

Il quadro regionale

Ai fini della concreta applicazione dei principi della legge quadro sui lavori pubblici è necessario che la normativa regionale si conformi a quella statale sia attraverso il preliminare coordinamento di tipo legislativo sia attraverso il coordinamento di tipo amministrativo che si sostanzia nell'emanazione di atti di indirizzo dell'attività amministrativa delle regioni, in conformità alle disposizioni della legge quadro¹.

Dall'esame della normativa regionale è emerso il lento adeguamento della stessa alla legislazione statale, soprattutto con riferimento alle innovazioni introdotte dalla legge quadro. A tutt'oggi risultano ancora in vigore leggi regionali di data anteriore a tale legge mentre l'armonizzazione con la medesima è stata per lo più realizzata con circolari o deliberazioni.

*Lentezze
nell'adeguamento
della legislazione
regionale ...*

L'indagine sulle leggi regionali ha evidenziato differenze con la normativa statale a volte particolarmente rilevanti ed incisive.

Scostamenti rispetto alla disciplina della legge quadro si evidenziano relativamente all'innalzamento da 40.000 a 80.000 ecu della soglia di affidamento degli incarichi su base discrezionale nonché sulle forme di pubblicità della gara, che variano a seconda dell'importo dell'affidamento stesso.

*...affidamento di
incarichi...*

Di particolare rilevanza risulta essere la maggiore possibilità, prevista da leggi regionali, di ricorrere alla concessione e alla trattativa privata, che mal si concilia con il rigore della legge quadro la quale circoscrive a limitati casi tali procedure di scelta del contraente.

... concessioni ...

*... trattativa
privata*

Da segnalare, altresì, la reintroduzione della cauzione provvisoria, pari a 5% dell'importo dei lavori, alla quale le imprese sono tenute al momento dell'offerta e la previsione di disposizioni più rigide rispetto alla legge statale relativamente alle offerte anomale.

*...cauzione
provvisoria....*

... offerte anomale ...

¹ Art. 1, co. 3.

Capitolo 3

... promotore ...

Meritano, altresì, un accenno le disposizioni che attribuiscono al 'promotore' un diritto di prelazione sull'affidamento alle stesse condizioni dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non previsto dalla legge quadro², nonché quelle che prevedono la possibilità che le opere individuate dallo stesso promotore, previa verifica della loro fattibilità, siano inserite nel programma triennale anche dopo la sua presentazione. Tali disposizioni sono in contrasto con la legge quadro³, che attribuisce all'ente appaltante il compito di fissare le priorità degli interventi da eseguire, esclusivamente nell'ambito dei quali il promotore può presentare proposte. Ed invero, alla stregua della norma regionale, potrebbe verificarsi che i finanziamenti privati siano rivolti a forme di investimento non considerate prioritarie dall'amministrazione pubblica ma siano di interesse del finanziatore privato, in tal modo alterando la programmazione stessa degli interventi effettuata in sede pubblica.

...collaudo.....

Si segnala, infine, in materia di collaudo, che alcune disposizioni regionali prevedono termini diversi per il suo avvio e completamento in caso di particolare localizzazione delle opere, nonché la sua sostituzione con il certificato di regolare esecuzione dei lavori, a fronte di determinati importi che risultano più elevati di quelli previsti dalla legge statale.

Dal quadro d'insieme della normativa regionale si può rilevare che 14 tra regioni e province autonome hanno emanato provvedimenti normativi di applicazione della legge quadro, sia con interventi di tipo legislativo sia attraverso l'adozione di deliberazioni o l'emanazione di circolari (vedi *tabella 3.1.*).

Alcuni di questi interventi — in particolare quelli attuati con normativa regionale primaria — hanno riguardato solamente istituti specifici, senza fornire un nuovo quadro complessivo atto a dissipare i dubbi sull'attuale efficacia di norme regionali emanate in precedenza.

² Art. 37.

³ Artt. 14 e 37 *bis*.

Tabella 3.1. — Quadro della normativa regionale

Provvimento Enti	Legge	Delibera	Circolare
Valle d'Aosta	•		•
Piemonte			
Provincia di Trento	•		
Provincia di Bolzano	•		
Veneto		• ⁽¹⁾	
Friuli Venezia Giulia	•		
Liguria	•		
Emilia Romagna		•	
Toscana	•		
Marche	• ⁽²⁾		•
Umbria	•		
Lazio			•
Puglia	•		
Sicilia	• ⁽³⁾		

⁽¹⁾ Varie deliberazioni — ⁽²⁾ Unica legge sulle offerte anomale — ⁽³⁾ Varie leggi

Laddove l'armonizzazione con la menzionata disciplina generale è stata realizzata mediante circolari ovvero deliberazioni si è ottenuto, nella maggiore parte dei casi, un riordino della disciplina relativa alle procedure di affidamento e di realizzazione dei lavori pubblici.

