

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

	TITOLO I							TITOLO II						SPESA FINALE TIT I + II
	PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI- MENTI	INTERESSI			OPERE BENI IMMOBILIARI MORTALI	TRASFERI- MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE					
	CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI	ALTRE (1)	TOTALE	CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE		
1 RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	882	0	0	0	0	882	72	130	0	0	0	202	1.084	
2 STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	35.816	1.454	280.772	0	4.881	322.923	294	10.560	0	0	0	10.854	333.777	
3 MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	36.698	1.454	280.772	0	4.881	323.805	366	10.690	0	0	0	11.056	334.861	
4 IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	34.741	1.219	280.541	0	4.879	321.380	97	0	0	0	0	97	321.477	
5 ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	1.075	235	232	0	2	1.544	0	0	0	0	0	0	1.544	
6 RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/12	0	0	0	0	0	0	197	10.560	0	0	0	10.757	10.757	
7 IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	882	0	0	0	0	882	72	22	0	0	0	94	976	
8 RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED. AL 31/12	0	0	0	0	0	0	0	108	0	0	0	108	108	
9 IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	35.623	1.219	280.541	0	4.879	322.262	169	22	0	0	0	191	322.453	
10 RESIDUI TOTALI DI STANZIA- MENTO "F" AL 31/12 (6 + 8)	0	0	0	0	0	0	197	10.668	0	0	0	10.865	10.865	
11 RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 - 3)	97,07	83,82	99,92	0	99,96	99,52	46,23	0,2	0	0	0	1,73	96,29	

1) CALCOLE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	TITOLO I							TITOLO II						SPESA FINALE TIT I + II
	PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERI- MENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MORTALI	TRASFERI- MENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE					
	CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE		
12 RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	2.287	1.409	49.114	0	42	52.852	294	44.911	18.000	18.000	0	63.205	116.057	
13 STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	35.816	1.454	280.772	0	4.881	322.923	294	10.560	0	0	0	10.854	333.777	
14 MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	58.102	2.863	329.886	0	4.923	375.775	588	55.471	18.000	18.000	0	74.059	449.834	
15 AUTORIZZAZIONI DI CASSA	37.931	2.338	300.368	0	4.923	345.560	294	28.560	18.000	18.000	0	46.854	392.414	
16 PAGAMENTI SU COMPETENZA	32.892	711	167.681	0	2.397	203.681	0	0	0	0	0	0	203.681	
17 RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	1.849	508	112.860	0	2.482	117.699	97	0	0	0	0	97	117.796	
18 RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	1.849	508	112.860	0	2.482	117.699	294	10.560	0	0	0	10.854	128.553	
19 PAGAMENTI SU RESIDUI	1.135	117	46.188	0	42	47.482	83	12.306	18.000	18.000	0	30.388	77.870	
20 PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	34.027	829	213.868	0	2.439	251.163	83	12.306	18.000	18.000	0	30.388	281.551	
21 ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) TOTALI (14 - (20 - 22))	1.567	246	1.803	0	2	3.618	0	9.237	0	0	0	9.237	12.855	
22 RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/12 ((14 - (20 - 21))	2.509	1.789	114.215	0	2.482	120.995	505	33.928	0	0	0	34.434	155.428	
23 RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 / 14)	99,55	81,66	91,05	0	100	91,96	50	51,49	100	100	0	63,27	87,24	
24 RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 / 14)	89,3	28,93	64,83	0	49,55	66,84	14,05	22,18	100	100	0	41,03	62,59	
25 RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 / 15)	89,71	35,44	71,2	0	49,55	72,68	28,09	43,09	100	100	0	64,86	71,75	

1) CALCOLE PER DIFFERENZA

PAGINA BIANCA

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:* 2.2.1 Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; 2.2.2 Decreto-legge n. 67 del 1997, conv. dalla legge n. 135 del 1997 "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione" (Art. 9 - Accelerazione della progettazione e istituzione del Fondo di rotazione presso il Ministero dei lavori pubblici; Art. 13 - Commissari straordinari e interventi sostitutivi); 2.2.3 Legge n. 127 del 1997; 2.2.4 Semplificazione del procedimento per l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori; 2.2.5 Decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180..

3. Principali aspetti della gestione finanziaria: 3.1 *Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale:* 3.1.1 Premessa; 3.1.2 Spese di parte corrente; 3.1.3 Spese in conto capitale: 3.1.3.1 Spese per "beni ed opere immobiliari" e "beni mobili" (categorie X e XI); 3.1.4 Spese per trasferimenti; 3.2. *Esposizione dei risultati contabili per funzioni - obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti:* 3.2.1 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per funzione obiettivo; 3.2.2 Formazione e utilizzo della massa spendibile per funzione obiettivo; 3.2.3 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per centro responsabilità; 3.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro responsabilità; 3.2.5 Le risorse finanziarie destinate alle aree depresse; 3.3 *Valutazione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata:* 3.3.1 Spese di funzionamento; 3.3.2 Spese per interventi; 3.3.3 Spese per investimenti; 3.3.4 La spesa periferica; 3.4 *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la riduzione dei residui di stanziamento;* 3.5 *Risorse finanziarie 1997, in miliardi di lire, per categorie di opere pubbliche;* 3.6 *Monitoraggio delle leggi di spesa.*

4. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti: 4.1. *L'assetto organizzativo del Ministero:* 4.1.1 La gestione e il blocco degli impegni (art. 8 legge n. 30 del 1997); 4.1.2 Disciplina degli incarichi per i funzionari del Ministero dei lavori pubblici; 4.2 *Direttive e programmi:* 4.2.1 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; 4.2.2 Servizio di controllo interno; 4.2.3 Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici; 4.3 *Gestione del personale:* 4.3.1 La dirigenza; 4.3.2 Personale in servizio e vacanze di organico - I livelli. 4.3.3 I "corpi tecnici".

