

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.1	1.750	1.412	41.676	6	44.843		44.995	9.000	53.995	98.838
13	Stanziamenti definitivi di competenza	37.713	1.217	292.934	1.448	333.312	294	14.000	9.000	23.294	356.606
14	Massa spendibile (12+13)	39.462	2.629	334.610	1.454	378.155	294	58.995	18.000	77.289	455.444
15	Autorizzazioni di cassa	38.718	1.739	305.979	1.454	347.889	294	23.000	18.000	41.294	389.183
16	Pagamenti su competenza	33.338	768	246.039	1.394	281.539					281.539
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	1.099	259	46.762	42	48.162	222	13.870	9.000	23.092	71.254
18	Residui totali da competenza (6+17)	1.981	259	46.762	42	49.044	294	14.000	9.000	23.294	72.338
19	Pagamenti su residui	1.484	260	37.468	5	39.218		599		599	39.817
20	Pagamenti totali (16+19)	34.822	1.028	283.508	1.400	320.757		599		599	321.356
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	2.400	192	1.989	12	4.592		13.485		13.485	18.077
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	2.241	1.409	49.114	42	52.806	294	44.911	18.000	63.205	116.011
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	98,11	66,16	91,44	100,00	92,00	100,00	38,99	100,00	53,43	85,45
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	88,24	39,10	84,73	96,29	84,82		1,02		0,78	70,56
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	89,94	59,09	92,66	96,29	92,20		2,60		1,45	82,57

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XVII

Ministero dei lavori pubblici

Sommario: 1. Sintesi e conclusioni.

2. Profili istituzionali: 2.1 Normativa e andamento degli appalti di lavori pubblici; 2.2 Le più recenti innovazioni legislative.

3. Principali aspetti della gestione finanziaria: 3.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale; 3.2 Esposizione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti.

4. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti: 4.1 L'assetto organizzativo del Ministero; 4.2 Direttive e programmi; 4.3 Gestione del personale.

5. Attività contrattuale: 5.1 Attività contrattuale nel settore dei lavori pubblici; 5.2 Attività contrattuale nel settore degli appalti di servizi; 5.3 Attività contrattuale nel settore delle forniture.

6. Analisi della gestione per centri di responsabilità: 6.1 Attività della Direzione Generale della Difesa del Suolo; 6.2 Attività della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER); 6.3 Attività della Direzione generale delle opere marittime; 6.4 Attività della Direzione generale edilizia statale e servizi speciali.

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanzamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	8.076	7.274	7.274	6.093	1.180	803
2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	696.965	696.513	8.513	7.229	689.284	452
3 Difesa del suolo	1.115.658	1.103.286	836.751	481.257	622.029	12.371
4 Viabilità	5.752.844	5.751.869	5.696.283	5.623.311	128.558	976
5 Edilizia pubblica	1.653.590	1.646.391	1.148.891	432.532	1.213.859	7.199
6 Opere marittime	312.993	311.172	158.237	84.527	226.645	1.821
7 Interventi in dipendenza di pubbliche calamità	1.778.897	1.777.219	109.527	81.606	1.695.613	1.678
8 Servizi generali	175.519	169.870	167.979	141.705	28.166	5.648
TOTALE	11.494.543	11.463.594	8.133.454	6.858.260	4.605.334	30.949

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio.

1. Sintesi e conclusioni

Pur in presenza delle reiterate misure di contenimento degli impegni, nel quadro generale delle politiche di rientro, che influenzano la composizione dei dati contabili di spesa per la complessità dei procedimenti in materia di opere pubbliche, permangono su livelli insoddisfacenti la capacità di spesa del Ministero: i principali indicatori finanziari di consuntivo per l'esercizio finanziario 1996 mostrano, infatti: una flessione degli impegni effettivi su competenza rispetto ai dati contabili 1995 (-22,4%); un incremento del 40,2% dei residui di stanziamento rispetto a quelli iniziali; un rapporto percentuale pagamenti-massa spendibile che non supera il 52%.

A tale situazione contribuisce, in modo determinante: una non organica e tempestiva programmazione degli interventi, la debolezza dei "corpi tecnici" del Dicastero, la mancata risoluzione del problema di fondo del comparto lavori pubblici: definire compiutamente il quadro normativo di riferimento. L'adempimento di tale compito - anche per superare la fenomenologia delle procedure derogatorie e d'urgenza - appare decisivo per ridare certezza al settore delle opere pubbliche e consentire una corretta utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili.

In tema di riforma della struttura organizzativa del Dicastero, anche in relazione all'emanazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 - recante: "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" - si presenta oramai ineludibile, come più volte evidenziato nei precedenti referti al Parlamento, la razionalizzazione delle strutture per l'unificazione delle competenze ministeriali in materia di "assetto del territorio".

In tale contesto sono da rafforzare, con valenza generale, le funzioni di pianificazione e di valutazione di compatibilità territoriale degli interventi infrastrutturali proprie del Ministero dei lavori pubblici.

In attuazione poi della norma contenuta nell'articolo 1, comma 4 lett. c) della citata legge n. 59/97, va inoltre ripensata la complessa e articolata architettura degli organi e delle strutture coinvolti nel processo attuativo e gestionale della legge per la difesa del suolo - che vede la compresenza di una pluralità di soggetti pubblici centrali e regionali - nonché l'ampiezza dei settori di attività che la legge ricomprende nel proprio raggio di azione. Tutto ciò, infatti, rende attualmente il sistema pletorico e di difficile gestione.

In tale contesto va altresì delineandosi un nuovo rapporto (eventualmente anche sul piano istituzionale) dei Provveditorati alle opere pubbliche con le realtà locali e con gli enti territoriali per dare impulso, con il necessario ausilio tecnico e amministrativo, alla realizzazione di opere pubbliche ricadenti nei rispettivi ambiti territoriali.

2. Profili istituzionali

2.1 Normativa e andamento degli appalti di lavori pubblici

Perdura, sul fronte della legislazione generale dei lavori pubblici, la fase di stallo nella definizione del quadro normativo.

Di ciò, tanto l'Amministrazione quanto gli operatori di settore avvertono, in modo rilevante, le conseguenze negative.

Con l'emanazione della legge 2 giugno 1995, n. 216 (di conversione del d.l. 3 aprile 1995, n. 101), erano state riprese ed integrate le linee generali della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (legge-quadro sugli appalti di lavori pubblici), segnatamente per i profili connessi all'originaria lacuna di un regime transitorio.

Quest'ultimo intervento legislativo aveva alimentato le aspettative per il rapido completamento del quadro normativo in termini di trasparenza dei procedimenti di scelta del privato contraente e di certezza delle regole per gli operatori, in funzione di un deciso rilancio del settore delle opere pubbliche.

Tali aspettative sono purtroppo andate deluse.

Infatti, il termine del 30 settembre 1995 è infruttuosamente decorso, senza che venisse emanato il regolamento di esecuzione previsto dalla citata legge n. 216.

In tal modo, lo strumento di delegificazione del comparto (art. 3 della legge n. 109/94, come modificata dalla legge n. 216/95) si sta rivelando, paradossalmente, fattore di intralcio anziché di semplificazione: ed invero, nonostante il lungo tempo trascorso, l'elaborazione del regolamento permane nella fase istruttoria, dopo il parere fortemente critico emesso dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

Nel tentativo di superare l'*impasse*, il Ministro dei lavori pubblici, nell'agosto 1996, indicava, con apposita circolare, criteri interpretativi e soluzioni operative volte a semplificare le procedure di appalto. Tuttavia, nella sede istruttoria del controllo, la Corte rilevava come la circolare medesima impropriamente intendesse anticipare, in via amministrativa e al di fuori di un organico contesto, disposizioni di contenuto normativo, attribuendo al singolo Ministro competenze spettanti alla potestà regolamentare del Governo.