L'intervento del legislatore regionale, chiamato a definire la compatibilità con la legislazione nazionale⁴, si rileva particolarmente opportuno per evitare che l'individuazione di tali ambiti di compatibilità sia lasciata alla mera prassi amministrativa.

Per verificare l'effettivo ambito di applicazione della legge quadro da parte delle regioni, è stato esaminato un campione di bandi di gara emessi

⁴ Vedi capitolo 1.

Capitolo 3

dalle regioni stesse nel 1999 e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale (vedi *tabella 3.2.*). È emerso che le gare sono state indette in applicazione della legge quadro e, soltanto nel caso della Valle d'Aosta, si è fatto ricorso anche alla legge regionale.

Tabella 3.2. — Bandi di gara indetti dalle Regioni nel 1999

Regioni	Numero di bandi pubblicati	Importo complessivo (Milioni di lire)
Valle d'Aosta	18	129.349.000
Piemonte	11	117.440.000
Veneto	1	2.124.000
Liguria	1	2.000.000
Emilia Romagna	1	88.060.000
Toscana	1	1.730.000
Umbria	3	34.404.000
Lazio	14	19.485.000
Puglia	1	21.200.000
Basilicata	2	4.795.000
Calabria	10	69.980.000
Totale	66	490.567.000

L'analisi dei bandi, comunque, non consente di mettere in evidenza l'ampiezza della deroga relativa al ricorso alla trattativa privata che, come si è detto, interessa molte regioni.

Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

Il settore dei lavori pubblici costituisce un comparto di grande rilevanza, sia per l'ammontare delle risorse finanziarie coinvolte sia per gli effetti che il suo funzionamento esercita sull'economia, considerato il ruolo strategico che le infrastrutture hanno per lo sviluppo economico.

Già dall'esame dei bandi di gara pubblicati nel periodo 1995-1999 è possibile desumere alcuni significativi elementi quantitativi circa la rilevanza complessiva del settore nonché alcune indicazioni sulle sue connotazioni territoriali, sulla tipologia dei soggetti pubblici coinvolti e sugli orientamenti assunti dal mercato circa il tipo di opera da realizzare e la loro dimensione media.

La conoscenza di queste caratteristiche del mercato è importante per valutare le implicazioni operative derivanti dalla normativa sui lavori pubblici e rendere più penetrante la funzione di vigilanza dell'Autorità sulla sua corretta applicazione¹.

Come si evince dalla *tabella 4.1.*, nel periodo gennaio 1995 - dicembre 1999 sono stati appaltati circa 216.000 lavori, pari ad una media annuale di 43.000 lavori.

Numero di bandi
e importo

Tabella 4.1. - Numero dei bandi di gara pubblicati per classe d'importo

	1995	1996	1997	1998	1999	Totale
Importo non segnalato	594	902	844	778	895	4013
Fino a 1 mld.	28.143	34.823	40.558	41.606	36.685	181.815
Da 1 a 5 mld.	3.715	4.365	5.378	6.056	5.382	24.896
Da 5 a 10 mld.	366	522	655	711	707	2.961
Da 10 a 30 mld.	212	229	329	365	388	1.523
Oltre 30 mld.	72	80	141	171	112	576
Totale	33.102	40.921	47.905	49.687	44.169	215.784

¹ I dati sui bandi di gara pubblicati e le relative elaborazioni sono stati messi a disposizione dal CRESME nell'ambito dell'indagine a campione (vedi capitolo 5).

Capitolo 4

Dalla *tabella 4.2.* si rileva che l'importo complessivo dei bandi è stato di oltre 182.000 miliardi, per un valore annuo medio di 36.400 miliardi. A partire dal 1995 e fino al 1998 si è registrata una costante crescita cui ha fatto seguito un rallentamento della domanda nell'ultimo anno (-7,5%). L'incremento maggiore in termini sia di numero sia di importo si è registrato nel 1995.

