

216/95, ha visto confermato il suo ruolo di "massimo organo tecnico consultivo dello Stato". Il Consiglio superiore rende il parere obbligatorio sui progetti definitivi di lavori pubblici, il cui valore superi i 25 milioni di ECU (prima il limite era fissato a 100 milioni di ECU) di competenza statale o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, nonché, a richiesta, sui progetti di altre amministrazioni pubbliche⁸. La configurazione del Consiglio si avvicina, tranne che per l'autonomia finanziaria, al modello organizzatorio delle Autorità amministrative indipendenti. Nei precedenti referti la Corte ha avuto modo di osservare come maggiormente coerente al disegno di ridefinizione degli organi preposti alla difesa del suolo sarebbe il ritorno dei Servizi tecnici nazionali nell'ambito del Consiglio superiore medesimo.

Tale prospettiva è confortata dal disegno riformatore della Presidenza del Consiglio, contenuto nella recente legge n. 59/97 la quale riconduce tale Organismo alle sue peculiari attribuzioni di coordinamento e di indirizzo della Pubblica Amministrazione, restituendo le strutture di carattere operativo, in prosieguo di tempo affluite in modo non razionale presso la Presidenza del Consiglio, ai rispettivi settori di appartenenza (cfr. anche paragrafo n. 4.3.2).

Ora, nel contesto dell'attuazione delle deleghe legislative previste - anche in materia di difesa del suolo - dalla legge n. 59/1997, il Consiglio superiore potrebbe acquistare un ruolo centrale, oltre che quale massimo organo di consulenza tecnico-amministrativa di settore anche quale soggetto formatore di personale tecnico dello Stato.

4.3 Gestione del personale

4.3.1 La dirigenza. Sulla base della dotazione organica rideterminata con il d.P.C.M. 19 aprile 1996 su un totale di 213 dirigenti, circa il 50% è collocato nella sede centrale. I dirigenti generali sono: di livello B n. 1 e di livello C n. 34. I dirigenti sono 179. Appartiene al profilo professionale dei dirigenti tecnici il 54% della dotazione organica.

Risulta che attualmente i posti di dirigenti generali privi di titolare sono n. 7 (di cui soltanto 3 coperti da reggenti). Al riguardo si rileva che il posto di dirigente generale degli affari generali e del personale è rimasto privo di titolare dal 9 settembre 1996 al 12 maggio 1997; anche il posto di titolare della Direzione generale della difesa del suolo è stato coperto da un reggente per circa 14 mesi.

In totale i posti di dirigente tecnico non coperti risultano pari a n. 40, di cui 14 privi di titolare, 17 coperti interinalmente e n. 9 mediante reggenze.

I posti di dirigente amministrativo non coperti risultano pari n. 19, di cui 9 privi di titolare, n. 4 coperti interinalmente e n. 6 mediante reggenze.

Il primo contratto relativo al personale con qualifica dirigenziale (pubblicato nel supplemento ordinario G.U. n. 17 del 22 gennaio 1997) ha disciplinato il principio della graduazione delle funzioni dirigenziali e delle connesse responsabilità, cui è ricollegata l'indennità di posizione (cfr. artt. 33, 36-38). Tale graduazione (che andrebbe correlata con la rideterminazione degli uffici dirigenziali ex artt. 6 e 31 d.lgs. n. 29 del 1993 e non ancora realizzata) dovrebbe essere definita entro il giugno 1997 (cfr. art. 3, comma 1 della parte economica del contratto). Accanto all'indennità di posizione, il predetto contratto ha istituito l'indennità di risultato (cfr. artt. 33, 36 e 40).

Con deliberazione n. 173 del 12 dicembre 1996, riguardante la gestione del personale con qualifica dirigenziale del Ministero dei lavori pubblici per l'anno 1995, la Sezione del controllo ha ordinato l'integrazione dell'istruttoria, mediante l'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi in merito alla situazione degli uffici di funzione dirigenziale e a quella dei dipendenti dell'ex

ottobre 1942, n. 1460, legge 20 aprile 1952, n. 524, d.P.R. 30 giugno 1955, n. 1534, legge 29 novembre 1957, n. 1208, legge 23 marzo 1964, n. 134, legge n. 64 del 1974; da ultimo si occupata del Consiglio superiore dei lavori pubblici la legge 109/94 modificata con legge n. 216/95.

⁸ Cfr. pag 369 della *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994* capitolo: *L'attività contrattuale* vol I.

Agensud, che sono stati inquadrati nel Ministero dei lavori pubblici con funzioni dirigenziali. Tale supplemento di istruttoria è stato recentemente completato e la relativa documentazione è stata rimessa all'organo collegiale per la definitiva pronuncia.

4.3.2 Personale in servizio e vacanze di organico - I livelli. Per i livelli, le disponibilità dei posti attualmente non coperti, con riferimento ai posti in organico è la seguente:

Livelli	Organico	Presenze	Sopran.	Comandati Ruolo	Comandati sopran.	Fuori ruolo	Concorsi	Mobilità	Disponibilità
Nono	177	114	43	3	1	0	0	0	63
Ottavo	418	272	66	8	1	0	0	6	140
Settimo	1242	1107	63	51	1	4	0	57	70
Sesto	912	705	78	28	0	3	0	19	175
Quinto	1093	895	45	24	0	4	0	43	151
Quarto	1184	733	28	14	0	2	0	90	353
Terzo	179	124	11	2	0	1	0	5	49
Secondo		7							-7
TOTALE	5205	3957	334	130	3	14	0	220	994

Il totale delle "disponibilità" di personale (ultima colonna) va ridotto delle unità soprannumerarie.

4.3.3 I "corpi tecnici". Come evidenziato nel paragrafo che precede, in totale, su 110 posti in organico, i posti da dirigente tecnico non coperti risultano pari a 40 (di cui 14 privi di titolare, 17 coperti solo internamente e 6 reggenze).

Per quanto riguarda i livelli, la situazione è la seguente:

LIVELLI	Organico	Vacanze
Ottava qualifica funzionale		
Ingegnere direttore	214	72
Sesta qualifica funzionale		
Assistente tecnico	489	81
Quinta qualifica funzionale		
Ufficiale idraulico	143	46
Addetto a personal computer	60	24
Quarta qualifica		
Sorvegliante idraulico	529	213

La grave situazione di mancanza di copertura dei posti di carattere tecnico previsti in organico costituisce uno dei principali fattori di debolezza dell'Amministrazione nello svolgimento delle funzioni di natura tecnica tra cui quelle di progettazione attribuite dalla legge al Ministero.

Secondo i dati forniti dal Ministero, la mancata copertura degli organici è più marcata al nord che al sud.

Preoccupanti sono le carenze relative al ruolo dei sorveglianti idraulici, cui è affidato il compito di vigilanza degli argini, segnatamente in occasione di alluvioni, sempre più frequenti nel nostro Paese, e di controllo *in loco* dell'abusivismo, specie quello relativo all'estrazione degli inerti dell'alveo dei corsi d'acqua.

Nell'ambito del presente paragrafo si riferisce anche a proposito della situazione del personale tecnico del Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali. La Corte, nei precedenti referti ha avuto modo di auspicare una più appropriata collocazione dei Servizi tecnici nazionali nell'ambito del Consiglio superiore dei lavori pubblici (cfr. paragrafo n. 4.2.3). Tale collocazione istituzionale tende a valorizzare il ruolo dei Servizi per fornire al Governo il necessario supporto

tecnico nell'esercizio delle funzioni di regolazione e di programmazione di livello statale in materia di territorio, ambiente e protezione civile.

