

Tempi per l'attribuzione di efficacia dei provvedimenti di concertazione per le forze armate e i corpi di polizia 1994-1995

| Comparto                                    | Data di recepimento<br>in D.P.R. | Data aut. stipula | Arrivo<br>alla Corte | Registrazione | Pubblic. in G.U.                 |
|---------------------------------------------|----------------------------------|-------------------|----------------------|---------------|----------------------------------|
| Forze armate                                | 20.7.1995                        | 31.7.1995         | 2.8.1995             | 12.9.1995     | S.o.G.U. n. 222<br>del 22.9.1995 |
| Forze di polizia ad<br>ordinamento civile   | 20.7.1995                        | 31.7.1995         | 2.8.1995             | 12.9.1995     | S.o.G.U. n. 222<br>del 22.9.1995 |
| Forze di polizia ad<br>ordinamento militare | 20.7.1995                        | 31.7.1995         | 2.8.1995             | 12.9.1995     | S.o.G.U. n. 222<br>del 22.9.1995 |

TAB. F

## Personale di ruolo, non di ruolo e temporaneo in servizio nell'anno 1994, distribuito per comparto

| Comparto             | Dotazioni<br>organiche | In servizio al 31.12.93 |                 | Cessati nell'anno |                 | Assunti nell'anno |                 | Usciti dal livello |                 | Entrati nel livello |                 | In servizio al 31.12.94 |                 |
|----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|--------------------|-----------------|---------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
|                      |                        | Totale                  | di cui<br>donne | Totale            | di cui<br>donne | Totale            | di cui<br>donne | Totale             | di cui<br>donne | Totale              | di cui<br>donne | Totale                  | di cui<br>donne |
| MINISTERI            | 366.339                | 285.479                 | 122.477         | 13.568            | 4.513           | 17.542            | 8.494           | 3.636              | 2.184           | 3.636               | 2.184           | 288.104                 | 125.378         |
| AZIENDE AUTONOME     | 63.358                 | 53.119                  | 5.272           | 3.985             | 344             | 5.425             | 359             | 964                | 118             | 964                 | 118             | 54.302                  | 5.282           |
| SCUOLA               | 960.994                | 1.123.479               | 803.926         | 47.748            | 32.703          | 26.174            | 21.900          | 4.441              | 3.663           | 4.441               | 3.663           | 1.102.105               | 794.063         |
| UNIVERSITA'          | 93.670                 | 107.918                 | 41.583          | 5.646             | 1.941           | 7.409             | 2.676           | 10.290             | 3.987           | 10.288              | 3.987           | 111.059                 | 43.083          |
| CORPI DI POLIZIA     | 9.728                  | 316.244                 | 11.418          | 18.802            | 71              | 8.363             | 585             | 59.917             | 1.317           | 74.613              | 1.744           | 320.521                 | 12.359          |
| FORZE ARMATE         | 163.749                | 141.585                 | -               | 18.440            | -               | 15.794            | -               | 21.400             | -               | 24.632              | -               | 142.171                 | -               |
| MAGISTRATURA         | 10.007                 | 9.566                   | 2.363           | 158               | 25              | 330               | 152             | 1.889              | 817             | 1.889               | 817             | 9.738                   | 2.510           |
| CARRIERA DIPLOMATICA | 938                    | 897                     | 63              | 13                | -               | 17                | 4               | 69                 | 7               | 69                  | 7               | 901                     | 67              |
| CARRIERA PREFETTIZIA | 1.910                  | 1.735                   | 656             | 73                | 15              | 161               | 78              | 200                | 82              | 200                 | 82              | 1.823                   | 719             |
| TOTALE               | 1.670.693              | 2.040.022               | 987.778         | 108.433           | 39.812          | 81.235            | 34.248          | 102.806            | 12.175          | 120.732             | 12.602          | 2.030.724               | 983.461         |

Fonte: Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, Il conto annuale, vol. I, pag. 47.

TAB. G

PERSONALE DI RUOLO DEL PUBBLICO IMPIEGO

| COMPARTI                             | 1993(*)   | 1994(*)   | 1995(*)   | variazione %<br>1993 su 1992 | variazione %<br>1994 su 1993 | variazione %<br>1995 su 1994 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Ministeri . . . . .                  | 269.506   | 271.253   | 274.660   | — 0,07                       | + 0,65                       | + 1,26                       |
| Scuola . . . . .                     | 1.003.174 | 998.833   | 976.866   | + 0,31                       | — 0,43                       | — 2,20                       |
| Università . . . . .                 | 55.008    | 54.727    | 55.255    | — 0,62                       | — 0,51                       | + 0,96                       |
| Aziende autonome . . . . .           | 276.998   | 273.345   | 48.430    | — 1,31                       | — 1,32                       | — 82,28                      |
| Corpi di Polizia . . . . .           | 278.874   | 292.713   | 296.643   | + 3,07                       | + 4,96                       | + 1,34                       |
| Forze Armate . . . . .               | 118.942   | 120.580   | 116.932   | + 0,17                       | + 1,38                       | — 3,03                       |
| TOTALE SETTORE STATALE . . .         | 2.002.502 | 2.011.451 | 1.768.786 | + 0,37                       | + 0,45                       | — 12,06                      |
| Enti pubblici non economici . . . .  | 62.358    | 62.837    | 61.847    | — 6,49                       | + 0,77                       | — 1,58                       |
| Regioni ed enti locali . . . . .     | 653.015   | 656.343   | 652.600   | — 2,32                       | + 0,51                       | — 0,57                       |
| Servizio Sanitario Nazionale . . . . | 669.725   | 683.852   | 685.490   | + 0,91                       | + 2,11                       | + 0,24                       |
| Enti di ricerca . . . . .            | 15.069    | 14.950    | 14.920    | — 2,23                       | — 0,79                       | — 0,20                       |
| TOTALE SETTORE PUBBLICO . . .        | 1.400.167 | 1.417.982 | 1.414.857 | — 1,00                       | + 1,27                       | — 0,22                       |
| TOTALE . . .                         | 3.402.669 | 3.429.433 | 3.183.643 | — 0,20                       | + 0,79                       | — 7,17                       |

(\*) Dato ad inizio anno.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1995), vol. II, pag. 148.

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB. H

**Dotazioni organiche del personale definite, previa verifica dei carichi di lavoro  
alla data del 30 aprile 1996**

| Amministrazioni | Dotazioni organiche storiche | Dotazioni organiche al 31.8.1993 (Art. 3 co. 6 L. 537/93) | Dotazioni organiche definite a seguito dell'attuazione dell'art. 3 co. 6 L. 537/93 | Valutazioni rispetto alla dotazione organica storica (A) |   | Valutazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (B) |   | Maggiori e minori posti in milioni di lire |                              |
|-----------------|------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---|---------------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------|------------------------------|
|                 |                              |                                                           |                                                                                    | D                                                        | % | E                                                             | % | Sulla dotazione storica                    | Sulla dotazione al 31.8.1993 |
|                 | A                            | B                                                         | C                                                                                  | D                                                        | % | E                                                             | % | F                                          | G                            |