Tabella 4.2. — Importi complessivi dei bandi di gara pubblicati per classe d'importo
Miloni di lire

	1995	1996	1997	1998	1999	Totale
Importo non segnalato	-	-	-	-	-	-
Fino a 1 mld.	7.177.679	8.517.711	10.508.651	10.448.425	9.694.576	46.347.042
Da 1 a 5 mld.	7.502.983	9.056.670	11.013.210	12.428.606	11.835.906	51.837.375
Da 5 a 10 mld.	2.537.745	3.589.250	4.495.436	4.925.576	4.962.056	20.510.063
Da 10 a 30 mld.	3.624.260	3.677.800	5.421.890	6.066.497	6.536.818	25.327.265
Oltre 30 mld.	4.842.100	5.027.016	8.074.123	11.537.392	8.684.610	38.165.241
Totale	25.684.767	29.868.447	39.513.310	45.406.496	41.713.966	182.186.986

Questo andamento può essere considerato il primo risultato delle nuove regole sulla adeguata pubblicità nelle procedure di affidamento; nel contempo si può presumere che le stazioni appaltanti, per approfittare delle deroghe proprie del periodo transitorio di applicazione della nuova normativa, abbiano accelerato le procedure di gara di tutti quegli appalti che si fondavano su progetti datati.

Grandi lavori Nel periodo considerato si assiste anche alla ripresa dei grandi lavori: i lavori di importo superiore ai 10 miliardi appaltati nel quinquennio sono stati 2.099 per un valore complessivo di 63.500 miliardi. Anche per questa classe dimensionale di opere l'anno più ricco è stato il 1998 con 536 grandi opere appaltate, per un importo di oltre 17.600 miliardi.

Stazioni appaltanti Dalla lettura delle *tabelle 4.3.* e *4.4.* si rileva come i soggetti promotori più attivi siano stati i comuni, l'ANAS, le Aziende sanitarie locali, le Ferrovie e le province: complessivamente hanno espresso una domanda pari al 78% del numero degli interventi appaltati nel periodo in esame e al 66% del loro valore.

Le amministrazioni comunali hanno appaltato circa 119.000 lavori per un importo complessivo di 59.000 miliardi pari a 32% del valore complessivo delle opere bandite: in media sono stati appaltati circa 24.000 lavori all'anno per un valore di 12.000 miliardi lire. I comuni, a conferma della tendenza complessiva del mercato, hanno privilegiato gli interventi di potenziamento e rinnovo del patrimonio edilizio, delle infrastrutture stradali comunali e delle opere idriche.

Tabella 4.3. — Numero dei bandi di gara pubblicati (*) secondo gli enti appaltanti

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Soggetti appaltanti</i>					
Comuni	16.521	21.317	25.675	29.206	26.069
ANAS e Società concessionarie	3.701	4.476	4.620	3.547	3.655
Province	2.883	3.235	3.785	3.966	3.291
Stato	2.761	2.708	2.670	2.403	2.345
USL e Ospedali	1.051	1.640	2.404	1.556	1.605
Regioni	836	745	818	946	710
Ferrovie	747	911	981	1.055	627
Altri	4.602	5.889	6.952	7.008	5.867
Totale	33.102	40.921	47.905	49.687	44.169

(*) Compresi i bandi con importo non segnalato

Tabella 4.4. — Importi complessivi dei bandi di gara pubblicati (*) secondo gli enti appaltanti - Milioni di lire

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Soggetti appaltanti</i>					
Comuni	7.872.291	10.151.596	11.814.584	15.057.633	13.864.538
ANAS e Società concessionarie	3.306.382	3.130.185	5.825.895	5.641.512	3.928.799
Province	1.717.639	1.804.958	2.665.886	3.100.891	2.755.884
Stato	1.104.126	1.729.347	1.817.727	2.546.805	2.505.532
USL e Ospedali	1.389.781	2.342.548	5.543.344	2.467.474	3.271.198
Regioni	865.544	764.263	1.252.340	1.594.697	1.260.678
Ferrovie	2.219.196	2.380.934	1.627.886	3.606.786	3.609.078
Altri	7.209.808	7.564.617	8.965.649	11.390.699	10.518.259
Totale	25.684.767	29.868.447	39.513.310	45.406.496	41.713.966