5. Analisi della gestione per centri di responsabilità: 5.1 *Attività della Direzione generale della Difesa del suolo:* 5.1.2 Legge n.183 del 1989: riparto risorse

stanziare con legge finanziaria 1998; 5.1.3 La difesa idrogeologica del territorio nazionale; 5.1.4 Finanziamento della legge n. 183 del 1989; 5.1.5 Legge 5 gennaio 1994, n. 36; 5.1.6 Regolamento recante criteri e metodologie di valutazione delle perdite degli acquedotti; 5.2 *Attività della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER)*: 5.2.1 Programma triennale della viabilità 1997-1999; 5.2.1.1 Direttiva ministeriale per la programmazione triennale 1998/2000 in materia di strade; 5.2.2 Impegni ed erogazioni all'Ente nazionale per le strade di risorse finanziarie statali; 5.2.3 Accordo di programma 1997; 5.2.4 Fondi CIPE; 5.2.5 Quadro comunitario di sostegno 1994-1999 programma operativo, infrastrutture di trasporto stradale; 5.2.6 Programmi di riqualificazione urbana; 5.2.6.1 Progetti pilota di riqualificazione urbana; 5.3 *Attività della Direzione generale delle opere marittime*: 5.3.1 Attività tecniche ed amministrative connesse all'attuazione del programma di attività 1997; 5.3.2 I dati della gestione contabile; 5.3.3 Attuazione legge n. 84 del 1994; 5.4 *Attività della Direzione generale edilizia statale e servizi speciali*: 5.4.1 Quadro Comunitario di sostegno 94/99, Programma Operativo Risorse Idriche nelle Regioni meridionali (Obiettivo 1); 5.4.2 Edilizia penitenziaria; 5.4.3 Terremoto 1968 - Valle del Belice; 5.4.4 Piani di ricostruzione; 5.4.5 Leggi speciali; 5.4.6 Rilevazione sullo stato di attuazione delle opere pubbliche di edilizia demaniale e sviluppo del sistema per il monitoraggio - SIMOP; 5.4.7 Attività di supporto organizzativo, statistico ed informatico; 5.4.8 Progettazione e gestione interventi da parte degli Uffici tecnici della Direzione generale; 5.4.9 Fabbisogno di cassa connesso all'attuazione delle delibere CIPE nelle aree depresse; 5.4.10 Fondo ex art. 19 d.lgs. n. 96 del 1993; 5.4.11 Riepilogo generale delle assegnazioni ai Provveditorati alle OO.PP. suddivise per territorio.

6. Principali esiti del controllo della Corte dei conti: 6.1 *Gestione stralcio ANAS*; 6.2 *Revisione della Convenzione ANAS - Società AUTOSTRADE S.p.A.*

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni obiettivo - dati di competenza*(in milioni)*

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	24.125	25.790		20.705	20.705	18.748	1.957	3.420
2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	14.122	49.790	35.010	12.178	12.178	11.213	964	1.945
3 Difesa del suolo e delle coste	698.500	758.312	642.102	687.049	285.729	151.835	535.215	11.451
4 Viabilità	6.175.715	823.691	747.349	6.175.014	6.119.953	549.135	5.625.879	701
5 Edilizia pubblica	3.272.082	3.785.093	3.696.139	1.240.281	870.026	358.190	882.091	2.031.801
6 Opere portuali	133.511	242.988	196.491	121.216	72.737	17.721	103.496	12.295
7 Interventi nelle aree depresse	611.914	656.154	646.593	610.177	609.716	7.322	602.855	1.737
8 Interventi in dipendenza di pubbliche calamità	305.559	1.293.030	1.275.092	292.557	137.573	82.655	209.902	13.002
9 Servizi generali	395.179	321.610	144.323	381.307	258.516	210.564	170.743	13.871
TOTALE	11.630.707	7.956.456	7.383.099	9.540.485	8.387.132	1.407.384	8.133.101	2.090.222

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

1. Sintesi e conclusioni.

La riforma amministrativa, tuttora in atto, interessa profondamente tutte le strutture, centrali e periferiche, del Ministero dei lavori pubblici.

Il decreto legislativo n. 112 del 1998, che ridefinisce l'assetto istituzionale delle funzioni amministrative nel comparto del territorio, ambiente e infrastrutture tra organi dello Stato, regioni e enti locali, costituisce la prima fase della trasformazione del Ministero; ora attende il suo completamento, con l'esercizio, da parte del Governo, delle deleghe contenute nella legge n. 59 del 1997 (artt. 7, 10 e 11)¹ e dei necessari contestuali interventi sull'attuale disciplina configurata, nel settore della difesa del suolo e in quello delle risorse idriche, dalle leggi n. 183 del 1989 e n. 36 del 1994.

In tale quadro, vengono mantenute allo Stato funzioni di programmazione, di indirizzo e coordinamento nonché, limitatamente a taluni settori, anche di tipo gestorio.

La gestione amministrativa e finanziaria 1997 non presenta progressi di rilievo rispetto al 1996, anche se vanno segnalati importanti miglioramenti per la Direzione generale delle opere marittime. La capacità di impegno del dicastero su massa impegnabile passa dal 69,8% del 1996 al 70,9% del 1997; va peraltro evidenziato che i residui di stanziamento mostrano una consistente riduzione in corso d'anno (-40%). Anche in relazione alle manovre per il contenimento della spesa pubblica, si riduce sensibilmente la capacità di pagamento, che scende dal 52,2% al 19,5%.

Sul piano dell'organizzazione del Ministero, rilevante è stato l'impegno mostrato dal Ministro nel corso dell'esercizio, attraverso l'emanazione di numerose direttive, oltre che a fini di indirizzo, anche di programmazione delle risorse finanziarie, avvalendosi del supporto del Servizio di controllo interno (istituito nel marzo 1997), anche per l'impostazione della pianificazione strategica 1998 e 1999. In proposito, è essenziale porre rimedio alla riscontrata difficoltà di coniugare la programmazione degli interventi, specie quelli a diretto carico dell'Amministrazione, con l'incertezza di disponibilità di risorse finanziarie, in presenza delle reiterate misure di contenimento degli impegni, nel quadro generale delle politiche di rientro, che influenzano la struttura dei dati contabili di spesa per la complessità dei procedimenti in materia di opere pubbliche.

