

10.6 Progetto pilota per il recepimento istituzionale delle politiche di assetto spaziale dell'Unione Europea.

Il Progetto pilota "Piani regolatori" nasce nell'ambito del Programma di Assistenza tecnica del Quadro Comunitario di Sostegno 94-99 ed ha un sottotitolo più articolato. Esso viene definito come "assistenza tecnica per l'adeguamento della strumentazione tecnico - urbanistica ed economico programmatoria".

Questa misura è stata proposta dal Ministero dei lavori pubblici, nell'ultimo periodo di programmazione '94-'99, in funzione della "Nuova programmazione 2000-2006" per eliminare le incompatibilità, denunciate dalle amministrazioni locali, degli interventi cofinanziati dall'Unione Europea con la pianificazione territoriale e urbanistica.

Si tratta di una iniziativa intesa ad assicurare una correlazione più efficace tra programmazione economica e pianificazione territoriale e realizzare trasformazioni territoriali coerenti con "quadri d'insieme", formati su di una visione strategica e globale dello sviluppo economico e territoriale compatibile con il cosiddetto "Spazio Europeo".

Una "griglia" del rapporto programmazione - pianificazione di livello europeo viene proposta dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), il quale, pur non avendo valore obbligatorio per gli Stati della Unione, intende, attraverso "visioni spaziali condivise", rendere coerenti e correlate tra loro politiche cogenti per la pianificazione del territorio (la concorrenza, le reti transeuropee, l'agricoltura, l'ambiente, la ricerca).

Il Progetto pilota è articolato in due azioni: la prima riguarda l'assistenza tecnica ad un numero selezionato di enti locali ricadenti nelle regioni dell'Obiettivo 1 per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione; la seconda finanzia gli enti locali per l'affidamento di incarichi professionali multidisciplinari, per la redazione degli elaborati necessari all'adeguamento della strumentazione territoriale ed urbanistica.

La dotazione finanziaria disponibile per gli enti locali è di 16,4 mld di lire.

La seconda azione, pur essendo inserita nell'ultimo periodo di spesa del QCS '94-99, fa capo ai finanziamenti del QCS 2000-2006 e interviene nel primo biennio della nuova programmazione, in modo tale da costituire la congiunzione tra i due Quadri, facilitando, in questo modo, le procedure di programmazione previste dai Regolamenti dell'Unione e dallo stesso Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno.

11. Le principali deliberazioni della Sezione del controllo sulla gestione in materia di lavori pubblici.

In attuazione del programma annuale di controllo per gli esercizi 1999 e 2000, approvato con delibere della Sezione in adunanza plenaria n. 11/1999 e 15/2000, nel corso del 2000, quattro sono state le deliberazioni più rilevanti della Sezione del controllo sulle gestioni in materia di lavori pubblici.

11.1 Deliberazione n. 58/2000: le risultanze della gestione del cosiddetto decreto sblocca-cantieri.

Con la deliberazione 58/2000 avente ad oggetto le risultanze della gestione esecutiva del d.l. n. 67/1997 convertito nella legge n. 135/1997 (cosiddetto decreto sblocca-cantieri), aggiornate al 1999, la Sezione del controllo, udita l'Amministrazione centrale dei trasporti, il cui rappresentante ha riconosciuto la assoluta problematicità della gestione in esame, imputandola essenzialmente al lacunoso ed impreciso dettato normativo, ha dichiarato non conforme a legge la gestione di specie.

In particolare, è stato ritenuto che:

a) buona parte delle opere inserite nel programma esecutivo del decreto "*sblocca cantieri*" sono connotate da assenza o carenza di istruttoria. 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;

b) in diverse fattispecie le infrastrutture inserite nei programmi non sono risultate compatibili con l'assetto del territorio e i vincoli esistenti;

c) è mancata sia a livello preventivo che di successiva verifica la individuazione dei parametri di valutazione dell'incremento occupazionale, che le infrastrutture avrebbero dovuto produrre. Analogamente va detto per i criteri di misurazione degli stessi. Da tale punto di vista ben può dirsi come fin dall'origine la gestione esaminata sia stata impostata in modo non conforme ai principi manageriali dell'azione amministrativa, contenuti nel d.lgs. n. 29/1993 già vigente al momento della emanazione del decreto "sblocca cantieri". Tale difetto genetico ha precluso completamente un raffronto tra previsioni ed obiettivi raggiunti. Neppure si sono riscontrati correttivi *ex post* per assicurare una omogenea attività conoscitiva degli esiti ed una eventuale correzione improntata a parametri obiettivi e generalizzati;

d) la lunghezza delle procedure e delle fasi realizzative urta notevolmente con la natura straordinaria del programma che presupponeva - al di là della menzionata assenza di parametri di misurazione degli obiettivi - un tempestivo raggiungimento degli stessi;

e) corollario del punto precedente è la mancata smobilizzazione di una consistente quantità di risorse rimaste vincolate a programmi senza sbocco.