(*) Compresi i bandi con importo non segnalato

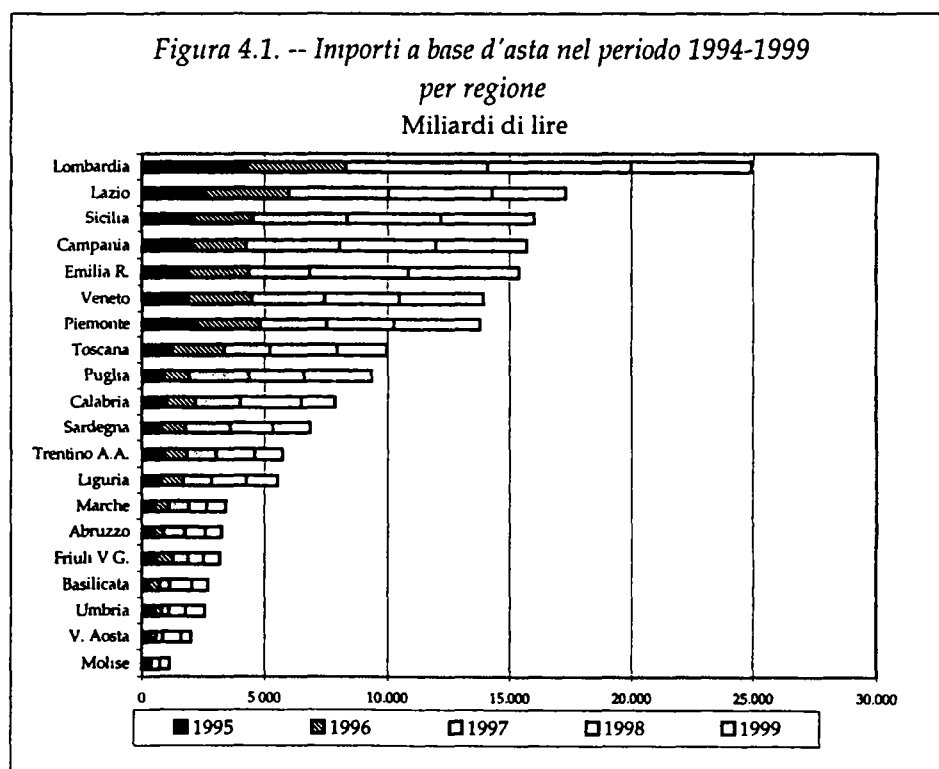
L'ANAS e le Società concessionarie hanno appaltato circa 20.000 lavori, da realizzare lungo la rete di trasporto stradale di carattere nazionale, per un valore complessivo di 22.000 miliardi pari al 12% del valore totale delle opere bandite: in media sono stati appaltati 4.000 lavori all'anno per un valore di 4.400 miliardi lire.

Capitolo 4

Nel periodo in esame la domanda di interventi di edilizia sanitaria si è presentata in forte crescita, così come quella di opere ferroviarie, grazie al forte recupero degli ultimi due anni.

Articolazione
territoriale

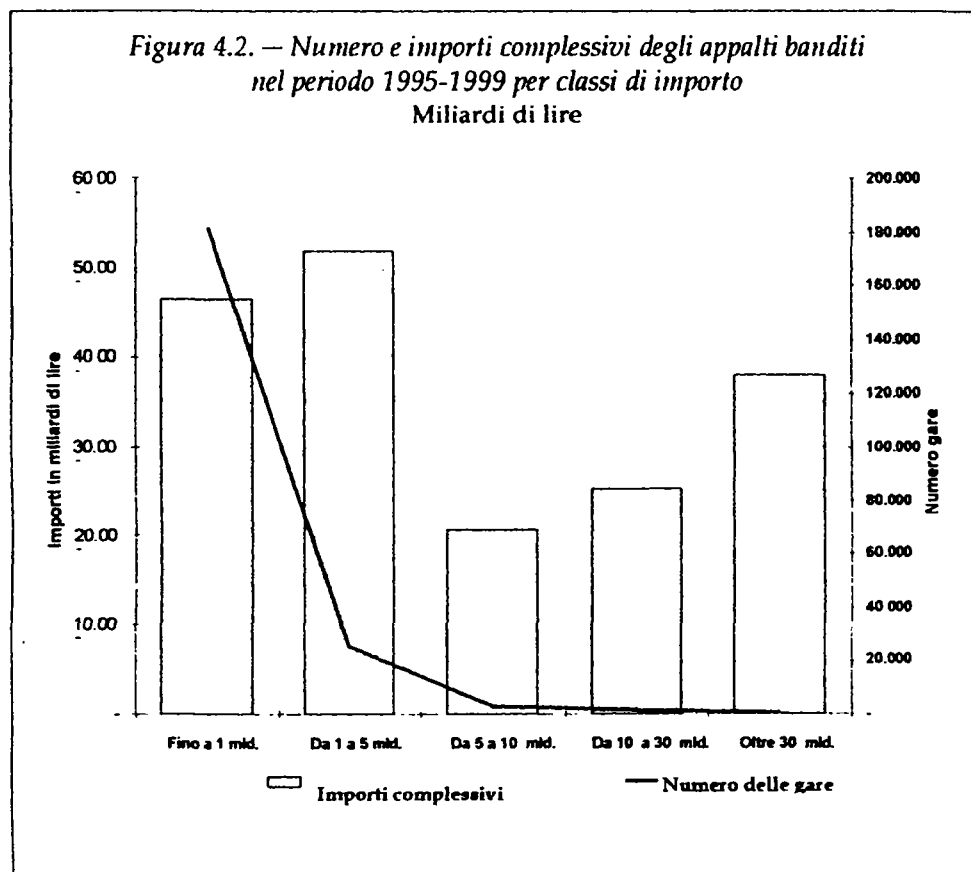
Come si rileva dalla *figura 4.1.*, la domanda espressa da tutte le amministrazioni pubbliche nel periodo considerato, articolata per aree geografiche, evidenzia una forte concentrazione della spesa nelle regioni del nord (47% del valore delle opere bandite nell'intero periodo). L'importo dei lavori banditi nelle regioni del mezzogiorno è stato pari al 35% del volume complessivo e quello delle quattro regioni del centro è stato pari al 18%. La regione che ha espresso la maggiore domanda è stata la Lombardia con quasi 25.000 miliardi pari a una media annua di 5.000 miliardi².