Come evidenziato nella tabella che segue a fronte di 359 unità di ruolo, il Dipartimento si avvale di 109 unità in posizione di comando, 83 fuori ruolo *ex lege* n. 584/94, 22 contrattisti e 32 appartenenti al ruolo della presidenza del Consiglio dei Ministri, per un totale di 246 unità (oltre il 40% del personale in servizio) non appartenenti ai ruoli. Si tratta per la maggior parte di tecnici dotati di professionalità specifica. Tale aspetto è particolarmente rilevante per il personale appartenenti ad enti quali ENEA, CNR e ANPA. Sarebbe pertanto funzionale al buon andamento dei Servizi tecnici non disperdere tale patrimonio di professionalità, agevolando l'opzione per il definitivo inquadramento nei ruoli della struttura statale di detto personale, per consentirne il pieno svolgimento dei compiti istituzionali.

La problematica relativa ad una complessiva riconsiderazione della situazione del personale attende anche la soluzione della questione connessa all'attribuzione delle funzioni dirigenziali segnatamente per i funzionari titolari o reggenti degli Uffici periferici del Servizio dighe, per i quali, tra l'altro, permane non ancora definitivamente conclusa l'individuazione delle sedi ove localizzare i predetti Uffici.

		Ruolo tab A	Ruolo tab. B,C,D,E.	Com. tab A	F.Ruolo L584/94	Contrattisti L584/94	Ruolo PCM	TOTALI
Dipart.	Dir. gen.						1	1
	Dirigenti	4					2	6
	IX-VI	45	16	19	24	2	11	117
	V-III	21		17	2		8	
	TOTALE	70	16	36	26	2	22	172

		Ruolo tab A	Ruolo tab. B,C,D,E.	Com. tab A	F.Ruolo L584/94	Contrattisti L584/94	Ruolo PCM	TOTALI
S.geologico	Dir. gen.		1					1
	Dirigenti		5					5
	IX-VI	1	59		3			63
	V-III	7		8	1		1	17
	TOTALE	8	65	8	4		1	86

		Ruolo tab A	Ruolo tab. B,C,D,E.	Com. tab A	F.Ruolo L584/94	Contrattisti L584/94	Ruolo PCM	TOTALI
S. Idrograf.	Dir. gen.		1					1
	Dirigenti		13					13
	IX-VI	15	43	25	12	2	4	101
	V-III	52		16	2		3	73
	TOTALE	67	57	41	14	2	7	188

		Ruolo tab A	Ruolo tab. B,C,D,E.	Com. tab A	F.Ruolo L584/94	Contrattisti L584/94	Ruolo PCM	TOTALI
S. Dighe	Dir. gen.		1					1
	Dirigenti		10		2			12
	IX-VI	5	16	10	25	11	1	68
	V-III	13		4			1	18
	TOTALE	18	27	14	27	11	2	99

		Ruolo tab A	Ruolo tab. B,C,D,E	Com. tab A	F.Ruolo L584/94	Contrattisti L584/94	Ruolo PCM	TOTALI
S. Sismico	Dir. gen.		1					1
	Dirigenti							0
	IX-VI	1	20	7	12	7		47
	V-III	8		3			1	12
	TOTALE	9	21	10	12	7	1	60

TOTALE GENERALE	172	186	109	83	22	32	605
-----------------	-----	-----	-----	----	----	----	-----

E' necessario sottolineare l'urgenza di un ampio e tempestivo potenziamento delle capacità professionali dei c.d "corpi tecnici" dell'Amministrazione senza il quale sono destinate a perpetuarsi le debolezze del sistema di programmazione e progettazione da cui scaturiscono disfunzioni (quali il ricorso all'esterno attraverso lo strumento concessorio - cfr. deliberazione n. 43/97) e patologie gravi nelle fasi di esecuzione e realizzazione delle opere da parte dei contraenti privati.

Le carenze di professionalità tecniche sono particolarmente rilevanti anche presso i Provveditorati alle opere pubbliche: il Provveditorato per la Liguria ha affidato all'esterno il 100% delle progettazioni; il Provveditorato per l'Abruzzo negli anni ottanta e fino ai primi anni del 1990 ha fatto sistematico ricorso all'istituto della concessione; il Provveditorato per la Campania ha definito inadeguate le progettazioni interne, le quali non sarebbero state precedute dalle necessarie indagini⁹.

5 Attività contrattuale¹⁰

5.1 Attività contrattuale nel settore dei lavori pubblici

In sede di indagine intersettoriale sugli appalti di lavori pubblici per il 1994, esaminata nell'adunanza del 5 maggio 1997 dalla Sezione del controllo, sono stati, tra l'altro, elaborati in modo sistematico i dati acquisti presso le Amministrazioni dello Stato. Per il Ministero dei lavori pubblici si espongono di seguito i dati più significativi:

Prospetto commesse globalmente affidate ripartito secondo le procedure di affidamento

	Tot. affida.ti	Tot. cottimi fid.	Tot. appalti	Tot. conce.ni	Soc. part.pubb.	Sup. 5 mil. ecu
Totale	1.633.746.526.091	421.750.173.228	823.760.036.678	384.486.242.985	3.749.976.000	463.689.152.163
% su tot. Affidamen ti Amm.ne		25,81%	50,42%	23,53%	0,23%	28,38%
% su tot. Generale Amm.ni	61,26%	64,29%	84,86%	38,22%	10,95%	87,03%

Prospetto spesa per contratti appalto, ripartita secondo procedure affidamento utilizzate

	Appalti	Pubb.incanti	Lic.priv.te	Tratt.ve pri.te	App.to con.so	5 mila ecu
Tot.Amm.ne	823.760.036.678 50,43% su tot.aff.ti	4.215.300.412	522.676.802.053	281.619.259.252	15.248.574.961	263.872.405.090
% tot.Amm.ne		0,51%	63,45%	34,19%	1,85%	32,28%

⁹ Cfr. il capitolo: *Attività contrattuale*, paragrafo 6, vol. I della presente Relazione.

¹⁰ I dati relativi al 1996 pervenuti in modo non sufficientemente attendibile ed omogeneo sono in corso di elaborazione.

Prospetto spese gestite in deroga procedure concorsuali e percentuale incidenza totale

	Tot. aff.ti (al netto aff.ti mediante acc.di programma e soc.parl.pubb.ca)	Deroga proc.gara (cottimi+trattative priv.te+concess.ni al netto lic.piv.ta)	rapporto%
Tot.Amm.ne	1.629.996.550.091	1.075.797.038.524	66%
%su tot.Amm.ni	61,91%	55,18%	

Per il 1995 (i dati 1996 sono ancora incompleti), dati omogenei sono stati forniti dall'Amministrazione per l'Ispettorato generale contratti e per gli uffici periferici genio civile delle opere marittime ed alcune Autorità portuali.

Per l'Ispettorato generale contratti risultano essere stati stipulati contratti per un totale di lire 17.173.000.000. I singoli contratti sono risultati d'importo inferiore alla soglia comunitaria.

Gli affidamenti sono avvenuti: mediante pubblico incanto per lire 138.000.000 (contratti relativi alla pulizia delle aree portuali); mediante licitazione privata per lire 17.035.000.000.

Si è sempre proceduto alla pubblicazione dei bandi di gara dopo l'acquisizione del verbale di verifica dei luoghi ex art. 5 R.D. n. 350/1895, da parte del competente Ufficio del Genio civile opere marittime.

Per tutti i bandi di gara non è stata adottata la pubblicità prevista dal d.lgs. n. 406/91 e dalla Direttiva 93/37.

Il criterio di aggiudicazione adottato dalla Direzione è stato quello indicato nell'art. 29, comma 3, d.lgs. n. 406/91, per la totalità dell'importo degli appalti, pari a lire 17.173.000.000.

Gli Uffici periferici Genio civile opere marittime ed Autorità portuali hanno stipulato cottimi fiduciari per un importo complessivo di lire 17.185.112.698, tutti d'importo inferiore alla soglia comunitaria.

Le Autorità portuali hanno stipulato contratti d'appalto per un importo pari a lire 1.953.274.545, tutti di valore inferiore alla soglia comunitaria.