f) gli organi straordinari, in quanto non supportati da *staff* affiatati e muniti, non hanno assicurato di regola significativi benefici alla accelerazione dei programmi. Spesso la solitudine e la inadeguatezza delle strutture hanno manifestato espressi sintomi eziologici sulle patologie accertate;

g) nessuna utilità ha espletato il pletorico organismo consultivo: troppo distaccato dalla realtà operativa è stato opportunamente soppresso in corso di realizzazione del programma. L'Amministrazione non ha fornito dati certi circa il complesso degli oneri finanziari derivanti dalla sua istituzione;

h) le gestioni esaminate 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 istituzione di un responsabile unico della realizzazione dell'opera, dalla fase progettuale a quella di collaudo. La prescrizione normativa ha una valenza deontologica così netta, che la sua deroga avrebbe in concreto meritato dalla Presidenza del Consiglio una approfondita motivazione in punto tecnico. Ciò non soltanto non è avvenuto ma la deroga stessa ha assunto valore eziologico nella frammentazione gestoria degli interventi più incompleti: di fatto la gestione ha cambiato titolare proprio nella fase più delicata, quella dell'inizio o della ripresa dei lavori con evidente deresponsabilizzazione dei diversi uffici coinvolti. Sintomo e conseguenza di tale fenomeno è certamente l'assenza di un monitoraggio della gestione e la difficoltà riscontrata in corso di istruttoria di individuare interlocutori univoci;

i) la qualità progettuale degli interventi realizzati e da realizzare è apparsa insufficiente non solo con riguardo agli elaborati precedenti al programma straordinario, ma anche in relazione alle rettifiche e varianti apportate. E' emersa soprattutto la tendenza a correggere *standard* tecnici e a definire aspetti non marginali del progetto in corso d'opera. Ciò ha comportato frequenti blocchi e sospensioni nonché una continua rinegoziazione delle condizioni di contratto con le imprese con grave onere per l'amministrazione;

j) l'allargamento degli interventi ad opere suppletive e complementari non previste al momento della emanazione del decreto, quand'anche strumentale ad affrontare situazioni gravemente deteriorate, appare in contrasto con regole fondamentali quali la predefinizione progettuale e dei costi. Peraltro, le variazioni progettuali non sono state gestite neppure in modo trasparente, attraverso confronti omogenei tra previsioni originarie e successive e la netta

separazione delle opere già effettuate con quelle da realizzare. I soggetti interessati al controllo della Corte hanno infatti dovuto ricostruire lo stato degli interventi *ex novo* sotto l'impulso della istruttoria, non potendo disporre di organizzate banche dati. E' il caso di rammentare come le notizie e la documentazione richieste riguardino aspetti fondamentali e strategici della gestione, che dovrebbero essere conosciuti nel loro divenire ed in tempo reale dai responsabili della gestione;

k) fatti salvi interventi correttivi ed emergenziali di alcuni CTA, nessuna delle opere sottoposte a controllo è stata assoggettata a prassi di verifica della capacità del progetto a conseguire gli *standard* prefissati. Questo problema di importanza fondamentale nella realizzazione dei lavori pubblici viene richiamato, a livello del tutto generico e senza alcun supporto tecnico, solo nel momento in cui vengono - rispettivamente - richiesti o concessi nuovi finanziamenti di opere al solo fine di incrementare le risorse a disposizione;

l) dalle relazioni tecniche acquisite e dai consuntivi dei lavori non è risultata alcuna pratica di raffronto, né *ex ante* né *ex post*, tra il preventivato e/o realizzato e le alternative tecniche a disposizione. Ciò è particolarmente grave in un segmento di opere, caratterizzate *ab initio* da gravi incertezze in ordine alla loro realizzabilità. Spesso la inadeguatezza delle scelte e la opportunità di alternative emerge *per tabulas* quando i commissari giustificano le varianti o le sospensioni adottate. In tali casi, interferenze tecniche, miglioramenti di tracciati, evoluzione delle regole ingegneristiche vengono continuamente menzionati per giustificare i costosi aggiustamenti in corso d'opera;

m) gravemente patologico si è appalesato, nella fase di attuazione del decreto, il 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 patologiche, sottoposte al netto e rafforzato divieto della legge-quadro. Ingenti risorse sono state destinate ad obiettivi indefiniti, inestimati sul piano tecnico ed economico, senza alcun limite o vincolo finanziario e operativo. In questo contesto le convenzioni-quadro hanno costituito ipotesi negoziali ad oggetto indefinito;

n) alcune delle soluzioni derogatorie utilizzate non sono state direttamente confrontate con le ipotesi normative fisiologiche in modo da calcolarne gli effettivi benefici;

o) nessuna delle gestioni attuative del decreto "*sblocca cantieri*" è stata caratterizzata da procedure di controllo interno rispondenti ai requisiti dell'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993 e del d.lgs. n. 286/1999;

p) nessuno dei consuntivi delle opere, peraltro assai rari in un contesto di lavorazioni ancora in corso, presenta la quantificazione del grado di effettivo conseguimento degli obiettivi e degli scostamenti prestazionali ed economici fra previsione e realizzazione. Ciò è particolarmente grave in un contesto nel quale la realizzazione di infrastrutture era direttamente collegata dal legislatore ad effetti migliorativi in termini occupazionali ed economici;