Ai fini di un'organica e tempestiva programmazione, appare comunque prioritario rafforzare la cronica debolezza dei "corpi tecnici" del Dicastero (si pensi, tra l'altro, che i posti di geologo previsti in organico sono soltanto 6) e rilanciare la capacità di progettazione all'interno della struttura ministeriale.

Rispetto allo scorso anno permangono, immutate, le denunciate carenze connesse al perdurante stato di incompiutezza del quadro normativo generale di riferimento dei lavori pubblici. L'adempimento di tale compito - per superare la fenomenologia delle procedure derogatorie e d'urgenza, anche in considerazione degli insoddisfacenti risultati finora conseguiti dalla cosiddetta legge sblocca cantieri - appare decisivo per ridare certezza al settore delle opere pubbliche e per consentire una corretta utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili. Numerosi atti di delegificazione di procedimenti amministrativi, previsti dall'art. 20, comma 8, della legge n. 59 del 1997 - a parte il recente d.P.R. sull'iscrizione all'Albo nazionale costruttori -, restano ancora da emanare.

¹ Con la legge n. 191 del 1998, in corso di pubblicazione, si prevede all'art. 1, c. 12, lo slittamento dei termini per l'esercizio delle deleghe previste dall'art. 11, c. 1, della legge n. 59 del 1997, al 31 gennaio 1999.

In tale contesto, sono dunque da rafforzare, con valenza generale, le funzioni di pianificazione e di valutazione di compatibilità territoriale degli interventi infrastrutturali proprie del Ministero dei lavori pubblici².

Va, da ultimo evidenziato, che il DPEF 1999-2001 pone, tra le priorità della politica degli interventi sulle infrastrutture, quelli in materia di strade, di reti idriche, delle città e della difesa del suolo. Priorità da affrontare, oltre che con congrue risorse finanziarie, anche di tipo privato (con il ricorso alla finanza di progetto), attraverso la riorganizzazione di strutture ministeriali efficienti e professionalmente mature, da considerare nel quadro di riassetto delle amministrazioni centrali previsto dalla legge n. 59 del 1997.

2. Profili istituzionali.

2.1 Normativa e andamento degli appalti di lavori pubblici.

Sul fronte della legislazione generale dei lavori pubblici, non si registrano sostanziali passi avanti rispetto alla situazione delineata in occasione dello scorsa relazione sull'esercizio 1996³. Della non ancora completata definizione del quadro normativo, tanto l'Amministrazione, quanto gli operatori di settore avvertono conseguenze negative.

A tutt'oggi, non è stato emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 3 della legge Merloni nonostante il termine del 30 settembre 1995 sia ampiamente scaduto.

Non risulta ancora concluso l'iter legislativo del disegno di legge recante "Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici" (cosiddetta Merloni-ter)⁴.

Dopo l'approvazione del testo da parte del Senato (in data 18 dicembre 1997), il disegno di legge⁵ è all'esame di un apposito comitato ristretto, istituito dalla Commissione ambiente e lavori pubblici presso la Camera dei Deputati. In conseguenza delle modifiche introdotte dal Senato, lo stesso Governo ha presentato rilevanti proposte di emendamento. Tra le principali quelle in materia: di riscontro a campione sulla regolarità documentale delle ditte che partecipano alle gare; di coordinamento del testo di legge con le novità introdotte dal d.P.C.M. 5 agosto 1997 nel comparto dei cosiddetti "settori speciali", disciplinati dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158; di qualificazione delle imprese partecipanti a gare per la realizzazione di opere nel settore dei beni culturali attraverso lo strumento del concorso di progettazione o concorso di idee, introducendo, anche, in tale settore, le regole della concorrenza; di giurisdizione, nel senso di completare il disegno avviato dal decreto legislativo n. 80 del 1998 (art. 34), di attribuzione al giudice amministrativo di tutte le controversie connesse al comparto

² Cfr. in proposito, lo studio elaborato dalla Segreteria tecnica del Ministro dei lavori pubblici *Per restare in Europa: le infrastrutture fisiche*, voll. 12, marzo 1998.

³ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, XIV, n. 2, vol 2, capitolo XVII "Ministero dei lavori pubblici" paragrafo 2.1, pag. 670 ss.

⁴ Tra le principali novità, vanno citate: la programmazione dei lavori pubblici, con maggiore duttilità dello strumento del programma triennale (art. 4); la possibilità, anche per i piccoli comuni, di affidare le funzioni di stazione appaltante ai Provveditorati alle opere pubbliche (art. 9, c. 18); la disciplina in materia di piani di sicurezza (art. 9, c. 35 e 36); l'istituzione della camera arbitrale per dirimere il contenzioso (art. 10); l'introduzione del *project financing*, con la novità del promotore (art. 11). Va, in proposito, altresì ricordato il parere formulato, sulla Merloni-ter, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287), che ha valutato come lesivi della concorrenza le previsioni in materia: di offerte anomale, nel senso di una eliminazione della stessa, sia per gli appalti di ammontare superiore che inferiore alla soglia comunitaria (art. 6, c. 1); di rotazione fra le imprese per appalti inferiori ai 500.000 Ecu (art. 7); di vincoli al "subaffidamento" (art. 1, c. 2); di fissazione di corrispettivi minimi inderogabili da porre a base dell'affidamento degli incarichi di progettazione (art. 5, c.3); di vincoli alle società di ingegneria a partecipare ai soli lavori di importo superiore a 200.000 Ecu (art. 5, c. 1).

⁵ Atto Camera 4420, trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 19 dicembre 1997.

dei lavori pubblici, ivi incluse quelle relative al risarcimento dei danni (art. 35, comma 4, d.lgs. n. 80 del 1998), anche allo scopo di colmare una lacuna prodotta dall'intervenuta abrogazione dell'articolo 13 della legge comunitaria n. 142 del 1992 (art. 35, comma 5, d.lgs. n. 80 del 1998); di *project financing*.