## Ministeri

|                                           |               |               |               |                |               |               |              |                 |                 |
|-------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|--------------|-----------------|-----------------|
| 1 Bilancio e programmazione economica     | 758           | 721           | 650           | -108           | -14,25        | -71           | -9,85        | -4.860          | -3.195          |
| 2 Commercio con l'estero                  | 974           | 713           | 601           | -373           | -38,30        | -112          | -15,71       | -16.785         | -5.040          |
| 3 Lavori pubblici                         | 8.125         | 6.139         | 5.418         | -2.707         | -33,32        | -721          | -11,74       | -121.815        | -32.445         |
| 4 Lavoro e previdenza sociale             | 23.372        | 18.779        | 17.950        | -5.422         | -23,20        | -829          | -4,41        | -243.990        | -37.305         |
| 5 Pubblica istruzione                     | 14.476        | 12.534        | 11.708        | -2.768         | -19,12        | -826          | -6,59        | -124.560        | -37.170         |
| 6 Risorse agricole alimentari e forestali | 2.537         | 1.594         | 1.378         | -1.159         | -45,68        | -216          | -13,55       | -52.155         | -9.720          |
| 7 Sanità                                  | 3.693         | 3.078         | 2.819         | -874           | -23,67        | -259          | -8,41        | -39.330         | -11.655         |
| 8 Tesoro - R.G.S.                         | 8.849         | 8.274         | 7.950         | -899           | -10,16        | -324          | -3,92        | -40.455         | -14.580         |
| 9 Tesoro Dirigen. servizi periferici      | 9.353         | 8.387         | 8.355         | -998           | -10,67        | -32           | -0,38        | -44.910         | -1.440          |
| 10 Università e ricerca scientifica       | 605           | 717           | 627           | 22             | 3,64          | -90           | -12,55       | 890             | -4.050          |
| <b>Totale</b>                             | <b>72.742</b> | <b>60.936</b> | <b>57.456</b> | <b>-15.286</b> | <b>-21,01</b> | <b>-3.480</b> | <b>-5,71</b> | <b>-687.870</b> | <b>-156.800</b> |

|                                              |               |               |               |                |               |             |              |                 |                |
|----------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|-------------|--------------|-----------------|----------------|
| 1 Ministero finanze - Entrate-territorio (1) | 82.200        | 67.367        | 67.602        | -14.598        | -17,76        | 235         | 0,35         | -656.910        | 10.575         |
| 2 Ministero finanze - Dogane (1)             | 15.179        | 14.779        | 13.920        | -1.259         | -8,29         | -859        | -5,81        | -56.655         | -38.655        |
| <b>Totale</b>                                | <b>97.379</b> | <b>82.146</b> | <b>81.522</b> | <b>-15.857</b> | <b>-16,28</b> | <b>-624</b> | <b>-0,76</b> | <b>-713.565</b> | <b>-28.080</b> |

(1) In corso di avanzata definizione (sono state finora definite solo le consistenze delle qualifiche funzionali)

## Enti pubblici non economici

## Enti previdenziali, assistenziali e assicurativi

|               |               |               |               |               |              |             |              |                 |                |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|-------------|--------------|-----------------|----------------|
| 1 ENAP        | 18            | 4             | 7             | -11           | -61,11       | 3           | 75,00        | -495            | 135            |
| 2 ENGA        | 3             | 3             | 6             | 3             | 100,00       | 3           | 50,00        | 135             | 135            |
| 3 ENPAEL (*)  | 62            | 95            | 90            | 28            | 45,16        | -5          | -5,56        | 1.260           | -225           |
| 4 ENPALS      | 558           | 542           | 556           | -2            | -0,36        | 14          | 2,52         | -90             | 630            |
| 5 ENPAM (*)   | 525           | 461           | 583           | 58            | 11,05        | 122         | 26,46        | 2.610           | 5.490          |
| 6 INAIL       | 15.113        | 12.994        | 12.768        | -2.345        | -15,52       | -226        | -1,74        | -105.525        | -10.170        |
| 7 INPS        | 39.639        | 39.472        | 39.015        | -624          | -1,57        | -457        | -1,16        | -28.080         | -20.565        |
| 8 IPOST       | 332           | 211           | 370           | 38            | 11,45        | 159         | 75,36        | 1.710           | 7.155          |
| <b>Totale</b> | <b>56.250</b> | <b>53.782</b> | <b>53.395</b> | <b>-2.855</b> | <b>-5,08</b> | <b>-387</b> | <b>-0,72</b> | <b>-128.475</b> | <b>-17.415</b> |

(\*) Trasformato in persona giuridica privata dall'1.1.1995

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| Amministrazione | Dotazioni organiche storiche | Dotazioni organiche al 31.8.1993 (Art. 3 co. 6 L. 537/93) | Dotazioni organiche definite a seguito di revisione carichi di lavoro | Variazioni rispetto alla dotazione organica storica (A) |   | Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (B) |   | Maggiori o minori oneri in milioni di Lire |                              |
|-----------------|------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------|------------------------------|
|                 |                              |                                                           |                                                                       | D                                                       | % | E                                                            | % | Sulla dotazione storica                    | Sulla dotazione al 31.8.1993 |
|                 | A                            | B                                                         | C                                                                     |                                                         |   |                                                              |   | F                                          | G                            |

## Enti di promozione economica

|        |       |       |       |      |        |      |       |        |        |
|--------|-------|-------|-------|------|--------|------|-------|--------|--------|
| 1 ICE  | 1.410 | 1.337 | 1.210 | -200 | -14,18 | -127 | -9,50 | -9.000 | -5.715 |
| 2 INCA | 28    | 23    | 24    | -4   | -14,29 | 1    | 4,35  | -180   | 45     |
| Totale | 1.438 | 1.360 | 1.234 | -204 | -14,19 | -126 | -9,26 | -9.180 | -5.670 |

## Enti preposti a servizi di pubblico interesse

|                                                |       |       |       |     |        |     |       |        |        |
|------------------------------------------------|-------|-------|-------|-----|--------|-----|-------|--------|--------|
| 1 Automobili Club Italia                       | 4.369 | 4.286 | 4.317 | -52 | -1,19  | 31  | 0,72  | -2.340 | 1.395  |
| 2 Ente Autonomo Parco Naz. d'Abruzzo           | 73    | 70    | 81    | 8   | 10,96  | 11  | 15,71 | 360    | 495    |
| 3 Ente Parco Naz. Cilento e Vallo di Diano (1) | 0     | 0     | 71    | 71  |        | 71  |       | 3.195  | 3.195  |
| 4 Ente Parco Naz. dei Monti Sibillini (2)      | 0     | 0     | 26    | 26  |        | 26  |       | 1.170  | 1.170  |
| 5 Ente Parco Naz. del Vesuvio (3)              | 0     | 0     | 18    | 18  |        | 18  |       | 810    | 810    |
| 6 Ente Parco Naz. Dolomiti Bellunesi (4)       | 0     | 0     | 16    | 16  |        | 16  |       | 720    | 720    |
| 7 Ente Parco Naz. della Val Grande (5)         | 0     | 0     | 10    | 10  |        | 10  |       | 450    | 450    |
| 8 Ente Parco Naz. Foreste Casentinesi (6)      | 0     | 0     | 19    | 19  |        | 19  |       | 855    | 855    |
| 9 Ente Parco Nazionale del Gargano (7)         | 0     | 0     | 29    | 29  |        | 29  |       | 1.305  | 1.305  |
| 10 Lega Navale Italiana                        | 20    | 9     | 14    | -6  | -30,00 | 5   | 55,56 | -270   | 225    |
| 11 Consorzio del Canale Milano Cremona Po      | 29    | 17    | 17    | -12 | -41,38 | 0   | 0,00  | -540   | 0      |
| 12 Registro Aeronautico Italiano               | 346   | 253   | 256   | -90 | -26,01 | 3   | 1,19  | -4.050 | 135    |
| Totale                                         | 4.837 | 4.635 | 4.874 | 37  | 0,76   | 239 | 5,16  | 1.665  | 10.755 |

(1) Istituito con D.P.R. 5 giugno 1995

(2) Istituito con D.P.R. 6 agosto 1993

(3) Istituito con D.P.R. 5 giugno 1995

(4) Istituito con D.P.R. 12 luglio 1993

(5) Istituito con D.P.R. 23 novembre 1993

(6) Istituito con D.P.R. 12 luglio 1993

(7) Istituito con D.P.R. 5 giugno 1995

## Automobili club provinciali

|        |       |       |       |        |        |      |        |         |         |
|--------|-------|-------|-------|--------|--------|------|--------|---------|---------|
| Totale | 2.765 | 1.940 | 1.575 | -1.190 | -43,04 | -365 | -18,81 | -53.550 | -16.425 |
|--------|-------|-------|-------|--------|--------|------|--------|---------|---------|