In relazione alla modalità di affidamento dei lavori dai dati, si desume quanto segue:

Cottimi fiduciari attribuiti senza gara informale per un importo pari a lire 4.357.367.749; cottimi fiduciari attribuiti con gara informale per un importo pari a lire 12.827.744.949; appalti affidati mediante licitazione privata per un importo di lire 1.685.567.249; appalti affidati mediante trattativa privata per lire 267.707.296.

5.2 Attività contrattuale nel settore degli appalti di servizi

I dati più significativi sono stati raccolti dagli Uffici periferici delle opere marittime e dalle Autorità portuali: appalti di manutenzione e servizi per un importo di lire 5.262.510.497; appalti di sperimentazione tecnica ed analisi per un importo di lire 20.5234.456; appalti di pulizia per un importo pari a lire 690.741.739; appalti informatici ed affini per un importo di lire 55.069.650; appalti di ricerca e sviluppo per un importo di lire 779.310.337. Più in particolare, per le singole tipologie di contratti: a) appalti di manutenzione e riparazione: cottimi fiduciari per lire 1.916.544.717; gare ufficiose per lire 882.739.760; trattative private per lire 1.101.904.164; affidamento a società a partecipazione pubblica per lire 112.773.000; non indicate le modalità di aggiudicazione per lire 567.867.123; b) appalti di servizi informatici: trattative private per lire 42.137.500; non indicate le modalità di aggiudicazione per lire 12.932.150; c) appalti per servizi di ricerca e sviluppo: gara ufficiosa per lire 70.310.337; trattative private per lire 9.000.000; d) appalti per servizi di architettura: trattative private per lire 118.083.896; non indicate le modalità per lire 87.150.566; e) appalti per servizi di pulizia: gara ufficiosa per lire 675.861.739; licitazione privata per lire 14.880.000; f) appalti per servizi pubblicitari per lire 7.830.414.

5.3 Attività contrattuale nel settore delle forniture

Per il 1995, i dati più significativi acquisti dall'Amministrazione, anche se incompleti, riguardano i contratti della tipologia indicata stipulati dagli uffici periferici genio civile delle opere marittime e da talune Autorità portuali (Ravenna e La Spezia).

Contratti di fornitura relativi all'acquisto di prodotti, somma totale lire 1.120.542.808, di cui lire 840.668.808 stipulate solo dagli Uffici periferici.

Contratti di somministrazione per un importo totale pari a lire 358.395.027 tutti d'importo inferiore alla soglia comunitaria.

Le modalità di aggiudicazione sono state le seguenti:

1) assimilabili alla gara: acquisti di prodotti per lire 479.927.003; somministrazione per lire 12.852.000; 2) procedure in economia: per somministrazioni lire 58.130.027; acquisti di prodotti per lire 30.533.625; 3) trattativa privata: per acquisto di prodotti lire 385.082.180; somministrazioni per lire 150.000.000.

6. Analisi della gestione per centri di responsabilità

6.1 Attività della Direzione Generale della Difesa del suolo

La Direzione Generale cura, direttamente o in collaborazione con gli organi decentrati dell'Amministrazione e con le Autorità di bacino l'applicazione del Testo Unico sulle acque n. 1775 del 1933, l'attuazione della legge 18 maggio 1989, n. 183, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 e della legge 5 gennaio 1994, n. 37. La Direzione gestisce, tra gli altri, i capitoli di bilancio relativi agli interventi nel settore della difesa del suolo, i capitoli per la salvaguardia di Venezia non in gestione diretta del Magistrato alle acque, il finanziamento per la realizzazione e la manutenzione delle opere idrauliche e la concessione di contributi per opere idrauliche e di difesa del suolo, nonché il capitolo relativo al funzionamento del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche di cui all'art. 21 della legge n. 36/94. Nelle predette materie la Direzione segue le iniziative di competenza delle regioni, verificandone l'attività stessa ai fini dell'indirizzo tecnico ed istituzionale.

Il ritardo complessivo nell'affermazione dei principi e degli istituti della legge n. 183/89 e della legge n. 36/94 è dovuto principalmente alla ridondanza delle procedure approvative dei piani di bacino, alla lunghezza dell'iter di attuazione delle deliberazioni dello stesso Comitato dei ministri, al debole raccordo tra attribuzioni statali e regionali. La delega alle regioni è stata attribuita prevedendo procedimenti di controllo deboli e farraginosi e senza strumenti pratici di raccordo con la preesistente legislazione in materia di acque, che dispone di istituti e procedure proprie, necessariamente da armonizzare, seppure in prospettiva, con gli ordinamenti sopravvenuti.

Dopo l'atto di indirizzo emanato dal Governo nel marzo 1990, nel corso del 1996 sono stati emanati due atti di coordinamento e indirizzo di rilevante portata: la definizione dei criteri per la redazione dei piani di bacino (d.P.R. 18 luglio 1995, in G.U. 10 gennaio 1996, n. 7); le direttive, le norme regolamentari nonché i criteri e gli indirizzi per l'attuazione della legge sulle risorse idriche (d.P.C.M. 4 marzo 1996, in G.U. 14 marzo 1996, n. 62, suppl. ord. n. 47).

Il percorso operativo di attuazione delle riforme potrebbe ora finalmente avviarsi. Permangono tuttavia asimmetrie tra l'impostazione delle due citate leggi all'origine del ritardo finora accumulato: mentre la legge n. 183/89 attribuisce alle Autorità di bacino i compiti di programmazione (tra cui l'uso delle risorse idriche), la legge "Galli" li affida alle regioni e agli enti locali (artt. 8 e 9 legge n. 36/94) che, sottoponendo il progetto alle Autorità di bacino¹¹, sono chiamati a delimitare, con riferimento ai bacini idrografici di rilievo nazionale, gli "ambiti territoriali ottimali" entro cui viene poi organizzato il servizio idrico integrato a cura dei comuni e delle province interessate (per garantire la gestione secondo criteri di efficienza, efficacia ed

¹¹ Rimanendo peraltro ambiguo se la determinazione dell'Autorità di bacino abbia natura decisionale ovvero solo consultiva.

economicità). In materia di servizio idrico permangono, dunque, una non chiara correlazione tra “piani di bacino” e “ambiti territoriali ottimali” previsti dalle leggi citate.

Occasione per una razionalizzazione della complessiva disciplina di settore viene ora offerta dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 recante “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, che all’art. 1, comma 4, lett. c) esclude dal “conferimento” alle regioni i compiti di rilievo nazionale per la difesa del suolo, prevedendo l’emanazione di decreti legislativi ai fini della individuazione dei compiti di rilievo nazionale in detta materia.

6.1.1 Organizzazione della direzione. L’insediamento dell’attuale Direttore generale (avvenuto il 20 novembre 1996) ha fatto seguito ad un periodo, protrattosi per oltre un anno, di incertezza dovuto alla prolungata carenza (14 mesi) della figura del titolare.

Rispetto ai 12 dirigenti previsti nel 1990 ne sono in servizio solo 6.

La Direzione generale dispone attualmente di 95 unità di personale rispetto alle 170 previste in organico.

Il personale in servizio è per il 71% di qualifica amministrativa e per il 66% di qualifica pari o inferiore alla VI.

Nell’intera Direzione generale prestano servizio n. 2 ingegneri, uno statistico, nessun laureato in scienze geologiche, naturali e nessun informatico.

Il dato è eclatante e manifesta la grave debolezza del personale tecnico del Ministero, pur di fronte all’importanza e alla delicatezza delle funzioni attribuite alla Direzione generale della difesa del suolo.

La legge n. 36/94 sulle risorse idriche ha previsto l’istituzione di due uffici dirigenziali (Segreteria tecnica del Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche e osservatorio dei servizi idrici), attualmente affidati *ad interim*, con ordini di servizio.

In ordine al conseguimento degli obiettivi di cui alla citata legge n. 36/94, l’attività della Direzione potrebbe giovare delle prestazioni della SOGESID S.p.A., controllata dal Ministero del tesoro e costituita ai sensi dell’art. 10, comma 2, e dell’art. 19 del decreto legislativo n. 96/93. La società in questione ha come precipuo compito (art. 10, comma 1, decreto legislativo n. 96/93) la realizzazione degli interventi riguardanti opere infrastrutturali idriche, di adduzione, distribuzione, depurazione nonché di opere fognarie nelle aree del Mezzogiorno.