In stretta aderenza alle indicazioni della Corte, la predetta circolare, ampiamente modificata, è stata poi emanata in data 7 ottobre 1996.

Va inoltre rilevato che con successivi decreti-legge è stato più volte postergato il termine (da ultimo al 31 gennaio 1997) per bandire le gare con i vecchi progetti affidati prima del 3 giugno 1995 (data di entrata in vigore della legge n. 216/95), con conseguente ulteriore rinvio dell'applicazione dei tre livelli di progettazione disciplinati dalla legge-quadro. Ai progetti affidati dopo il 3 giugno 1995, si applicano invece tutte le norme della citata legge n. 216 del 1995 che non facciano rinvio al regolamento (le norme sulla programmazione e sull'Autorità di vigilanza, sono state invece espressamente sospese dalla stessa legge).

A testimonianza del preoccupante stato di incertezza normativa, va altresì riferito l'episodio della mancata conversione del d.l. n. 670 del 1996; in particolare della disposizione sulle offerte anomale (art. 4), che, modificando l'ultimo periodo dell'art. 21, comma 1-bis della legge n. 216, prorogava al 31 dicembre 1997 l'utilizzazione del meccanismo automatico per l'individuazione ed esclusione delle offerte anomale.

Il Ministro dei lavori pubblici, per parte sua, è intervenuto in tale delicata materia emanando il decreto annuale, di cui all'art. 21, comma 1-bis (primo periodo) della ripetuta legge n. 216: con il d.m. 28 aprile 1997 è stata individuata, per l'anno 1997, la percentuale oltre la quale deve essere espletato il procedimento di individuazione dell'anomalia delle offerte. Tale decreto è stato emanato, pur in assenza della costituzione del previsto Osservatorio dei lavori pubblici (art. 4, commi 17 e 18), sulla base della disposizione contenuta nella citata circolare del 7 ottobre 1996, punto 3, secondo la quale le informazioni necessarie per l'adozione del decreto ministeriale in questione vengono, *medio tempore*, inviate direttamente al Gabinetto del Ministro.

Un impulso al rilancio operativo del settore dovrebbe venire dalla recente legge n. 135 del 1997 che ha convertito il d.l. n. 67 del 1997 (c.d. "sblocca cantieri"), riguardante interventi urgenti per l'occupazione.

Questa iniziativa legislativa, pur motivata da pressanti esigenze legate al rilancio del mercato e alla creazione di nuove opportunità di occupazione, rischia però anch'essa di ricadere nella fenomenologia delle procedure d'urgenza e derogatorie - tanto criticata in passato dalla Corte - per far fronte ad esigenze contingenti, lasciando insoluto il problema di fondo: definire compiutamente il quadro normativo di riferimento, per ridare certezza e impulso al settore delle opere pubbliche; attraverso la programmazione organica e tempestiva degli interventi ed la corretta utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili. Un ulteriore fallimento su questi temi renderebbe necessaria una soluzione che da più parti ormai viene auspicata: il ritorno all'applicazione *tout court* del decreto legislativo n. 406/91 di recepimento della normativa comunitaria.

2.2 Le più recenti innovazioni legislative

2.1.1 Decreto-legge n. 67/97, conv. dalla legge n. 135/97. Il decreto legge n. 67/97, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/97, recante: "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione", contiene numerose disposizioni che interessano il Ministero dei lavori pubblici: a) l'art. 7, comma 1, che dispone il mantenimento in bilancio di fondi in conto capitale dello stato di previsione del Ministero; b) l'art. 9, che prevede misure per l'accelerazione della progettazione delle opere e l'istituzione del Fondo di rotazione presso il Ministero dei lavori pubblici; c) l'art. 13 che istituisce Commissari straordinari e dispone interventi sostitutivi; d) l'art. 14, commi 1 e 2, che reca finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica; e) l'art. 19, che introduce norme per l'accelerazione del processo amministrativo aventi ad oggetto provvedimenti relativi a procedure di affidamento di incarichi di progettazione ed attività tecnico-amministrative ad essa connesse e provvedimenti di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, ivi comprese le procedure di occupazione ed espropriazione delle aree ad essa destinate; f) l'art. 20-bis, che precisa le funzioni attribuite al Ministero dei lavori pubblici nelle aree depresse, ai sensi degli articoli 9 e 9-bis del d.lgs. n. 96/93.

Particolare interesse rivestono gli articoli 9 e 13.

Art. 9 - Accelerazione della progettazione e istituzione del Fondo di rotazione presso il Ministero dei lavori pubblici.

Con la norma, in esame viene stabilito che in assenza del regolamento di attuazione previsto dalla legge n. 109/94, l'attività di progettazione possa essere avviata, anche per le sue fasi esecutive, pur in mancanza del programma triennale di cui all'articolo 14 della citata legge n. 109. Per il conferimento all'Amministrazione di un necessario strumento di indirizzo politico, attraverso il quale programmare e individuare l'impiego delle risorse finanziarie disponibili ai fini del raggiungimento degli obiettivi, il comma 2, prevede: a) l'istituzione, presso il Ministero di un fondo denominato (impropriamente¹) di rotazione, per il finanziamento delle predette attività di progettazione, che viene dotato di apposite risorse finanziarie (attraverso l'utilizzo dell'accantonamento del fondo speciale di parte capitale relativo al Ministero dei lavori pubblici); b) l'emanazione di un decreto del Ministero dei lavori pubblici con il quale vengono fissati i criteri di assegnazione delle risorse finanziarie del Fondo medesimo.

Inoltre, in attesa dell'entrata in vigore delle disposizioni relative all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (artt. 4 e 5 legge n. 109/94), il comma 2-bis, stabilisce, in funzione del monitoraggio della gestione del Fondo, l'obbligo per il Ministro dei lavori pubblici di presentare una relazione annuale al Parlamento per dare conto della gestione medesima con particolare riferimento ai dati dei singoli progetti e delle spese anticipate.

Art. 13 - Commissari straordinari e interventi sostitutivi.

Con il primo comma dell'articolo 13, viene previsto un particolare procedimento acceleratorio per l'esecuzione di opere pubbliche (già appaltate o affidate in concessione o ricomprese in una precedente gara per le quali vi sia contribuzione, anche indiretta o con apporto di capitale, da parte dello Stato, ovvero cofinanziamento di risorse comunitarie), in considerazione delle implicazioni occupazionali e dei connessi riflessi sociali. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanarsi di concerto con il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro competente entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, vengono individuati lavori di rilevante interesse nazionale non avviati o per i quali vi sia una sospensione, derivante da qualsiasi motivo, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 67².

¹ Ai sensi della legge 23 dicembre 1993, n. 559, sono infatti qualificati "Fondi di rotazione" quei fondi costituiti da disponibilità tratte dal bilancio dello Stato, ma gestiti al di fuori dell'Amministrazione dello Stato (il che, appunto, non si verifica nel caso all'esame) in deroga all'art. 5, comma 3 della legge n. 468 del 1978 che sancisce il principio dell'universalità e unità del bilancio dello Stato.

² Con d.P.C.M. emanati nelle date 14 e 22 maggio 1997 sono stati approvati gli elenchi delle opere e dei lavori contemplati nell'art. 13, comma 1 del d.l. n. 67/97 con l'indicazione dei nominativi dei designati Commissari straordinari.