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| Amministrazioni | Dotazioni organiche storiche | Dotazioni organiche al 31.8.1993<br>Art. 3 co. 6 L. 537/93 | Dotazioni organiche definite a seguito di revisione carichi di lavoro | Variazioni rispetto alla dotazione organica storica (A) |   | Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (B) |   | Maggiori e minori oneri in milioni di lire |                              |
|-----------------|------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------|------------------------------|
|                 |                              |                                                            |                                                                       | D                                                       | % | E                                                            | % | Sulla dotazione storica                    | Sulla dotazione al 31.8.1993 |
|                 | A                            | B                                                          | C                                                                     | D                                                       | % | E                                                            | % | F                                          | G                            |

## Enti preposti ad attività sportive e turistiche

|                                |     |     |     |     |        |     |        |        |        |
|--------------------------------|-----|-----|-----|-----|--------|-----|--------|--------|--------|
| 1 UNIRE                        | 258 | 216 | 180 | -78 | -30,23 | -36 | -16,67 | -3.510 | -1.620 |
| 2 Club Alpino Italiano         | 24  | 17  | 18  | -6  | -25,00 | 1   | 5,88   | -270   | 45     |
| 3 Aero Club d'Italia           | 43  | 55  | 54  | 11  | 25,58  | -1  | -1,82  | 485    | -45    |
| 4 ENCI                         | 25  | 23  | 23  | -2  | -8,00  | 0   | 0,00   | -80    | 0      |
| 5 ENCAT                        | 35  | 34  | 34  | -1  | -2,86  | 0   | 0,00   | -45    | 0      |
| 6 Jockey Club d'Italia         | 51  | 46  | 46  | -5  | -9,80  | 0   | 0,00   | -225   | 0      |
| 7 Società degli Steeple Chases | 20  | 13  | 17  | -3  | -15,00 | 4   | 30,77  | -135   | 180    |
| Totale                         | 456 | 404 | 372 | -84 | -18,42 | -32 | -7,92  | -3.780 | -1.440 |

## Enti scientifici e di ricerca

|                             |    |    |     |    |        |     |        |       |       |
|-----------------------------|----|----|-----|----|--------|-----|--------|-------|-------|
| 1 Consorzio Area di Trieste | 56 | 44 | 50  | -8 | -10,71 | 6   | 13,64  | -270  | 270   |
| 2 INFN (*)                  | 0  | 0  | 98  | 98 |        | 98  |        | 4.410 | 4.410 |
| Totale                      | 56 | 44 | 148 | 82 | 164,29 | 104 | 236,36 | 4.140 | 4.680 |

(\*) Subentrato al Consorzio interuniversitario nazionale per la fisica della materia (art. 1 D. L.vo 30 giugno 1994 n. 504)

## Enti culturali e lirici

|                                         |     |     |     |     |        |    |        |        |     |
|-----------------------------------------|-----|-----|-----|-----|--------|----|--------|--------|-----|
| 1 Centro Sperimentale di cinematografia | 92  | 83  | 83  | -9  | -9,78  | 0  | 0,00   | -405   | 0   |
| 2 Ente Autonomo la Biennale di Venezia  | 108 | 78  | 78  | -30 | -27,78 | 0  | 0,00   | -1.350 | 0   |
| 3 Accademia Nazionale dei Lincei        | 100 | 78  | 77  | -23 | -23,00 | -1 | -1,28  | -1.035 | -45 |
| 4 Ente autonomo Quadriennale di Roma    | 19  | 3   | 7   | -12 | -63,16 | 4  | 133,33 | -540   | 180 |
| 5 Centro Italiano Studi Alto Medio Evo  | 6   | 6   | 6   | 0   | 0,00   | 1  | 20,00  | 0      | 45  |
| 6 Centro Studi "Andrea Palladio"        | 8   | 4   | 6   | 0   |        | 4  | 100,00 | 0      | 180 |
| 7 ISMEO                                 | 32  | 18  | 25  | -7  | -21,88 | 7  | 38,89  | -315   | 315 |
| Totale                                  | 385 | 298 | 254 | -81 | -22,19 | 15 | 5,58   | -3.645 | 675 |

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| Amministrazioni | Dotazioni organiche storiche | Dotazioni organiche al 31.8.1993 (Art. 3 co. 6 L. 337/93) | Dotazioni organiche definite o seguite diversamente ai sensi di legge | Variazioni rispetto alla dotazione organica storica (A) |   | Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (B) |   | Maggiori e minori in milioni di lire |                              |
|-----------------|------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------------------------|---|--------------------------------------|------------------------------|
|                 |                              |                                                           |                                                                       | D                                                       | % | E                                                            | % | Sulla dotazione storica              | Sulla dotazione al 31.8.1993 |
|                 | A                            | B                                                         | C                                                                     |                                                         |   |                                                              |   | F                                    | G                            |

## Università e osservatori astronomici

|                                                   |            |            |            |             |               |             |               |               |               |
|---------------------------------------------------|------------|------------|------------|-------------|---------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| 1 Osservatorio Astr. "G. S. Valsecchi" di Palermo | 26         | 26         | 25         | -1          | -3,85         | -1          | -3,85         | -45           | -45           |
| 2 Stazione Astr. di Carloforte Cagliari           | 34         | 34         | 25         | -9          | -26,47        | -9          | -26,47        | -405          | -405          |
| 3 Osservatorio Astr. di Roma                      | 84         | 84         | 68         | -16         | -18,05        | -16         | -19,05        | -720          | -720          |
| 4 Osservatorio Astr. Collurania Teramo            | 26         | 26         | 25         | -1          | -3,85         | -1          | -3,85         | -45           | -45           |
| 5 Osservatorio Astr. di Pino Torinese             | 62         | 62         | 48         | -14         | -22,58        | -14         | -22,58        | -630          | -630          |
| 6 Osservatorio Astr. Trieste                      | 84         | 64         | 49         | -15         | -23,44        | -15         | -23,44        | -675          | -675          |
| 7 Osservatorio Astronomico di Catania             | 68         | 68         | 59         | -9          | -13,24        | -9          | -13,24        | -405          | -405          |
| 8 Osservatorio Astronomico Arcetri Firenze        | 72         | 72         | 54         | -18         | -25,00        | -18         | -25,00        | -810          | -810          |
| 9 Osservatorio Astr. Brera Milano                 | 58         | 58         | 49         | -9          | -15,52        | -9          | -15,52        | -405          | -405          |
| 10 Osservatorio Astr. Capodimonte Napoli          | 57         | 67         | 51         | -8          | -10,53        | -8          | -10,53        | -270          | -270          |
| 11 Osservatorio Astr. Padova                      | 74         | 74         | 66         | -8          | -10,81        | -8          | -10,81        | -380          | -380          |
| 12 Osservatorio Astr. Bologna                     | 48         | 48         | 46         | -2          | -4,17         | -2          | -4,17         | -80           | -80           |
| <b>Totale</b>                                     | <b>673</b> | <b>673</b> | <b>565</b> | <b>-108</b> | <b>-16,05</b> | <b>-108</b> | <b>-16,05</b> | <b>-4.880</b> | <b>-4.880</b> |

## Ordini e collegi professionali

## A) Consiglio nazionale e collegi provinciali dei geometri

|               |           |           |           |          |             |          |             |          |          |
|---------------|-----------|-----------|-----------|----------|-------------|----------|-------------|----------|----------|
| <b>Totale</b> | <b>24</b> | <b>24</b> | <b>24</b> | <b>0</b> | <b>0,00</b> | <b>0</b> | <b>0,00</b> | <b>0</b> | <b>0</b> |
|---------------|-----------|-----------|-----------|----------|-------------|----------|-------------|----------|----------|

## B) Ordini degli architetti

|               |           |           |           |          |             |          |             |          |          |
|---------------|-----------|-----------|-----------|----------|-------------|----------|-------------|----------|----------|
| <b>Totale</b> | <b>11</b> | <b>11</b> | <b>11</b> | <b>0</b> | <b>0,00</b> | <b>0</b> | <b>0,00</b> | <b>0</b> | <b>0</b> |
|---------------|-----------|-----------|-----------|----------|-------------|----------|-------------|----------|----------|

## C) Consiglio nazionale e ordini degli ingegneri

|               |           |           |           |           |              |          |             |            |          |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|----------|-------------|------------|----------|
| <b>Totale</b> | <b>17</b> | <b>16</b> | <b>16</b> | <b>-1</b> | <b>81,82</b> | <b>0</b> | <b>0,00</b> | <b>-45</b> | <b>0</b> |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|----------|-------------|------------|----------|