Le disposizioni contenute nell’art. 10 della legge n. 341/95 espressamente prevedono che il Ministero dei lavori pubblici - per quanto attiene alle funzioni di istruttoria, supporto tecnico, organizzazione e monitoraggio e per la realizzazione degli interventi nel settore dell’approvvigionamento idrico e del servizio integrato di acquedotti e fognature da realizzarsi in linea con i principi dei cui alla legge n. 36/94 e finanziati attraverso il Q.C.S. - possa avvalersi della SOGESID. Va peraltro precisato che la gestione degli interventi assegnati al Ministero per effetto del d.lgs. n. 96 del 1993, è affidata alla Direzione generale dell’edilizia statale in luogo della Direzione generale della difesa del suolo senza che in tal senso emergano persuasive motivazioni (cfr. paragrafo n. 6.4).

6.1.2 Attuazione legge 18 maggio 1989, n. 183. La legge 18 maggio 1989, n. 183 ha ripartito il territorio nazionale in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale comprendenti anche tratti di costa corrispondenti alle foci. Per ognuno di essi è prevista la redazione di un piano di bacino, quale strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo, mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d’uso finalizzate alla

conservazione, alla difesa ed alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque¹².

La tabella che segue mostra, nell'arco temporale 1991-1996, lo stato di attuazione degli interventi di cui all'art 31 legge n. 183/89.

	FINANZIAMENTO EROGATO			IMPORTO INTERVENTI APPALTI			IMPORTO AVANZAMENTO VALORI		
	BAC. NAZ.	BAC. REG.	BAC. INT.	BAC. NAZ.	BAC. REG. INT.	BAC. INT.	BAC. NAZ.	BAC. REG. INT.	BAC. INT.
1991	437.678	407.094	60.674	272.575	206.307	46.059	135.445	98.118	16.151
1992	48.425	37.507	2.101	27.707	9.000	46.059	6.549	3.295	27
1993	149.684	95.347	16.420	29.194	14.111	3.872	9.421	6.112	36
1994	79.727	55.567	8.092	17.484	7.647	944	2.097	3.628	30
1995	154.816	105.575	15.272	6.766	1.192	2.420	2.904	569	59
1996	79.072	40.309	9.170	259	500	159	0	0	0
TOT	949.402	745.399	111.729	353.985	238.757	56.389	156.416	111.722	16.303

Il rapporto percentuale tra l'importo degli interventi appaltati e finanziamento erogato si attesta su livelli contenuti: rispettivamente per i bacini nazionali, regionali ed interregionali pari al 37,3%; 31,9%; 50,4%.

Il rapporto percentuale tra l'importo avanzamento lavori e il finanziamento erogato è ancora più ridotto, pari al: 16,4%; 14,8%; 14,4%.

¹² Il compito di adottare il piano di bacino e di controllarne l'attuazione è demandato alle Autorità di bacino articolate in un Comitato Istituzionale (livello politico), in un Comitato Tecnico ed in una Segreteria tecnico - operativa. Il Comitato Istituzionale non è previsto per le Autorità di bacino di rilievo regionale. Il Presidente del Comitato Istituzionale nei bacini di rilievo nazionale è il Ministro dei lavori pubblici e, per le materie di competenza, quello dell'ambiente. Nei bacini nazionali il Segretario generale costituisce il punto di riferimento organizzativo ed operativo dell'attuazione delle delibere del Comitato istituzionale.

Con la legge citata è stato disposto il trasferimento alle regioni di tutte le funzioni operative nel settore idraulico, di programmazione e pianificazione riferite ai corsi d'acqua compresi nei bacini regionali e interregionali nei quali il Ministero dei lavori pubblici ha perso ogni competenza ad eccezione del potere di direttiva esercitato tramite il Comitato dei Ministri (previsto dall'art. 4 della legge n. 183/89), delle concessioni di grande derivazione d'acqua e di altri poteri. Il Ministero mantiene nei bacini nazionali, invece, le proprie attribuzioni che vengono esercitate dagli specifici uffici del Magistrato alle Acque di Venezia, del Magistrato per il Po di Parma e dei Provveditorati di Roma, Napoli, Firenze, Perugia, Bari. Il Ministero esercita anche le competenze nei bacini nazionali, in ordine alla protezione degli abitati dal mare, mentre alle regioni è attribuita in generale (pur in un quadro legislativo carente) la difesa delle coste.

L'art. 6 della legge n. 183/89 prevede poi il Comitato Nazionale per la Difesa del Suolo (C.N.D.S.); esso svolge funzioni consultive e di impulso.

La legge ha inoltre trasferito presso la Presidenza del Consiglio ed unificato nel Dipartimento dei Servizi Tecnici dello Stato le relative strutture preesistenti presso il Ministero dei lavori pubblici (dighe, idrografico, mareografico e sismico) e presso il Ministero dell'ambiente (servizio geologico). Il Dipartimento è posto sotto l'alta vigilanza (art. 9) del Comitato dei Ministri (art.4), che avrebbe dovuto indirizzarne anche l'attività e richiederne la collaborazione per le necessità attuative della legge. Ai Servizi Tecnici nazionali è poi preposto un Consiglio dei direttori (cui partecipano anche altre strutture tecniche come I.G.M., etc.) presieduto dal Presidente del consiglio superiore dei lavori pubblici che dovrebbe provvedere al coordinamento delle attività dei singoli servizi in conformità alle deliberazioni del Presidente del consiglio e del Comitato dei ministri.

Alla Direzione generale della difesa del suolo, sono attribuite le funzioni di segreteria del C.N.D.S. e la predisposizione degli atti di competenza del Ministro dei lavori pubblici nel settore. Il Ministro dei lavori pubblici, oltre ad esercitare le competenze definite dall'art. 5 della legge n. 183/89, può direttamente proporre al Presidente del consiglio dei Ministri tutti gli atti di competenza di questo, indicati all'art. 4 comma 1 della legge medesima (sono da segnalare in particolare le deliberazioni concernenti i metodi e i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attività conoscitive e di pianificazione, di programmazione, di attuazione, di controllo dei piani di bacino, dei programmi di intervento e di quelli di gestione). La delega al Ministro dei lavori pubblici di presiedere il Comitato dei ministri per i Servizi tecnici nazionali e gli interventi del settore della difesa del suolo è pertanto condivisibile, perché previsione logica e funzionale ove si consideri la frammentazione e disarticolazione dei soggetti preposti al settore. La competenza del Ministero riferita all'attività dei provveditorati e magistrati del Po e alle Acque di Venezia rafforza tale ruolo.

In relazione all'importo totale del finanziamento erogato (pari a lire 1.806,5 mld.) le percentuali dell'importo degli interventi appaltati e l'importo avanzamento lavori sono pari al 35,9% (649,1 mld.) e al 15,7% (284,4 mld.).

6.1.2.1 Attività delle Autorità di Bacino di rilievo nazionale. Le autorità di bacino di rilievo nazionale, istituite con atti del Ministero dei lavori pubblici nel 1989, sono pienamente funzionanti, benché si segnalino numerosi problemi di natura organizzativa.

Problematica è la situazione relativa alla dotazione di personale delle Autorità di bacino nazionali:

Autorità di bacino	Posti d'organico	Personale in servizio	Vacanti
Po	60	29	31
Adige	40	15	25
Alto Adriatico	40	17	23
Arno	40	12	28
Tevere	40	26	14
Liri Garigliano Volturno	40	28	12

Significative sono le bozze del piano stralcio per il rischio idraulico nei bacini dell'Arno (fabbisogno stimato 3.000 - 3.500 miliardi) e il piano stralcio del Tevere da Orte a Castel Giubileo (fabbisogno pari a lire 6.350 mld.) e la connessa adozione di misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 12 della legge n. 493/93.