Il comma 3 contiene una disposizione relativa alla "pronuncia sulla compatibilità ambientale" per la quale viene fissato un termine di sessanta giorni "dalla richiesta".

Il comma 4 prevede l'intervento sostitutivo del commissario straordinario in sostituzione degli organi ordinari o straordinari che non provvedano nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione dell'elenco delle opere individuate con il d.P.C.M. di cui al comma 1; il comma 4-bis consente che l'azione dei commissari possa svolgersi in deroga alle vigenti disposizioni, ma nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti di lavori, forniture e servizi, della normativa in materia di tutela ambientale, paesaggistica, del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento.

Al comma 6 sono previste misure per consentire, entro il mese di settembre 1997, l'avvio del Servizio di ispettorato tecnico di cui alla legge n. 216/95 (che dovrà poi operare in raccordo con la citata Autorità di vigilanza), al quale è attribuito il compito di provvedere alla pronta ricognizione delle opere per le quali sussistano cause ostative alla regolare esecuzione: il Ministero, in deroga al blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni previsto dall'articolo 1, comma 45, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997), è autorizzato ad assumere, mediante concorso per esami, 25 dirigenti, di cui cinque amministrativi e venti tecnici, a valere sulle unità di cui all'articolo 5 della citata legge n. 216 che prevede un organico complessivo, per il Servizio di ispettorato tecnico, di 125 unità.

2.2.2 Legge n. 127/97. L'art. 17, commi 1-24, detta una serie di norme per semplificare il modulo organizzatorio della "conferenza di servizi"³, strumento istruttorio di tipo orizzontale per il contemperamento degli interessi di cui più amministrazioni siano contestualmente titolari in occasione della realizzazione di un'opera pubblica. Come si ricorderà, in funzione della semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi, l'art. 2, comma 14 della legge n. 537 del 1993 prevedeva, in caso di mancata acquisizione dell'intesa ex art. 81 d.P.R. n. 616/77, il ricorso alla conferenza di servizi. Tale modulo procedimentale è altresì previsto dall'art. 3 d.P.R. n. 383/94 in caso di esito negativo per l'accertamento di conformità da acquisire in sede di localizzazione delle opere di interesse statale.

Le principali novità riguardano l'obbligatorietà del ricorso alla conferenza, la fissazione di un termine per la conclusione dei lavori e l'abbandono del criterio dell'unanimità nelle votazioni, essendo sufficiente la maggioranza. In caso di dissenso motivato su decisioni che riguardino la tutela ambientale, della salute dei cittadini o del patrimonio storico-artistico interviene il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sulla base del medesimo art. 17, commi 25-28, è previsto un termine non superiore a 45 giorni (che può essere interrotto per esigenze istruttorie una sola volta con successivo rilascio del parere nel termine di venti giorni) per l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato, la cui obbligatorietà è stata peraltro ristretta a casi particolari.

3. Principali aspetti della gestione finanziaria

3.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale

3.1.1 Premessa. Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dei lavori pubblici nel 1996 sono stati pari a 11.494,5 miliardi di lire, ripartiti tra le spese di parte corrente, 2.396,5

³ La conferenza di servizi trova una sua prima formulazione nel d.P.C.M. 8 luglio 1987 (mai applicato) che istituiva, presso ogni Commissario di Governo nelle regioni a statuto ordinario, un comitato composto dai dirigenti delle amministrazioni periferiche interessate dall'esecuzione dell'opera al quale venivano attribuite funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento. Un ulteriore passo avanti fu compiuto con la legge n. 441/87, di conversione del d.l. n. 361/87 in materia di smaltimento di rifiuti. Successivamente va citato l'art. 2 d.l. n. 121/89, conv. dalla legge n. 205/89.

La legge n. 241, art. 14 (integrato per effetto del d.l. n. 163/95, conv. dalla legge n. 273/95) ha reso la conferenza di servizi istituto di generale applicazione. Per quanto concerne le opere pubbliche, va citato l'art. 7 legge n. 109/94, novellato dall'art. 1, comma 59 legge n. 549/95.

miliardi e quelle in conto capitale, 9.098 miliardi. Il citato dato contabile 1996 rappresenta un decremento pari al 10,7% rispetto all'esercizio 1995.

La disaggregazione del totale degli stanziamenti definitivi di competenza del 1996 mostra che quelli del titolo I hanno costituito il 20,8% del totale (+4% rispetto all'esercizio 1995), mentre quelli del titolo II hanno rappresentato il 79,2% (-4% rispetto corrispondente stanziamento del 1995).

La massa impegnabile (stanziamenti definitivi più residui iniziali di stanziamento) assomma a lire 13.870,1 miliardi (-7% rispetto al 1995), di cui l'82,6% in conto capitale, anche per effetto dell'entità dei residui di stanziamento (lire 2.369,2 mld.).

Dall'analisi dei dati relativi all'andamento degli impegni effettivi (pari a 9.698,9 miliardi), di cui il 76% su capitoli in conto capitale, si registra una flessione pari 22,4% rispetto all'esercizio precedente.

Il rapporto impegni effettivi su massa impegnabile fa registrare nel 1996 un dato percentuale pari al 69,9% che denota una flessione rispetto al 1995 pari a 4 punti percentuali; tale rapporto è del 64,2% per le spese in conto capitale.

Alla chiusura dell'esercizio, i residui totali di stanziamento ammontano a 3.330,1 miliardi, con un aumento del 40,2% rispetto a quelli iniziali; il che conferma la tendenza negativa, già registrata nel 1995, rispetto all'anno 1994 in cui, dopo le risultanze del consuntivo degli anni 1992 e 1993, si era invece registrata una significativa diminuzione di tale tipologia di residui, pari al 18,8%.

I pagamenti totali sono stati pari a lire 10.970,4 miliardi (dato complessivamente omogeneo a quello del 1995), di cui 6.858,2 in conto competenza (-11% rispetto al 1995) e 4.112,1 (+69,4%) in conto residui.

Il rapporto pagamenti-massa spendibile permane su livelli non elevati, pari al 52,2%, peraltro con un lieve miglioramento rispetto al 1995, pari a 3 punti percentuali, da imputare principalmente ai pagamenti che si registrano con riferimento alla parte corrente, 87,4%. Il rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile per il titolo II è invece pari al 47,1%.

I residui totali rispetto alla massa spendibile fanno registrare un'entità che permane, come nel 1995 elevata, lire 9.451,5 miliardi, pari a quasi la metà del totale della massa spendibile, pur con leggero decremento rispetto a quelli iniziali. Disaggregando il dato globale, risulta che il 97,3% di esso è formato da residui in conto capitale.

3.1.2 Spese di parte corrente. Esaminando più in dettaglio la spesa del Ministero, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (2.396,5 miliardi) costituiscono il 20,8% degli stanziamenti totali; la massa impegnabile è pari a lire 2.402,8 miliardi (17,3% del totale) e gli impegni totali assommano a lire 2.330,7 miliardi (24% del totale).

La capacità di impegno si è attestata su livelli elevati, corrispondenti al 97%, dato omogeneo rispetto all'esercizio precedente, anche se la pur scarsa entità dei residui di stanziamento a fine esercizio permane immutata rispetto a quella registrata all'inizio dell'anno 1996.

La capacità di pagamento, pari all'87,4%, permane sui soddisfacenti livelli del 1995, anno in cui si è registrato un sensibile miglioramento rispetto al 1994 (+38%), anche se essa rimane inferiore a quella di impegno (che è del 97%). In totale i pagamenti assommano a lire 2.316,1 miliardi di cui il 94,5% in conto competenza ed il 5,5% sui residui.