q) sotto il profilo contabile va rilevato come la valutazione economica e finanziaria degli effetti della gestione in esame, che si dovrebbe estrinsecare in una correlazione tra somme erogate e risultati conseguiti, in conformità alla legge di riforma del bilancio dello Stato e delle disposizioni riguardanti regioni ed enti locali, è venuta a mancare a causa dei particolari snodi operativi adottati. In particolare, non appare realizzato il tendenziale obiettivo di concentrare in un unico funzionario la responsabilità degli impegni e delle erogazioni afferenti alle singole partite di spesa. In un simile contesto, anche gli indubbi progressi conseguenti alla informatizzazione della contabilità diventano irrilevanti dal momento che dati e informazioni strategiche non circolano né su base cartolare, né informatica, in modo da consentire, alla direzione politica e alla collettività, la valutazione dei risultati conseguenti all'impiego di ingenti risorse. Il principale obiettivo delle riforme di contabilità consiste proprio nella aggregazione automatica dei dati degli archivi elettronici, secondo parametri e finalità contenute in leggi di settore e/o di programma, nonché di programmi specifici.

Con la medesima deliberazione, la Corte ha avuto modo di evidenziare che talune patologie di carattere gestionale sembrano imputabili allo stesso tessuto normativo posto alla base del programma.

In proposito, le osservazioni sul decreto *“sblocca cantieri”* possono essere così sintetizzate.

- a) L'affidamento della gestione straordinaria di interventi tecnicamente complessi ad uffici monocratici, privi o deficitari di supporto tecnico, provoca deficienze genetiche nella gestione stessa. Proprio la inadeguatezza delle strutture tecnico-amministrative delle stazioni appaltanti ha occupato larga parte della recente riforma dei lavori pubblici, la quale prevede - tra l'altro - requisiti professionali dei responsabili, sinergia delle strutture amministrative, attività di supporto tecnico-consulativo. Tutti questi elementi sono mancati nell'articolato normativo del decreto *“sblocca cantieri”*, di guisa che gli organi straordinari, non supportati da *staff* affiatati e muniti, hanno sostanzialmente disatteso la missione affidata.
- b) Il supporto tecnico-giuridico a gestioni così complesse non può essere affidato ad organismi consultivi pletorici e distaccati dalla realtà operativa. Questo dato sembrava acclarato già sulla base di precedenti esperienze gestorie di programmi straordinari, prima che il modello fosse riprodotto nel contesto in esame.
- c) Le deroghe al principio di concentrazione dei processi decisionali e degli impulsi istruttori andrebbero evitate sia con riguardo ai nuovi principi manageriali dell'agire amministrativo che delle regole deontologiche codificate nella legge-quadro.
- d) Consentire estensioni contrattuali ad opere suppletive e complementari, oltre che in contrasto con le regole comunitarie della concorrenza, risulta non congruente con principi fondamentali, quali la predefinizione progettuale e dei costi.
- e) Sembra ormai improcrastinabile una linea normativa coerente in ordine alle convenzioni-quadro concessorie e rispettosa della netta preclusione disposta dalla legge-quadro, che non consenta estensioni negoziali o atti aggiuntivi. I mezzi eccezionali divengono veicoli per aggirare regole deontologiche connaturate al principio di buon andamento.
- f) Il permanere di situazioni negoziali anomale, sia dal punto di vista operativo che finanziario, consiglia di adottare, a livello normativo, la prescrizione di procedure ricognitive e di rimedi, ispirati alla corretta quantificazione del fabbisogno economico in termini di analisi costi-benefici, anche attraverso il divieto di estendere o prorogare vicende contrattuali interminabili.

11.2 Deliberazione n. 78/2000: le gestioni del programma realizzativo delle nuove sedi di servizio per l'Arma dei Carabinieri e quello relativo alle opere marittime.

Con la deliberazione n. 78/2000, resa nell'adunanza del 30 maggio 2000 avente ad oggetto le gestioni del Ministero dei lavori pubblici nel settore dell'edilizia statale, per l'esercizio 1998, - con particolare riferimento ai programmi realizzativi di nuove sedi di servizio per l'Arma dei Carabinieri, di cui alla legge n. 16 del 1985, e di edilizia penitenziaria, di cui all'art. 11 della legge n. 887 del 1984 - e in quello delle opere marittime, udito il rappresentante dell'Amministrazione, il quale - dopo aver evidenziato la peculiarità dei procedimenti ex art. 31-bis della legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni nell'ambito degli interventi affidati in concessione - ha sottolineato il vantaggio ottenuto con la stipula dell'accordo normativo concluso con la Società concessionaria "Servizi Tecnici - S.p.A.", che ha portato alla rinuncia di quest'ultima al richiesto arbitrato per un importo rivendicato di circa lire 150 mld, ha ritenuto talune incongruenze rilevate nella gestione di specie.