## D) Ordini dei medici

|               |            |            |            |            |               |           |              |               |            |
|---------------|------------|------------|------------|------------|---------------|-----------|--------------|---------------|------------|
| <b>Totale</b> | <b>219</b> | <b>178</b> | <b>196</b> | <b>-23</b> | <b>-10,50</b> | <b>18</b> | <b>10,11</b> | <b>-1.035</b> | <b>810</b> |
|---------------|------------|------------|------------|------------|---------------|-----------|--------------|---------------|------------|

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

| Amministrazioni | Dotazioni organiche storiche | Dotazioni organiche al 31.8.1993 (Art. 3 co. 6 L. 537/93) | Dotazioni organiche definite a seguito rilevamento scatti di lavoro | Variazioni rispetto alla dotazione organica storica (A) |   | Variazioni rispetto alla dotazione organica al 31.8.1993 (B) |   | Maggiori o minori oneri in milioni di Lire |                              |
|-----------------|------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------------------------|---|--------------------------------------------|------------------------------|
|                 |                              |                                                           |                                                                     | D                                                       | % | E                                                            | % | Sulla dotazione storica                    | Sulla dotazione al 31.8.1993 |
|                 | A                            | B                                                         | C                                                                   | D                                                       | % | E                                                            | % | F                                          | G                            |

## E) Collegi provinciali IPASVI

|        |   |   |   |   |       |   |        |    |     |
|--------|---|---|---|---|-------|---|--------|----|-----|
| Totale | 8 | 4 | 9 | 1 | 12,50 | 5 | 125,00 | 45 | 225 |
|--------|---|---|---|---|-------|---|--------|----|-----|

## F) Ordini dei farmacisti

|        |   |   |   |   |       |   |       |    |    |
|--------|---|---|---|---|-------|---|-------|----|----|
| Totale | 6 | 7 | 8 | 2 | 33,33 | 1 | 14,29 | 90 | 45 |
|--------|---|---|---|---|-------|---|-------|----|----|

## G) Ordini degli psicologi

|        |   |   |   |   |  |   |  |     |     |
|--------|---|---|---|---|--|---|--|-----|-----|
| Totale | 0 | 0 | 8 | 8 |  | 8 |  | 360 | 360 |
|--------|---|---|---|---|--|---|--|-----|-----|

## H) Altri

|                                           |    |    |    |   |      |   |       |   |     |
|-------------------------------------------|----|----|----|---|------|---|-------|---|-----|
| 1 Fed. Naz. Collegi Ostetriche di Roma    | 3  | 3  | 3  | 0 | 0,00 | 0 | 0,00  | 0 | 0   |
| 2 Collegio Provinciale Ostetriche di Roma | 1  | 1  | 1  | 0 | 0,00 | 0 | 0,00  | 0 | 0   |
| 3 Consiglio Ordine Avv. e Proc. di Roma   | 19 | 16 | 19 | 0 | 0,00 | 3 | 16,75 | 0 | 135 |
| Totale                                    | 23 | 20 | 23 | 0 | 0,00 | 3 | 15,00 | 0 | 135 |

|                                       |     |     |     |     |       |    |       |      |       |
|---------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-------|----|-------|------|-------|
| Totale ordini e collegi professionali | 308 | 260 | 295 | -13 | -4,22 | 35 | 13,46 | -585 | 1.575 |
|---------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-------|----|-------|------|-------|

|     |                 |         |         |         |         |        |        |       |            |          |
|-----|-----------------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|-------|------------|----------|
| 222 | Totale Generale | 237.269 | 206.449 | 201.720 | -35.549 | -14,98 | -4.729 | -2,29 | -1.599.705 | -212.805 |
|-----|-----------------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|-------|------------|----------|

## Capitolo X

### ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Sommario: — 1. Premessa.

2. I dati di consuntivo: 2.1. *Gli investimenti diretti dello Stato*; 2.2. *Revoca e riallocazione di risorse da parte del CIPE*; 2.3. *Interventi del CIPE in materia di edilizia, di programmazione negoziata e di tariffe*.

3. Programmi ordinari e interventi straordinari: 3.1. *La "cultura dell'emergenza": i casi più recenti*.

4. Il riassetto normativo e organizzativo dei lavori pubblici.

5. Lo schema di regolamento della legge-quadro.

6. Le innovazioni della legge n. 549 del 1995: 6.1. *Il Fondo rotativo per la progettualità*; 6.2. *La conferenza di servizi per le opere pubbliche*; 6.3. *Speciali competenze del Ministro dei lavori pubblici*.

7. I prezzi nei contratti pubblici: 7.1. *Largamente inattuato l'art. 44 della legge n.724/94*; 7.2. *Le rilevazioni sperimentali di ISPE e ISTAT*; 7.3. *Prospettive istituzionali*.

8. Le principali pronunce della Corte in sede di controllo.

#### 1. Premessa.

Com'è noto gli investimenti pubblici nel triennio 1992-94 hanno subito una forte contrazione, che in termini reali ha sfiorato il 40%.

La maggiore rigidità della spesa corrente ha, inoltre, concentrato in tale comparto le annuali misure restrittive di contenimento del disavanzo, sicché la quota percentuale delle spese in conto capitale rispetto al totale della spesa pubblica è scesa dal 7,5% del 1990 al 5,3% del 1994.

La riduzione degli stanziamenti di competenza ha maggiormente influito sulle risorse impegnabili, in quanto l'esistenza di notevoli residui passivi ha agito da "volano" soprattutto sul versante dei pagamenti, consentendo di compensare almeno in parte le restrizioni intervenute sulle autorizzazioni di spesa.

Alle carenze finanziarie si sono aggiunte le ormai note insufficienze dell'attività di ordinaria programmazione delle Amministrazioni pubbliche, costantemente evidenziate e censurate dalla Corte in tutte le sedi (di referto, di controllo e giurisdizionali), che hanno portato a privilegiare sistematicamente gli interventi straordinari basati su procedure abbreviate.

Tale scelta - che purtroppo è stata riproposta anche di recente (cfr. par. 3.1) - ha certamente mobilitato masse talvolta considerevoli di risorse, ma tutto ciò è avvenuto con grave pregiudizio della trasparenza e della regolarità dell'azione amministrativa, offrendo lucrose occasioni di inserimento alla corruzione e al malaffare nei pubblici appalti.

Nel "Libro bianco" sul rilancio delle grandi opere infrastrutturali - predisposto dalla Presidenza del Consiglio nell'agosto 1995 - si riconosce esplicitamente la mancanza di una cultura programmatica e di valutazione nella pubblica amministrazione, tradizionalmente legata ad una pseudo-programmazione "quasi meramente finanziaria, tendente non a razionalizzare le scelte, ma soltanto a ripartire le risorse acquisite....".

E' il fenomeno che la Corte ha definito come "programmazione capovolta", caratterizzato dal preventivo stanziamento dei fondi in determinati settori, cui fa seguito l'individuazione di una serie di interventi, spesso elencati in modo generico e disordinato, per utilizzare i finanziamenti disponibili, piuttosto che per definire obiettivi validi in termini di priorità e di fattibilità tecnico-economica.

Ulteriori intralci alla tempestività ed all'efficacia della spesa in conto capitale derivano dalla complessità dei processi decisionali, spesso frammentati e/o pletorici al punto da sconvolgere i tempi di realizzazione degli interventi e le relative previsioni finanziarie.

Il problema è serio e fortemente avvertito, come dimostrano i reiterati interventi legislativi che di recente hanno reso più stringente la disciplina della conferenza di servizi, di cui alla legge n. 241/90, nel settore delle opere pubbliche.

Con riferimento a quest'ultimo comparto, si moltiplicano gli approfondimenti e le proposte di coinvolgimento del capitale privato (attraverso il "project financing") nella realizzazione di opere infrastrutturali assog-

gettabili a tariffa, in considerazione della persistente scarsità di risorse finanziarie pubbliche da destinare ad investimenti.