Nel corso dell'anno, i pagamenti rimasti da effettuare sui residui totali hanno accumulato un incremento del 14% rispetto a quelli presenti ad inizio esercizio, in controtendenza rispetto all'anno 1995.

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza permane ingente la mole dei trasferimenti correnti (categoria V), già registrata nel rendiconto 1995, con un incremento

ulteriore di 9 punti percentuali (in valori assoluti 1.923,4 miliardi, di cui 1.867,9 sono trasferimenti all'ANAS) rispetto al 1995. La voce trasferimenti correnti risulta la componente più cospicua del titolo I, pari all'80% ed incide del 16,7% sul totale degli stanziamenti definitivi del Ministero. Anche per le spese di personale (categoria II), si registra un aumento del 31,2% rispetto al 1995. Gli stanziamenti per acquisto di beni e servizi (categoria IV) evidenziano invece una flessione pari al 18%, ancora superiore rispetto a quella già registrata tra gli esercizi 1995 - 1994. Infine, gli stanziamenti denominati "altre spese", calcolate per differenza, mostrano un incremento del 114% rispetto all'esercizio precedente. La capacità di impegno risulta molto elevata: pari al 97% per i trasferimenti correnti, al 100% per le "altre spese" correnti, al 97% per le spese di personale, al 93,6% per le spese di acquisto di beni e servizi, con un miglioramento per tale ultima categoria di spese di 9 punti percentuali.

Merita inoltre di essere evidenziato che il recupero della capacità di impegno nell'ambito della categoria IV ha come conseguenza comportato un minore entità di economie di spesa 8,9 miliardi contro i 32,7 miliardi dell'anno precedente.

In ordine alla capacità di spesa, il dato migliore si registra (ovviamente) per i trasferimenti con un rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile pari al 97%; per le spese di personale tale rapporto scende al 83% (pur con un miglioramento di 4 punti percentuali rispetto al 1995); per le spese di acquisto di beni e servizi, esso è pari al 40% pur con un incremento di 10 punti percentuali rispetto al dato 1995.

3.1.3 Spese in conto capitale. Le risorse destinate al titolo II, in termini di stanziamenti definitivi, sono state pari a lire 9.098 miliardi che corrispondono all'79% del totale della competenza (-15% rispetto al 1994); la massa impegnabile è stata di lire 11.467,2 miliardi (10 punti percentuali in meno rispetto al 1995) pari all'82,6% della massa impegnabile totale; gli impegni sugli stanziamenti di competenza assommano a 5.809 miliardi, corrispondenti al 71,4% degli impegni totali.

Gli impegni effettivi sulla competenza risultano pari al 63,8% con un diminuzione percentuale rispetto all'esercizio precedente di oltre 17 punti percentuali.

Il rapporto tra impegni e massa impegnabile si è attestato su livelli modesti, 64,2%, in netta controtendenza rispetto all'esercizio 1995 in cui tale rapporto aveva raggiunto l'81,2%.

La massa spendibile ha raggiunto i 18.352,2 miliardi, con un lieve incremento percentuale del 2% in controtendenza rispetto al dato del +63,8% del 1995 rispetto 1994, ma che non interrompe la crescita delle esigenze di cassa; la percentuale dei pagamenti rispetto alla massa spendibile permane su livelli ridotti, soltanto il 47%, pur con un miglioramento di 3 punti percentuali rispetto al 1995.

Il ritmo di smaltimento dei residui risulta pari al 43%, con un miglioramento di 12 punti percentuali rispetto al 1995; in relazione ai pagamenti totali, i pagamenti su residui costituiscono il 46%.

I dati sopra evidenziati, pur con il miglioramento del dato riferito all'accumulo di residui, rimasto invariato rispetto all'inizio dell'anno (mentre nel 1995 se ne era evidenziato l'incremento del 27%) denotano il permanere di una non soddisfacente capacità di spesa dell'Amministrazione.

Le componenti più cospicue del titolo II sono le spese per opere e beni immobiliari e mobiliari e le spese per trasferimenti: rispettivamente il 24,7% ed il 75,3% degli stanziamenti definitivi di competenza di parte capitale; l'entità degli stanziamenti è omogenea rispetto all'esercizio precedente. Per le due citate componenti della spesa di parte capitale la capacità di impegno risulta meno efficiente rispetto all'esercizio precedente: pari al 49,3% (-3 punti) ed al 73,7% (-24 punti) complessivamente pari al 64,2% (-17 punti).

I dati relativi alla relazione pagamenti totali - massa spendibile si attestano su livelli molto ridotti per le opere e beni immobiliari e mobiliari (categorie X e XI), 27,3% e 60,9% per i

trasferimenti: complessivamente per il titolo II pari al 47,1%; tali dati sono sostanzialmente omogenei a quelli rilevati nel 1995.

3.1.4 Spese per trasferimenti. Le spese per trasferimenti rappresentano, nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici, la parte più rilevante della spesa di tutto il Dicastero, pari al 64,5% della massa impegnabile totale (in valore assoluto lire 8.950,5 miliardi di cui 1.923,4 miliardi di parte corrente - categoria V - e 7.027,1 miliardi in conto capitale - categoria XII) con un decremento di 10 punti percentuali rispetto al 1995, in lieve controtendenza rispetto al 1995 in cui lo stesso dato riferito al 1994 aveva fatto registrare un incremento globale del 361% rispetto al 1994 (+59896,6% per le spese di parte corrente e +280,4% per le spese in conto capitale).

Rispetto alla spesa del titolo I, gli stanziamenti di competenza per le spese per trasferimenti di parte corrente sono pari all'80%, mentre quelle in conto capitale, in relazione alla spesa del titolo II, hanno raggiunto il 75,1%.

La capacità di impegno è stata pari all'intero stanziamento di competenza per le spese di cui al titolo I; il medesimo rapporto per il titolo II è invece pari al 97,1%; complessivamente pari al 73,7% (-25 punti percentuali rispetto al 1995).

I residui di stanziamento, non presenti all'inizio dell'esercizio 1995 per la categoria V, sono stati interamente smaltiti nel corso dell'esercizio per la categoria XII.

L'analisi dei dati di consuntivo delle spese per trasferimenti in conto capitale, con riferimento alla relazione pagamenti totali-massa spendibile, mostra invece una limitata capacità di spesa del Ministero dei lavori pubblici, pari soltanto al 27,3% (-31 punti percentuali rispetto al dato 1995). A conferma di tale osservazione si sottolinea l'elevato dato dei residui passivi, pari a lire 5.141,1 miliardi (percentualmente il 56% dei residui del titolo II ed il 54,3% dei residui totali).

3.1.4.1 Analisi dei trasferimenti di parte capitale. All'interno del titolo II (categoria XII), il peso delle due maggiori voci di trasferimenti, quelli "agli enti pubblici dell'amministrazione centrale" e "alle province ed ai comuni" è pari, nell'ordine, al 54,9% ed al 29,1%.