In particolare, è stato riscontrato:

- a) che nell'attività di programmazione è stata rilevata, ancora una volta, l'anomalia della c.d. programmazione rovesciata, già più volte evidenziata dalla Corte, a cui l'Amministrazione sembra indotta, da un lato, per la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, e, dall'altro, per l'esigenza di ripartire equamente le risorse stesse, in base a criteri obiettivi, fra le aree territoriali interessate dagli interventi.
- b) In ordine all'attività di progettazione si è rilevato un frequente ricorso da parte delle Autorità portuali a progettisti esterni, scelti, in quasi la metà degli incarichi (peraltro tutti di importo inferiore a 200.000 ECU), mediante trattativa diretta, pur prescrivendo la norma di cui all'art. 17, comma 12, della legge n. 109/1994 - anteriormente alla modifica introdotta dall'art. 6, comma 4, della legge n. 415/1998 - l'espletamento del confronto concorrenziale, sulla base dei *curricula* presentati, previa pubblicità.
- c) Le procedure di affidamento dei lavori si sono svolte nell'osservanza del principio della concorrenza, essendosi espletata la licitazione privata per tutti gli appalti aggiudicati in sede centrale e per la maggior parte di quelli affidati dalle Autorità portuali. Anche nell'affidamento dei cottimi per i lavori di manutenzione di competenza degli Uffici del genio civile per le opere marittime risulta seguito, in modo nettamente prevalente, il procedimento del confronto concorrenziale mediante gara ufficiosa.
- d) La gestione della fase esecutiva dei lavori non ha dato luogo a rilievi con riferimento agli incrementi di spesa per varianti e modifiche progettuali in corso d'opera, che appaiono alquanto contenuti, mentre si presentano, al contrario, più elevate le maggiorazioni di costo derivanti dal contenzioso relativo agli appalti gestiti dalla Direzione generale delle opere marittime.
- e) Per quanto riguarda le concessioni di progettazione e costruzione ancora in corso, le gestioni, in particolar modo quelle relative alle opere di edilizia demaniale affidate alla Società "Servizi Tecnici - S.p.A.", non sono risultate in linea con i canoni dell'efficienza e dell'economicità, essendo contraddistinte da cospicui ritardi, aggravati di costi, difficoltà operative e produzione di notevole e dispendioso contenzioso.
- f) Per ciò che concerne i procedimenti di cui all'art. 31-*bis* della legge n. 109/1994, pur in attesa di maggiori approfondimenti da compiersi nella prossima indagine programmata per le gestioni relative all'esercizio 1999, è emerso il dato positivo del consistente abbattimento, riscontrato negli accordi bonari conclusi, delle pretese originarie contenute nelle riserve avanzate dalle imprese appaltatrici, il che ha consentito una modesta maggiorazione dei costi delle opere, che, come si evince dai prospetti allegati alla deliberazione, non ha superato, tranne che in un caso, la percentuale del 20% dell'importo contrattuale. Sotto l'aspetto economico la gestione dei suddetti procedimenti si è rivelata condotta in modo sostanzialmente proficuo, anche se la netta contrapposizione dei risultati, tutti positivi nel settore dell'edilizia statale e quasi tutti negativi in quello delle opere marittime, lascia sussistere dubbi, che la Sezione del controllo si è riservata di verificare nel prosieguo delle indagini programmate. Note decisamente negative emergono, invece, sotto l'aspetto dell'efficacia dell'attività svolta, in relazione ai tempi impiegati nelle varie fasi della procedura, che si presentano esageratamente dilatati rispetto a quelli stabiliti dalla norma di legge, tanto da poter concludere che la finalità acceleratoria perseguita dalla norma stessa risulta completamente vanificata.

11.3 Deliberazione n. 85/2000: la gestione delle concessioni in regime di proroga.

Con la deliberazione n. 85/2000, resa nel corso dell'adunanza del 30 maggio 2000, sono state approvate le risultanze della gestione delle concessioni in regime di proroga in materia di lavori pubblici, per gli esercizi 1998 e 1999, da parte delle stazioni appaltanti facenti capo alle Amministrazioni dello Stato e sui programmi di lavori finanziati con fondi statali per la gestione.

L'indagine effettuata ha dato i seguenti esiti:

a) L'analisi finanziaria dei dati relativi alle concessioni, non ha consentito di esprimere, anche per l'esercizio 1998, una valutazione positiva delle gestioni esaminate sotto il profilo del rispetto del principio della concorrenza e dei criteri della economicità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Sotto il primo aspetto è stato sottolineato che la recente legge Merloni - *ter*, nel confermare - in coerenza con le disposizioni comunitarie - la natura del contratto di concessione, ne ha ridisegnato la disciplina completando le disposizioni contenute nell'art. 19 della precedente legge n. 109/1994 e riconducendone definitivamente la figura alla sua matrice iniziale prevalentemente connessa a motivi ed esigenze di ordine finanziario. La puntuale disciplina dettata dalla legge quadro, confermata dalla normativa comunitaria e da una consolidata giurisprudenza ordinaria e contabile, ha determinato un netto ridimensionamento degli affidamenti di nuove concessioni non in linea con le attuali disposizioni, pur riscontrandosi nel settore privato una competenza e un'esperienza di cui la Pubblica Amministrazione in taluni settori attualmente non dispone. Si conferma invece il fenomeno dell'affidamento a trattativa privata con il precedente concessionario di atti aggiuntivi o integrativi di vecchie convenzioni, già derogatorie dei principi generali a suo tempo vigenti, nonché di convenzioni stipulate con concessionari individuati in via legislativa (quasi sempre nella veste di una società a partecipazione pubblica appartenente ad un determinato gruppo). Si tratta di prolungamenti che trovano giustificazione: a) in leggi speciali contenenti discipline oggi in parte incompatibili con la normativa in vigore; b) nel ricorso a formule contrattuali complesse ora non più ammissibili; c) nella prassi ormai costante di finanziamenti frazionati nel tempo i quali, alterando la normale scansione temporale dello svolgimento ordinato di qualsiasi opera pubblica, non consentono lo svolgersi di alcuna seria programmazione e favoriscono la prassi della estensione contrattuale appena si presenta l'occasione di acquisire finanziamenti; d) nella parziale e spesso approssimativa individuazione degli obiettivi (e dei mezzi per farvi fronte) privilegiando la delega di ogni questione tecnica al concessionario; e) nella non funzionalità delle opere realizzate che spesso ha reso necessari nuovi adeguamenti progettuali e il finanziamento di ulteriori lotti di completamento; f) nella reviviscenza di rapporti esauriti a seguito dell'annullamento, da parte del giudice amministrativo (spesso solo per difetto di motivazione), di nuovi affidamenti. Come risulta dai dati forniti dalle stesse stazioni appaltanti, tale prassi, pur facendo registrare un certo regresso, ha consentito affidamenti per importi sempre molto rilevanti anche nell'esercizio 1998 (sono risultati affidati nuovi lavori con il sistema della concessione per 320 mld nel 1995, per oltre 1.520 mld nel 1996, per oltre 960 mld nel 1997 e per 333,8 mld nel 1998). L'affidamento con atti aggiuntivi di ulteriori lotti o stralci di una più ampia opera unitaria nel senso economico sociale non solo comporta lo snaturamento degli obiettivi stabiliti dalla legge e dalla normativa comunitaria in materia di concessioni di lavori pubblici, ma - come già censurato dalla Corte nella precedente relazione (n. 81/1998) - permette di fatto alle Amministrazioni di derogare sistematicamente al principio comunitario della libera concorrenza. La scelta del concessionario mediante trattativa diretta, la durata e l'oggetto indeterminati delle convenzioni (conseguenza di stime finanziarie sempre molto approssimative e di progettazioni assai carenti spesso integralmente affidate allo stesso concessionario), nonché il cospicuo ammontare dei lavori affidati agli originari contraenti nel corso del periodo preso in considerazione costituiscono infatti indici significativi da cui desumere le ripercussioni anticoncorrenziali dei contratti stipulati. Anche nelle ipotesi del ricorso a formule contrattuali atipiche, la circostanza che tali negozi non sembrino rientrare nelle categorie disciplinate dalla normativa nazionale o comunitaria, non esclude l'applicazione degli art. 52 - 66 del Trattato e dei principi da questo sanciti o desunti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

b) Le predette considerazioni trovano conferma nell'importo (dato oltretutto non completo) delle erogazioni finanziarie relative alle concessioni ancora in corso, il cui ammontare continua ad assorbire una sempre più rilevante quota dei finanziamenti statali. L'analisi dei dati finanziari evidenzia l'impressionante quota delle risorse finanziarie ad esse destinate che, nel periodo 1995-1998, raggiunge la esorbitante cifra di circa 3.447,4 mld di cui 512,4 mld nel 1998 (dato quest'ultimo incompleto e non definitivo). Nell'ambito di tale ammontare non possono non segnalarsi le maggiori spese conseguenti all'approvazione di perizie di variante e suppletive (pari a 27 mld) e al meccanismo della revisione prezzi (pari a oltre 192 mld) sicuramente addebitabili ad una non adeguata progettazione, nonché l'ingente ammontare delle spese generali talvolta anche superiori ai limiti previsti dalla legge n. 183 del 1989 (oltre 234,6 mld nel periodo considerato).

11.4 Deliberazione n. 89/2000, concernente i risultati del controllo eseguito sulla gestione dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche 1998.

Con la deliberazione n. 89/2000, è stata approvata l'indagine concernente i risultati del controllo eseguito sulla gestione dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche 1998.

Le risultanze dell'indagine possono essere così sintetizzate:

- a) La tardiva elaborazione del programma ha pregiudicato un efficace e tempestivo raggiungimento degli obiettivi. Gli accertati ritardi nell'assegnazione dei fondi ai dirigenti responsabili dei diversi centri di spesa sono del tutto contrari ai principi di gestione manageriale delle risorse. L'assenza delle risorse necessarie per raggiungere l'obiettivo ha pregiudicato, da un lato, la corretta esecuzione del programma e, dall'altro, ha indotto un processo di deresponsabilizzazione dei funzionari, cui il nuovo ordinamento demanda in modo globale e integrato le attività realizzative.
- b) Il ricorso sempre più frequente alla progettazione esterna ha pregiudicato la economicità dell'azione amministrativa e svalutato il ruolo dei Provveditorati, istituzionalmente deputati a tali incombenze. Le linee operative seguite dalla maggior parte dei Provveditorati appaiono in contrasto con il disposto normativo dell'art. 17 della legge quadro n. 109/1994. A ciò si aggiunge la tendenza all'affidamento all'esterno anche delle funzioni di direzione dei lavori per le quali, ad esempio, il Magistrato per il Po ha affrontato un costo di oltre cinque mld.
- c) La comparazione della incidenza percentuale ed economica degli incarichi esterni di ingegneria ha posto in luce notevoli sperequazioni tra i Provveditorati assoggettati a controllo. Questo fenomeno avrebbe dovuto essere oggetto di apposite procedure di controllo interno, inerendo ad aspetto sicuramente strategico delle gestioni realizzative di lavori pubblici.
- d) Il processo incrementale degli onorari corrisposti ai professionisti esterni per perizie di variante è indice sintomatico di carenze delle progettazioni originarie, tanto più grave in relazione al fatto che proprio il ricorso esterno è stato motivato con esigenze di maggiore funzionalità ed efficienza. Tale carenza ha originato, per effetto dei meccanismi di determinazione delle tariffe vigenti, non solo un incremento diretto delle risorse necessarie per raggiungere l'obiettivo, ma anche indiretto, relativamente alla misura degli onorari stessi. Sul meccanismo normativo che conduce a questo effetto si rinvia alla lettera n).
- e) Costituisce prassi *contra legem* (art. 7 legge n. 14/1973) l'accertata adozione di pubblicità semplificata sull'albo pretorio per gli appalti di valore superiore a 500.000 ecu.
- f) Il limitato ricorso alla pubblicità ed alle procedure concorsuali induce a valutazioni negative sotto il profilo della concorrenza. Ciò anche in relazione ad alcune seriali ipotesi di rifinanziamento di alcune opere, che, nei casi di superamento complessivo della soglia comunitaria, integra violazione dell'art. 6 della direttiva n. 93/37.
- g) Il ricorso al sistema di affidamento del cottimo fiduciario risulta sovradimensionato in valore assoluto e percentuale.

h) Deve essere censurato l'accertato anomalo protrarsi della fase intercorrente tra aggiudicazione e consegna dei lavori. Questo segmento gestionale, mentre appare – sotto il profilo operativo – meramente accessorio e strumentale all'esecuzione vera e propria dell'opera, dal punto di vista temporale finisce per acquisire spazio preponderante e pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo in tempi fisiologici.

i) La prassi applicativa dell'art. 31-*bis* ha rallentato i tempi dell'agire amministrativo, stante il ricorso a più organi di consulenza tecnica in sede applicativa. Non appare conforme allo spirito dell'art. 31-*bis* e alle regole manageriali dell'agire amministrativo, codificate nel d.lgs. n. 29/1993, la tardiva definizione delle controversie in via amministrativa, in attesa di pareri non richiesti dalla vigente normativa. Lo *staff* tecnico dell'Amministrazione dovrebbe essere in grado di valutare la fondatezza delle pretese dell'esecutore, indipendentemente dal ricorso ad organi consultivi, previsti per altre fasi della gestione; appare inoltre contraria al dettato dell'art. 31-*bis*¹ la stipulazione di accordi bonari in assenza di copertura di spesa. Ciò infatti produce (ed ha prodotto) all'amministrazione inevitabili danni sulla base dei principi civilistici che regolano l'accordo ex art. 31-*bis*. Contraria ai fini della norma è la utilizzazione dell'art. 31-*bis* per sanare in via amministrativa e finanziaria gli errori e le incompletezze progettuali dei concessionari.

l) I ritardi nei collaudi hanno spesso assunto i tratti di patologie gravissime, come quelle esemplificate nella deliberazione. Il superamento del limite semestrale, previsto *ex lege* per l'attività di collaudo, non consente la piena presa in carico e la conseguente utilizzazione dell'opera, determinando effetti economici sfavorevoli alla Amministrazione, tra i quali l'obbligo di pagare e di svincolare le garanzie, indipendentemente dall'accertamento di buona esecuzione del realizzato.

m) E' stata nuovamente censurata per i motivi già individuati nelle precedenti delibere n. 96/1997 e n. 81/1998 la prassi rifinanziatrice delle concessioni non conformi al diritto comunitario. Le disfunzioni censurate sono state riconosciute anche dai rappresentanti del Ministero dei lavori pubblici, che non hanno tuttavia individuato rimedi concreti e generalizzati contro una prassi che grava da anni sui bilanci dello Stato e delle Amministrazioni pubbliche. I casi eclatanti descritti confermano la resistenza dell'Amministrazione ad assumere iniziative risolutive delle vecchie concessioni, che si protraggono da tempo con l'affidamento di seriali lotti aggiuntivi a trattativa privata. Di questa prassi sia la Corte dei conti (delib. n. 39, 40, 59, 60, 61/1998) che il Consiglio di Stato (sent. n. 1312/1998) hanno affermato la non compatibilità con il quadro normativo vigente; posizione, questa, ripresa con forza dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (delib. n. 1 del 13 gennaio 2000). In generale, la singolarità degli originari affidamenti, la irritualità dei successivi affidamenti progettuali, l'insistenza nel perfezionare nuove trattative private e, più in generale, la continua adozione di prassi suscettibili di ingenerare aspettative nei vecchi concessionari hanno creato un circuito non virtuoso, nel quale la stasi ha generato la legittimazione delle deroghe ai principi concorsuali e il reiterato ricorso all'affidamento delle commesse alle stesse imprese.