Ciò potrebbe, inoltre, avere benéfici effetti indotti, in termini di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, attraverso un più stretto legame tra la fase di progettazione ed esecuzione dell'opera e la fase di gestione della stessa.

Nel corso del 1995 si è registrata, in termini finanziari, un'inversione di tendenza rispetto al triennio precedente, caratterizzata, peraltro, da risultati non omogenei e, talora, fortemente divaricati nell'ambito del comparto della Pubblica Amministrazione.

## 2. I dati di consuntivo.

Alla luce delle considerazioni che precedono devono, quindi, essere valutate le risultanze contabili che di seguito si espongono.

Dai dati di consuntivo per il 1995 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dallo Stato per l'acquisto di beni e servizi e per investimenti diretti (cat. IV, X e XI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 31.849 miliardi, di cui 6.605 miliardi, pari al 20,7%, hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dell'esercizio precedente (32.704 miliardi, di cui 5.698, pari al 17,4%, per spese di investimento) si rileva una diminuzione (-855 miliardi) della spesa globale, che nell'ultimo quinquennio aveva evidenziato una crescita costante; tale risultato è determinato dalla sensibile contrazione delle spese di parte corrente (-1.762 miliardi, pari al 6,5%), solo in parte compensato dall'aumento delle spese in conto capitale, che fanno registrare un +11% nella cat. X e - fatto eclatante - un +41,7% nella cat. XI.

La divaricazione si riscontra anche in termini di pagamenti, perché ad una diminuzione delle erogazione per acquisto di beni e servizi (da circa 26.000 a 24.931 miliardi) pari al 4,1% corrisponde un incremento delle somme pagate per investimenti diretti: queste passano da 3.688 a 3.963 miliardi (+7,5%) per la cat. X e da 600 a 706 miliardi (+17,7%) per la cat. XI.

Diversa è la situazione delle due categorie complessivamente considerate rispetto alla massa spendibile, a causa della rilevante crescita di quest'ultima, che passa dai 17.920 miliardi del 1994 a 19.720 miliardi nel 1995 (+1.800 miliardi): il rapporto percentuale delle somme pagate (4.669 miliardi) rispetto a quelle disponibili si attesta al 23,7%, con un decremento dello 0,2% sull'esercizio precedente (23,9%).

Deve quindi registrarsi un parallelo aumento dei residui, che per la cat. X passano da 11.635 a 11.726 miliardi (+0,8%) e per la cat. XI salgono da 1.469 a 1.728 miliardi (+17,6%); clamorosa è, infine, la crescita delle economie che superano nel primo caso i 1.100 miliardi, con un aumento di due volte e mezzo rispetto all'esercizio precedente, e nel secondo sfiorano i 440 miliardi superando di quasi cinque volte il dato del 1994 (76 miliardi).

Al dicembre 1995 i residui complessivi delle due categorie raggiungono 13.454 miliardi, con un aumento di 350 miliardi rispetto ai resti esistenti all'inizio dell'anno (13.104 miliardi); i residui di stanziamento ammontano a 5.359,8 miliardi, pari ad oltre il 39,8% del totale, con un'incidenza superiore a quella (37,4%) dell'esercizio precedente di quasi due punti e mezzo percentuali (tab. C e D).

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. B) l'ammontare dei pagamenti (24.931 miliardi) è pari al 56,7% della massa spendibile (43.993 miliardi), con un lieve incremento (+0,2%) nei confronti del corrispondente dato del 1994.

Diminuiscono, invece, i residui, che al termine dell'esercizio passano da circa 18.000 a 17.084 miliardi (-5,1%), e le economie che scendono a 1.978 miliardi (2.031 miliardi nel 1994).

### 2.1. Gli investimenti diretti dello Stato.

Le somme impegnate dalle Amministrazioni dello stato sulla competenza 1995 per investimenti diretti (titolo II - cat. X e XI) si sono attestate a 6.605 miliardi, facendo registrare un aumento complessivo del 15,9% rispetto all'esercizio precedente (5.698 miliardi); disaggregando tale importo, si riscontra una sensibile crescita (+9,5%) degli impegni propri, che passano da 2.753,9 a 3.016,8 miliardi; tuttavia, per il forte incremento della massa impegnabile, i residui di stanziamento di nuova formazione crescono in misura più che doppia (21,9%), passando da 2.943,9 nel 1994 a 3.588,3 nel 1995 e portano la propria incidenza sul totale al 54,3%, con un aumento di due punti e mezzo rispetto all'esercizio precedente.

Disaggregando i dati per singole amministrazioni, si rileva per la cat. X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) che, in termini di pagamenti, gli investimenti del Ministero dei lavori pubblici, pari a 2.074,2 miliardi, rappresentano da soli il 52,3% del totale (3.963,1 miliardi); seguono nell'ordine il Ministero dei beni culturali (456,2 miliardi, pari all'11,5%), il Ministero dei trasporti e della navigazione (379,8 miliardi, pari al 9,6%), il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (316,4 miliardi, pari all'8% del totale), il Ministero della difesa (218 miliardi, pari al 5,5%).

Nell'ambito della cat. XI (beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche) le erogazioni di gran lunga più consistenti riguardano il Ministero della difesa, con 382,9 miliardi, pari al 64,2% del totale (705,7 miliardi), seguito dal Ministero di grazia e giustizia con 182 miliardi, corrispondenti al 25,8%; molto distanziati sono il Ministero del tesoro (45,1 miliardi), il Ministero dei trasporti e della navigazione (36,9 miliardi) e il Ministero dei beni culturali, con 27,8 miliardi.

In forte calo risultano gli investimenti dell'ex Azienda autonoma dell'A.N.A.S., che si attestano a 2.632 miliardi, con un calo di quasi il 40% rispetto all'esercizio precedente.

Tale risultato negativo è da ricondurre, almeno in parte, alle difficoltà di carattere organizzativo e procedurale connesse alla trasformazione in Ente pubblico economico, divenuta pienamente operante con la pubblicazione del D.P.C.M. 26 luglio 1995.

## 2.2. Revoca e riallocazione di risorse da parte del CIPE.

E' proseguita anche nel 1995 l'azione del CIPE volta alla rimodulazione dei programmi di investimento delle pubbliche amministrazioni, al fine di verificare l'esecutività dei singoli progetti, di confermarne le priorità e di accelerarne l'attuazione.

Accanto a tali interventi, posti in essere in attuazione del D.L. n. 398/93 convertito dalla legge 4 dicembre 1993 n. 493, revoche e riallocazioni di finanziamenti sono stati altresì disposti nei confronti di numerosi progetti immediatamente eseguibili (finanziati a carico del F.I.O.), a seguito di verifiche compiute dal nucleo ispettivo per gli investimenti pubblici.

Tra le iniziative più rilevanti possono ricordarsi la devoluzione al Ministero dell'ambiente della complessiva somma di 9,2 miliardi, proveniente da revoche di finanziamenti F.I.O., da destinare a progetti regionali di tutela ambientale nell'ambito del Piano triennale 1994-96 (delib. 10 maggio 1995).

Con successiva delibera del 28 giugno 1995 allo stesso Dicastero sono state devolute per la stessa finalità risorse per complessivi 81,1 miliardi, provenienti da revoche di progetti del FIO '89.

Con distinte deliberazioni in data 8 agosto 1995 è stato revocato, per parziale inadempienza, il finanziamento di 3,8 miliardi concesso al Comune di Napoli per la ristrutturazione del Palazzo Carafa di Roccella, mentre sono state approvate perizie di variante e la proroga dei termini per la costruzione dei porti turistici di Roccella Jonica e, di Cirò Marina.

Sempre in Calabria, con altra delibera in pari data, i fondi derivanti dalla revoca del finanziamento per il restauro del "Palazzo del Principe" di S. Nicola Arcella (F.I.O. 1989) sono stati parzialmente riassegnati al Ministero dei beni culturali, limitatamente all'importo di 12,5 miliardi, per evitare il pericolo di crollo del predetto immobile.

In via generale il CIPE - come si ricorderà - aveva già stabilito nel 1994 che le perizie di variante relative a progetti finanziati con i fondi F.I.O. non sarebbero state ammesse dopo la data del 31 maggio 1995 e che le proroghe per l'ultimazione dei lavori avrebbero dovuto essere autorizzate dal Ministro del bilancio.

