

2) il legislatore ha voluto “rendere ampia la sfera di coloro cui è riconosciuta la possibilità di presentare proposte, e di conseguenza estendere l’applicabilità dell’istituto del “*project financing*”, oltre che ai soggetti costruttori-gestori anche a coloro che abbiano sviluppato funzioni e competenze finanziarie, gestionali, immobiliari e di marketing maggiormente significative in operazioni di finanza di progetto ovvero in operazioni di realizzazione di opere pubbliche in generale”.

In proposito si è rivelata essenziale la serie di considerazioni svolte dall’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici con l’atto di regolazione n. 14 del 5 luglio 2001 e con la determinazione n. 20 del 4 ottobre 2001 (di quest’ultima è testualmente citata una significativa considerazione nel precedente punto 2).

4.2.6 I contratti di sponsorizzazione stanno interessando, nel recente periodo, anche l’attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni. Al riguardo possono costituire “linee-guida” per le amministrazioni le seguenti considerazioni dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (determinazione n. 24 del 5 dicembre 2001):

- è stato sottolineato “l’obbligo delle amministrazioni pubbliche alla sorveglianza e vigilanza sugli interventi la cui esecuzione viene affidata ai soggetti sponsor, in quanto, trattandosi di lavori su beni pubblici, è chiaramente individuabile una specifica responsabilità dell’amministrazione in relazione a qualsiasi intervento che su di essi si esegua”;

- in ordine alla natura giuridica del contratto è stato posto in luce che “il contratto di sponsorizzazione non appare entrare nella disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici per quanto attiene in particolare alle procedure di scelta del contraente. Non sembra, invece, potersi prescindere per esso dall’obbligo generale stabilito dalla legge 11 febbraio 1994 n. 109, e successive modificazioni, in base al quale gli esecutori di lavori pubblici debbono essere qualificati”.

4.2.7 Specifico interesse riveste la materia del rapporto tra appalti di forniture e appalti di lavori.

Numerose, e molto articolate, sono state al riguardo le valutazioni sviluppate dall’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici; qui può sinteticamente ricordarsi quanto segue, richiamando – testualmente – i punti fondamentali dell’atto di regolazione n. 5 del 31 gennaio 2001:

a) quando opere e impianti vanno inseriti in un organismo di ingegneria civile, commerciale o industriale non è consentito dare rilievo alle forniture, anche se di valore

superiore al 50%; ciò in quanto in ogni appalto di lavori vi è una componente, talora economicamente prevalente, di forniture. Detto appalto – peraltro - non muta natura quando l'opera si realizza o si modifica per consentire un'attività che costituisce finalità della iniziativa della pubblica amministrazione.

b) Invece nei casi di forniture e lavori, congiuntamente presenti in un contratto finalizzato alla fornitura mentre i lavori acquistano la funzione di componente accessoria, è applicabile la disciplina dei contratti di fornitura (con il correttivo che, nei casi di incidenza percentuale maggioritaria della componente lavori, pur trattandosi forniture si applicano le norme sulla esecuzione di lavori pubblici).

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

Anche l'anno 2001, in correlata sequenza con quanto già segnalato per l'anno 2000, registra una attività della Sezione di controllo sulla gestione che è qualificata da talune indagini in materia di opere pubbliche, le quali – come è evidente – assumono speciale rilievo nell'ambito dell'attività contrattuale dell'amministrazione.

In ordine a tale attività va premesso, peraltro, che le indagini svolte 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 (che è, ad un tempo, riassuntiva della complessiva realtà dell'amministrazione e deputata all'analisi degli equilibri e dello stato della finanza pubblica).

5.1 Con deliberazione n. 12/02/G del 12 marzo 2002 la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha posto in luce le risultanze del controllo sulla gestione dei lavori pubblici di pertinenza delle stazioni appaltanti del Ministero della Difesa (sugli esercizi 1999 e 2000 e sui contratti ancora in corso di esecuzione alla data della deliberazione collegiale)²¹.

La Corte in proposito ha effettuato – tra l'altro – le seguenti valutazioni critiche:

1) i tempi della programmazione annuale non vengono quasi mai rispettati e quindi le gestioni in atto negli esercizi 1999 e 2000 hanno riguardato per la maggior parte progetti inseriti

²¹ Una deliberazione (n. 11/2002/G del 7 dicembre 2001) ha sempre riguardato il Ministero della Difesa. Con tale deliberazione sono stati definiti gli esiti dell'indagine relativa all'acquisto da parte dell'Amministrazione militare di oggetti non d'armamento (esame per tipologie ed aree territoriali riferite ad Esercito, Marina, Aeronautica ed Arsenali militari marittimi).

in programmi pregressi, mentre quelli dell'annualità di riferimento sono slittati alle annualità successive;

