondenti residui, che al termine dell'esercizio di riferimento passano da 20.442 mld a 18.463 mld (-9,68%), mentre le economie passano da 2.353 a 1.920 mld (rivelando - entrambi i dati - una significativa controtendenza rispetto al comparto del titolo II).

5.4 Gli investimenti diretti dello Stato nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.

5.4.1 In termini generali si premette – preliminarmente – che le somme impegnate dalle amministrazioni dello Stato sulla competenza 2000 per investimenti diretti (titolo II - cat. XXI) si sono attestate a 10.031 mld, facendo registrare un aumento complessivo del 30,3% rispetto al dato di 7.701,6 mld dell'esercizio precedente, che a sua volta aveva fatto segnare un incremento di circa l'11% sull'anno 1998; in proposito sono – peraltro – da richiamare i limiti notevoli insiti nelle comparazioni effettuate con gli esercizi precedenti.

Alla fine del 2000, le spese per investimenti diretti da parte delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto 54.154 mld, con un incremento del 2.7% rispetto al 1999 (52.728 mld).

Tali spese (per 39.731 mld) sono da riferire al sistema delle autonomie e alle sue articolazioni; in particolare le regioni registrano un incremento del 10.9% rispetto all'anno precedente, mentre le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere spuntano una crescita negli investimenti del 7%. A fronte di tali accelerazioni va ricordato un andamento peculiare nella dinamica della spesa dei Comuni e delle Province, che registra una limitata variazione positiva rispetto al 1999, pari all'1.8% (con valori assoluti di 26.690 e 26.228 mld).

Le spese delle amministrazioni centrali (Stato, ANAS e altri enti dell'amministrazione centrale) hanno registrato complessivamente un lieve incremento, pari al 2,2 %, strettamente connesso alla accelerazione dell'attività di spesa da parte dello Stato (+4,2%).

Gli Enti previdenziali hanno, invece, fatto segnare un significativo ridimensionamento delle spese per investimenti che, infatti, sono passate da 887 a 596 mld (-32,8 % rispetto al 1999).

Per quel che concerne l'attività di investimento dello Stato, va sottolineato che la stessa, nel corso del 2000, ha fatto registrare un'accelerazione rispetto al precedente esercizio: i pagamenti per investimenti diretti realizzati dallo Stato, infatti, hanno raggiunto i 9764 mld, con l'incremento – già segnalato - di circa il 4,2% rispetto al 1999.

5.4.2 Passando ad analizzare la spesa per investimenti diretti delle singole amministrazioni va fatto notare che il Ministero dei lavori pubblici ha effettuato pagamenti - senza tener conto di quelli relativi alle opere di difesa del suolo disposti in base alla legge n. 183 del 1989 (ed accreditati direttamente alle Autorità di bacino ed alle Amministrazioni regionali in conformità di quanto disposto dal D.P.C.M. 1 Marzo 1991) - per un importo che si aggira intorno ai 1.880 mld, pari a circa il 24% della spesa complessiva per investimenti dello Stato.

Oltre il 38% dei pagamenti complessivi, pari a 721 mld, ha riguardato investimenti nel settore dell'edilizia pubblica varia - soprattutto nel completamento delle iniziative relative all'ex intervento nel Mezzogiorno (d.lgs. n. 96/93) - , negli interventi infrastrutturali nelle aree depresse (leggi nn. 341/95, 641/96, 135/97), nonché nel programma di costruzione, ristrutturazione ed ampliamento delle sedi di servizio per l'Arma dei Carabinieri (legge n. 16/85) e degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena (legge n. 404/77 e succ. integr.), rispettivamente per mld 365, 64, 65, 54.

Nel settore delle opere idrauliche e di difesa del suolo sono stati corrisposti circa 240 mld per la costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche di competenza statale e per la realizzazione di interventi nelle aree depresse ed in quelle colpite da pubbliche calamità (250 mld). Nell'ambito delle opere marittime, i pagamenti, pari ad oltre 218 mld, hanno riguardato, per la quasi totalità, costruzioni di opere portuali a cura dello Stato.

5.4.3 Per quanto riguarda il Ministero dei beni e le attività culturali le spese per investimenti diretti hanno superato i 1.026 mld., il 66% dei quali è stato utilizzato per il restauro, il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, mentre il 16% è stato impiegato per interventi connessi al Giubileo del 2000.

Il Ministero della difesa, su un totale di 1.869 mld. circa di investimenti diretti effettuati, ne ha impiegato 1.200 per attrezzature ed impianti della componente aerea delle Forze Armate e 669 nel comparto delle opere immobiliari della componente navale.

Il Ministero delle finanze si è attivato per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informativo, impegnandovi ben il 70% degli investimenti diretti che complessivamente sono ammontati a 517 mld.

Anche il Ministero dei trasporti e della navigazione ha finalizzato i suoi interventi allo sviluppo del sistema informativo, destinando a tale scopo oltre il 42% delle spese per investimenti diretti, che ammontano complessivamente a 147 mld.

Il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi, delle strutture, degli apparati strumentali e delle dotazioni, compresi quelli delle forze di pubblica sicurezza, che hanno impegnato il 65% della spesa totale, sono stati oggetto prevalente dell'attività di spesa del Ministero dell'Interno, che, complessivamente, ha effettuato pagamenti per circa 569 mld.

Nel Ministero per le politiche agricole e forestali, i complessivi 450 mld circa (disponibili grazie a specifiche leggi di settore ed alla legge 499/99 che ha stanziato risorse finanziarie per il quadriennio 1999/2002), sono stati erogati per oltre il 70% al comparto della forestazione e per un ulteriore 17,5% all'adeguamento ed al funzionamento del sistema informativo agricolo nazionale (S.I.A.N.).

Infine in ordine ai pagamenti per investimenti diretti effettuati dal Ministero della Giustizia (circa 338 mld.) particolare rilievo assume la realizzazione del piano per l'informatica (mediante il potenziamento e l'adeguamento tecnologico degli impianti).

Tabella A

SPESE CONTRATTUALI - Impegni

(in miliardi)

ANNO	Spese finali (Titoli I e II)	Cat. IV	Cat. X + Cat. XI	Totale parziale C + D	% E su A
	A	C	D	E	
1997	694.220	23.789	5.279	29.068	4,2
1998	739.070	28.518	6.897	35.416	4,8
1999	802.474	27.724	7.700	35.424	4,4
Nuove categorie secondo il SEC 95		Cat. II Consumi intermedi	Cat. XXI Investimenti fissi lordi e acquisto terreni		
2000	773.597	28.246	10.031	38.277	4,9

Tabella B

TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA IV
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1997	43.237	20.801	17.911	4.525
1998	47.794	25.945	19.943	1.906
1999	49.327	26.532	20.442	2.353
Nuove categorie secondo il SEC 95 - Cat. II Consumi intermedi				
2000	48.687	28.305	18.463	1.920

Tabella C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA X (BENI ED OPERE IMMOBILIARI A CARICO DIRETTO DELLO STATO) + CATEGORIA XI (BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE TECNICOSCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO)

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1997	19.034	4.391	12.834	1.808
1998	20.179	6.001	13.399	779
1999	21.662	6.211	14.897	553
Nuove categorie secondo il SEC 95 - Cat. XXI (Investimenti fissi lordi e acquisto terreni)				
2000	27.758	7.860	19.007	891

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

6. Le risultanze dell'attività di controllo della Corte dei conti.

Nell'anno 2000 l'attività della Sezione del controllo sulla gestione che si è qualificata soprattutto per una serie di indagini intersettoriali sui lavori pubblici, le quali - come è evidente - assumono speciale rilievo nell'ambito dell'attività contrattuale.

Nei vari mesi del decorso esercizio sei deliberazioni (n. 58/2000; 71/2000; 78/2000; 85/2000; 89/2000 e 90/2000) - corredate da relazioni - hanno scandagliato molti aspetti gestionali, organizzativi e funzionali. Devono pertanto essere espressamente menzionate (e poi sinteticamente esaminate nei contenuti di maggiore significato) le relazioni sulla "gestione delle procedure straordinarie disciplinate dall'art. 13 del d.l. n. 67/1997 convertito nella legge n. 135/1997 (c.d. normativa *sblocca-cantieri*)"; sui "contratti di lavori pubblici per un importo complessivo superiore a 10 mld stipulati da organi del Ministero della difesa"; sulla "gestione della direzione generale Edilizia Statale (legge n. 16/1985: nuove sedi di servizio dell'Arma dei Carabinieri - art. 11, legge n. 887/1984, programma straordinario di edilizia penitenziaria) e della direzione generale delle Opere Marittime del Ministero dei lavori pubblici; sulla "gestione delle concessioni in regime di proroga"; sulla "gestione dei lavori pubblici da parte degli organi periferici del Ministero dei lavori pubblici" ed, infine, sulla "gestione dei lavori pubblici da parte degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali con affidamenti complessivi pari o superiori a 10 mld".