Al fine di pervenire alla rapida conclusione delle opere in corso, con deliberazione 8 agosto 1995 sono state impartite ulteriori disposizioni per accelerare il definitivo completamento dei progetti F.I.O. In particolare, è stato stabilito che le Amministrazioni beneficiarie dei finanziamenti presentassero al CIPE, entro il termine del 31 dicembre 1995, un programma di completamento finalizzato alla conclusione delle singole iniziative.

I programmi approvati devono essere portati a compimento entro il termine perentorio di 24 mesi, pena la revoca del finanziamento rimasto inutilizzato.

Numerosi e rilevanti sono stati anche gli interventi di rimodulazione dei finanziamenti nell'ambito dei programmi triennali di sviluppo del Mezzogiorno, di cui alla legge n. 64/86. Con deliberazione 20 novembre 1995 le risorse recuperate sono state riprogrammate, destinando una quota di 148,6 miliardi alla Regione Sicilia per il finanziamento di progetti di opere portuali e marittime (Palermo e Riposto), di impianti di depurazione delle acque (Enna e Trapani) e di interventi di consolidamento idrogeologico (comuni della provincia di Catania).

Con distinte delibere, sempre in data 20 novembre 1995, sono state fissate modalità e procedure di finanziamento a valere sui fondi della citata legge 1° marzo 1986, n. 64 e apportate modificazioni procedurali al programma di metanizzazione del Mezzogiorno.

Di particolare importanza è la deliberazione in pari data, con la quale il CIPE ha approvato il programma degli interventi finanziati dalla legge n. 211/92 nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa. I progetti sono stati finanziati in ragione del 50% del costo preventivato, per un importo complessivo di 2.257 miliardi: l'85% delle risorse è stato destinato alle aree metropolitane di Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli.

### 2.3. *Interventi del CIPE in materia di edilizia, di programmazione negoziata e di tariffe.*

A) Nel corso del 1995 notevole rilievo ha assunto l'intervento del CIPE nel comparto dell'edilizia.

Con deliberazione 10 maggio 1995 è stato determinato il valore massimo di riferimento per la valutazione dei costi di urbanizzazione primaria negli interventi effettuati dai Comuni.

Successivamente, in data 28 giugno 1995, sono stati ripartiti gli accantonamenti sui fondi della legge n. 457/78 per iniziative di ricerca, studi e sperimentazione nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, relative ai bienni 1988-89 (seconda tranche) e 1990-91.

I criteri generali per le assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni sono stati definiti con deliberazione 21 dicembre 1995.

Iniziative particolari sono state, inoltre, assunte per la città di Napoli: con deliberazione 28 giugno 1995 è stato conferito l'incarico per l'ultimazione delle operazioni in corso, relative all'intervento statale per l'edilizia di cui al titolo VIII - art. 84, ultimo comma, della legge n. 219/81; con la successiva delibera 8 agosto 1995, ai sensi della stessa legge, è stata disciplinata la realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale a Napoli.

B) Una cospicua attività è stata svolta dal CIPE in materia di programmazione negoziata, nell'ambito delle politiche d'intervento nelle aree depresse del Paese, di cui al D.L. n. 32/95 convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104.

Con deliberazione 10 maggio 1995 è stata definita la regolamentazione del "patto territoriale", quale strumento per l'individuazione di "un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo e promozionale, nonché di quelli infrastrutturali ad essi funzionali, ai quali concorra il finanziamento pubblico".

I patti territoriali (redatti secondo lo schema-tipo allegato alla delibera) sono promossi da amministrazioni pubbliche locali, nonché dalle Camere di commercio, anche per iniziativa di operatori economici, di rappresentanze di categoria o sindacali e devono essere trasmessi al Ministero del bilancio per l'approvazione da parte del CIPE.

Con la successiva delibera del 20 novembre 1995 sono stati stabiliti criteri e indirizzi per il coordinamento degli investimenti pubblici, oggetto delle singole forme di programmazione negoziata.

E' stato specificato che l' "intesa di programma" è l'accordo tra soggetti istituzionali competenti in un determinato settore e costituisce "atto preliminare di tipo strategico" per la realizzazione di interventi collegati funzionalmente; l' "accordo di programma" è l'accordo promosso da un'amministrazione centrale con soggetti pubblici e privati allorché, per l'attuazione di interventi programmati, necessita l'azione integrata di regioni, enti locali e altri soggetti con amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; il "contratto di programma" è una convenzione stipulata, anche in attuazione di un accordo o di una intesa di programma, tra l'amministrazione ed una grande impresa o gruppo di imprese per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.

Vale aggiungere che nel corso dell'anno, con distinte delibere, sono stati apportati aggiornamenti e variazioni ai contratti di programma con il Gruppo FIAT, con il Gruppo SNIA-BDP, con la Piaggio Veicoli Europei S.p.A., con la "G.T.C. S.p.A.", con il Gruppo Olivetti, mentre è stato risolto quello con la "Italgrani S.p.A."; con deliberazione 20 novembre 1995 è stato infine approvato il piano progettuale definitivo del contratto di programma con il Gruppo ENI.

C) Per quanto concerne la materia tariffaria, il CIPE è intervenuto con deliberazione 21 dicembre 1995 per fissare le direttive per l'adeguamento periodico delle tariffe autostradali nel quadriennio 1996-99, ai sensi della legge 498/92.

Nell'indicare tale disciplina transitoria - applicabile nelle more dell'approvazione delle nuove convenzioni con le società concessionarie di autostrade - sono stati tenuti presenti i principi fissati dalla legge 14 novembre 1995 n. 481, concernente l'istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Nelle more della completa attuazione della legge 5 gennaio 1994 n. 36, recante disposizioni in materia di risorse idriche, il CIPE ha, altresì, provveduto - con deliberazione 10 maggio 1995 - ad emanare le direttive per la determinazione, in via transitoria, delle tariffe degli acquedotti per il 1995.

Perdurando le difficoltà di applicazione del metodo normalizzato, previsto dall'art. 13 della citata legge n. 36/94, le direttive di cui sopra sono state prorogate (con delibera 21 dicembre 1995) fino al 31 dicembre 1996.

Analogo intervento si è reso necessario, per le suesposte considerazioni, per la determinazione in via transitoria della quota di tariffa per il servizio di fognatura per l'anno 1996: la relativa deliberazione è stata adottata il 29 dicembre 1995.

Infine, con delibera 20 novembre 1995 il CIPE ha approvato le linee-guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, rendendo obbligatoria la stipulazione di contratti di programma tra le amministrazioni e le aziende erogatrici di servizi e l'utilizzazione del metodo del "price-cap" per determinare la variazione massima annuale delle tariffe.

La Corte, in sede di controllo, ha peraltro ricusato il visto al citato provvedimento, censurando la previsione del silenzio-assenso nel procedimento di determinazione delle tariffe, in mancanza di una specifica statuizione normativa: la delibera è stata opportunamente emendata e riprodotta in data 24 aprile 1996.

### 3. Programmi ordinari e interventi straordinari.

Come già accennato nella premessa del presente capitolo, la Corte negli ultimi anni ha ripetutamente criticato il ricorso troppo frequente alla normazione d'emergenza per la realizzazione di interventi sul territorio, segnalandone i pericoli e gli effetti distorsivi soprattutto nel settore dei pubblici appalti.

Le iniziative della magistratura penale hanno fatto emergere in modo clamoroso a livello di responsabilità individuali i guasti, gli abusi, gli sprechi, favoriti - dapprima - dall'utilizzazione anomala delle Ordinanze derogatorie della Protezione civile e - successivamente - da una decretazione d'urgenza, finalizzata a scavalcare l'articolazione delle competenze e l'ordinaria programmazione delle opere.

Cospicue risorse sono state in tal modo dirottate verso interventi straordinari, puntualmente incentrati su procedure abbreviate e su affidamenti a trattativa privata, eludendo vincoli e prescrizioni della normativa interna e comunitaria, nel segno di un'urgenza sovente enfaticizzata dalla pregressa inerzia delle stesse amministrazioni interessate.