Nell'ambito della categoria XII, il peso maggiore degli stanziamenti definitivi di competenza si registra per la voce "Trasferimenti agli enti pubblici dell'Amministrazione centrale" pari in miliardi a lire 3.756, con un incremento percentuale sull'analoga voce del 1995 del 3,7% (nel 1994 l'incremento percentuale era stato del 4.641,3%). Per la voce "Trasferimenti alle province e ai comuni" si registra un decremento del 21% (in valori assoluti 556 mld.) rispetto al 1995 (l'incremento percentuale nel 1995 rispetto al 1994 era stato invece pari al 1.770,6%). Un decremento, rispetto al 1995, si registra anche per la voce "Trasferimenti alle regioni" - 35,2%. Per la voce "Trasferimenti alle imprese" si rileva invece un incremento del 101% rispetto allo scorso esercizio finanziario. Non si registrano invece stanziamenti di competenza con riferimento alla voce "Trasferimenti all'azienda di promozione per il Mezzogiorno", pari nel 1995 a lire 1.259,1 miliardi.

Per le sopra citate tipologie di trasferimenti, la relazione impegni su massa impegnabile è mediamente pari al 73,7%, mentre per il 1995 tale rapporto si attestava al 97,6%, con flessioni fino al 10,9% per la voce "Trasferimenti alle province e ai comuni".

La relazione pagamenti totali su massa spendibile presenta una percentuale media 60,9%, con un recupero di circa 2 punti percentuali rispetto al 1995; si segnalano percentuali molto ridotte per i trasferimenti: agli enti pubblici dell'amministrazione locale 23,5%, alle imprese, 43,7%, a province e comuni, 38,6%.

3.1.5 Spesa per il personale in attività di servizio (categoria II). E' da evidenziare un incremento del 45% degli stanziamenti di competenza rispetto al 1995 per effetto soprattutto dell'introduzione, *ex lege* n. 335/95, direttamente a carico dello Stato degli oneri previdenziali.

Gli impegni per tale categoria di spesa assommano a 276,8 miliardi di lire, pari al 97,1% della massa impegnabile, con un aumento percentuale, sul globale degli impegni assunti, pari al 6,6% rispetto al 1995; il che conferma il positivo *trend* dello scorso anno. Le economie accertate sono pari al 2,8 della massa impegnabile formatesi prevalentemente sulla voce "Stipendi, retribuzione e altri assegni fissi".

3.1.6 Spesa per l'acquisto di beni e servizi (categoria IV). Rispetto ad una massa impegnabile di 139,7 miliardi di lire (205 miliardi nel 1995 con una diminuzione percentuale del 32,1%), gli impegni effettivamente assunti assommano a lire 130,7 miliardi, pari al 93,6% (+9 punti rispetto al 1995). Il restante importo, 8,9 miliardi, costituisce economia di bilancio. Non si registrano residui di stanziamento.

3.1.7 Spese per "beni ed opere immobiliari" e "beni mobili" (categorie X e XI). La voce "opere e beni immobiliari e mobiliari" costituisce il 24,7% dello stanziamento definitivo di competenza del titolo II con un decremento di 15 punti percentuali rispetto al 1995.

Sempre in termini di stanziamenti di competenza le categorie X e XI si scompongono al loro interno, secondo la classificazione economica, in ulteriori tipologie di spese tra cui: la voce "Edilizia", con lire 853 miliardi (-28% rispetto al 1995), la voce "Opere ed interventi plurisetoriali" con 867 miliardi (+3,3% rispetto al 1995) ed "Opere idrauliche", 387 miliardi (-10,4%).

Con riferimento alle categorie economiche in questione, la relazione tra impegni effettuati e massa impegnabile risulta complessivamente pari al 49,3% (-2 rispetto al 1995), di circa 15 punti percentuali inferiore rispetto al dato medio calcolato sui totali del Ministero. Il rapporto impegni - massa impegnabile fa registrare, rispetto alla media, il livello più basso per la voce "Trasporti e comunicazioni" (13,2%) e la voce "Opere ed interventi plurisetoriali" (37,7%).

In relazione alla capacità di pagamento, la percentuale media è pari al 27,3% (+1 rispetto al 1995); i dati percentuali più bassi si rilevano sulla voci "Servizi meccanografici ed elettronici" (8,6%) e "Trasporti e comunicazioni" (11,6%).

3.2 Esposizione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti

3.2.1 Analisi dello schema organizzativo per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità. La riclassificazione dei dati finanziari per funzioni-obiettivo (con articolazione fino al terzo livello) e per centri di responsabilità - che coincidono sostanzialmente con la articolazione organizzativa per partizioni primarie del Dicastero - risulta la seguente: a) Gabinetto (1. Indirizzo politico-amministrativo); b) Direzione generale degli affari generali e del personale (2. Programmazione, indirizzo, coordinamento; 3. Difesa del suolo; 7. Interventi in dipendenza di pubbliche calamità; 8. Servizi generali); c) Direzione generale delle opere marittime (6. Opere marittime); d) Direzione generale della difesa del suolo (1. Indirizzo politico - amministrativo; 3. Difesa del suolo; 6. Opere marittime; 7. Interventi in dipendenza di pubbliche calamità; 8. Servizi generali); e) Direzione generale del coordinamento territoriale (1. Indirizzo politico - amministrativo; 2. Programmazione, indirizzo, coordinamento); f) Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali (3. Difesa del suolo; 4. Viabilità; 5. Edilizia pubblica; 7. Interventi in dipendenza di pubbliche calamità); g) Segretariato generale del Comitato per l'edilizia residenziale (1. Indirizzo politico - amministrativo; 5. Edilizia pubblica); h) Consiglio superiore dei lavori pubblici (1. Indirizzo politico - amministrativo); i) Ispettorato generale circolazione e sicurezza stradale (4. Viabilità); l) Ispettorato generale A.N.C. e contratti (8. Servizi generali).

Per le *Aree depresse* sono state elaborate due diverse tabelle l'una che qualifica la funzione di primo livello, l'altra che disaggrega la funzione medesima all'interno delle altre funzioni di primo livello.

3.2.2 Analisi delle risultanze contabili per funzioni-obiettivo

3.2.2.1 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per funzione-obiettivo. L'esame dei dati contabili relativi alla massa impegnabile è idonea ad apprezzare il grado di soddisfacimento delle "missioni" assegnate dalla legge all'Amministrazione e quantificate in termini finanziari dalla legge di bilancio. A tal fine i dati contabili più significativi, poiché si riferiscono a risorse finanziarie gestite in larga misura direttamente dall'Amministrazione, vengono offerti dai rapporti percentuali di impegno su massa impegnabile delle funzioni obiettivo: 3 *Difesa del suolo*, 78% (+9% rispetto al 1995); 5 *Edilizia pubblica* 78% (+2% rispetto al 1995); 6 *Opere marittime*, 36% (dato omogeneo al 1995); 8 *Servizi generali* 96% (+32% rispetto al 1995).

I dati percentuali relativi agli impegni sugli stanziamenti di competenza mostrano però per la funzione obiettivo 6 *Opere marittime* un dato pari al 50% delle risorse a disposizione pur con un recupero, rispetto all'esercizio precedente di 13 punti percentuali. La maggior quota di residui di stanziamento si rinviene per la funzione 7 *Interventi in dipendenza di pubbliche calamità*, lire 2.138,3 miliardi +180% rispetto alla situazione registrata all'inizio dell'anno; anche per la funzione 6 *Opere marittime*, la situazione dei residui di stanziamento mostra un incremento al 16,7% e che risulta pari al 63,8% della massa impegnabile; per le funzioni 3 *Difesa del suolo*, 5 *Edilizia pubblica* il dato dei residui di stanziamento è in flessione rispetto al dato del 1° gennaio 1996: -37% e -19%.

3.2.2.2 Formazione e utilizzo della massa spendibile per funzione-obiettivo. L'esame dei dati relativi alla capacità di pagamento dell'Amministrazione, rappresentata dalla relazione pagamenti totali/massa spendibile, a parte la funzione 4 *Viabilità*, essenzialmente composta da trasferimenti ed in cui il rapporto è pari al 100%, mostra per le altre funzioni obiettivo, sulle quali è più significativo valutare i risultati della suddetta capacità gestionale, una media pari al 51,7 (+12% rispetto al 1995), con flessioni fino al 27% per le *Opere marittime* e del 29% per l'*Edilizia pubblica* e 49% la *Difesa del suolo*.

3.2.2.3 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per centro responsabilità. I centri di responsabilità, per funzioni-obiettivo che fanno registrare maggiori inefficienze in ordine all'utilizzo della massa impegnabile sono: la Direzione generale delle opere marittime, 35% (dato omogeneo rispetto al 1995) e la Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali, 69% (-9 punti rispetto al 1995); la Direzione generale della difesa del suolo, con una percentuale dell'80% mostra un recupero di 13 punti percentuali rispetto al 1995. Anche per la Direzione generale del coordinamento territoriale si registra un recupero di 21 punti percentuali rispetto allo scorso anno.

3.2.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro responsabilità. L'indagine riferita alla capacità pagamento su massa spendibile evidenzia percentuali ridotte per: la Direzione generale delle opere marittime, 27%; la Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali, 50% (+21 rispetto al 1995); la Direzione generale della difesa del suolo il 51% (+13 punti percentuali rispetto al 1995).

3.2.2.5 Le risorse finanziarie destinate alle aree depresse. Di particolare interesse, dopo l'abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, è l'evidenziazione della destinazione delle risorse finanziarie di bilancio attribuite al Dicastero per le aree depresse del territorio nazionale.

Tale interesse trova conferma nella espressa previsione (introdotta con l'art. 1 comma 5 della recente legge di riforma del bilancio dello Stato n. 94/97) in base alla quale il Governo, in occasione della presentazione del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione, dovrà fornire al Parlamento un'indicazione programmatica sulla destinazione alle aree depresse del Paese delle risorse di bilancio che indichi, tra l'altro, le spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza, nell'ammontare totale e suddiviso per regioni.

La massa impegnabile destinata alle aree depresse, secondo la ricostruzione dei dati contabili per funzioni-obiettivo, ammonta a lire 686,1 mld. di cui il 55% per interventi riguardanti la difesa del suolo (funzione di secondo livello 3.5) e il 16% in materia di opere marittime (funzione 6.3); la restante parte è destinata ad esigenze di viabilità e di edilizia pubblica (funzioni 4.4 e 5.5). Il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile, tranne le risultanze relative alle opere marittime (79%), è pari al 100%. Con riferimento alla massa spendibile, pari globalmente a 1.590,8 miliardi, il rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile non supera il 65%, con flessioni fino al 57,3% (6.3 Interventi in materia di opere marittime).

Attraverso la ricostruzione dei dati secondo la classificazione economica semplificata risulta che il 97% delle risorse è destinato a spese per investimenti (in valori assoluti 501,7 mld.). Il 58,6 delle risorse in questione sono destinate per interventi a difesa del suolo.

3.2.3 Valutazione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata. Tale ulteriore indagine viene effettuata sulla tripartizione: a) spese di funzionamento, pari a lire 384 miliardi (di cui 278,6 miliardi per spese di personale); b) spese per interventi, pari a 2.012,4 miliardi; c) spese per investimenti, pari a 11.494,5 miliardi.

3.2.3.1 Spese di funzionamento. La maggior concentrazione di tali spese si registra per la funzione 8 *Servizi generali* 32%, in specie per la funzione di secondo livello 8.1 (Gestione delle risorse umane), pari al 15% nonché per la funzione 5 *Edilizia pubblica*, 25% ed in particolare per l'obiettivo 5.3 *Edilizia demaniale* (caserme, penitenziari, etc.), 20%. Seguono poi le funzioni-obiettivo di secondo livello: 6.1 *Opere portuali* con il 12% e 3.1 *Opere idrauliche*, con il 9%.

Sulle spese di funzionamento, le spese di personale incidono nella misura del 72,3%.

La maggiore entità delle spese di personale sono concentrate sulla funzione 5.3 *Edilizia demaniale* (caserme, penitenziari, etc.); 6.1 *Opere portuali*, con il 17%; 3.1 *Opere idrauliche*, con il 12%.

3.2.3.2 Spese per interventi. La quota parte più rilevante degli stanziamenti per interventi si rileva per la funzione 4.1 *Strade* (Trasferimenti ANAS), in cui si concentra il 93% del totale.

3.2.3.3 Spese per investimenti. Le quote più rilevanti dello stanziamento per investimenti si registra per le funzioni 4.1 *Strade* (Trasferimenti ANAS), 41%; 7.2 *Ricostruzione ed adeguamento funzionale*, 21%; 5.3 *Edilizia demaniale* (caserme, penitenziari, etc.), 10%; 2.1 *Coordinamento territoriale ed urbanistico*, 8%.

3.2.3.4 Analisi della spesa per trasferimenti. Nel presente paragrafo vengono evidenziati per gli stanziamenti di competenza (indipendentemente dalle categorie economiche V e XII) quei trasferimenti che per loro natura sono potenzialmente volti a produrre effetti socio economici. Per tale motivo non sono state considerate alcune voci quali ad esempio l'equo indennizzo o i rimborsi.

Nella tabella che segue, sono riportati i dati globali, secondo l'analisi economica semplificata.

Contributi			Mutui		
Funzionamento	Interventi	Investimenti	Quota capitale	Interessi	Tot.Gen
0	22.017.935.000	6.713.4666.294.000	258.177.952.000	756.679.330.000	7.750.341.511.000

Sulla base dell'analisi dei capitoli di bilancio sono di seguito indicati gli importi destinati alle diverse funzioni-obiettivo nonché i relativi destinatari.

1. Viabilità: per un totale di lire 5.215.414.814.000, di cui il 99,8%, è destinato all'Ente nazionale strade, con un importo per contributi di lire 5.050.997.048.000; più di 157 miliardi sono destinati ad ammortamento mutui contratti dell'Ente stesso. La rimanente somma è destinata ad enti locali.

2. Opere marittime: l'importo di lire 10.727.892.000 è destinato ad enti locali.

3. Difesa del suolo: l'importo di lire 43.080.724.000 è destinato ad enti autonomi e ad enti locali.

4. Edilizia scolastica: lire 36.850.472.000 sono destinati oltre che ad enti locali, direttamente ad istituti scolastici.

5. Edilizia abitativa: i trasferimenti per lire 14.552.031.000 sono destinati all'Istituto case popolari ed a cooperative edilizie; l'importo di lire 183.318.325.000 è la quota di rimborso mutui che lo Stato eroga a Comuni, privati, enti pubblici ed ancora all'Istituto case popolari. Si aggiunge che la somma di lire 6.795.668.000 (indicata nella voce interventi) è destinata ad enti vari e privati per ricostruzioni a seguito di calamità naturali.

6. Opere igieniche e sanitarie: interessano risorse finanziarie per lire 40.080.530.000 più lire 19.408.897.000 per quote ammortamento mutui; tali risorse sono destinate a comuni e altri enti locali.

7. Opere a tutela del patrimonio artistico: il totale assomma a lire 21.992.956.000; il 90,9% è destinato alla regione Umbria per la Rupe di Orvieto.

8. Opere pubbliche varie: per contributi ad enti locali lire 779.629.880.000 ai quali si aggiungono lire 950.000.000 per quote rimborso mutui.