In ordine alle relazioni dinanzi ricordate va premesso, peraltro, che le stesse non attengono alla gestione dell'esercizio oggetto della parificazione, e della connessa attività referente delle Sezioni riunite; le relazioni della Sezione del Controllo contengono comunque estese valutazioni e numerosi elementi con considerazioni critiche che ne impongono, senz'altro, la segnalazione al Parlamento anche nella presente sede (ad un tempo riassuntiva della complessiva realtà dell'amministrazione e deputata all'analisi degli equilibri e dello stato della finanza pubblica).

6.1 Quanto alla gestione delle procedure disciplinate dalla cosiddetta normativa "sblocca-cantieri" la Corte, tra l'altro, ha effettuato le seguenti valutazioni critiche:

1) buona parte delle opere inserite nel programma esecutivo del decreto “*sblocca-cantieri*” sono connotate da assenza o carenza di istruttoria; peraltro un congruo esame dello stato degli interventi inseriti avrebbe consentito, con media diligenza, di accertarne di volta in volta la scarsa fattibilità (se non addirittura la impossibilità di realizzazione), l’assenza dei presupposti di legge, l’indeterminazione dei costi, la insufficienza delle risorse a disposizione, l’incompatibilità con altri progetti infrastrutturali. Inoltre, in diversi casi, le infrastrutture inserite nei programmi non sono risultate compatibili con l’assetto del territorio e i vincoli esistenti;

2) la lunghezza delle procedure e delle fasi realizzative è venuta notevolmente a collidere con la natura straordinaria del programma, che presupponeva – al di là della assenza di parametri di misurazione degli obiettivi – il tempestivo raggiungimento degli stessi; conseguente corollario è stata la mancata mobilitazione di una consistente quantità di risorse rimaste vincolate a programmi senza sbocco;

3) le gestioni sono apparse non conformi al principio di concentrazione del potere istruttorio e delle relative responsabilità rigorosamente affermato dall’art. 7 della legge-quadro, che prevede a tal fine la individuazione di un responsabile unico della realizzazione dell’opera, dalla fase progettuale a quella di collaudo¹⁰.

6.2 Per i contratti di lavori pubblici stipulati da organi del Ministero della Difesa (per un importo complessivo superiore a 10 mld) l’indagine della Sezione del controllo non è pervenuta a conclusioni di segno negativo:

1) l’amministrazione della difesa ha stipulato, per l’esecuzione dei lavori, quasi esclusivamente contratti d’appalto ed è ricorsa a cottimi per una minima percentuale dei contratti stipulati; non risultano affidati lavori in concessione;

¹⁰ Altri contenuti della deliberazione n. 58/2000 hanno posto in luce:

- l’allargamento degli interventi ad opere suppletive e complementari non previste, quand’anche strumentale ad affrontare situazioni gravemente deteriorate, è apparso in contrasto con regole fondamentali quali la predefinitività progettuale e dei costi (le variazioni progettuali – comunque – non sono state gestite neppure in modo trasparente, attraverso confronti omogenei tra previsioni originarie e successive e la netta separazione delle opere effettuate con quelle da realizzare);

- taluni profili di autentica patologia connessi al rifinanziamento di concessioni non conformi alle norme comunitarie, caratterizzate da convenzioni-quadro generiche e indefinite: queste hanno assunto un ruolo strumentale nella perpetuazione di prassi sottoposte al netto e rafforzato divieto della legge-quadro”. Ingenti risorse sono state destinate ad obiettivi assolutamente generici, inestimati sul piano tecnico ed economico, senza limite o vincolo finanziario e operativo (in questo contesto le convenzioni-quadro hanno costituito vera e propria ipotesi negoziale ad oggetto indefinito).