n) Il rigido collegamento tra valore della progettazione ed onorari, previsto dalla vigente legislazione in materia, ha accentuato gli effetti negativi delle carenze progettuali. Questa soluzione normativa dovrebbe probabilmente subire un processo di revisione critica *de iure condendo*, tenendo presente la esperienza di altri paesi occidentali, che prevedono elementi di flessibilità, attraverso la penalizzazione economica di esiti di variante e/o meccanismi premiali della invarianza economica dei progetti.

o) Sotto il profilo del rispetto dei principi della concorrenza, appare anomalo il perdurare di ipotesi estensive di vecchie concessioni non in regola con il modello comunitario di concessione. Questo istituto è individuato dal legislatore comunitario come modello di "partenariato pubblico/privato" (partecipazione dei capitali privati al finanziamento e al rischio di gestione di infrastrutture pubbliche). L'adozione di forme di partenariato consentita ed anzi incentivata dal legislatore comunitario deve comunque essere conforme alle norme di

concorrenza e ai principi fondamentali del Trattato. Per questo si impone una definitiva cessazione di questi fenomeni di riserva di mercato, alimentati attraverso continui rifinanziamenti su base annuale o attraverso leggi speciali.

11.5 Deliberazione n. 6/2001/G, concernente lo stato di attuazione dei programmi straordinari di costruzione di nuove sedi di servizio per l'Arma dei Carabinieri e di edilizia penitenziaria.

Con la deliberazione n. 6/2001/G, la Corte ha approvato la relazione concernente, per gli anni 1997 e 1998, lo stato di attuazione dei programmi straordinari di costruzione di nuove sedi di servizio per l'Arma dei Carabinieri e di edilizia penitenziaria, nell'ambito delle concessioni con la "Servizi tecnici S.p.A." (già Edilpro S.p.A.), nonché sui profili gestionali risultanti dai provvedimenti approvativi degli atti di contabilità finale e di collaudo.

Diverse sono state le disfunzioni riscontrate. In particolare, sono state evidenziate carenze nella fase progettuale, inadeguatezza dei preliminari studi di fattibilità e, soprattutto, l'omissione delle verifiche preventive obbligatorie di cui all'art. 5 del r.d. n. 350/1895, all'epoca vigente, il quale imponeva, prima della negoziazione di qualsiasi rapporto contrattuale, il controllo dello stato dei luoghi e delle condizioni di progetto.

Il massiccio ricorso alle varianti ha confermato l'inadeguatezza della qualità dei progetti.

Sotto il profilo della efficacia e della economicità, la gestione complessiva dei programmi non è stata riconosciuta soddisfacente. Infatti è stata rilevata la spendita di consistenti risorse, che sarebbero state risparmiate se l'originaria pianificazione fosse stata redatta a regola d'arte e se i rapporti negoziali fossero stati definiti e non lasciati aperti a continui adeguamenti.

Valutazioni negative sono state formulate anche con riguardo agli sviluppi dei contenziosi delle gestioni esaminate, che hanno comportato il frequente ricorso a procedure di accordo bonario.

ALLEGATI

Elaborazioni per funzioni-obiettivo e categorie economiche

Formazione e utilizzo della massa impegnabile

Formazione e utilizzo della massa spendibile

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)**- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -****2000 MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI****Valori assoluti (Milioni di Lire):**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
F.O. di primo livello	Residui iniziali di stanziamento	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni lordi (da consuntivo) (b)	Impegni effettivi in conto competenza	Impegni effettivi in conto residui	Impegni effettivi totali	Economie o maggiori spese di competenza	Residui finali di stanziamento in conto competenza	Residui finali di stanziamento in conto residui	Residui finali di stanziamento
F.O. di secondo livello											
F.O. di terzo livello											
F.O. di quarto livello	(*)	(*)	(1+2)	(*)	(4-9)	(1-10)	(5+6)	(2-(5+9))	(*) (2-(5+8))	(*) (1-6)	(*) (9+10)
1 SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI											
2 AIUTI ECONOMICI INTERNAZIONALI											
1 AIUTI ECONOMICI AI PAESI IN VIA DI SVILUPPO ED IN TRANSIZIONE											
2 Aiuti all'Albania	631	0	631	0	0	301	301	0	0	331	331
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	631	0	631	0	0	301	301	0	0	331	331
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	631	0	631	0	0	301	301	0	0	331	331
3 SERVIZI GENERALI											
3 ALTRI SERVIZI GENERALI											
1 Realizzazione, ricostruzione e manutenzione di opere di edilizia demaniale	129.958	894.346	1.024.304	885.991	550.843	87.628	638.472	8.355	335.148	42.329	377.477
2 Realizzazione, ricostruzione e manutenzione di opere di edilizia demaniale a seguito di calamità	5.048	23.434	28.482	23.434	8.928	127	9.054	0	14.506	4.921	19.428