Sul piano della disciplina sostanziale, il ricorso alla finanza di progetto costituisce uno dei principali strumenti che il Governo intende utilizzare nel comparto dei lavori pubblici "per garantire un flusso sufficiente di risorse, la tempestività delle realizzazioni nonché una selezione efficiente dei progetti". Al riguardo, il coinvolgimento dei privati nel cofinanziamento delle infrastrutture, specie nel Mezzogiorno, "può essere agevolato da una politica di concessioni che affidi, mediante gara, la costruzione e la gestione delle opere per un periodo determinato, coadiuvato da una politica tariffaria adeguatamente incentivante". Tali propositi sono espressamente stati inseriti, da parte del Governo, nel Documento di programmazione economica-finanziaria per gli anni 1999-2001⁶.

L'introduzione di queste innovazioni dovrà essere concepita in modo coerente con la disciplina europea e nazionale in materia di tutela della concorrenza e di procedimenti concorsuali di aggiudicazione.

A testimonianza del perdurante stato di incertezza normativa, va ricordato 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'articolo 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'articolo 21, comma 1-bis (primo periodo) della legge n. 216: con 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 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. Il predetto decreto ministeriale è stato riproposto, senza modifiche, per l'anno 1998, nel dicembre 1997.

Sullo stesso versante va altresì ricordato che, con d.P.C.M. n. 116 del 1997 (noto come decreto "Karrer"), sono stati definiti i "parametri di valutazione e ponderazione" da utilizzarsi in caso di aggiudicazione con il criterio "dell'offerta economicamente più vantaggiosa", per dare applicazione all'articolo 23, ultimo comma, del decreto legislativo n. 157 del 1996, di recepimento della direttiva 92/50/CEE, in materia di appalti pubblici di servizi. Peraltro, la Commissione europea, contestando la violazione degli obblighi derivanti dagli articoli 23, 32, 36 e 44 della direttiva 92/50/CEE, ha "messo in mora" il Governo italiano per conoscere in particolare la relazione esistente tra la disciplina contenuta nel citato d.P.C.M. e "l'istituto del concorso di progettazione, nelle ipotesi in cui l'obiettivo dell'amministrazione sia quello di ottenere un piano o un progetto in materia appunto di architettura, ingegneria od urbanistica."

Infine, con riferimento all'attuazione dell'articolo 20, comma 8, della legge n. 59 del 1997 che individua, nell'allegato alla legge medesima, l'elenco dei procedimenti da snellire,

⁶ Nell'ambito del capitolo V - *Le politiche per l'occupazione e lo sviluppo*, cfr. il paragrafo 12 *La strategia per lo sviluppo e l'occupazione*. Nello stesso senso, Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in *Controllo della spesa e processo di risanamento della finanza pubblica italiana*, doc. 1, pag. 65, marzo 1998 e Segreteria tecnica del Ministro dei lavori pubblici *Per restare in Europa: le infrastrutture fisiche*, vol.2 *Tutte quelle che servono, solo quelle che servono*, pag. 8, marzo 1998.

deve aggiungersi che - a parte lo schema di d.P.R., recentemente definito sullo snellimento dei procedimenti per l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori - non risultano ancora emanati quelli relativi: alla "Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato" (allegato 1 legge n. 59 del 1997, n. 51); al "Rilascio delle autorizzazioni per lo scarico idrico al suolo" (Allegato citato, n. 104); al "Rilascio delle concessioni edilizie" (allegato, n. 105); all'"Aggiudicazione di appalti di lavori pubblici" (allegato, n. 106).

2.2 Le più recenti innovazioni legislative.

2.2.3 Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Nell'ambito del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", particolare interesse assume il titolo III "Territorio ambiente e infrastrutture" che disciplina il conferimento alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi in tema, tra gli altri, di: territorio e urbanistica, di risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche e viabilità⁷. La predetta disciplina tende anche a razionalizzare l'attuale frammentato assetto delle competenze statali, rafforzando il coordinamento di compiti e funzioni statali concernenti il territorio e l'urbanistica, l'ambiente, la gestione delle risorse idriche e la difesa del suolo, le opere pubbliche, la viabilità, i trasporti e la protezione civile.

Ma prima di passare in rassegna le principali novità introdotte con citato decreto legislativo n. 112 del 1998, va evidenziato che per un definitivo assetto delle competenze istituzionali del settore occorre che vengano tempestivamente esercitate le deleghe contenute negli articoli 7, 10 e 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, in tema di riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri - impostata com'è noto sulla "dismissione" delle strutture non strettamente preposte all'esercizio delle funzioni istituzionali di indirizzo e coordinamento -, con specifico riferimento alla riallocazione dei Servizi tecnici nazionali che, come più volte affermato dalla Corte, costituiscono un corpo estraneo nell'ambito della Presidenza del Consiglio, e di accorpamento dei Ministeri.

Il percorso per concludere il processo di realizzazione del cosiddetto federalismo amministrativo è infatti lungo e complesso: a) entro sei mesi dall'emanazione del decreto legislativo n. 112 del 1998, ciascuna regione deve determinare le funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e provvedere al conferimento di tutte le altre agli enti locali (art. 3 c. 1, d.lgs n. 112 del 1998); b) il Governo nei confronti delle regioni e queste ultime nei confronti degli enti locali provvedono ad individuare beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire per consentire l'esercizio delle nuove attribuzioni, comunque entro il 31 dicembre 1999; in caso di inadempienza, sono previsti procedimenti di surroga, attraverso la nomina di commissari *ad acta* (art. 7, c. 1, legge n. 59 del 1997; art. 3, c. 3, 4 e 6 e art. 7, c. 1, 2, 3, 4 e 11, d.lgs. n. 112 del 1998); c) il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁸ che individua i beni e le risorse potrà graduare l'esercizio

⁷ La materia è - com'è noto - tra quelle oggetto di revisione costituzionale. Il progetto di legge costituzionale (AC n. 3931 - A e AS n. 2583 - A) elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, all'art. 58 esclude l'urbanistica e il governo del territorio dalle materie sulle quali lo Stato mantiene potestà legislativa, affidandone la competenza esclusiva alle regioni. La questione non potrà non avere riflessi sulla stessa disciplina della legge quadro sui lavori pubblici, che allo stato della vigente legislazione, anche in base alla sentenza della Corte costituzionale 7 novembre 1995, n. 482, con riferimento all'art. 117 Cost., legittimamente, fissa principi applicabili nei confronti delle regioni.