2) nel complesso, il ricorso a progettisti esterni è risultato piuttosto contenuto. La qualità della progettazione svolta dagli uffici è apparsa adeguata, considerato che non sono stati segnalati, nell'esecuzione dei contratti, particolari fenomeni di varianti, di gare con ribassi eccessivi, di contenziosi specialmente rilevanti.

3) i dati concernenti le forme di pubblicità utilizzate, sia pure incompleti, hanno confermato l'esiguità dei lavori affidati senza adeguata pubblicità.

6.3 Nella indagine sulla gestione dei lavori pubblici per edilizia statale e le opere marittime sono emerse, sostanzialmente, due valutazioni:

- nell'attività di programmazione si è riscontrata l'anomalia della c.d. "programmazione capovolta" a cui l'amministrazione sembra indotta, da un lato per la limitazione delle risorse finanziarie disponibili e, dall'altro, per l'esigenza di ripartire equamente le risorse stesse (in base a criteri obiettivi in relazione alle aree territoriali interessate dagli interventi);

- in ordine alla efficacia dell'attività svolta influssi sicuramente negativi sono scaturiti dai tempi impiegati nelle varie fasi della procedura, che si sono presentati esageratamente dilatati rispetto a quelli stabiliti dalla legge: in tal modo la finalità acceleratoria perseguita dalla norma è risultata completamente vanificata.

6.4 La relazione sulla gestione delle concessioni in regime di proroga ha confermato orientamenti correlati a consolidate pronunce della Corte :

a) il prolungamento delle vecchie concessioni, sicuramente non in linea con il principio comunitario della libera concorrenza, ha rappresentato un fenomeno lesivo anche dei principi di economicità ed efficacia (quest'ultima come idoneità al raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle stesse leggi derogatorie dei principi generali in materia contrattuale);

b) l'elevato numero di concessioni di sola costruzione in vigore (molte delle quali stipulate più di dieci anni fa) ha evidenziato l'inidoneità di tale strumento al conseguimento degli obiettivi indicati dal legislatore. Tali concessioni, da riconnettere alla precipua funzione di consentire una azione più rapida, efficace e spedita, si sono dimostrate per contro, nei fatti, un aggravio per le amministrazioni, non soltanto per il

prezzo aggiuntivo della intermediazione svolta dallo stesso concessionario e per l'accollo pressoché costante delle sopravvenienze, ma anche per lunghissimi tempi di attuazione che hanno provocato lievitazioni di costi (aggravati dal ricorso frequente a perizie di variante e al generalizzato ridimensionamento dei programmi originari)¹¹.

6.5 In relazione alla gestione dei lavori pubblici da parte degli organi periferici del Ministero dei lavori pubblici, emergono tre notazioni critiche della Sezione del controllo:

1) il ricorso sempre più frequente alla progettazione esterna ha pregiudicato la economicità dell'azione amministrativa e svalutato il ruolo dei provveditori, istituzionalmente competenti;

2) il limitato ricorso alla pubblicità ed alle procedure concorsuali ha comportato valutazioni negative sotto il profilo del rispetto delle regole della concorrenza;

3) è stato anche oggetto di censura l'anomalo protrarsi della fase intercorrente tra aggiudicazione e consegna dei lavori¹².

6.6 Altra relazione della Sezione del controllo - definita nell'ambito intersettoriale, che qui rileva, nel corso dell'anno 2000 - ha riguardato la gestione dei lavori pubblici da parte degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali.

In proposito rilevano, in particolare, tre considerazioni:

- il ricorso al sistema dell'esecuzione di lavori in economia è procedura legittimamente e utilmente attivabile, in presenza dei necessari presupposti normativamente previsti (ed adeguatamente esplicitati nei provvedimenti). E' - invece - censurabile il generalizzato e sistematico ricorso, da parte delle stazioni appaltanti, al cottimo o procedure assimilabili senza un'adeguata motivazione (e tale non può

¹¹ Si segnalano, in particolare, il programma di potenziamento delle Capitanerie di Porto e degli altri uffici periferici e i programmi straordinari di edilizia per l'Arma dei Carabinieri e penitenziaria straordinaria, le cui concessioni sono state ulteriormente prorogate al 31.12.2000 e al 4.3.2000.