9. Danni bellici: lire 3.344.099.000 sono trasferimenti per riparazione di danni bellici. Per la stessa voce nei capitoli 8230 - 9303 - 9310 è destinato l'importo di lire 44.535.553.000 comprensivo dei contributi da versare a privati.

Da tale analisi risulta che il 63,6% delle risorse finanziarie di competenza attribuite al Ministero hanno (sostanzialmente) natura di trasferimenti.

3.2.3.5 Analisi della spesa degli uffici periferici. Le assegnazioni agli uffici periferici del Ministero risultano pari a lire 324.882.213.000 di cui il 7% per spese di funzionamento; il 62,3% per spese di "edilizia" e il 31% per spese per "opere idrauliche". Va precisato che dato relativo al totale della spesa per gli uffici periferici è stato fornito dall'Amministrazione al netto degli oneri di personale.

Le spese di funzionamento (non sono in esse comprese le spese per stipendio e indennità) si sono maggiormente concentrate nelle sedi di: Venezia, 10,8%; Roma, 9,6%; Parma, 9%.

L'esame per funzioni obiettivo mostra che l'assegnazione periferica si distribuisce: per il 62% sulla funzione 3 *Difesa del suolo* (Opere idrauliche); il 31% sulla funzione 5 *Edilizia pubblica*; il 6,7% sulla funzione 8. *Servizi generali* (8.8 Spese periferiche); Esse rappresentano rispettivamente il 12,6 della risorse finanziarie globali relative alla funzione 8 *Servizi generali*; il 20,4% della funzione 3 *Difesa del suolo*; il 6,3% della funzione 5 *Edilizia pubblica*.

4. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti

4.1 L'assetto organizzativo del Ministero

In tema di riforma della struttura organizzativa del Dicastero, anche in relazione all'emanazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 - recante : "Delega al Governo per il

conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa” - appare oramai ineludibile, come più volte evidenziato nei precedenti referti al Parlamento, la razionalizzazione delle strutture per l'unificazione delle competenze ministeriali in materia di “assetto del territorio”, già prevista dalla legge n. 537 del 1993 e nella sostanza ribadita dall'art. 12 della citata legge n. 59 del 1997. In tale contesto sono da rafforzare, con valenza generale, le funzioni di pianificazione e di valutazione di compatibilità territoriale degli interventi infrastrutturali proprie del Ministero dei lavori pubblici.

In attuazione poi della norma contenuta nell'articolo 1, comma 4 lett. c) della citata legge n. 59/97, va ripensata la complessa e articolata architettura degli organi e delle strutture coinvolti nel processo attuativo e gestionale della legge per la difesa del suolo - che vede la compresenza di una pluralità di soggetti pubblici centrali e regionali - nonché l'ampiezza dei settori di attività che la legge ricomprende nel proprio raggio di azione. Tutto ciò, infatti, rende attualmente il sistema pletorico e di difficile gestione. A tale riguardo la norma citata prevede che, ai fini della individuazione dei compiti di “rilievo nazionale” per la difesa del suolo, il relativo schema di decreto legislativo dovrà essere predisposto previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

In particolare i Provveditorati alle opere pubbliche - anche in considerazione della realtà gestionale emersa dall'indagine intersettoriale sugli appalti di lavori⁴ e da alcune pronunce della Corte⁵ - avrebbero necessità di un potenziamento, tanto di uomini (riconsiderando gli organici, sotto il profilo dell'acquisizione di nuove professionalità, segnatamente di natura tecnica) che di mezzi⁶, ma anche di uno snellimento dell'iter dei procedimenti di assegnazione delle risorse finanziarie. Sarebbe all'uopo auspicabile che le assegnazioni dei fondi ai sensi della legge n. 908/60 - spesso decise in modo non tempestivo - fossero comprese nella direttiva generale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 29/93, per consentire il fisiologico avvio delle gestioni decentrate: in tal senso gli stessi Provveditorati alle OO.PP. potrebbero configurarsi, anche nella logica della

⁴ Su cui cfr. il capitolo “Attività contrattuale” della presente relazione.

⁵ a) Con deliberazione n. 144/96 del 5 novembre 1996, la Sezione del controllo si è pronunciata sull'attività gestionale posta in essere dal Provveditorato OO.PP. per le Marche per l'individuazione delle cause del “blocco” generalizzato di una serie di opere pubbliche (Nuova Casa circondariale di Ancona; Caserma dei carabinieri di Castelfidardo; Complesso da destinare a Sezione di polizia stradale e a Commissariato di polizia di Fabriano (Ancona); sede del Nucleo di polizia tributaria di Ancona. Pur tenendo conto delle negative ripercussioni sulla gestione derivanti dalle ricorrenti disposizioni legislative in materia di blocco degli impegni e delle condizioni di copertura degli organici del Provveditorato, la Sezione del controllo ha valutato negativamente la gestione delle quattro opere realizzate sotto i profili dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia.

b) Con deliberazione n. 134/96 dell'8 ottobre 1996, la Sezione del controllo ha reso pronuncia in ordine all'attività di gestione posta in essere da parte del Provveditorato OO.PP. per il Friuli-Venezia Giulia. La Sezione ha in particolare evidenziato che l'attività di programmazione del Provveditorato ha subito un rilevante rallentamento con pregiudizievoli riflessi sulla gestione in considerazione dei ritardi con cui il programma elaborato dall'Ufficio periferico è stato approvato dal Ministero. Ciò ha altresì comportato rallentamenti anche nella messa a disposizione dei fondi e quindi nella stessa attività gestionale del Provveditorato. Ne è derivato che la gestione operativa del Provveditorato ha fatto registrare, a fronte di assegnazioni in conto competenza pari a lire 17,9 mld., impegni pari a lire 2,3 mld. (poco più del 13%) dell'ammontare delle risorse disponibili. E' inoltre emerso che l'originaria programmazione dell'attività del Provveditorato ha subito modifiche per rimodulazione dei flussi finanziari da parte del Ministero: sono stati stornati, nel corso dell'esercizio finanziario, i fondi per l'esecuzione di talune opere o di taluni lotti con conseguenti riduzioni o aumenti dei relativi stanziamenti; ciò ha comportato incertezze e ritardi nell'esecuzione delle opere.

⁶ Specie a seguito della deliberazione della Corte dei conti n. 87/96 resa nell'adunanza del 28 maggio 1996, con la quale sono state riconosciute conformi a legge convenzioni stipulate dal Provveditorato regionale per le opere pubbliche per l'Abruzzo con la Regione Abruzzo con l'Università degli studi dell'Aquila e con il Comune di Pescara che attribuivano al predetto Provveditorato le funzioni di stazione appaltante per la realizzazione delle varie opere, con ciò accentuandone il ruolo istituzionale anche sul piano della regolarità e trasparenza dell'azione amministrativa.

riforma del bilancio di cui alla legge 3 aprile 1997, n. 94, quali disarticolazioni delle unità previsionali di base.

Tali indicazioni, già evidenziate nelle deliberazioni n. 66/96 e n. 87/96 della Sezione del controllo, appaiono funzionali ad una radicale riconsiderazione dell'organizzazione dei Provveditorati stessi, in modo da garantire il puntuale assolvimento delle funzioni, segnatamente di quelle tuttora prioritariamente affidate all'Amministrazione in materia di programmazione e progettazione delle opere da eseguire.

Inoltre, sulla base dell'art. 3, comma 1, lett. d) della legge n. 59 del 1997, si delinea un nuovo rapporto (eventualmente anche sul piano istituzionale) dei Provveditorati alle opere pubbliche con le realtà locali e con gli enti territoriali, nell'ottica di una più stretta collaborazione e del necessario ausilio tecnico-amministrativo per la gestione la realizzazione di opere pubbliche ricadenti nei rispettivi ambiti territoriali.