⁸ Per il procedimento di emanazione del predetto decreto del Presidente del Consiglio, che prevede l'acquisizione dei pareri di un'apposita Commissione parlamentare, della Conferenza permanente Stato-regioni-province autonome di

delle funzioni e dei compiti conferiti contestualmente all'effettivo trasferimento di beni e di risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2000⁹; d) entro novanta giorni dall'adozione del decreto n. 112 del 1998, si provvede al riordino degli uffici e delle strutture centrali e periferiche dello Stato (art. 7, c. 3, legge n. 59 del 1997 e art. 9, c. 1, d.lgs. n. 112 del 1998); e) comunque, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge n. 59 del 1997, si provvede alla razionalizzazione dell'ordinamento della presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali, anche a ordinamento autonomo (art. 11, c. 1, legge n. 59 del 1997); f) disposizioni correttive e integrative del decreto n. 112 del 1998 potranno essere adottate entro un anno dall'entrata in vigore del medesimo decreto n. 112 (art. 10, c. 1, legge n. 59 del 1997).

Il ripetersi di emergenze calamitose, quali quelle recenti della Campania, rende oramai ineludibile il completamento del riassetto delle competenze istituzionali in materia di tutela del territorio a livello ministeriale, tenuto conto dell'avviato decentramento delle attribuzioni nei confronti delle regioni e agli enti locali.

In materia di assetto del territorio (*Capo II* - Sezione I), mantengono rilievo nazionale - e come tali sono esclusi dalla materia delle funzioni da conferire alle regioni e agli enti locali - i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con riferimento: ai valori naturali ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese.

In tema di territorio e urbanistica, è, inoltre, mantenuta allo Stato la spettanza dei rapporti con gli organismi internazionali e il coordinamento con l'Unione europea, in materia di politiche urbane e di assetto territoriale (art. 52).

Nell'ambito delle funzioni oggetto del decentramento (Sezione II), sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte quelle non espressamente mantenute allo Stato (art. 56). Tra le funzioni mantenute allo Stato sono state tassativamente individuate quelle relative all'osservatorio e monitoraggio delle trasformazioni territoriali, all'abusivismo e al recupero; all'indicazione dei criteri per la raccolta e l'informatizzazione di tutto il materiale cartografico ufficiale esistente; alla predisposizione della normativa tecnica nazionale per le opere in cemento armato e in acciaio e le costruzioni in zone sismiche; alla salvaguardia di Venezia, della zona lagunare e al mantenimento del regime idraulico lagunare; alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato. Sotto il profilo dell'organizzazione, le funzioni predette, come anche i compiti di rilievo nazionale, sono esercitati di intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni-città-enti locali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (art. 54). Per l'esercizio delle funzioni che rimangono intestate allo Stato e nell'ambito del

Trento e Bolzano, della Conferenza unificata Stato-regioni-città-enti locali-comunità montane e degli organi sindacali maggiormente rappresentativi, cfr. art. 7, c. 2, legge n. 59/97.

⁹ Il criterio stabilito dalla legge delega n. 59/97, per il trasferimento di beni e risorse, è quello della "congruità" degli stessi con riferimento alle competenze trasferite e della parallela soppressione o ridimensionamento dell'amministrazione statale e periferica in rapporto ad eventuali compiti residui (art. 7, c. 1, l. n. 59/97); il d.lgs. n. 112/98, all'art. 7, c. 3, prevede che, per la quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie da trasferire, si tiene conto: dei beni e delle risorse utilizzati dallo Stato in un arco temporale pluriennale (3-5 anni); dell'andamento complessivo delle spese finali nel medesimo arco temporale; dei vincoli, degli obiettivi e delle regole di variazione delle entrate e delle spese dei DPEF con riferimento a periodi antecedenti al conferimento e a quelli considerati nel bilancio pluriennale in vigore alla data del conferimento medesimo.

riassetto delle strutture centrali viene confermata la Direzione generale del coordinamento territoriale esistente presso il Ministero dei lavori pubblici.

In tema di localizzazione di opere di interesse statale (art. 55), è stabilito che ogni anno si provveda alla previa presentazione alla regione, da parte dell'amministrazione interessata, di un quadro complessivo delle opere (e non per singole opere). Nel caso di variazione degli strumenti urbanistici conseguenti all'approvazione dei progetti di opere o di interventi pubblici, l'amministrazione procedente predispone, insieme al progetto, uno studio specifico sugli effetti urbanistico-territoriali e ambientali dell'opera o dell'intervento e sulle misure necessarie per il suo inserimento nel territorio comunale¹⁰.

In tale materia, sembra comunque che rimanga impregiudicato il procedimento surrogatorio di competenza statale di cui all'articolo 81 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Anche per il comparto dell'edilizia residenziale pubblica (Sezione III), viene previsto il conferimento alle regioni e agli enti locali di tutte le funzioni non espressamente mantenute allo Stato. Tra tali funzioni, sono comprese la determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale ed unitario in materia di edilizia residenziale pubblica; la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli *standard* di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; l'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica d'interesse regionale in concorso con le regioni e agli altri enti locali interessati; l'acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; la definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito (art. 59).

Di rilievo è la citata istituzione dell'Osservatorio della condizione abitativa, di cui, tuttavia, non è ben precisata la collocazione organizzativa. Ma va precisato che, con il disegno di legge concernente la "Disciplina delle locazioni di immobili ad uso di abitazione" (AC 790), viene demandato al Ministro dei lavori pubblici il compito di definire l'organizzazione e le funzioni, anche ai fini del collegamento con gli osservatori delle regioni.

Saranno dunque le regioni a determinare le linee di intervento, a programmare le risorse finanziarie destinate al settore, a determinare le tipologie di intervento, attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana, alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni (art. 60).

Con l'articolo 62 vengono, conseguentemente, soppressi il Comitato per l'edilizia residenziale (CER) nonché il Segretariato generale del CER e il centro permanente di documentazione¹¹ presso il Ministero dei lavori pubblici.

Per il trasferimento delle competenze alle regioni sono attivati accordi di programma. Il processo di trasferimento deve, comunque, concludersi entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto n. 112 (art. 63).