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)**- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -****2000 MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
F.O. di primo livello	Residui iniziali di stanziamento	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni lordi (da consuntivo) (b)	Impegni effettivi in conto competenza	Impegni effettivi in conto residui	Impegni effettivi totali	Economie o maggiori spese di competenza	Residui finali di stanziamento in conto competenza	Residui finali di stanziamento in conto residui	Residui finali di stanziamento
F.O. di secondo livello											
F.O. di terzo livello											
F.O. di quarto livello	(*)	(*)	(1+2)	(*)	(4-9)	(1-10)	(5+6)	(2-(5+9))	(*) (2-(5+8))	(*) (1-6)	(*) (9+10)
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	135.006	917.780	1.052.786	909.425	559.771	87.755	647.526	8.356	349.654	47.251	396.904
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	135.006	917.780	1.052.786	909.425	559.771	87.755	647.526	8.356	349.654	47.251	396.904
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	135.637	917.780	1.053.417	909.425	559.771	88.056	647.827	8.356	349.654	47.581	397.235
2 DIFESA											
1 DIFESA MILITARE											
1 DIFESA MILITARE											
11 Predisposizione dello strumento militare	0	438	438	373	373	0	373	65	0	0	0
12 Immobili destinati alla difesa militare	9	1.243	1.251	1.028	1.008	9	1.016	215	21	0	21
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	9	1.680	1.689	1.401	1.380	9	1.389	280	21	0	21
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	9	1.680	1.689	1.401	1.380	9	1.389	280	21	0	21

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)**- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -****2000 MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
F.O. di primo livello	Residui iniziali di stanziamento	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni lordi (da consuntivo) (b)	Impegni effettivi in conto competenza	Impegni effettivi in conto residui	Impegni effettivi totali	Economie o maggiori spese di competenza	Residui finali di stanziamento in conto competenza	Residui finali di stanziamento in conto residui	Residui finali di stanziamento
F.O. di secondo livello											
F.O. di terzo livello											
F.O. di quarto livello	(*)	(*)	(1+2)	(*)	(4-9)	(1-10)	(5+6)	(2-(5+9))	(*) (2-(5+8))	(*) (1-6)	(*) (9+10)
2 DIFESA CIVILE											
1 DIFESA CIVILE											
1 Spese per previsione rischi e interventi a prevenzione di calamità{	20.686	73.766	94.452	73.240	63.147	18.086	81.233	526	10.094	2.600	12.693
2 Previsione rischi e interventi a prevenzione di calamità{ nelle aree depresse	7.682	21.216	28.898	20.806	16.607	6.300	22.907	410	4.199	1.382	5.581
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	28.368	94.982	123.350	94.046	79.754	24.387	104.140	936	14.292	3.982	18.274
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	28.368	94.982	123.350	94.046	79.754	24.387	104.140	936	14.292	3.982	18.274
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	28.377	96.662	125.039	95.447	81.134	24.395	105.529	1.215	14.313	3.982	18.295
3 ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA											
1 SERVIZI DI POLIZIA											
1 SERVIZI DI POLIZIA											
8 Strutture per settore ordine pubblico e sicurezza	49.854	90.494	140.348	89.556	76.053	25.873	101.926	939	13.502	23.981	37.484

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)**- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -****2000 MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
F.O. di primo livello	Residui iniziali di stanziamento	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni lordi (da consuntivo) (b)	Impegni effettivi in conto competenza	Impegni effettivi in conto residui	Impegni effettivi totali	Economie o maggiori spese di competenza	Residui finali di stanziamento in conto competenza	Residui finali di stanziamento in conto residui	Residui finali di stanziamento
F.O. di secondo livello											
F.O. di quarto livello	(*)	(*)	(1+2)	(*)	(4-9)	(1-10)	(5+6)	(2-(5+9))	(*) (2-(5+8))	(*) (1-6)	(*) (9+10)
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	49.854	90.494	140.348	89.556	76.053	25.873	101.926	939	13.502	23.981	37.484
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	49.854	90.494	140.348	89.556	76.053	25.873	101.926	939	13.502	23.981	37.484
2 SERVIZI ANTINCENDIO											
1 SERVIZI ANTINCENDIO											
3 Realizzazione di strutture per il settore prevenzione incendi	56.390	11.932	68.322	11.918	4.128	22.523	26.651	15	7.790	33.867	41.657
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	56.390	11.932	68.322	11.918	4.128	22.523	26.651	15	7.790	33.867	41.657
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	56.390	11.932	68.322	11.918	4.128	22.523	26.651	15	7.790	33.867	41.657
4 ISTITUZIONI PENITENZIARIE											
1 ISTITUZIONI PENITENZIARIE											
4 Interventi per edilizia penitenziaria	43.926	121.962	165.889	121.026	59.445	18.982	78.427	937	61.581	24.944	86.525
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	43.926	121.962	165.889	121.026	59.445	18.982	78.427	937	61.581	24.944	86.525

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza