

2.2.4 Semplificazione del procedimento per l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori.

In adempimento dell'articolo 20, comma 8, della legge n. 59 del 1997, è stato predisposto il regolamento per la semplificazione dei "Procedimenti per l'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori"²⁸ (Allegato 1, previsto dal citato art. 20, comma 8, legge n. 59 del 1997).

Il regolamento avrà effetto fino al 1° gennaio 2000 (art. 1, comma 4), data di entrata in vigore del sistema di qualificazione previsto dall'articolo 8 della legge n. 101 del 1994. Rimane aperto il problema del raccordo con la disciplina di qualificazione europea che dovrebbe concludersi, comunque, non prima della scadenza del predetto termine dell'anno 2000.

Il testo regolamentare si articola in tre parti: qualificazione delle imprese; bando tipo per le gare; nuove categorie di opere generali e specializzate.

Il nuovo sistema prevede la liberalizzazione del mercato degli appalti pubblici di importo inferiore ai 300 milioni (art. 1, comma 2).

Si prevede, inoltre, realizzando lo snellimento delle procedure, il trasferimento delle funzioni decisionali sulle domande di iscrizione, di modifica, di revisione e di recupero di iscrizione, dal comitato centrale - cui sono mantenute funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo - ai comitati regionali (artt. 4-6).

La nuova disciplina contiene un rafforzamento della qualificazione (artt. 9-33), avuto riguardo al fatturato, alle spese per il personale, all'attrezzatura tecnica, con revisioni periodiche ogni tre anni, in funzione di un miglioramento dei "sistemi qualità" delle imprese edili.

Viene, altresì, fissato il nuovo elenco delle categorie di opere in cui si articola l'Albo, con la distinzione tra opere generali e specializzate (artt. 34-39).

Con il bando tipo (artt. 41-48) vengono stabilite disposizioni per garantire omogeneità dei comportamenti delle stazioni appaltanti, anche se, in considerazione della particolare debolezza del settore delle costruzioni ne sono stati attenuati i contenuti.

2.2.5. D.l. 11 giugno 1998, n. 180.

A seguito del recente disastro idrogeologico occorso in Campania, è stato emanato il d.l. 11 giugno 1998, n. 180.

Il Provvedimento stanZIA, complessivamente, 1.430 miliardi per porre in essere gli interventi volti alla tutela delle aree a rischio idrogeologico e misure di prevenzione delle stesse (art. 8).

Di tali risorse finanziarie, 100 miliardi sono destinati ai comuni campani di Quindici, Siano, Sarno, Bracigliano e San Felice a Cancellò. La ripartizione delle risorse tra regioni e province autonome viene effettuata dal Comitato dei Ministri di cui all'articolo 4 della legge n. 183 del 1989, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

I restanti 1.330 miliardi sono destinati ad interventi sul territorio nazionale. Per l'attività di individuazione e perimetrazione delle aree a rischio sono destinati 100 miliardi (art. 8, c. 1); per l'attuazione degli interventi e delle misure di salvaguardia, che verrà gestito dal Ministero dell'ambiente, è previsto un finanziamento di 170 miliardi per il 1998 e di 495 miliardi per il 1999 e per il 2000 (art. 8, c. 2).

²⁸ Già disciplinato con l. n. 57/62; L. n. 584/77; l. n. 55/90; d.P.R. 10 gennaio 1991.

Per il programma di potenziamento delle reti di monitoraggio meteo-idro-pluviometrico, è autorizzata la spesa per complessivi 50 miliardi, di cui 10 per il 1998 e 20 per ciascuno degli anni 1999 e 2000 da assegnarsi da parte del Dipartimento per i servizi tecnici nazionali (art. 8, c. 3).

L'individuazione delle aree a rischio idrogeologico e le misure di prevenzioni vengono adottate entro il 31 dicembre 1998 da parte delle autorità di bacino di rilievo regionale e interregionale e delle regioni per i restanti bacini (art. 1, c.1, prima parte). Scaduto il termine, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Comitato dei Ministri adotta i via sostitutiva i predetti provvedimenti (art. 1, c. 1, seconda parte). Nelle zone a più elevato rischio, provvede il Comitato dei Ministri, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Per la realizzazione degli interventi possono essere adottate, su proposta dei Ministri dell'ambiente e dei lavori pubblici, d'intesa con le regioni e le province autonome interessate, le ordinanze d'urgenza di cui all'articolo 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992. Per l'istruttoria, i Ministri si avvalgono dei Dipartimenti della protezione civile e per i servizi tecnici nazionali, tra loro coordinati, nonché della collaborazione delle regioni e delle province autonome, delle autorità di bacino nazionali, del Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche del CNR e, per gli aspetti ambientali, dell'ANPA (arti 1, c. 2).

Di rilievo le previsioni contenute dell'articolo 1, comma 5, del decreto, che prevede incentivi per la rilocalizzazione fuori delle aree di rischio le attività produttive e le abitazioni private.

Sono previsti interventi per il potenziamento dei "corpi tecnici" delle regioni, che potranno assumere, nell'ammontare massimo di 20 miliardi, da attingere dai 100 miliardi destinati alla perimetrazione (art. 2, c. 2), anche in deroga ai propri ordinamenti e con procedure di urgenza. Inoltre, le autorità di bacino potranno assumere nuovo personale fino alla copertura dei posti vacanti nelle piante organiche, ma solo a partire dal 1° gennaio 1999, con le procedure e i limiti di cui alla legge n. 449 del 1997 (art. 2, c. 3).

Anche per i Servizi tecnici nazionali è previsto un potenziamento dell'organico. A tal fine, la Presidenza è stata autorizzata a rimodulare la dotazione organica del Dipartimento, entro il limite massimo del totale dei posti di ruolo già previsto dalla tabella organica di cui al d.P.R. n. 106 del 1993. Inoltre, viene prevista la possibilità di coprire i posti in organico non coperti prevedendo una riserva non superiore al 50% per il personale in servizio, compreso quello a contratto a tempo determinato, nel rispetto dell'articolo 39, comma 16, della legge n. 449 del 1997 (art. 2, c. 4). Il Ministro dell'ambiente potrà avvalersi di una segreteria tecnica composta da venti esperti di elevata qualificazione (art. 2, c. 5). L'ANPA potrà attivare, entro il limite delle proprie risorse finanziarie, fino a cento rapporti di collaborazione (art. 2, c. 6).

Dall'esame del provvedimento d'urgenza, risulta che è stata colta l'occasione del disastro della Campania per disciplinare la materia delle misure di salvaguardia delle aree di rischio su tutto il territorio nazionale e che avrebbe potuto anche essere disciplinata con legge ordinaria, tenuto peraltro conto del processo di decentramento in atto (d.lgs. n. 112 del 1998).

3. Principali aspetti della gestione finanziaria.

3.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale.

3.1.1 Premessa.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero dei lavori pubblici, nel 1997, sono stati pari a 11.630,7 miliardi di lire, ripartiti tra le spese di parte corrente, 1.489 miliardi, e quelle in conto capitale, 10.141,6 miliardi. Il dato contabile 1997 rappresenta un incremento pari all'1,1% rispetto all'esercizio 1996.

La disaggregazione del totale degli stanziamenti definitivi di competenza del 1997 mostra che quelli del titolo I hanno costituito il 12,8% del totale (-37,8% rispetto all'esercizio 1996), mentre quelli del titolo II hanno rappresentato l'87,2% (+11,4% rispetto al corrispondente stanziamento del 1996).

La massa impegnabile (stanziamenti definitivi più residui iniziali di stanziamento) ammonta a lire 15.784,3 miliardi (+13,8% rispetto al 1996), di cui il 90,2% in conto capitale, anche per effetto dell'entità dei residui di stanziamento accumulati al 1° gennaio 1997 (lire 4.153,6 mld), quasi raddoppiata rispetto alla corrispondente data 1996.

Dall'analisi dei dati relativi all'andamento degli impegni effettivi su massa impegnabile (pari a 11.199,8 miliardi), di cui il 87% su capitoli in conto capitale, si registra un incremento pari al 15,6% rispetto all'esercizio precedente. Il rapporto impegni effettivi su massa impegnabile fa, infatti, registrare nel 1997 un dato percentuale pari al 70,9% che denota, rispetto al 1996, un aumento di circa 11 punti percentuali; tale leggero miglioramento, rispetto al 1996, è da imputare alla maggiore entità di impegni effettivi su massa impegnabile di parte capitale (68,4%, rispetto al 64,1% dello scorso anno), che denota segni di rilancio dell'attività operativa dell'Amministrazione nei settori di competenza.

Alla chiusura dell'esercizio, i residui totali di stanziamento ammontano a 2.494,2 miliardi, con un decremento del 39,9% rispetto a quelli iniziali; il che mostra una importante inversione di tendenza rispetto ai negativi risultati registrati negli esercizi 1996 e 1995, in specie nel 1996, in cui l'incremento in corso di esercizio dei residui di stanziamento era stato del 74,8%.

I pagamenti totali sono stati pari a lire 4.161,9 con una significativa flessione del 62% rispetto al dato 1996 (in termini assoluti lire 10.970,4 miliardi, dato, peraltro, complessivamente omogeneo a quello del 1995), di cui 1.407,3 in conto competenza (-79,4% rispetto al 1996) e 2.754,8 (-33% contro l'incremento del 69,4% del dato 1996 rispetto al 1995) in conto residui.

Il rapporto pagamenti - massa spendibile è sceso dal 52,2% del 1996 al 19,5% del 1997. In particolare, il rapporto percentuale per la parte corrente che nel 1996 era dell'87,4%, scende al 24,3% nel 1997, mentre quello di parte capitale subisce una flessione di 28,1 punti percentuali nel 1997.

I residui totali rispetto alla massa spendibile fanno registrare un'entità elevatissima, pari a 14.420,5 miliardi, con un incremento del 48,9% rispetto all'inizio dell'anno, pari al 67,6% della massa spendibile. Disaggregando il dato globale dei residui totali su massa spendibile, risulta che il 91,2% di esso è formato da residui in conto capitale.

3.1.2 Spese di parte corrente.

Esaminando più in dettaglio la spesa del Ministero, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (1.489 miliardi) costituiscono il 12,8% degli stanziamenti totali; la massa impegnabile è pari a lire 1.544 miliardi (9,7% del totale) e gli impegni totali assommano a lire 1.449,1 miliardi (12,9% del totale).

La capacità di impegno si è attestata su livelli elevati, corrispondenti al 93,8% (-3,2% rispetto al 1996), anche se la pur scarsa entità dei residui di stanziamento a fine esercizio permane sostanzialmente immutata rispetto a quella registrata all'inizio dell'anno 1997.

La capacità di pagamento, pari al 24,4% presenta invece una rilevante flessione di 63,1 punti percentuali rispetto al 1996, con un incremento dei residui su massa spendibile pari al 342,4% rispetto a quelli registrati all'inizio dell'anno. In totale i pagamenti assommano a lire 431,9 miliardi (-1.885 miliardi rispetto al 1996), di cui il 63,8% in conto competenza e la restante parte sui residui.

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza permane elevata l'entità dei trasferimenti correnti (categoria V), già registrata nei rendiconti 1996 e 1995, anche se con un cospicuo decremento del 45,6% rispetto al 1996 (in valori assoluti 1.045,3 miliardi, di cui 990 sono trasferimenti all'ANAS) rispetto al 1996. La voce trasferimenti correnti risulta la componente più cospicua del titolo I, pari al 70,2% dello stesso ed incide nella misura del 8,9% sul totale degli stanziamenti definitivi del Ministero. Le spese di personale (categoria II), così come anche quelle per acquisto di beni e servizi (categoria IV) si presentano sostanzialmente invariate rispetto al 1996. Infine, gli stanziamenti denominati "altre spese", calcolate per differenza, mostrano, in relazione al 1996, un decremento del 64,2% (a fronte dell'incremento pari al 114% registrato nel 1996 rispetto all'esercizio precedente). In ordine alla capacità di impegno (pari al 93,8% per il titolo I), merita di essere evidenziato un leggero recupero della capacità di impegno nell'ambito della categoria IV che passa dal 93,6% del 1996 al 96,4% del 1997.

3.1.3 Spese in conto capitale.

Le risorse destinate al titolo II, in termini di stanziamenti definitivi, sono state pari a lire 10.141,6 miliardi che corrispondono all'87,2% del totale della competenza (+11,4% rispetto al 1996); la massa impegnabile è stata di lire 14.240,3 miliardi (24,1 punti percentuali in più rispetto al 1996) pari al 90,2% della massa impegnabile totale; gli impegni sugli stanziamenti di competenza assommano a 6.992,7 miliardi, corrispondenti al 71,7% degli impegni su massa impegnabile, in conto capitale. Gli impegni effettivi sulla competenza fanno registrare un recupero di 20,3 punti percentuali rispetto al 1996.

Il rapporto tra impegni e massa impegnabile, pari al 68,4%, ha raggiunto livelli leggermente migliori rispetto al 1996 in cui detto rapporto percentuale si era attestato al 64,1%.

La massa spendibile ha raggiunto i 19.536,8 miliardi, con un lieve incremento percentuale del 6,4% rispetto al dato del 1996; la percentuale dei pagamenti rispetto alla massa spendibile, già su livelli ridotti nel 1996 (il 47%), presenta un valore pari al 19%.

Il ritmo di smaltimento dei pagamenti sui residui risulta pari al 27,6%, contro il 43% dello scorso esercizio; quello dei pagamenti sugli stanziamenti di competenza si attesta all'

11,1% (contro il 51,3% del 1996), con una conseguente impennata del 40% dei residui rispetto a quelli presenti all'inizio dell'anno.