¹² Sul protrarsi di questa fase la Sezione del controllo ha sottolineato - altresì - che un segmento gestionale, sotto il profilo operativo meramente accessorio e strumentale all'esecuzione vera e propria dell'opera dal punto di vista temporale, ha finito per acquisire spazio preponderante, pregiudicando il raggiungimento dell'obiettivo in tempi fisiologici. La stessa Sezione, quanto al rispetto dei principi della concorrenza, ha qualificato anomalo il perdurare di ipotesi estensive di vecchie concessioni non in regola con il modello comunitario di concessione: occorre quindi una definitiva cessazione dei fenomeni di riserva di mercato, alimentati attraverso continui rifinanziamenti su base annuale o attraverso leggi speciali.

considerarsi l'apodittico richiamo all'urgenza di provvedere o alla convenienza a procedere in economia, senza alcun riferimento alle specificità del caso concreto);

- il sistematico e generalizzato ricorso ai cottimi fiduciari, per lo più non preceduti neanche da gara ufficiosa, costituisce violazione della legislazione speciale vigente oltre che inosservanza delle direttive ministeriali (con eventuali conseguenze per responsabilità dirigenziale). Appare inoltre singolare che l'amministrazione centrale (dopo aver emanato puntuali direttive circa la necessaria osservanza di norme volte ad assicurare la concorsualità e la trasparenza) non si sia preoccupata, attraverso i propri servizi ispettivi e gli organi di controllo interno, di acclarare l'effettivo rispetto delle direttive medesime;

- in ordine ai prezzi applicati si è rilevato che non vengono seguiti criteri uniformi di predeterminazione dei prezzi e di analisi degli stessi.

6.7 Altre deliberazioni e relazioni della Sezione del controllo – pur non situate nell'ambito delle indagini intersettoriali fin qui riassunte – rilevano per il loro interesse generale nella materia contrattuale.

6.7.1 La deliberazione n. 16/2000, relativa ad opere di pertinenza del Magistrato del Po, si è soffermata sull'emersione di problematiche attinenti alla gestione degli affidamenti di ulteriori stralci a trattativa privata (anche in concessione di sola costruzione) agli stessi affidatari di precedenti opere.

La relativa indagine ha – nel suo complesso – posto in luce l'inesistenza di elementi obiettivi da cui trarre auspicio per un superamento della paralisi e per il completamento delle opere di regimazione del Po.

Le risultanze di maggiore significato possono essere sintetizzate come segue:

a) la gestione è stata caratterizzata da gravi carenze in tema di programmazione e progettazione;

b) gli affidamenti hanno concretato una ipotesi di frazionamento finanziario e non tecnico-funzionale, essendo stati adeguati i lavori alle somme di volta in volta disponibili (in un contesto del tutto privo di raffronto tra obiettivi e risultati realizzati);

c) la situazione di prolungata stasi, aggravata dalla assenza di funzionalità dei manufatti realizzati, è stata affrontata mediante una pervicace ripetizione degli errori e dei criteri operativi precedentemente seguiti;

d) i lunghi periodi di inattività, se utilizzati secondo i parametri gestori ordinari, avrebbero da molto tempo consentito il raggiungimento degli obiettivi.

6.7.2 Un'ulteriore deliberazione (n. 6/2001) della Sezione del controllo ha riguardato l'indagine sul programma pluriennale di edilizia per le forze dell'ordine (Arma dei Carabinieri) e sul programma straordinario di edilizia penitenziaria, esaminando lo stato di attuazione degli interventi previsti nelle rispettive concessioni tra il Ministero dei lavori pubblici e la "Servizi Tecnici S.p.A." (già EDIL.PRO.S.p.A.).

Quanto alla prima gestione sono emerse – in modo chiaro – le negative ripercussioni prodotte da una programmazione affrettata e per di più attuata dopo l'apprestamento delle risorse. Al fenomeno distorsivo della cosiddetta "programmazione capovolta" si è sommato, nel caso di specie, quello della "progettazione itinerante", che hanno avuto l'effetto di stravolgere ogni previsione, sia cronologica che finanziaria, degli interventi.