In relazione alle norme emanate a seguito degli eventi alluvionali del novembre 1994, il Magistrato per il Po ha poi predisposto e realizzato un programma straordinario di interventi diretti a rimuovere situazioni di pericolo imminente ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 4 della legge n. 22/95, per un ammontare di circa 430 miliardi di lire nel biennio 1995-1996. Nell'ambito delle misure previste per il riassetto idraulico del bacino del Po, dopo l'alluvione del novembre 1994, l'Autorità di bacino ha approvato il piano stralcio (PS 45) previsto dall'articolo 4 della legge n. 35/95 relativo agli interventi necessari al ripristino dell'assetto idraulico, all'eliminazione delle situazioni di dissesto idrogeologico e alla prevenzione dei rischi idrogeologici, nonché per il ripristino delle aree di esondazione nelle regioni colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994. Detto piano stralcio n. 45 prevede interventi per complessivi lire 4.322 miliardi nel periodo 1995-1999, di cui 3.518 miliardi per opere di competenza del Magistrato per il Po e 804 miliardi per opere di competenza delle Regioni padane (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto), di cui 733 miliardi per la sola regione Piemonte.

Il Ministro dei lavori pubblici, allo scopo di dare rapida attuazione agli interventi previsti, ha recentemente emanato una direttiva (d.m. n. 6171/34/20 del 4 giugno 1997) che consente al Magistrato del Po di avvalersi delle strutture operative dei Provveditorati alle opere pubbliche di Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna per le procedure di appalto delle singole opere.

Per l'esecuzione di tali interventi, sono stati assegnati al Magistrato per il Po nell'anno 1996 (conto residui 1995) lire 258 miliardi a valere sulle disponibilità finanziarie stanziare con l'art. 7 della legge n. 35/95 ammontanti a 1.550 miliardi.

6.1.2.2 Operatività dei bacini regionali e interregionali. Per le autorità di bacino di rilievo regionale ed interregionale, a più di sette anni dall'emanazione della legge n. 183/89, si continuano a registrare notevoli e generalizzati ritardi, specie nelle regioni del Mezzogiorno. E' particolarmente grave il ritardo nell'attivazione dei Comitati tecnici da preporre alle attività di quantificazione e programmazione degli interventi e delle azioni nel settore della difesa del suolo.

Attualmente risultano funzionanti solo le Autorità di bacino interregionali del Reno, Conca - Marecchia, Tronto, Magra (su complessivi 17 bacini di rilievo interregionale) e dei bacini regionali della Liguria, dell'Emilia-Romagna, della Basilicata e del Lazio (su complessivi 15

bacini regionali). Altre regioni hanno provveduto all'emanazione di atti volti alla costituzione di bacini interregionali, che non possono però perfezionarsi per l'inerzia della regione limitrofa.

Tale situazione costituisce presupposto per interventi sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dei lavori pubblici, ovvero del Comitato dei Ministri (artt. 4, comma 1, e 15 comma 4, legge n. 183/89).

6.1.2.3 Risorse finanziarie della legge n. 183/1989, cap. 7749. In attuazione degli schemi previsionali e programmatici di cui all'art. 31 della legge 183/89, è stato previsto lo stanziamento di risorse finanziarie relativamente agli anni 1989/91 -1992/96.

La legge finanziaria 1996 contiene una previsione di spesa, a valere sui fondi della difesa del suolo iscritti al capitolo 7749 del bilancio del Ministero dei lavori pubblici "Spese per l'attuazione degli schemi previsionali e programmatici per la definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei piani di bacino", così articolata nel triennio 1996/98: lire 350 miliardi per il 1996; lire 400 miliardi per il 1997; lire 400 miliardi per il 1998.

La legge finanziaria 1997, ha rimodulato la spesa di cui sopra nel triennio 1997-1999 prevedendo: lire 420 miliardi per il 1997; lire 310 miliardi per il 1998; lire 310 miliardi per il 1999.

Tale rimodulazione è stata disposta per volontà del Parlamento, espressa con apposito ordine del giorno votato dall'aula della Camera, per assicurare prime disponibilità per gli interventi relativi al rischio idraulico dell'Arno.

6.1.2.4 Delibera CIPE 12 luglio 1996¹³ - Aree depresse - Interventi nel settore della difesa del suolo. La Direzione della difesa del suolo ha curato una prima rilevazione delle opere necessarie per il settore della difesa del suolo, coinvolgendo gli uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici, le Autorità di bacino di rilievo nazionale e le regioni, ai fini dell'ammissione al finanziamento a valere sul punto 4 "interventi di settore" che la delibera CIPE 12 luglio 1996 destina alle aree depresse del territorio nazionale. La somma complessiva individuata corrisponde a 2.793 miliardi.

Dagli interventi proposti è stato enucleato uno specifico programma di manutenzione idraulica che la Direzione generale ha considerato prioritario ai fini della riduzione del rischio idraulico, prima di procedere ad interventi più consistenti e di possibile rilievo sotto il profilo dell'impatto ambientale (gli interventi di manutenzione assommano a 330 miliardi).

In successione di priorità sono stati proposti gli interventi di difesa del suolo di competenza statale (652 miliardi), quelli non di competenza statale (456 miliardi) ed, infine, quelli di competenza regionale (1.315 miliardi).

6.1.2.5 Dighe. L'attuale competenza in materia di vigilanza e controllo sulle dighe di ritenuta è attualmente divisa tra Servizio dighe (per tutte le dighe che superino i 15 metri di altezza o che determinino un invaso superiore a 1.000.000 di metri cubi, e, per le dighe di dimensioni ulteriori) Ministero dei lavori pubblici (dighe al servizio di grandi derivazioni d'acqua) e Regioni.

L'art. 2 del d.l. 8 agosto 1994, n. 507, convertito con modifiche, dalla legge 21 ottobre 1994, n. 584, prevede che, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici e con quello dell'Ambiente, debba essere emanato un nuovo regolamento in materia di dighe, in sostituzione del precedente d.P.R. 1 novembre 1959, n. 1363. In attuazione della norma predetta è stato predisposto dal Servizio dighe lo schema di regolamento sul quale è stato chiesto il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Tale

¹³ La delibera è stata modificata con le delibere CIPE 8 agosto e 18 dicembre 1996.

regolamento è particolarmente rilevante per la nuova disciplina di tutta la materia e per la chiara imputazione delle responsabilità operative.

Il regolamento, tra l'altro, dovrà disciplinare la procedura di V.I.A. sugli sbarramenti. Si è in particolare rilevato un contrasto di interpretazione della normativa da parte dei Ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici in ordine all'esatta identificazione dell'atto di approvazione del progetto ai fini dell'applicazione della norma transitoria di cui all'art. 7, comma 1, del d.P.C.M. n. 377/1988, che esclude dalla V.I.A. i progetti delle opere per i quali sia già intervenuta l'approvazione a norma delle disposizioni vigenti. La risoluzione della questione rimessa al Consiglio di Stato, con apposito quesito, condiziona la definizione di varie opere idrauliche approvate e finanziate dall'ex Agensud ovvero dal Ministero dei lavori pubblici o, ancora, opere per le quali sia intervenuta la concessione o l'autorizzazione provvisoria dopo l'entrata in vigore delle norme sulla V.I.A.

6.1.2.6 Legge 5 gennaio 1994, n. 36. La legge n. 36/94 (su cui si è già riferito nel precedente referto) delinea un processo di riforma del settore idrico di grande complessità ed individua come obiettivo finale la gestione integrata dell'intero ciclo dell'acqua (i cui costi sono interamente coperti dalle tariffe fissate con decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 1 agosto 1996 - G.U. del 16 ottobre 1996), senza peraltro chiarire con sufficiente precisione le varie fasi e le reciproche relazioni tra i nuovi istituti e i soggetti pubblici incaricati di renderli operanti.