Rimane non definita la questione del finanziamento degli interventi quando, a partire dal 1° gennaio 1999, sarà definitivamente eliminata la contribuzione ex Gescal. Allo stesso modo anche la definizione dell'assetto del patrimonio di edilizia residenziale è rinviata ad un successivo provvedimento legislativo, salvo quello di proprietà degli enti locali (art. 64).

¹⁰ Cfr. Audizione del ministro dell'ambiente, Edo Ronchi, del ministro dei lavori pubblici, Paolo Costa, e del ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini, sugli indirizzi relativi alla riorganizzazione delle funzioni amministrative nei settori dei lavori pubblici, della viabilità, del governo del territorio e della tutela ambientale, pag. 527-528, in AC n. 13 Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici, seduta di giovedì 19 febbraio 1998.

¹¹ Il d.P.R. n. 616/77 e con la legge 457/78 delineavano un modello di programmazione delle risorse finanziarie del settore. Nella legge venivano fissate attribuzioni al CER, al CIPE e alle regioni quali soggetti chiamati a svolgere compiti di realizzazione dei programmi edilizi.

Il *Capo IV* si occupa della materia delle risorse idriche e della difesa del suolo, mantenendo allo Stato un rilevante novero di attribuzioni, tra cui quelle in tema di censimento nazionale dei corpi idrici, di programmazione e finanziamento degli interventi di difesa del suolo, di determinazione dei criteri e modalità per razionalizzare gli elementi conoscitivi del territorio e finalizzati alla difesa del suolo, alla fissazione delle metodologie e programmazione per l'utilizzazione delle risorse, di formazione del bilancio idrico nazionale, di individuazione, delimitazione dei bacini idrografici e di esercizio di poteri sostitutivi in caso di mancata istituzione da parte delle regioni delle autorità di bacino di rilievo regionale (art. 88). Sul versante delle strutture, l'articolo 92 prevede, tra gli altri, il riordino degli uffici del Ministero dei lavori pubblici competenti in materie di acque e di difesa del suolo. In tale contesto, viene ribadita la necessità del riordino (e della allocazione) del Dipartimento dei servizi tecnici nazionali presso la Presidenza del Consiglio, i cui uffici periferici sono trasferiti alle regioni e incorporati nelle strutture operative regionali competenti in materia. Va, peraltro, osservato che, per quanto riguarda la difesa del suolo, con la trasformazione del Servizio nazionale dighe in Registro italiano dighe (RID), si è già iniziato a ridefinire la configurazione istituzionale di uno dei Servizi tecnici che attualmente fanno capo alla Presidenza del Consiglio.

Tra le strutture da sottoporre a riordino sono compresi il Dipartimento per le aree urbane presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, la Direzione generale delle opere marittime, la Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali e i Provveditorati alle opere pubbliche (art. 96). A questo proposito, a livello governativo¹², si intenderebbe costituire "aziende territoriali per le opere pubbliche", che si concentrino sulle attività di supporto e di assistenza tecnica alle amministrazioni statali, regionali e locali, su richiesta delle stesse, mantenendo a tali nuovi soggetti le funzioni di stazione appaltante o di direzione dei lavori, sia per quanto riguarda i progetti, che per la realizzazione delle opere.

Per quanto riguarda la più grande parte delle competenze attualmente attribuite al Ministero dei lavori pubblici, quella delle opere pubbliche (*Capo V*), l'articolo 93 conserva allo Stato l'attuazione dei programmi operativi multiregionali, cofinanziati dall'Unione europea, con esclusione della realizzazione e della gestione degli interventi, nonché la programmazione, progettazione ed esecuzione di grandi reti infrastrutturali di interesse nazionale, di edilizia penitenziaria, di edilizia demaniale e di edilizia sismica. Sono, altresì, espressamente fatte salve le funzioni attribuite all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e all'Osservatorio dei lavori pubblici dalla legge-quadro attualmente in vigore. Resta inoltre ferma la ripartizione di competenze prevista dalle vigenti leggi relativamente agli interventi per il Giubileo del 2000 e per Roma capitale. Con l'articolo 94, vengono delegate alle regioni le funzioni relative alla progettazione, esecuzione e manutenzione straordinaria di tutte le opere relative alle materie escluse dal trasferimento delle funzioni e compiti amministrativi, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 59 del 1997, non espressamente mantenute allo Stato. Inoltre sono conferite alle regioni e agli enti locali le attribuzioni in materia di edilizia di culto, di ripristino di edifici danneggiati da eventi bellici, nonché le funzioni collegate alla cessazione del soppresso intervento nel Mezzogiorno.

Infine, per quanto riguarda il comparto della viabilità (*Capo VI*), tra le funzioni statali soppresse, particolare rilievo assumono quelle relative all'elaborazione del piano decennale

¹² Cfr. Audizione del ministro dell'ambiente, Edo Ronchi, del ministro dei lavori pubblici, Paolo Costa, e del ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini, sugli indirizzi relativi alla riorganizzazione delle funzioni amministrative nei settori dei lavori pubblici, della viabilità, del governo del territorio e della tutela ambientale, pag. 529-530, in AC n. 13 Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici, seduta di giovedì 19 febbraio 1998.

della viabilità di grande comunicazione e tutta una serie di altre competenze riservate al Ministero dei lavori pubblici dalla legge n. 531 del 1982. A norma dell'articolo 98, restano invece allo Stato le funzioni relative alla pianificazione pluriennale della viabilità e alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione della rete autostradale e stradale nazionale, alla regolazione della circolazione stradale, alla normativa tecnica, alle funzioni di formazione e informazione in materia di sicurezza stradale e di prevenzione degli incidenti. In particolare, allo Stato sono conservate le funzioni relative alla determinazione delle tariffe autostradali e ai criteri di determinazione dei piani finanziari delle società concessionarie, all'adeguamento delle tariffe, all'approvazione delle concessioni di costruzione ed esercizio di autostrade, al controllo delle concessioni autostradali circa l'esecuzione dei lavori, il rispetto dei piani finanziari, nonché la stipula delle relative convenzioni.