2) talune progettazioni, anche esterne, sono state utilizzate a distanza di anni: ne è derivato un grave scollamento tra individuazione del fabbisogno tecnico e inserimento nella programmazione, oltre che serie disfunzioni in termini di efficacia e di economicità;

3) la programmazione risulta "capovolta" rispetto ai fisiologici canoni di redazione, perché le assegnazioni di risorse ai singoli interventi avvengono con il criterio "a pioggia" piuttosto che secondo parametri di priorità, funzionalità ed esatta stima dei fabbisogni;

4) la tempistica della realizzazione dei programmi ha dimostrato una notevole lunghezza delle fasi amministrative, che vanno dalla consegna del progetto alla aggiudicazione e dalla consegna dei lavori, e di quelle di verifica tecnica, intercorrenti tra la fine dei lavori e l'approvazione del collaudo e della regolare esecuzione. Paradossalmente il segmento gestorio più breve si è rivelato quello della realizzazione dei lavori (che si esaurisce in tempi relativamente brevi rispetto alla attuazione complessiva del programma stesso);

5) sono risultate non conformi al disposto dell'art. 28 della legge quadro talune gestioni per le quali sono stati superati i tempi di 3 e 6 mesi rispettivamente previsti per l'approvazione del certificato di collaudo e di regolare esecuzione;

6) la gestione contabile delle opere, contrariamente alla ratio legis della legge n. 94 del 1997, non è apparsa improntata al principio della rappresentazione aggregata e significativa. Per contro si è perso il carattere analitico della contabilità tradizionale, con grave pregiudizio del principio di trasparenza;

7) in ordine al grado di conformazione del complesso delle gestioni esaminate ai principi della concorrenza, il dato statistico relativo alla adozione della asta pubblica è risultato fortemente limitato – con riguardo ai comportamenti delle imprese accertati attraverso il campione – dalla partecipazione media delle altre stazioni appaltanti e dagli effetti alquanto anomali della cosiddetta esclusione automatica (meccanismo previsto dall'art. 21, comma 1 bis, della legge-quadro, più volte censurato in ambito comunitario)²².

5.2 Una seconda deliberazione da menzionare, sempre della Sezione centrale di controllo sulla gestione, è la n. 9/2002/G (adunanza dell'11 gennaio 2002), relativa alle risultanze dell'indagine

²² Ai sensi del citato art. 21, comma 1 bis, in relazione ai soli appalti di lavori pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria, l'amministrazione interessata procede all'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentino una percentuale di ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondando all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dallo scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media.

espletata sull'attività svolta dal Ministero dell'ambiente in relazione alle iniziative per lo sviluppo ed il potenziamento degli interventi in campo ambientale, di cui alla legge 8 ottobre 1997, n. 344 (quadriennio 1997-2000).

Al riguardo si è rilevato:

a) l'omesso esperimento delle gare per la scelta dei contraenti affidatari dei servizi dedotti nelle convenzioni e nei contratti conclusi; a questo proposito è stato sottolineato dalla Sezione che per l'indizione dei bandi, e per la gestione delle relative procedure concorsuali, non sono necessarie professionalità di alta specializzazione tecnica, di cui è stata sottolineata dal dicastero la "cronica carenza", ma nozioni e conoscenze di carattere amministrativo e contabile che costituiscono parte del bagaglio professionale di ogni dirigente o funzionario della pubblica amministrazione;

b) la utilizzazione dei fondi apprestati dalla legge n. 344 del 1997 per le iniziative di supporto alle azioni della P.A., nel settore della progettazione ambientale, non è apparsa in linea con le finalità perseguite dal legislatore: i contratti e le convenzioni conclusi in materia hanno infatti avuto lo scopo di sopperire precipuamente alle carenze di professionalità tecniche specifiche presso i Servizi del Ministero interessati;

c) il già ricordato mancato esperimento della gara per la scelta dei contraenti e la generalizzata omessa acquisizione della valutazione di congruità dei prezzi convenuti, oltre a costituire aspetti di illegittimità dell'azione amministrativa caratterizzanti la gestione, hanno determinato conseguenze negative in merito agli aspetti economici della stessa; in particolare è da porre in debita evidenza che ove fossero state indette le gare previste dalle normative comunitarie e nazionale, non soltanto sarebbero stati rispettati i prescritti principi di trasparenza dell'azione amministrativa, ma l'amministrazione avrebbe potuto operare la scelta sulla base di più offerte e, quindi, attraverso una comparazione di prezzi idonea a far conseguire adeguati risultati in termini di economicità.

5.3 Anche la materia della protezione civile ha dispiegato un suo proprio rilievo nell'ambito dell'attività contrattuale.

La deliberazione 5/2002/G della Sezione del controllo (adunanza del 19 giugno 2001) ha riguardato gli esiti della indagine eseguita sulla attività svolta dal Dipartimento della Protezione Civile e dai soggetti attuatori ai sensi delle leggi 25 settembre 1996 n. 496 e 30 marzo 1998 n. 61.