E' ancora vivo il ricordo degli interventi infrastrutturali connessi ad alcune manifestazioni internazionali ("ITALIA '90" e Celebrazioni Colombiane 1992), che - seppure fissate con largo anticipo - sono state trasformate in un'affannosa ricorso di termini e scadenze, in più di un caso non rispettati, con inevitabili strascichi in sede contenziosa.

Al riguardo va segnalato che in sede di controllo sulla gestione dell'ANAS per il 1993 la Corte (Sez. controllo Stato - II collegio, adunanza del 3.5.1996) ha esaminato ben 24 provvedimenti, emessi in data posteriore allo svolgimento dei Campionati mondiali di calcio, con i quali si approvavano perizie di variante e suppletive per lavori di completamento delle opere viarie connesse con tale manifestazione.

Tralasciando altre considerazioni - che pure potrebbero essere svolte - appare evidente che l'imponente meccanismo derogatorio, apprestato dal D.L. n. 121/89 convertito con modificazioni dalla legge 29 maggio 1989 n. 205, ha conseguito solo parzialmente gli obiettivi prefissati, com'è dimostrato dal fatto che tante opere viarie non sono state ultimate in tempo utile (15 maggio 1990) per la manifestazione cui erano finalizzate.

Se poi si considera che buona parte delle varianti è riconducibile ad errori e carenze di progettazione, il bilancio dell'intera operazione risulterà senza dubbio poco soddisfacente.

Osservazioni analoghe valgono per il successivo programma di interventi straordinari su strade e autostrade relativo alle Celebrazioni Colombiane del 1992, cui espressamente la citata legge n. 205/89 ha esteso le procedure abbreviate e derogatorie di "ITALIA '90".

Anche in questo caso sono venuti all'esame della Sezione del controllo ben 16 provvedimenti approvativi di perizie di variante e suppletive, per lavori stradali e autostradali non ultimati entro la prescritta data del 30 agosto 1992.

Con specifico riferimento alle opere di pertinenza delle Società concessionarie di autostrade, è emerso che solo 35 interventi su 87 sono stati eseguiti in tempo utile, mentre altri 19 appalti sono stati completati solo successivamente; al 31 dicembre 1993 risultavano ancora in corso di esecuzione i lavori dei 33 interventi restanti.

Ancor meno soddisfacente è il bilancio degli interventi di ricostruzione della rete stradale in Valtellina ai sensi della legge n.102/90, per i quali l'ANAS ha inteso applicare la procedura abbreviata di cui alla legge n.205/89, affidando tutti i lavori a trattativa privata nonostante il parere contrario del Consiglio di Stato. La gran parte dei provvedimenti è stata dichiarata non conforme a legge dalla Corte, con reiterate pronunce: peraltro, il Governo ha ritenuto di chiedere per tutte le fattispecie la registrazione con riserva.

### 3.1. *La "cultura dell'emergenza": i casi più recenti.*

Nonostante gli esiti poco confortanti sul piano amministrativo - in termini di trasparenza, di economicità e di efficacia - e la dimostrata permeabilità a fenomeni di malaffare diffusamente rilevati dal giudice penale, il "fascino" di queste procedure abbreviate, incentrate su più o meno ampi poteri di deroga alla normativa vigente e alle regole della concorrenza e del mercato, rimane fortissimo.

Al di là di una innegabile incentivazione indiretta, rappresentata dal declino di fondamentali strutture tecnico-operative della P.A., occorre riconoscere che nel nostro Paese si è radicata una vera e propria "cultura dell'emergenza": intendendo per tale, tutto un insieme di atteggiamenti speculativi, equamente distribuiti sul versante pubblico e su quello privato, volti ad utilizzare eventi e circostanze di varia natura (manifestazioni internazionali, calamità naturali, problemi di ordine pubblico, fenomeni di crisi economica e occupazionale, ecc.) per "saltare" il sistema delle competenze istituzionali a beneficio di gestioni di tipo commissariale, deputate a concentrare e distribuire risorse finanziarie con procedure semplificate, che di regola prescindono da confronti concorsuali in ragione della dichiarata urgenza degli interventi.

A) Nella relazione dello scorso anno la Corte ha riferito in termini molto critici circa la proclamazione dello "stato di emergenza socio-economica e ambientale" in tutta la regione Puglia per un periodo di tempo di oltre un anno, disposta con D.P.C.M. 8 novembre 1994 in relazione all'accertamento di alcuni casi di colera nella sola città di Bari.

In particolare, destava perplessità l'ampiezza della delega conferita al Prefetto di Bari - nominato Commissario per l'intero territorio regionale - per l'esecuzione di tutti gli interventi nei settori dell'approvvigionamento idrico, delle fognature, della depurazione delle acque e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani; preoccupazione veniva espressa, inoltre, per la facoltà - riconosciuta al Commissario - di derogare a tutte le principali normative vigenti nella "subjecta materia", ivi comprese quelle di recepimento della disciplina comunitaria degli appalti; veniva anche sottolineata la considerevole entità delle risorse finanziarie convogliate verso il predetto intervento straordinario, e cioè tutti gli stanziamenti di pertinenza dello Stato e degli enti locali, ivi compresi i fondi FIO, destinati al predetto settore nonché gli eventuali finanziamenti comunitari, oltre a 200 miliardi di residui di stanziamento provenienti dal bilancio del Ministero dell'ambiente.

I maggiori dubbi si incentravano sulla evidente sproporzione tra l'ampiezza spazio-temporale delle deroghe introdotte (e la consistenza delle risorse finanziarie assorbite) e la limitata entità del fenomeno da cui esse traevano origine.

Si intuiva fin dall'inizio che un'operazione di tali proporzioni non avrebbe potuto concludersi entro il previsto termine del 31 dicembre 1995.

Tale previsione si è puntualmente avverata, atteso che, con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 1° aprile 1996, lo stato di emergenza nella regione Puglia è stato prorogato fino al 31 dicembre 1996 su richiesta del Commissario, al fine di consentire "la cantierizzazione, in tempi brevissimi, di opere pubbliche di rilevante valenza igienico-sanitaria, oltre che di consistente portata economica" e di evitare la "degenerazione della pesantissima situazione emergente nel settore dello smaltimento dei rifiuti in quel territorio regionale".

B) Analogo provvedimento era già stato assunto in precedenza con D.P.C.M. 29 settembre 1995 per prorogare di un anno (dal 31 luglio 1995 al 31 luglio 1996) lo stato di emergenza nella provincia di Milano, dichiarato in data 8 novembre 1994, in ordine alla condizione di crisi verificatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

In occasione della proroga - determinata dalla constatazione che gli interventi disposti dal Commissario "necessitavano di tempi attuativi più lunghi rispetto a quelli previsti" - sono state emanate nuove disposizioni con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri in pari data, "al fine di assicurare una migliore e più rapida esecuzione degli interventi".

L'incarico di Commissario delegato, a suo tempo conferito al Prefetto della provincia di Milano, è stato dato al Presidente della Regione Lombardia; nel contempo si è stabilito (art. 2, comma 2) che gli interventi re-

lativi al territorio del Comune di Milano "sono attuati dal Sindaco con gli stessi poteri del Commissario delegato", utilizzando anche i finanziamenti di propria pertinenza.

Ricalcando il modulo operativo già sperimentato nel caso della Puglia, l'Ordinanza abilita il Commissario ad adottare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti in deroga a tutte le norme vigenti, nazionali e comunitarie, ivi comprese quelle di contabilità generale dello Stato e quelle in materia di appalti di lavori, forniture e servizi.

Si tratta di poteri amplissimi che il Commissario può esercitare - oltre che per la localizzazione delle discariche - per approvare progetti, stipulare contratti e disporre occupazioni d'urgenza ed espropriazioni per lo smaltimento dei rifiuti e per la realizzazione o l'ampliamento dei relativi impianti.