La legge pone in capo al Ministero dei lavori pubblici vari obblighi, adempiuti soltanto in parte, e stabilisce principi della cui attuazione sono incaricate le Regioni, lasciando ampi margini di incertezza circa importanti aspetti applicativi.

La legge istituisce poi, presso il Ministero, un Comitato per la Vigilanza¹⁴ sull'uso delle risorse idriche "per garantire l'osservanza dei principi di cui all'art. 9 (disciplina del servizio idrico integrato), con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia e all'economicità del servizio, alla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe, sulla base dei criteri fissati dal CIP (ora CIPE), nonché alla tutela degli interessi degli utenti". Non sono chiare, né disciplinate, le relazioni tra il Ministero e tale Comitato¹⁵, che peraltro si avvale di due nuove strutture da costituire nell'ambito della Direzione generale per la difesa del suolo; talché ne sarebbe auspicabile una razionale definizione sul piano organizzativo e funzionale.

6.1.2.7 Applicazione testo unico n. 1775/1933. Nel quadro dell'attuazione delle disposizioni di cui al testo unico n. 1775/1933, la Direzione generale della difesa del suolo è competente al rilascio di concessioni di grande derivazione di acqua pubblica. Si tratta degli atti con i quali si concreta la gestione puntuale del demanio idrico per quanto riguarda le utilizzazioni maggiori (superiori a 100 o a 500 l/ sec ovvero a 3.000 KW a seconda dei diversi usi) restando le minori di competenza regionale.

Dai dati forniti dall'Amministrazione, risultano attualmente in istruttoria presso la Direzione generale n. 1134 fascicoli, dei quali 700 relativi a nuove concessioni.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 22 della legge n. 36 del 1994, il Comitato ha reso apposita relazione al Parlamento datata 27 novembre 1996.

¹⁵ Il Comitato è istituito "presso" il Ministero e non "nell'ambito" dello stesso, non collocandosi, pertanto, in conformità ai principi generali, all'interno delle strutture ministeriali gerarchicamente ordinate. D'altra parte, non può non rilevarsi che, contrariamente a quanto è previsto per analoghi organi di garanzia (c.d. Autorità amministrative indipendenti), istituiti negli ultimi anni, la legge n.36/94 non sancisce il principio della piena autonomia ed indipendenza, organizzativa e contabile del Comitato. Il Ministero infatti provvede alla gestione del capitolo di bilancio per le spese di funzionamento dell'organo; oltre a ciò la norma dispone che i due uffici di supporto tecnico dell'organismo (segreteria tecnica del Comitato e Osservatorio dei servizi idrici) siano inseriti tra quelli appartenenti all'Amministrazione. La non chiara collocazione istituzionale del Comitato pone problemi di coordinamento con l'attività della Direzione generale della difesa del suolo, anche ai fini dell'attribuzione delle risorse finanziarie di competenza e della valutazione dei correlativi risultati della gestione.

Va in particolare evidenziato il grave disordine nelle concessioni di grandi derivazioni idriche nelle aree del sud. Dal 1933, risultano essere state conferite, con l'eccezione della Sicilia, solo 81 concessioni; sono in istruttoria 224 domande tra nuove concessioni (150), autorizzazioni provvisorie (29) e in sanatoria (25).

6.2 Attività della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER)

La DICOTER è preposta all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento nella materia urbanistica ai sensi dell'articolo 81, comma 1 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Detti compiti comprendono l'identificazione delle linee fondamentali di assetto del territorio nazionale con particolare riferimento all'articolazione degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale del territorio.

Con d.m. 26 luglio 1996 n. 11613 le competenze istituzionali della DICOTER sono state ridefinite ed ampliate con l'assegnazione di ulteriori materie, di cui alcune già di competenza del C.E.R. (interventi di riqualificazione urbana, mercato delle locazioni, abusivismo) ed altre connesse all'applicazione del decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143 istitutivo dell'Ente Nazionale per le strade.

Tale modifica dell'ordine delle competenze tra la Direzione generale del coordinamento territoriale e il Comitato per l'edilizia residenziale¹⁶ non pare pienamente persuasiva dal momento che le citate funzioni sembrano attenersi più all'esercizio delle funzioni relative alle esigenze dell'edilizia abitativa e residenziale piuttosto che a quelle connesse alla definizione della compatibilità urbanistica

6.2.1 Stipula di Convenzioni con Enti di Ricerca, Istituti Universitari, etc. Nel corso dell'anno 1996, la Direzione ha svolto compiti principalmente afferenti l'attività amministrativo-contabile connessa alla stipula di convenzioni¹⁷ con Enti di Ricerca, Istituti Universitari etc., per la realizzazione di: studi e ricerche finalizzati alla identificazione delle linee fondamentali di assetto

¹⁶ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 1995*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, doc. XIV, n. 1, vol II, tomo III, pag. 335.

¹⁷ Le convenzioni che, stipulate tra gli anni 1993 e 1994, hanno comportato pagamenti parziali o a saldo dell'intero importo nel corso del 1996, sono quelle di seguito elencate:

1) Convenzione con CRESME RICERCHE SPA avente ad oggetto "Il processo decisionale negli investimenti in infrastrutture territoriali", approvata con d.m. 31 dicembre 1993, n. 468. Con d.m. 13 marzo 1996 n. 856 è stato disposto il pagamento della II fase e della fase finale della ricerca per un importo di lire 200.812.500.

2) Convenzione con OIKOS RICERCHE SRL avente ad oggetto "studi e ricerche finalizzati alla realizzazione di un atlante dell'assetto territoriale a scala dei Paesi comunitari", approvata con d.m. 31 dicembre 1993 n. 470. Con d.m. del 21 marzo 1996 n. 718, è stato disposto lo svincolo della cauzione versata alla stipula della convenzione.

3) Convenzione con l'Università di Chieti avente ad oggetto "Indagine sui caratteri prevalenti delle diverse regioni europee quale presupposto per valutare le politiche settoriali aventi rilevanza territoriale. Il caso della regione Adriatica", approvata con d.m. dell'8 febbraio 1994 n. 253. Con d.m. del 7 marzo 1996 n. 812, è stato disposto il pagamento della fase finale della ricerca per un importo di lire 95.2000.000.

4) Convenzione con ENEA avente ad oggetto programma e condizioni per il conferimento dell'incarico di forniture di servizi scientifico-tecnici di supporto alle indagini svolte dalla DICOTER in tema di assetto del territorio, approvata con d.m. n. 3368 del 30 dicembre 1994. Con d.m. n. 1491 del 19 giugno 1996, è stato disposto il pagamento della I fase della ricerca per un ammontare di lire 121.995.000.

5) Convenzione con EUROSERVIZI SRL avente ad oggetto "studio di fattibilità per la definizione dei contenuti scientifici e delle modalità didattiche di un corso di master finalizzato alla preparazione di specialisti di *management* di opere pubbliche", approvata con d.m. 30 dicembre 1994, n. 3373. Con d.m. 13 marzo 1996, n. 879, è stato disposto il pagamento della seconda fase della ricerca per un importo di lire 178.500.000.

6) Convenzione con Università di Roma La Sapienza avente ad oggetto "studio delle relazioni generali e dei flussi connessi agli insediamenti sul territorio", approvata con d.m. 30 dicembre 1994, n. 3374. Con d.m. 17 gennaio 1996 n. 2/192, è stato disposto il pagamento della II fase della ricerca per un importo di lire 193.077.500.

7) Convenzione con CIDS SPA avente per oggetto "Assetti organizzativi e procedurali per l'espletamento del ruolo di indirizzo e coordinamento sulle trasformazioni territoriali" approvata con d.m. 31 dicembre 1994 n. 3376. Con d.m. 5 aprile 1996, n. 966, è stato disposto il pagamento della II fase della ricerca per un importo di lire 115.192.000.

del territorio nazionale; studi e ricerche nei settori individuati e secondo le linee programmatiche stabilite dagli Organismi Internazionali e Comunitari.