L'andamento della gestione è rimasto, pertanto, connotato da una serie di patologie imputabili alla cattiva impostazione iniziale. Le ripetute richieste di variazione degli interventi da parte dell'amministrazione utente, l'esistenza di opere progettate e mai avviate, l'indeterminatezza iniziale di progetti che si è reso necessario rimodulare più volte in corso d'opera, l'inadeguata preventiva temporizzazione degli impegni finanziari (che ha determinato la perenzione delle risorse stanziare) hanno indotto la Sezione ad esprimere un giudizio complessivamente negativo sulla gestione in parola.

6.7.3 A non diverse conclusioni è pervenuta l'indagine sullo stato di attuazione del programma straordinario di edilizia penitenziaria, affidato in concessione unitaria alla Servizi Tecnici S.p.A.

In particolare, due sono le notazioni specifiche che la Sezione del controllo ha effettuato sulla gestione di detto programma straordinario:

- la cancellazione - per indisponibilità o insufficienza delle aree - di circa un terzo delle opere individuate, con netta prevalenza di quelle caratterizzanti del programma (edilizia prefabbricata), è testimonianza evidente di una programmazione frettolosa e approssimativa (priva cioè delle necessarie verifiche di fattibilità e sprovvista di qualsiasi indicazione - sia pure presunta - del costo dei singoli interventi);

- la constatazione della mancata ridefinizione dell'importo della convenzione sulla base di un preciso quadro economico, il quale dopo la redazione dei progetti determinasse sia il costo delle singole opere sia anche gli interventi via via stralciati dal programma allegato alla convenzione.

6.7.4 Ulteriori annotazioni possono farsi, conclusivamente, in ordine alla ponderosa relazione (di cui alla deliberazione n. 4/2001/G) concernente gli esiti dell'indagine espletata sullo stato degli interventi previsti nel programma per Roma Capitale (legge 15 dicembre 1990, n. 396) per gli esercizi dal 1990 al 1999.

La relazione della Sezione del controllo ha perseguito l'obiettivo di procedere ad una rappresentazione "statica" del quadro generale degli interventi previsti nel Programma per Roma Capitale e di individuare, laddove possibile, i punti di affioramento delle poste economiche sottese agli interventi medesimi nell'arco temporale 1990- 31 marzo 1999 (costituente il periodo di traslazione di tali poste dal bilancio dello Stato agli enti ed organismi designati ad attuare il programma degli interventi).

La relazione si è - perciò - configurata come la "cronaca" della serie storica degli interventi previsti nel programma e degli impegni economici assentiti per la loro realizzazione e delle vicende ad essi connesse (corredata delle percentuali di utilizzo delle risorse finanziarie e l'analisi dei tempi di attuazione degli interventi) ed ha rilevato, preliminarmente, per alcuni interventi la erraticità delle risorse predisposte per farvi fronte, nonché la natura "carsica" delle medesime, che sommerse per alcuni esercizi, affiorano poi in altri.

Tra i tanti aspetti problematici emersi, i seguenti appaiono di maggior rilievo per una adeguata ponderazione in sede parlamentare:

- 1) il quadro eccessivamente ampio e frammentato degli interventi, unito ad una carente determinazione della scala di priorità possibili all'interno del Programma;
- 2) l'assenza di termini predeterminati per l'esecuzione, in tempi ragionevoli, degli interventi medesimi;
- 3) l'assenza di una definizione compiuta del piano di fattibilità tecnico-progettuale degli interventi inseriti nel Programma, con la conseguente necessità di effettuare ulteriori verifiche;
- 4) il mancato avvio di moduli innovativi in tema di finanziamenti (compartecipazione più incisiva di capitale privato)¹³.

¹³ Altri aspetti, sempre segnalati nella relazione della Sezione del controllo, hanno fatto riferimento:

- alla complessità delle procedure e alla molteplicità dei soggetti che concorrono a determinare il processo decisionale;
- all'impossibilità di sanzionare l'inefficienza dei soggetti responsabili della mancata attuazione degli interventi (per la difficoltà di imputare correttamente le inefficienze riscontrate);
- al contenzioso amministrativo innescato dalla pianificazione urbanistica (intervento relativo allo SDO).