Mercato
polverizzato

Dall'insieme dei bandi emerge la complessiva polverizzazione del mercato, sia per quanto riguarda il numero delle stazioni appaltanti sia per l'elevato numero di bandi di modeste dimensioni (*figura 4.2.*): nel periodo 1995-1999, su un totale di 215.784 bandi, oltre 180.000 (pari a 84,3%) sono

² La 'graduatoria' delle regioni subisce modifiche considerevoli quando l'importo complessivo dei bandi viene considerato in relazione al Prodotto interno lordo regionale e/o alla popolazione.

bandi riferibili alla prima fascia di importo (fino a 1 miliardo di lire). Di contro, osservando i bandi di importo superiore a 30 miliardi di lire, si verifica che con poche centinaia di bandi, pari a 0,3% del totale, si assegna invece un importo lavori di ben 38.165 miliardi di lire, pari al 20,9% del totale.



A fronte di una domanda di lavori pubblici polverizzata, concentrata su lavori di modeste dimensioni, si riscontrano caratteristiche analoghe anche nella struttura dell'offerta. Le imprese di costruzione in Italia sono complessivamente circa 440.000, delle quali, però, solo una piccola parte, di poco superiore al 10%, opera nel settore dei lavori pubblici³, con dimensioni medie abbastanza ridotte. Pur in assenza di rilevazioni approfondite su questo segmento del mercato, l'esistenza di questo fenomeno si può, per esempio, desumere prendendo in considerazione le iscrizioni all'Albo na-

Struttura
dell'offerta

³ A questo proposito bisogna, del resto, considerare che gli investimenti nel settore delle opere pubbliche rappresentano circa il 20% degli investimenti totali nel comparto delle costruzioni.

Capitolo 4

zionale dei costruttori (ANC): a fronte di un numero complessivo di circa 170.000 iscrizioni all'ANC, quelle per importi superiori a 15 miliardi sono soltanto poco più di 2.000.

D'altra parte, la struttura del mercato, per quanto riguarda l'offerta, attraversa una fase di transizione, determinata dall'introduzione del nuovo sistema di qualificazione e dalla conseguente scomparsa dell'Albo, che in prospettiva rende obsoleta qualunque valutazione effettuata sulla base della situazione attualmente esistente. La questione è, comunque, di grande rilievo e meriterà un esame attento, per monitorare gli effetti del nuovo sistema di qualificazione sul numero e la struttura delle imprese che opereranno nel settore e, conseguentemente, sul grado di competitività del mercato e sulla sua efficienza.

Spesa
per investimenti
pubblici

L'andamento del mercato prima descritto attraverso l'esame dei bandi pubblicati nel periodo 1995-1999 trova conferma anche nell'andamento della spesa per investimenti pubblici. Le fonti di informazione al riguardo non consentono di pervenire ad una ricostruzione esaustiva dell'andamento della spesa per lavori pubblici.

La contabilità nazionale, pur presentando nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche elementi utili per la rappresentazione delle spese per investimenti pubblici, non consente né una classificazione per settore o per tipo di opera, ad eccezione degli investimenti diretti dello Stato, né di isolare gli investimenti infrastrutturali dagli altri investimenti pubblici. Per individuare le caratteristiche più rilevanti della spesa pubblica per investimenti si può fare utile riferimento alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Alla fine del 1998 la spesa per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni, articolata per sottosettori, ha raggiunto i 48.843 miliardi di lire, mostrando un ulteriore segnale di ripresa, dopo gli andamenti del biennio precedente che avevano interessato in misura prevalente le amministrazioni locali, come si evince dalla *tabella 4.5*.