All'individuazione della rete autostradale e stradale nazionale si provvede entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto n. 112, attraverso intese con la Conferenza unificata.

In base all'articolo 99, tutte le funzioni amministrative non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale vengono conferite alle regioni e agli enti locali. Peraltro, il comma 2 del citato articolo 99 prevede che, "temporaneamente", la progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade di competenza regionale o degli enti locali, sulla base di "specifici accordi", possano essere affidate all'ANAS, che a sua volta, è tra le strutture da riordinare ai sensi dell'articolo 100. A tale ultimo proposito appare degno di nota il fatto che l'ANAS - trasformata da Azienda autonoma in Ente pubblico economico da poco più di due anni - venga nuovamente assoggettata a riordino. Le previsioni di riordino dell'ANAS sono nel senso di una riorganizzazione delle funzioni di soggetto concedente, di ente che controlla il sistema autostradale e di gestore della rete nazionale per la quota che sarà prevista¹³.

Anche in tale comparto, rimane da definire la questione - di particolare rilevanza - del trasferimento delle risorse finanziarie necessarie alla gestione del patrimonio viario trasferito.

2.2.2 D.l. n. 67 del 1997, conv. dalla legge n. 135 del 1997 ("Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione")¹⁴.

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 del 1994, 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, 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 qualificato¹⁵ di rotazione, per il finanziamento delle predette attività di progettazione, che viene dotato di apposite risorse finanziarie (attraverso l'utilizzo

¹³ Cfr. Audizione del ministro dell'ambiente, Edo Ronchi, del ministro dei lavori pubblici, Paolo Costa, e del ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini, sugli indirizzi relativi alla riorganizzazione delle funzioni amministrative nei settori dei lavori pubblici, della viabilità, del governo del territorio e della tutela ambientale, pag. 530, in AC n. 13 Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici, seduta di giovedì 19 febbraio 1998.

¹⁴ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, XIV, n. 2, vol. 2, capitolo XVII "Ministero dei lavori pubblici" paragrafo 2.1, pag. 672.

¹⁵ Ai sensi della legge 23 dicembre 1993, n. 559, sono 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.

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.

Il decreto ministeriale n. 1720 datato 4 giugno 1997, con il quale sono stati fissati i criteri di assegnazione del fondo è stato sottoposto, nella competente sede del controllo, a rilievo istruttorio da parte della Corte. Le osservazioni della Corte hanno riguardato la formulazione del testo, eccessivamente sintetica e talvolta generica; la mancanza di un criterio di selezione delle richieste di ammissione ai finanziamenti, nel caso in cui le richieste stesse dovessero risultare eccedenti rispetto alla capienza del fondo; la mancanza della previsione di eventuali finanziamenti parziali e del limite massimo comunque erogabile rispetto al costo presunto dell'opera; l'omessa indicazione di un termine certo per l'impegno delle somme assegnate, termine al quale viene ricollegata la sanzione della revoca del finanziamento¹⁶.

Con la legge n. 191 del 1998 (c.d. Bassanini - *ter*), sono stati introdotti incentivi alla progettazione interna, prevedendo che il regolamento con cui vengono distribuite le risorse indichi i criteri di ripartizione. Se la progettazione è svolta dall'amministrazione, nel fondo interno confluisce l'1% del costo preventivato dell'opera o il 50% della tariffa professionale dovuta per l'atto di pianificazione (art. 2, c. 18, legge n. 191 del 1998).

Art. 13 - Commissari straordinari e interventi sostitutivi.

Con il primo comma dell'articolo 13, veniva previsto un particolare procedimento acceleratorio (c.d. sblocco dei cantieri) per l'avvio o la ripresa dei lavori connessi alla realizzazione 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 con cofinanziamento di risorse comunitarie), "di rilevante interesse nazionale per le implicazioni occupazionali e dei connessi riflessi sociali".

Si prevedeva, inoltre, che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare di concerto con il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro competente¹⁷, venissero individuati opere e lavori di rilevante interesse nazionale non avviati o per i quali risultava una sospensione, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 67 del 1997 e, contestualmente, nominati uno più commissari straordinari.

In assenza del previsto Osservatorio dei lavori pubblici (art. 4, commi 17 e 18, della legge Merloni), l'Amministrazione dei lavori pubblici, non disponendo di fonti informative proprie per la rilevazione della situazione riguardante il frammentato panorama delle diverse stazioni appaltanti (e che non rientrano nella diretta competenza del Ministero dei lavori pubblici), ha sollecitato regioni, province, comuni, associazioni di categoria (quali l'ANCE), nonché Senatori e Deputati¹⁸ a fornire elementi per l'individuazione di opere "bloccate".

E' stato, inoltre, costituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un "gruppo di lavoro per l'assistenza ai commissari straordinari per le opere di cui all'articolo 13 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67"¹⁹. Con circolare del 4 luglio 1997²⁰, indirizzata ai Ministri, il Presidente del Consiglio ha provveduto a chiarire gli aspetti applicativi connessi all'attuazione del citato articolo 13 del d.l. n. 67 del 1997.

¹⁶ Dopo un approfondito riesame, l'Amministrazione ha, recentemente, riprodotto il provvedimento in nuova stesura, che peraltro ha sollevato obiezioni da parte della competente ragioneria centrale.

¹⁷ Le proposte sono state formulate in prevalenza dal Ministero dei lavori pubblici, ma anche da quelli dei Trasporti e delle Finanze.

¹⁸ Con lettera 11 luglio 1997, n. prot. 3101/810/1/SP.

¹⁹ Il gruppo, composto originariamente di sei membri, è stato integrato, per effetto del dPCM 22 maggio 1997, con un settimo membro.

²⁰ In G.U. 9 luglio 1997, *serie generale* n. 158.

Nell'individuazione dei presupposti per far luogo al commissariamento, si è argomentato dalla locuzione, contenuta nella legge, che fa riferimento alle opere e ai lavori "già appaltati o affidati". Si sono al riguardo ritenuti essenziali: a) la disponibilità di risorse finanziarie da smobilizzare²¹; b) che fosse in atto un rapporto contrattuale di appalto di opera pubblica.