Per assicurare il finanziamento degli interventi il Commissario - in aggiunta alle disponibilità residue dell'originario stanziamento di 25 miliardi - può utilizzare le somme attribuite ai Comuni della provincia di Milano dalla legge n. 441/87 e contrarre per loro conto i relativi mutui con la Cassa depositi e prestiti, assumendo i poteri dell'Organo consiliare.

C) Procedure simili sono state adottate anche, in occasione del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea, nelle città di Torino e Firenze per ospitare - rispettivamente - la Conferenza intergovernativa dei Paesi dell'U.E. e la riunione del Consiglio Europeo.

Ai Prefetti delle due città sono state destinate le rispettive somme di 20 e 40 miliardi per la realizzazione di indifferibili interventi di sistemazione urbana, di manutenzione e arredo stradale, nonché di interventi negli edifici e nelle strutture, al fine di assicurare "condizioni di praticabilità e di decoro funzionale" allo svolgimento delle due manifestazioni.

Inutile aggiungere che i relativi provvedimenti sono adottati anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, "nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento"; in sede di conversione del decreto-legge la deroga è stata espressamente estesa anche alle disposizioni della legge n. 109/94 e successive modificazioni, contenente la nuova disciplina generale in materia di lavori pubblici.

#### **4. Il riassetto normativo e organizzativo dei lavori pubblici.**

Nel fondamentale comparto delle opere pubbliche si è tuttora in attesa che il riassetto normativo - avviato con la legge n. 109/94 e ripreso (dopo quasi un anno di sospensione) dal D.L. n. 101/95 convertito, con numerose e rilevanti modificazioni, dalla legge 2 giugno 1995 n. 216 - venga completato con l'emanazione del regolamento di esecuzione.

Giova ricordare al riguardo che la citata legge n. 216/95 - comunemente denominata "Merloni bis", per aver riproposto, sia pure con molteplici emendamenti, l'intelaiatura della precedente legge-quadro in materia di lavori pubblici (legge n. 109/94) - aveva fissato il termine del 30 settembre 1995 per l'adozione del regolamento.

Le ulteriori disposizioni, che prevedevano la sua entrata in vigore tre mesi dopo la pubblicazione e ricollegavano a quest'ultima data l'applicazione delle norme sull'Autorità di vigilanza (art. 4) e sulla nuova programmazione dei lavori pubblici (art. 14), lasciavano trasparire l'intento del legislatore di mandare "a regime" la nuova disciplina a decorrere dall'anno 1996.

In realtà ciò non è avvenuto, perché - confermando i timori espressi dalla Corte nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1994 - la parallela prosecuzione dell'esame in sede parlamentare di un testo unificato, riguardante norme generali in materia di lavori pubblici (A.C. 1836, denominato "Merloni-ter"), ha inevitabilmente rallentato i lavori della Commissione ministeriale incaricata di definire lo schema di regolamento.

Pertanto, nel dicembre 1995 l'Assemblea della Camera dei deputati - com'è noto - non ha approvato il nuovo testo legislativo predisposto in sede redigente dalla VIII Commissione, disponendo la restituzione degli atti per riesame.

Il Ministro dei lavori pubblici ha quindi dato nuovo impulso all'attività di elaborazione del regolamento: il relativo schema, diramato alle altre Amministrazioni dello Stato nel febbraio 1996, è stato poi approvato dal Consiglio dei Ministri nel successivo mese di maggio, subito prima dell'insediamento del nuovo Governo.

Le vicende innanzi descritte inducono a formulare l'auspicio che l'iter procedimentale per l'adozione del citato regolamento possa utilmente proseguire, allo scopo di pervenire entro la fine dell'anno ad una organica

sistemazione della materia, senza escludere, peraltro, gli aggiustamenti e le correzioni che risultassero opportuni in ordine a specifici aspetti o a particolari istituti.

La Corte deve ribadire - quale esigenza primaria e non più differibile - la necessità di restituire serenità e certezza del diritto al settore dei lavori pubblici, attraverso la definizione di un quadro normativo coerente e chiaro che, superando le traumatiche conseguenze di "tangentopoli", possa favorire la ripresa degli investimenti ed il rilancio della commesse pubbliche in un rinnovato clima di fiducia, professionalità ed efficienza.

Parallelamente, è essenziale che si realizzi in tempi brevi il riassetto - tante volte annunciato - degli uffici centrali e periferici del Ministero dei lavori pubblici, offrendo all'Amministrazione la concreta possibilità di inserirsi in modo soddisfacente nei nuovi meccanismi operativi previsti dalla legge, che postulano una razionalizzazione dei processi decisionali e una più efficace ed assidua presenza nella gestione del territorio.

In tale contesto appare prioritario il potenziamento delle strutture tecniche dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche, ai quali la legislazione più recente ha progressivamente attribuito molteplici e significativi compiti di collaborazione e di consulenza nei confronti degli enti locali.

Giova sottolineare al riguardo che lo schema di regolamento di esecuzione della legge-quadro sui lavori pubblici espressamente stabilisce (art. 63, comma 5) che "tutte le opere pubbliche di competenza statale hanno come stazione appaltante il Provveditorato regionale alle OO.PP. competente per territorio", con la sola eccezione degli interventi di pertinenza del Genio militare e delle opere di restauro di beni monumentali e delle opere di natura archeologica.

## 5. Lo schema di regolamento della legge-quadro.

Lo sforzo compiuto per la predisposizione dello schema di regolamento è stato notevole e certamente merita di essere proseguito.

Il testo consta di ben 260 articoli, suddivisi in 11 titoli che riguardano tutte le fasi del procedimento per la realizzazione delle opere pubbliche: dalla programmazione degli interventi alla progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva); dai sistemi di aggiudicazione alle modalità di esecuzione, contabilizzazione e collaudo dei lavori; dalle garanzie (assicurative e fidejussorie) del progettista e dell'esecutore dell'opera alla definizione delle controversie.

Non è questa la sede per commentare un articolato così ampio, che - per di più - è ancora al livello di proposta. Tuttavia appare utile segnalare alcuni aspetti innovativi, che riflettono le più recenti acquisizioni del dibattito culturale tuttora aperto in materia.

Nell'ottica della semplificazione del procedimento e della riduzione del contenzioso, lo schema di regolamento (art. 13) prevede l'obbligo di inserire nel programma triennale dei lavori un "fondo per accordi bonari" pari ad almeno il 5% della spesa globale, finalizzato a coprire gli oneri derivanti dalla risoluzione delle controversie ai sensi dell'art. 31/bis della legge 216/95.

Fortemente valorizzata risulta l'attività di progettazione delle opere, le cui lacune sono state concordemente individuate come l'origine di tutte le difficoltà operative e le distorsioni tecnico-finanziarie in sede esecutiva, emerse nel recente passato: in particolare, gli artt. 51 e 52 prevedono puntuali e rigorose verifiche della qualità degli elaborati progettuali da parte del responsabile del procedimento, in corrispondenza di ciascuno dei tre livelli di progetto (preliminare, definitivo, esecutivo).

Grande rilevanza è riconosciuta alla tutela dell'ambiente: infatti, anche per le opere non soggette alla valutazione di impatto (V.I.A.) è previsto dall'art. 24 uno "studio di inserimento ambientale", al fine di verificare la compatibilità con i piani paesaggistici, territoriali e urbanistici.

A conferma di quanto accennato in precedenza, il Titolo IV dello schema di regolamento è interamente dedicato agli incarichi di progettazione. In due distinte sezioni sono disciplinate le ipotesi del "concorso di idee" - al quale le amministrazioni appaltanti ricorrono quando abbiano "necessità di disporre di una pluralità di soluzioni ad un'esigenza non perfettamente delineata, ovvero definita ma particolarmente innovativa o inconsueta" - e del "concorso di progettazione", da utilizzare qualora sia necessario disporre di un piano o progetto in presenza di "un particolare interesse architettonico o tecnologico, ovvero lo richieda il contesto ambientale o storico-artistico".

Numerose e analitiche disposizioni riguardano le società di ingegneria, il cui direttore tecnico deve essere un professionista (ingegnere o architetto) iscritto al relativo albo da almeno 10 anni: esse devono possedere l'organigramma dei soci o dei dipendenti direttamente impiegati nelle funzioni professionali ed avere un fattu-