Tabella 4.5. — Spese delle pubbliche amministrazioni per investimenti pubblici
Miliardi di lire

Esercizi Enti	1995	1996		1997		1998	
	valori assoluti	valori assoluti	var. % '96/'95	valori assoluti	var. % '97/'96	valori assoluti	var. % '98/'97
<i>Amm.ni centrali</i>	8.519	8.665	1,7	9.309	7,4	10.544	13,3
Stato	5.417	5.560	2,6	5.753	3,5	6.823	18,6
ANAS	2.431	2.462	1,3	2.905	18,0	3.082	6,1
Altre	671	643	-4,2	651	1,2	639	-1,8
<i>Amm.ni locali</i>	26.204	29.733	13,5	33.850	13,8	37.251	10,0
Regioni	4.041	4.643	14,9	4.606	-0,8	4.661	1,2
Prov.- Comuni	17.207	20.006	16,3	23.256	16,2	25.918	11,4
ASL-az. osped.	1.900	1.879	-1,1	2.217	18,0	2.794	26,0
Altre	3.056	3.205	4,9	3.771	17,7	3.878	2,8
Enti previd.	1.986	2.088	5,1	1.050	-49,7	1.048	-0,2
Totale	36.709	40.486	10,3	44.209	9,2	48.843	10,5

Fonte: Ministero del tesoro

Il quadro moderatamente positivo della spesa per investimenti pubblici, nel periodo preso in considerazione, è confermato anche dall'andamento dell'incidenza percentuale di tali spese sul PIL, che nel 1998 ha raggiunto un valore di 2,4% (2,1% nel 1995, 2,2% nel 1996 e 2,3% nel 1997) dopo la forte flessione del periodo 1992-1995, caratterizzato da una variazione nella composizione della spesa pubblica a favore di quella corrente.

L'andamento della spesa è confermato dal quadro della spesa nel settore delle opere pubbliche desumibile dal Documento di programmazione economico-finanziaria 2000-2003. Dalla tabella 4.6. è evidente come le spese in

Tabella 4.6. — Previsioni delle spese in conto capitale
della pubblica amministrazione a legislazione vigente e programmatiche
Migliaia di miliardi

Esercizi	1999	2000	2001	2002	2003
Spese					
Spese in conto capitale (tendenziali)	84,3	86,4	85,7	82,4	84,1
Spese in conto capitale (tendenziali)/PIL	0,040	0,039	0,037	0,034	0,034
Spese in conto capitale (risultanti dalla manovra 2000)	84,3	87,9	88,7	87,4	89,1
Spese in conto capitale (risultanti dalla manovra 2000)/PIL	0,040	0,040	0,039	0,036	0,036
Spese in conto capitale (finanziate con la crescita economica)	81,8	87,9	94,7	100,4	106
Spese in conto capitale (finanziate con la crescita economica e con leggi finanziarie)/PIL	0,039	0,040	0,041	0,042	0,042
PIL nominale	2.124	2.206	2.298	2.401	2.508

Fonte: DPEF 2000-2003

Capitolo 4

conto capitale mostrino un andamento senza forti oscillazioni rispetto al PIL nominale, sia nel caso in cui si considerino gli andamenti tendenziali — cioè a legislazione vigente — sia nel caso di andamenti programmatici.

Il dettaglio delle spese tendenziali in conto capitale è mostrato nella tabella 4.7., in cui le spese in conto capitale sono suddivise isolando gli investimenti fissi lordi che meglio esprimono le spese per opere pubbliche della pubblica amministrazione.

Tabella 4.7. — Quadro tendenziale delle uscite in conto capitale della pubblica amministrazione
Miliardi di lire

Esercizi	1999	2000	2001	2002	2003
Uscite					
Investimenti fissi lordi	57.105	59.685	60.077	60.328	63.583
Contributi agli investimenti	24.000	26.193	25.111	21.498	19.969
Altre uscite in conto capitale	3.219	527	536	547	555
Totale uscite in conto capitale	84.324	86.405	85.724	82.373	84.107
PIL nominale	2.124.476	2.206.013	2.298.354	2.401.400	2.508.594
Investimenti fissi lordi/PIL	0,027	0,027	0,026	0,025	0,025
Contributi agli investimenti/PIL	0,011	0,012	0,011	0,009	0,008
Altre uscite in conto capitale/PIL	0,002	0,000	0,000	0,000	0,000
Totale uscite in conto capitale/PIL	0,040	0,039	0,037	0,034	0,034