Le opere da assoggettare a commissariamento, complessivamente 159, sono state individuate con quattro decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri²².

Di tali opere, ne sono state espunte, per mancanza dei presupposti: 5 per mancanza del finanziamento e 1 per difetto dell'affidamento; 22 opere sono state "riprese"²³, a cura della stazione appaltante e 18 da parte del commissario. Complessivamente, allo stato, le opere "sbloccate" sono 62, con una incidenza del 38,9%.

In ordine ai risultati fin qui registrati, non può non ricordarsi che la Corte ha più volte²⁴ preso le distanze da iniziative che, volte a disciplinare l'emergenza, sono poi state caricate di attese per la soluzione di problemi più generali, quali la perdurante crisi del settore, e che, diversamente, può realizzarsi soltanto attraverso la convinta soluzione dei problemi di fondo: definire compiutamente il quadro normativo generale di riferimento, per ridare certezza e impulso al settore delle opere pubbliche, e curare la programmazione organica tempestiva degli interventi, anche per la corretta utilizzazione delle risorse disponibili.

Tale impostazione va confermata, a maggior ragione, nel caso del c.d. decreto sblocca cantieri, che è stato concepito nell'ottica di offrire opportunità occupazionali, ma senza una convincente valutazione delle opere meritevoli di essere riprese e completate. Il disegno di legge recante "Attivazione delle risorse preordinate dalla legge finanziaria per l'anno 1998, al fine di realizzare interventi nelle aree depresse" (AS 3207), autorizza la spesa complessiva di lire 12.000 miliardi per il periodo 1999-2004, attribuendo priorità, nella destinazione delle medesime, al completamento delle opere commissariate secondo l'impostazione del decreto legge n. 67 del 1997. Questo tipo di legislazione di emergenza rischia di indebolire la logica della programmazione che dovrebbe presiedere il comparto delle opere pubbliche.

Va, infine, ricordato che il comma 6 del citato articolo 13 prevedeva misure per consentire, entro il mese di settembre 1997, l'avvio del Servizio di ispezione tecnico di cui alla legge n. 216 del 1995 (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 stato autorizzato ad assumere, mediante concorso per esami, 25 dirigenti, di cui cinque amministrativi e venti tecnici, a valere

²¹ A questo proposito, il comma 6 del medesimo articolo 13 prevede, rispetto allo "sblocco" l'alternativa del "definanziamento", ma con esclusiva destinazione per la realizzazione di adeguamenti previsti dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, negli edifici demaniali o in uso a uffici pubblici (da assoggettare, peraltro, al regime del blocco degli impegni di cui al d.l. n. 669/96, conv. dalla l. n. 30/97). Va precisato che, anche in considerazione della particolare complessità della norma, non risultano fattispecie di definanziamento.

²² Con D.P.C.M. emanati nelle date 14 e 22 maggio, 4 luglio e 5 dicembre 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.

²³ Si fa riferimento all'operazione di trasmissione del verbale di ripresa dei lavori di cui al regolamento n. 350/1895. Con il verbale di ripresa cessa, dunque, il commissariamento, poiché, diversamente, si sarebbe commissariata l'amministrazione, non invece l'opera e i lavori da sbloccare.

²⁴ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, XIV, n. 2, vol 2, capitolo XVII "Ministero dei lavori pubblici" paragrafo 2.1, pag. 671 ss.

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.

A tutt'oggi, non sono stati ancora coperti i 25 posti di livello dirigenziale previsti dalla legge, poiché sono ancora in corso le relative procedure concorsuali.

2.2.3 Legge n. 127 del 1997.

Come anticipato nella relazione per l'esercizio 1996²⁵, l'articolo 17, commi 1-24, della legge n. 127 del 1997 detta una serie di norme per semplificare il modulo organizzatorio della "conferenza di servizi"²⁶, 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.

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 Ministri²⁷.

Con il parere n. 1622 del 5 novembre 1997, il Consiglio di Stato ha però chiarito che le disposizioni dettate in materia di conferenza di servizi non possono surrogare, in materia di opere di interesse statale, la disciplina configurata dall'articolo 81 del d.P.R. n. 616 del 1977. "Con la speciale procedura ivi prevista (infatti) si attua una preventiva composizione dei conflitti (tra Stato e regioni), riconducendo al potere del Consiglio dei Ministri, nella sua collegialità e nella sua funzione generale di governo, la responsabilità della prosecuzione di una procedura sulla quale non sia stato raggiunto l'accordo, derogatorio degli strumenti urbanistici vigenti, con le autorità locali e con l'autorità regionale e competenti all'adozione e all'approvazione degli stessi strumenti urbanistici." Ne deriva che la procedura di cui all'articolo 81 non ha soltanto funzione semplificatoria o acceleratoria del procedimento, ma ha funzione sostanziale di composizione di un equilibrio tra poteri diversi, tutti garantiti dalla Costituzione, che "non possono essere sacrificati da disposizioni in funzione meramente procedimentale".

Con l'articolo 2, comma 28, della legge n. 191 del 1998, a modifica dell'articolo 14 della legge n. 241 del 1990, viene ora previsto che ove a seguito della conferenza di servizi non si raggiunga l'unanimità dei pareri, l'esito viene inviato alla Presidenza del Consiglio; se la Presidenza non risponde, si forma, dopo trenta giorni il silenzio-assenso; se interviene un atto di sospensione viene convocata, entro trenta giorni, un'altra conferenza di servizi che perviene ad una nuova decisione tenuto conto delle osservazioni della Presidenza; se il termine decorre inutilmente, la conferenza è sciolta.

²⁵ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, in Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, XIII legislatura, *Atti parlamentari*, XIV, n. 2, vol 2, capitolo XVII "Ministero dei lavori pubblici" paragrafo 2.1, pag. 673.

²⁶ 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 L. 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 L. n. 205/89. La legge n. 241, art. 14 (integrato per effetto del D.L. n. 163/95, conv. dalla L. n. 273/95) ha reso la conferenza di servizi istituto di generale applicazione. Per quanto concerne le opere pubbliche, va citato l'art. 7 L. n. 109/94, novellato dall'art. 1, comma 59 L. n. 549/95.

²⁷ 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.