Con deliberazione n. 4/97, adottata nell'adunanza del 5 novembre 1996, la Sezione del controllo della Corte ha dichiarato non conformi a legge tredici decreti ministeriali facenti parte della gestione contrattuale degli appalti di servizi, affidati nel corso del 1994 dal Ministero dei lavori pubblici, Direzione generale del coordinamento territoriale, ed aventi ad oggetto attività di consulenza e ricerca, per mancata osservanza delle procedure concorsuali previste dalla direttiva 92/50/CEE in tema di appalti pubblici di servizi e delle norme di contabilità generale dello Stato.

L'Amministrazione dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 3 comma 6, della legge n. 20/1994, ha comunicato di aver interrotto i rapporti contrattuali e di aver attivato la procedura di riconoscimento di debito, nei confronti dei privati contraenti, per le prestazioni già rese.

6.2.2 Programmazione e vigilanza sulla viabilità. La programmazione ed il controllo sull'esecuzione delle grandi opere di infrastrutturazione del Paese sono i compiti che la recente legge n. 59 del 1997 sul decentramento amministrativo ha conservato nelle attribuzioni di competenza statale.

Nel corso del 1996, tale attività è consistita nella produzione di provvedimenti di natura sostanzialmente (programmi pluriennali) o formalmente (accordi di programma) concordata, allo svolgimento di una costante attività di raccordo con i vari enti territoriali coinvolti.

Più specificatamente, nel corso del 1996 la DICOTER ha promosso le seguenti attività:

1) A.N.A.S.: Programma triennale 1997-1999 viabilità¹⁸.

Sulla base della direttiva del Ministro dei lavori pubblici del dicembre 1996, è stato effettuato un aggiornamento della proposta, già presentata dall'ANAS, per la definizione del programma triennale degli investimenti 1997-1999.

L'ammontare complessivo del Programma è di 18.910, miliardi, con un incremento di circa 1.083 mld. rispetto allo stanziamento della legge finanziaria 1997 (17.827,6 mld.), senza contare il disposto della tabella F (art. 2, commi 86 e 87 del collegato alla finanziaria) relativamente ai finanziamenti della variante di valico Firenze-Bologna e del completamento Torino-Savona.

¹⁸ Con deliberazione n. 85/97 del 13 marzo 1997, la Sezione del controllo ha ammesso al visto il decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 561 del 16 dicembre 1996, contenente la direttiva per la definizione degli indirizzi programmatici funzionali alla predisposizione del programma triennale della viabilità 1997/1999; con la medesima deliberazione la Sezione ha invece disposto il "non luogo a deliberare" in ordine all'accordo di programma per il 1996 stipulato tra il Ministero dei lavori pubblici e l'Ente nazionale per le strade, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d. lgs. 26 febbraio 1994, n. 143.

Con l'anzidetta deliberazione è stata, quindi, stabilita l'assoggettabilità al controllo preventivo degli atti di programmazione concernenti l'attività dell'A.N.A.S., recentemente trasformata in ente pubblico economico. Ciò, in quanto, ai sensi dell'art. 1, comma 4, e dell'art. 3, comma 2 del d. lgs. 26 febbraio 1994, n. 143 istitutivo dell'Ente nazionale per le strade, si tratta di atti di indirizzo politico propri del Ministro dei lavori pubblici al quale compete l'alta vigilanza sull'ente.

Diversa decisione è stata invece adottata in ordine all'accordo di programma relativo all'anno 1996 che, in quanto atto convenzionale, avente carattere strumentale per la realizzazione della gestione programmata (come si evince dal disposto di cui all'art. 3, comma 3, del citato d. lgs., e sottoposto, peraltro, all'approvazione del Consiglio di amministrazione dell'Ente, ai sensi dell'art. 6, comma 2, dell'anzidetto d. lgs.) non può che rimanere assoggettato al controllo nelle forme previste dall'art. 12 della legge n. 259 del 1958. Il suddetto accordo di programma, nel caso di specie, ha costituito lo strumento per ratificare formalmente, *a posteriori*, l'attività svolta dall'A.N.A.S. nel 1996, ultimo anno di applicazione del "Piano decennale della viabilità di grande comunicazione" di cui alla legge n. 531 del 1982, approvato dal C.I.P.E. con delibera del 28 marzo 1985; dal 1997 in poi l'Ente opererà in base alla nuova programmazione triennale, avviata con il citato atto di indirizzo.

Le risorse sono così ripartite:

AREA DI INTERVENTO DI SPESA	FABBISOGNO	
Gestione e manutenzione		11.560
Spese di gestione e programmazione	3.060	
Oneri finanziari per mutui già contratti	6.000	
Manutenzione, sicurezza e fondo rischi	2.500	
Area nazionale e cofinanziamenti		2.851
Unione Europea	841	
Bilancio statale	1.094	
Società autostradali	916	
Aree di intervento regionali		4.499,6
TOTALE PROGRAMMA TRIENNALE		18.910,6

2) Accordo di Programma 1996.

Ai sensi dell'articolo 3 comma 3 del citato decreto legislativo, il programma triennale è realizzato mediante accordi stipulati ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241, annualmente aggiornati.

Nel corso dell'anno 1996, è stato predisposto il primo accordo di programma attuativo del Piano relativo al medesimo anno, da ritenersi ultimo del piano decennale della viabilità, secondo l'atto di indirizzo approvato dalla VIII Commissione della Camera dei Deputati.

Con detto accordo sono stati individuati gli interventi prioritari con riferimento alle opere di manutenzione e recupero del patrimonio pubblico, di completamento dei lavori già iniziati nonché delle ulteriori priorità indicate dalle regioni e dalle province Autonome di Trento e Bolzano.

Tale accordo, rappresenta la formalizzazione di una situazione pregressa, essendo stati già interamente trasferiti all'ANAS i fondi iscritti nel bilancio di previsione del Ministero per l'anno 1996.

3) Concessioni autostradali e Piano finanziario.

Nel 1996 sono state predisposte dalla DICOTER gli schemi del piano finanziario unificato e della convenzione tipo nel settore autostradale in concessione.

Nella materia, le questioni più rilevanti riguardano:

a) unicità o meno dell'oggetto sociale della concessione; b) contenuti del piano finanziario e modalità di applicazione dello stesso¹⁹.

4) Quadro Comunitario di sostegno.

Con decisione della Commissione Europea del 26 luglio 1996, è stato approvato, nell'ambito del Quadro Comunitario di sostegno per gli anni 1994/1999, il Programma Operativo multiregionale "Infrastrutture di trasporto stradale" per le regioni italiane. L'attuazione di detto programma, necessario alla fruizione dei correlativi finanziamenti europei, è stata affidata al Ministero dei lavori pubblici. Esso riguarda i seguenti 5 "itinerari"²⁰:

¹⁹ In ordine al punto sub lettera a) è controverso se le società autostradali siano legittimate all'espletamento di attività ulteriori rispetto a quelle principali di costruzione e gestione delle autostrade, secondo quanto emergerebbe dal disposto di cui alla legge 3 aprile 1971, n. 287 art. 3, comma 3, ovvero se dette ultime attività debbano essere gestite dalle medesime società in via esclusiva, come, invece, sembrerebbe prescrivere la legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 10, comma 6. Anche la formazione del modello di piano finanziario pone problemi di definizione dell'oggetto; se cioè quest'ultimo debba coincidere con una valutazione globale dell'attività in concessione, come sembrerebbe potersi evincere dal punto 3 della delibera CIPE 21 settembre 1993, ovvero se lo stesso non debba piuttosto aver carattere onnicomprensivo, avendo la delibera CIPE 7 dicembre 1994 indicato quale funzione del piano quella di determinare eventuali ulteriori adeguamenti delle tariffe di pedaggio.

²⁰ 1 - Autostrada Messina - Palermo; 2 - autostrada Salerno-Reggio Calabria; 3 - s.s. 131 Sassari-Cagliari; 4 - s.s. 16 Bari-Otranto; 5 - s.s. 7-ter Brindisi-Taranto-Lametia Terme.