Fonte: DPEF 2000-2003

L'analisi della consistenza quantitativa del settore e dell'andamento programmatico dello stesso induce a sottolineare la sua rilevanza strategica per lo sviluppo del paese e l'importanza, al fine di cogliere appieno tali potenzialità, che lo stesso funzioni in modo efficiente, producendo opere pubbliche di qualità nei tempi prestabiliti e nel rispetto dei vincoli finanziari. Perché ciò si verifichi è necessario che le disfunzioni che hanno caratterizzato questo settore⁴ siano rimosse anche grazie alla corretta applicazione della normativa vigente e a questo fine va indirizzata l'attività dell'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza.

⁴ Vedi capitolo 5.

Le disfunzioni e le patologie del settore

La premessa per un efficiente esercizio dell'attività di vigilanza sui lavori pubblici è la conoscenza dei connotati caratteristici del settore e, in particolare, dei fenomeni distorsivi verificatisi prima dell'entrata in vigore della legge quadro e nel periodo successivo. Questi connotati e questi fenomeni si pongono come punti di riferimento per verificarne la persistenza, per dar conto degli effetti risolutivi o meno della nuova normativa, per condurre un'azione che tenda a circoscrivere e se possibile eliminare le distorsioni, per indagare le cause del permanere di punti di crisi, di prassi devianti e di inerzie colpevoli. Per soddisfare queste esigenze sono stati confrontati e riuniti i dati di indagini intersettoriali della Corte dei conti sulla gestione dei lavori pubblici delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali e di un'indagine condotta, attraverso un'apposita scheda di rilevazione, dall'Autorità stessa su un campione estratto dall'insieme di tutti i bandi di opere pubbliche pubblicati nel periodo 1995-1998¹.

Già dal 7 luglio 1992 la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati aveva deliberato, d'intesa con il Presidente della Camera, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, finalizzata ad individuare le linee di un intervento legislativo volto a modificare il *corpus* normativo vigente, a semplificarlo e renderlo coerente coordinando competenze e procedure.

Indagine
della Camera
dei deputati

L'esigenza di tale indagine traeva origine, infatti, dalle gravi disfunzioni già da allora evidenziate in ordine alla realizzazione delle opere pubbliche. I dati rilevati facevano emergere l'elevata quota — sia in cifra assolu-

¹ Le caratteristiche dell'indagine a campione sono descritte nel capitolo 14.

Capitolo 5

ta sia in percentuale — di lavori affidati con modalità discrezionali, la bassa percentuale di lavori conclusi, il ricorso indiscriminato alle varianti e alle perizie suppletive, che provocava una lievitazione dei costi delle opere medesime, una carenza di autonome capacità di progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni, con frequente impiego delle progettazioni esterne, gravi disfunzioni nelle procedure di programmazione della spesa e di scelta dei contraenti e nella gestione dei contratti. I problemi evidenziati risultavano, poi, strettamente connessi ad una più generale e forte carenza di capacità tecniche e di controllo nella pubblica amministrazione.

Indagini della
Corte dei conti sulle
amministrazioni
statali

Da due indagini intersettoriali della Corte dei conti sulla gestione dei lavori pubblici delle amministrazioni dello Stato relative agli esercizi finanziari 1994 e 1995-1997 sono emersi uguali o nuovi momenti di crisi e disfunzioni che hanno caratterizzato gli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge quadro.

Patologie
riscontrate...

Di particolare rilievo appaiono le anomalie riscontrate dalla Corte dei conti in tema di programmazione e progettazione. Ricorrente è stata la mancanza di un quadro strategico di riferimento, ove i piani ed i programmi spesso presentavano la caratteristica di una generale approssimazione, essendo carenti di una completa valutazione *ex ante* delle esigenze da soddisfare e spesso utilizzati come disordinate occasioni di intervento *ex post*.

... programmazione
e progettazione ...

Nella materia dei lavori pubblici, la programmazione è strettamente collegata alla progettazione, dal momento che non si può programmare alcuna opera pubblica senza una precisa stima del suo costo e della compatibilità economica dello stesso con il bilancio. Per anni, si è fatto ricorso alla cosiddetta 'programmazione rovesciata' per cui l'esecuzione delle varie opere veniva decisa sulla base degli stanziamenti al momento disponibili e non viceversa, invertendo, di fatto, il percorso fisiologico previsto dalle norme deontologiche in materia.