La Sezione centrale del controllo ha formulato talune considerazioni specifiche sul sistema posto in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di dissesto idrogeologico

attraverso interventi da attuare mediante ordinanze ministeriali emanate ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, in deroga normativa vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. In proposito è stato affermato, in termini generali e di principio, che le situazioni eccezionali e di emergenza, comportando la possibilità-necessità di derogare al diritto comune, sia pure con il limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento, richiedono che vengano ben definiti i confini spaziali e temporali di intervento, oltre i quali le deroghe non hanno ragion d'essere e costituiscono un "vulnus" al principio di legalità, cui si deve conformare l'attività della pubblica amministrazione.

In sintesi la Sezione del controllo, considerati i modi e i tempi con i quali si è svolta l'attività esaminata, ha ritenuto che essa sembra riferibile più che a uno stato di emergenza e urgenza ad una ordinaria gestione di attività di prevenzione, da svolgere non frammentariamente ma in un quadro complessivo di studi finalizzato alla conoscenza del territorio e delle situazioni di rischio.

L'indagine svolta ha, altresì, evidenziato carenze di risultati in settori contigui a quello della protezione civile e, in particolare, le carenze di attuazione della legge 183 del 1989; ha posto in evidenza, poi, come non sia chiaro il discrimine tra l'attività di ordinaria difesa del suolo, disciplinata dalla legge citata n. 183 del 1989, e l'attività di prevenzione svolta dalla protezione civile, con il ricorso alla emergenza tramite strumenti di speciale accelerazione degli interventi.

5.4 Una ulteriore deliberazione (n. 35/2001/G) della Sezione del controllo sulla gestione (adottata nell'adunanza del 29 maggio 2001) ha interessato la materia dell'attività contrattuale, esaminando la gestione della Soprintendenza per i beni ambientali, artistici, architettonici e storici per l'Abruzzo (attuata nell'ultimo quadriennio degli anni novanta).

Al riguardo la Sezione si è soffermata su quattro aspetti fondamentali, tutti suscettibili di menzione:

1) i comportamenti, pur apprezzabili, dell'amministrazione rivolti ad ampliare la platea dei possibili contraenti attenuano ma non eliminano l'anomalia di una gestione che utilizza esclusivamente metodo derogatori a quello della pubblica gara e, quindi, non in linea con il rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza che dovrebbero informare l'attività amministrativa, con effetti negativi non solo in termini di mera regolarità, ma anche di efficacia ed economicità;

2) le insufficienze della organizzazione amministrativa debbono essere tenute in debita considerazione in vista dell'impegno cui è chiamata a far fronte l'amministrazione a seguito

della riforma della legge quadro sui lavori pubblici, che restringe decisamente quegli ambiti discrezionali in cui l'amministrazione dei beni culturali aveva in precedenza forzatamente preteso di trovare il fondamento delle proprie scelte operative;

3) le anomalie gestionali non sembrano costituire aspetti caratterizzanti della Soprintendenza dell'Abruzzo, ma piuttosto s'inseriscono nel quadro di prassi generalmente seguite dagli uffici periferici del Ministero dei Beni culturali;

4) il problema fondamentale va ricercato nella difficoltà di radicare nell'amministrazione una cultura gestionale al passo con i tempi, che consenta di assolvere non solo agli obblighi formali imposti dall'ordinamento, ma anche alle sfide ed ai confronti imposti dal mercato, governato dalla libera concorrenza.

5.5 La rassegna della giurisprudenza di controllo della Corte si conclude con il richiamo alla deliberazione n. 12/2002/P (adunanza dell'11 aprile 2002), con la quale è stato ricusato il visto e la conseguente registrazione al decreto del Ministero degli affari esteri – Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo in data 28 gennaio 2002, concernente il rinnovo del contratto per il servizio di vigilanza interna ed esterna per l'anno 2002 delle sedi periferiche della Direzione generale medesima.

In proposito la Sezione ha enucleato due principi di notevole importanza:

a) quale che sia l'articolazione delle competenze nelle sequenze degli atti negoziali ed amministrativi che intervengono nella conclusione dei contratti ad evidenza pubblica, in nessun caso può prescindersi dall'adozione di un atto di approvazione, e cioè dall'adozione di un atto di diritto pubblico che segni il momento in cui il contratto, benché regolarmente stipulato, diviene obbligatorio per l'Amministrazione;

b) il sistema di contabilità di Stato si configura come un corpo di norme speciali, caratterizzato da completezza ed organicità, che trova fondamento nella peculiarità di taluni principi fondamentali preordinati alla tutela dell'erario e del patrimonio dello Stato, onde il sopravvenire di disposizioni interferenti non è di per sé idoneo a modificare il sistema, essendo a tale scopo necessari specifici e non indiretti strumenti normativi.