La Direzione sta elaborando lo schema di regolamento interno e la verifica dello stato di attuazione del Programma operativo infrastrutture.

5) Studio grande viabilità.

Al fine di facilitare il rilancio delle grandi opere infrastrutturali, la Direzione ha avviato uno studio che individui le azioni necessarie ad attuare un programma di investimenti a medio termine nel settore della grande viabilità di interesse nazionale ed europeo. All'uopo, la DICOTER ha predisposto un bando di preselezione per la partecipazione ad una gara di appalto con procedura ristretta avente ad oggetto la presentazione di manifestazioni di interesse alla realizzazione del predetto studio²¹.

6.2.3 Accertamento di conformità urbanistica - Art. 81 d.P.R. n. 616/77. La Direzione generale, attraverso i propri uffici tecnici, è preposta all'espletamento delle procedure di accertamento della "conformità urbanistica" delle opere di interesse statale, ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 come modificato dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383.

Tale attività istituzionale si esplica, in via ordinaria, attraverso il concerto con le Regioni interessate, i Comuni e gli altri Enti ed Amministrazioni chiamati ad esprimersi sui progetti, e trova la sua conclusione in un atto amministrativo autorizzativo.

Qualora, durante l'iter istruttorio, si riscontri la non rispondenza dell'opera agli strumenti di pianificazione vigenti nei comuni interessati dall'intervento, si fa ricorso alla Conferenza di servizi di cui alla legge n. 241/90, quale strumento più idoneo ad ottenere una pronuncia contestuale da parte di tutti i soggetti interessati.

Con una lettera del Ministro *pro-tempore* in data 4 giugno 1996, indirizzata ai Presidenti delle Giunte regionali è stato comunicato che "tutti gli atti diretti al raggiungimento dell'intesa ex art. 81 del d.P.R. 616/1977, ivi compresa la Conferenza dei servizi (cfr. paragrafo n. 2.2.2) indetta ai sensi del d.P.R. n. 383/1994, devono intendersi compresi nelle attribuzioni dei Provveditorati alle opere pubbliche, relativamente agli interventi di interesse statale ricadenti nell'ambito della loro competenza territoriale e funzionale".

In conseguenza di ciò, la DICOTER ha predisposto uno schema di circolare in cui, oltre alle indicazioni di carattere procedurale, sono state definite le categorie di opere di pertinenza dei Provveditorati regionali e quelle che rimangono attribuite alla Direzione generale, segnatamente quelle relative agli interventi più significativi sotto il profilo territoriale, dell'infrastrutturazione del Paese (quali le strade statali di grande comunicazione, le autostrade, gli aeroporti, i porti di I categoria, gli interporti, etc.) e più in generale connesse al controllo urbanistico delle opere di interesse statale, poiché esse, definendo gli assetti territoriali nazionali, rientrano in un disegno strategico unitario.

Nel corso dell'anno 1996, sono state emesse circa 150 autorizzazioni, la maggior parte delle quali antecedentemente alla precitata direttiva ministeriale, mentre le Conferenze di servizi indette nello stesso periodo sono state circa 20.

6.2.4 Programmi di riqualificazione urbana. La DICOTER con il decreto di riorganizzazione citato in premessa, gestisce programmi complessi, programmi di riqualificazione urbana, programmi per l'integrazione sociale, programmi per le case della città, programmi per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

²¹ Nel medesimo bando è stata definita la struttura di massima dello studio che dovrà sviluppare i seguenti punti:

- quadro generale della strategia di sviluppo dei trasporti su strada in relazione all'integrazione tra modi di trasporto, allo sviluppo territoriale ed al vincolo ambientale.
- identificazione delle aree di investimento.
- individuazione dei progetti prioritari su cui operare lo studio nell'ambito di esigenze già identificate dal Ministero dei lavori pubblici.

Per i programmi di riqualificazione urbana di cui all'art. 2, comma 2 della legge 179/92, in data 21 dicembre 1994 è stato emesso il relativo bando con decreto ministeriale.

A seguito del citato bando sono pervenuti n. 198 programmi trasmessi dai comuni con popolazione inferiore a 300.000 abitanti, di cui n. 113 programmi risultati idonei, e n. 46 dai comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, di cui 45 risultati idonei.

La Conferenza Stato-Regioni, raggiunta il 1° agosto 1996, repertorio n. 161, ha individuato i programmi da ammettere a finanziamento in complessivi n. 31, per quanto riguarda i comuni al di sotto dei 300.000 abitanti, e n. 45 programmi per i comuni più grandi e ha ripartito tutti i fondi all'epoca disponibili, pari a complessivi 588 miliardi (lire 288 miliardi provenienti dall'art. 2, comma 2, della legge n. 179/92 e lire 300 miliardi dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 491/96, attualmente decaduto, ma i cui effetti sono stati fatti salvi con legge n. 662/97, art. 2, comma 88).

6.3 Attività della Direzione generale delle opere marittime

Tra i principali compiti istituzionali che essa svolge, la Direzione generale realizza opere portuali, interventi di difesa delle coste in prossimità degli abitati ed opere di edilizia demaniale marittima a servizio dell'attività tecnico amministrativa dei porti di competenza statale. Essa effettua i propri interventi attraverso n. 11 uffici speciali del Genio civile per le opere marittime dislocati lungo la costa nazionale con compiti di programmazione, progettazione e, successivamente all'approvazione tecnico-amministrativa dei progetti e delle perizie, di gestione dei lavori fino alla realizzazione degli stessi.

In materia portuale, il preesistente assetto istituzionale è stato profondamente modificato, dapprima dalla legge n. 84/94 e poi da provvedimenti di urgenza, più volte reiterati a partire dal dicembre 1994: infine, il d.l. n. 535/96 è stato convertito dalla legge n. 647/96.

Dal 1992, la programmazione dell'attività della Direzione generale è stata elaborata su base triennale, in applicazione delle direttive impartite dal Ministro dei lavori pubblici in data 12 agosto 1992 n. 4006/21/AA.GG. 168 e con i criteri e le modalità indicate con direttiva 25 marzo 1993.

Ma la Sezione del controllo della Corte, nella deliberazione n. 141/95, relativa all'esercizio 1994, ha sottolineato che i programmi aventi ad oggetto i fondi del capitolo di bilancio 7501 (finalizzato, tra l'altro, alla costruzione di opere nei porti di I e II categoria nonché di edilizia demaniale marittima e di difesa delle spiagge) consistevano "in una mera elencazione di opere, la cui esecuzione viene riservata all'organo centrale o affidata ai vari uffici periferici".

6.3.1 Cause normative e gestionali a fondamento del fenomeno dei residui di stanziamento. La ridotta capacità di spesa della Direzione generale, pur in considerazione della complessità dei procedimenti, non può imputarsi in modo determinante alla reiterata politica di contenimento della finanza pubblica attraverso il blocco degli impegni (già seguita negli anni 93-94-95²²) disposto con d.l. 20 giugno 1996, n. 323, convertito dalla legge 8 agosto 1996, n. 425.

Dai dati di consuntivo secondo la classificazione per centri di responsabilità (cfr. anche paragrafo 3.2) si rileva, per la Direzione generale delle opere marittime, un incremento pari al 18% dei residui di stanziamento rispetto a quelli iniziali, incremento superiore di un punto percentuale rispetto a quello già registrato nell'esercizio 1995 (17%). Anche la capacità di impegno su massa impegnabile mostra un dato percentuale ridotto: 35,4% con una leggera flessione rispetto al dato registrato nel 1995: 36%.

Esaminando le risultanze contabili di consuntivo relative al capitolo 7501 in gestione da parte della Direzione generale si rileva un aumento dei residui passivi rispetto al 1995 che

²² Cfr. d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art.4, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, d.l. 25 maggio, n. 155 convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 243 e d.l. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito dalla legge 22 marzo 1995, n. 85.