Dalle indagini intersettoriali effettuate, risulta che nessuna delle amministrazioni sottoposte a controllo sia rimasta immune dalle suddette disfunzioni in materia di rapporti tra programmazione e progettazione.

Quanto al fenomeno della progettazione esterna, non vi è dubbio che il ricorso ad essa rappresentava, secondo la legislazione in vigore nel 1994, una soluzione di carattere derogatorio della norma, esperibile nei casi in cui fosse necessario non frapporte ostacoli alla realizzazione di certi interventi oppure occorresse utilizzare professionalità non presenti nell'organico delle amministrazioni. Questa opzione derogatoria doveva, comunque, essere sorretta dall'esistenza del finanziamento dell'intervento. L'eccezionalità del ricorso alla progettazione esterna è stata, poi, ribadita dalla legge quadro² che la consente unicamente in base al presupposto della «carezza in organico di personale tecnico nelle stazioni appaltanti». Ma dall'analisi dei dati finanziari relativi ai periodi 1994 e 1995-1997 è emerso un andamento incrementale della spesa complessiva per le progettazioni esterne, intesa quale corrispettivo pagato ai professionisti incaricati, in aperto contrasto con la volontà legislativa espressa nella normativa citata.

... progettazione
'esterna' ...

La spesa per onorari ha avuto, in ogni caso, un'incidenza percentuale minima in relazione all'importo complessivo dei lavori affidati (0,65% nell'anno 1995; 1,12% nel 1996 e 1,61% nel 1997).

Ben più consistente è apparso, invece, il valore totale delle opere progettate pari a 7,53% dei lavori affidati nel 1995, a 14,20% nel 1996 e a 27,08% nel 1997.

Il fenomeno è stato pertanto globalmente caratterizzato da un elevato tasso di incremento, dato ancor più significativo ove si consideri che l'indagine concernente il 1996 e il 1997 è stata limitata alle sole stazioni appaltanti che hanno affidato, nell'anno 1995, contratti di lavori pubblici per importi complessivamente superiori a Lire 10.000.000.000 e, quindi, in larga parte ad uffici che dovrebbero possedere ogni necessaria competenza tecnico-amministrativa. Peraltro, le esposte soglie percentuali sono risultate molto inferiori a quelle fatte registrare dalle stazioni appaltanti con gestione di *budget* inferiori a 3 miliardi di lire per esercizio.

² Stesura del 1994 (art. 17, co. 4).

Capitolo 5

... verifica
dei progetti ... In tema di verifica dei progetti, nelle risposte alle domande sul rispetto degli adempimenti di legge³, fornite nel corso dell'indagine già ricordata, è stata evidenziata una reticenza da parte delle amministrazioni controllate, che ha fatto insorgere il fondato dubbio di ricorrenti omissioni della verifica dello stato dei luoghi prima di procedere all'esperimento di una gara o alla stipula di un contratto.

Talvolta la deroga alla verifica di legge è giustificata dal carattere di somma urgenza dei lavori affidati. Questa giustificazione, in astratto ineccepibile, è indebolita dal riscontro percentuale del ricorso a tale procedura. Altre volte, invece, si ritiene di giustificare la mancata verifica dello stato dei luoghi del progetto con la carenza di progettazione, anche se per legge⁴ l'opera pubblica deve essere realizzata sulla base di un progetto esecutivo previamente elaborato ed approvato.

Dal punto di vista gestionale, l'omissione della verifica prevista dalla norma costituisce una gravissima anomalia dalla quale discendono, almeno in linea potenziale, tutte le successive patologie.

... arbitrati ... Particolare rilievo ha avuto la questione relativa ai deferimenti arbitrati, la cui gestione ha posto in luce alcune fattispecie anomale. Nel corso dell'indagine intersettoriale sui lavori pubblici, nonostante la puntualità dei quesiti rivolti alle amministrazioni sull'argomento, le risposte sono state lacunose se non addirittura inesistenti.

Si era posto, infatti, il problema dell'attendibilità dei dati dichiarati dalle amministrazioni relativamente agli incrementi di spesa indotti dal ricorso all'arbitrato e all'esistenza di eventuali pronunce anomale rispetto ai principi consolidati nella giurisprudenza ordinaria.

Dalle autocertificazioni delle stazioni appaltanti appariva, invero, un'incidenza marginale della spesa per contenzioso, pari ad 1,49% per l'esercizio 1996 e al 6,53% per il 1997.

³ Art. 5, r.d. 25 maggio 1895, n. 350.

⁴ R.d. 8 febbraio 1923, n. 422.