In ordine all'attività gestionale del Ministero, non può non rilevarsi il grave ritardo accumulato nell'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993 (cfr. *infra* paragrafo 3.2).

Problemi di inefficienza gestionale sono peraltro da ricondurre alla mancata copertura di posti di funzione dirigenziale generale, quali la Direzione generale del personale (circa otto mesi) e la Direzione generale della Difesa del suolo (circa quattordici mesi).

La complessiva situazione organizzativa ha risentito anche dell'incertezza dell'entità delle risorse disponibili, dovuta ai reiterati provvedimenti legislativi di blocco degli impegni nell'ambito della politica di contenimento del deficit di bilancio; un ulteriore appesantimento deriva dalle procedure di deroga (di competenza della Presidenza del Consiglio) e di reiscrizione di risorse finanziarie perente (di competenza del Ministero del tesoro) che si ripercuotono negativamente sull'attuazione dei programmi di spesa, particolarmente complessi in materia di opere pubbliche.

Le misure di contenimento degli impegni, pur comprensibili nel quadro generale delle politiche di rientro, influenzano - come nel caso dei lavori pubblici - la composizione delle spese pubbliche, incidendo in modo più marcato sugli investimenti. In proposito, è necessario attirare l'attenzione sulle conseguenze negative di questo mutamento di composizione della spesa - almeno nel medio periodo - in termini di sviluppo economico e di dotazioni infrastrutturali.

Ciò favorisce la formazione di ingenti residui di stanziamento (ed in proposito i risultati contabili relativi all'esercizio, come evidenziato *sub* paragrafo 2, permangono sui livelli insoddisfacenti dello scorso esercizio); il dilatarsi della perenzione amministrativa e le laboriose procedure di reiscrizione dei fondi di bilancio possono inoltre produrre maggiori oneri in termini di interessi per ritardo nei pagamenti.

In tale prospettiva ed anche in quella di una più razionale attività di programmazione della spesa, va accolta con favore la disposizione di cui all'art. 3, comma 2 della legge n. 94/97 - più volte auspicata dalla Corte - che amplia il periodo di conservazione dei residui in conto capitale da 1 a 3 anni. Tale modifica appare tanto più utile nel settore dei lavori pubblici, dove le procedure contrattuali ad evidenza pubblica assai di rado consentono l'assunzione di impegni formali nell'arco di un esercizio finanziario.

4.2 Direttive e programmi

4.2.1 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Il Ministro dei lavori pubblici, in data 2 febbraio 1996, ha emanato la direttiva generale di cui all'art. 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 che, in coerenza con l'intervenuta separazione tra compiti di direzione politica e quelli di gestione amministrativa, prevede (seppure in modo non ancora pienamente soddisfacente) la fissazione, da parte del Ministro di obiettivi programmi e priorità e, contestualmente, l'attribuzione ai dirigenti di quote parti del bilancio dell'amministrazione, commisurate alle risorse finanziarie ed ai correlati obiettivi e programmi da realizzare nel corso dell'anno.

Per l'esercizio 1997, sono state emanate otto distinte direttive, nelle date del 17 e del 20 febbraio, destinate ad individuare gli obiettivi e i programmi dell'azione amministrativa di altrettanti uffici di livello dirigenziale generale. E' però da criticare la mancanza di una direttiva generale del Ministro che dovrebbe porsi come quadro di riferimento e volta a definire la politica dei lavori pubblici e dell'assetto del territorio.

L'applicazione - sia pure ancora imperfetta - della normativa citata contribuisce alla razionalizzazione dell'attività gestionale del Ministero: il disegno complessivo della riforma introdotta con il decreto legislativo n. 29 del 1993 aspetta però il necessario completamento con la piena operatività del Servizio di controllo interno, il cui regolamento è stato recentemente approvato con d.m. del 26 marzo 1997.

E' tuttora sospesa (dalla legge n. 216/95) l'operatività dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e dell'Osservatorio (per i motivi indicati al paragrafo 2.1), organismi che dovrebbero garantire maggiore trasparenza e correttezza nel delicato comparto dei pubblici appalti.

4.2.2 Rideterminazione delle dotazioni organiche del Ministero dei lavori pubblici. Con d.P.C.M. 19 aprile 1996, previa rilevazione dei carichi di lavoro, sono state rideterminate le dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del personale del Ministero dei lavori pubblici.

La dotazione organica prevede n. 213 posti per i dirigenti (-0,4% rispetto alla dotazione provvisoriamente rideterminata ai sensi dell'art. 3 legge n. 537 del 1993) e n. 5.205 per le qualifiche funzionali (-3,7%). Il numero di 9 dirigenti generali livello C permane immutato. Per la nona, l'ottava, la sesta e la terza qualifica si registra un aumento rispettivamente del 37% (+48 posti), del 45,1% (+130 posti), del 4,8% (+42) e del 9,1% (+15). Per la settima, la quinta e la quarta si registra, rispettivamente, una diminuzione pari al: 4,9% (-64); 9,8% (-119); 115,7% (-222).

La rideterminazione della dotazione organica ha comportato una riduzione percentuale del 16,2% per la sede centrale e del 10% per quelle periferiche.

Nell'ambito delle sedi periferiche si registrano incrementi di dotazione organica pari al 70,3% per il Magistrato per il Po (Parma); del 35,2% per il Provveditorato OO.PP. di Milano; del 20% per il Magistrato alla Acque (Venezia); le più rilevanti riduzioni sono pari al 37,3% per il Provveditorato OO.PP. di Campobasso; di circa il 22% per i Provveditorati OO.PP. di Napoli e di Palermo; per l'Ufficio del Genio civile per opere marittime di Bari la riduzione è stata pari al 58,6%.

Il 24,2% del totale generale del personale costituisce la dotazione organica della sede centrale, presso la quale è concentrato il 50% del personale dirigenziale.

Detta rideterminazione della pianta organica dell'Amministrazione, secondo dati forniti dal Dipartimento per la funzione pubblica, ha comportato sulla dotazione organica provvisoria al 31 agosto 1993 minori oneri pari a complessivi 26,9 mld., con punte pari a lire 6,7 mld. per la quarta qualifica 5,3 mld. per la settima e lire 5 mld. per la quinta.

4.2.3 Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici⁷, oggetto di rilevanti modifiche ai sensi dell'art. 6 della legge n. 109/94 modificata dalla legge n.

⁷ Istituito con regie patenti il 14 marzo 1816 con l'originaria denominazione di "Consiglio di ponti, acque, sarde e selve", dopo la determinazione reale del 3 maggio 1816 che istituiva un Congresso permanente con compiti consultivi sui progetti di opere pubbliche, fu inquadrato nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici, Agricoltura e Commercio (da cui derivò poi il Ministero dei lavori pubblici) costituito, con lettere patenti, il 7 dicembre 1847. Con legge 20 novembre 1859, n. 3574 il Congresso fu trasformato in "Consiglio superiore dei lavori pubblici", presieduto dal Ministro e composto da ispettori del Genio civile. Del Consiglio superiore si occuparono anche il R.D. 6 giugno 1863, la legge 5 luglio 1882, n. 874, la legge 9 luglio 1908, n. 403, D.Lgt. 20 novembre 1916, n. 1664, R.D. 31 dicembre 1922, n. 1809, R.d.l. 28 agosto 1924, n. 1395, legge 1 giugno 1931, n. 678, legge 18