Le componenti più cospicue del titolo II sono le spese per opere e beni immobiliari e mobiliari (cat. X e XI) e le spese per trasferimenti (cat. XII): rispettivamente il 18% e l'82% degli stanziamenti definitivi di competenza di parte capitale; l'entità degli stanziamenti, rispetto al 1996, presenta una riduzione di 18,8 punti percentuali per la categorie X e XI e un aumento di 21,4 punti per la categoria XII. Per le due citate componenti della spesa di parte capitale la capacità di impegno su massa impegnabile è leggermente migliore rispetto a quella rilevata nel corso del 1996: pari al 54,1% (+4,8 punti) ed al 74,2% (+0,7 punti).

I dati relativi alla relazione pagamenti totali - massa spendibile si attestano su livelli molto ridotti per le opere e beni immobiliari e mobiliari (categorie X e XI), 21,5% e solo il 17,7% per i trasferimenti: complessivamente per il titolo II pari al 19%, con una flessione di 28,1 punti percentuali rispetto al 1996.

3.1.3.1 Spese per "beni ed opere immobiliari" e "beni mobili" (categorie X e XI).

La voce "opere e beni immobiliari e mobiliari" costituisce il 18% dello stanziamento definitivo di competenza del titolo II con un decremento di 18,8 punti percentuali rispetto al 1996.

Sempre in termini di stanziamenti di competenza le categorie X e XI si scompongono al loro interno, secondo la classificazione economica, in ulteriori tipologie di spese tra cui: la voce "Edilizia", con lire 874 miliardi (+2,4% rispetto al 1996), la voce "Opere idrauliche", 526 miliardi (+36%) ed "Opere ed interventi plurisettoriali" con 271 miliardi (-68,7%).

Con riferimento alle categorie economiche in questione, la relazione tra impegni effettuati e massa impegnabile risulta complessivamente pari al 54,1% (+4,8 rispetto al 1996), di circa 17 punti percentuali inferiore rispetto al dato medio calcolato sui totali del Ministero.

Il rapporto impegni - massa impegnabile fa registrare, tra le principali voci sopra indicate, rispetto alla media, il livello più basso per la voce "Opere idrauliche" (25,8%), quello più alto per la voce "Opere ed interventi plurisettoriali" (71,5%).

In relazione alla capacità di pagamento, la percentuale media è pari al 21,5% (-5,8% rispetto al 1996); i dati percentuali più bassi si rilevano sulle voci "Trasporti e comunicazioni" (12,5%), "Opere idrauliche" (14,9%) e "Opere ed interventi plurisettoriali" (18,3%).

Il Ministero dei lavori pubblici che incide, per l'esercizio 1997, nella misura di circa il 42% del totale assegnato alle categorie X e XI presenta andamenti analoghi a quelli registrati sull'andamento della gestione finanziaria complessiva, pur con percentuali di impegno e di pagamento, nel 1997, inferiori alla media.

	Anni	Competenza	Res. F	Massa impegnabile	% impegni su massa imp.bile	Massa spendibile	Prev. di cassa	Pagato totale	% Pagato totale su massa spendibile
LLPP	1994	2.252.336	1.822.471	4.606.646	60,4	7.332.127	3.966.906	1.889.721	25,7
	1995	2.648.470	2.183.929	4.470.941	51,1	7.896.792	4.133.070	2.074.760	26,2
	1996	2.256.154	2.249.830	4.440.123	49,3	7.524.916	3.855.951	2.060.109	27,3
	1997	1.830.248	1.658.175	4.080.078	54,1	6.978.148	2.567.801	1.501.682	21,5

3.1.4 Spese per trasferimenti.

Le spese per trasferimenti rappresentano, nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici, la parte più rilevante della spesa di tutto il Dicastero, pari al 71,3% della massa impegnabile totale (in valore assoluto lire 11.260,6 miliardi di cui 1.100,3 (-42,7% rispetto al 1996) miliardi di parte corrente - categoria V - e 10.160,2 (+44,5% rispetto al 1996) miliardi in conto capitale - categoria XII) con un decremento di 6,8 punti percentuali rispetto al 1996.

Rispetto alla spesa del titolo I, gli stanziamenti di competenza per le spese per trasferimenti di parte corrente sono pari al 70,1%, mentre quelle in conto capitale, in relazione alla spesa del titolo II, hanno raggiunto l'82%.

La capacità di impegno su massa impegnabile è stata pari al 95% (contro il 97,1% del 1996) per le spese di cui al titolo I; per il titolo II, il citato rapporto percentuale, è invece pari al 74,2%; contro il 73,5% del 1996).

I residui di stanziamento, per la categoria V, pari a 55 miliardi, sono rimasti invariati alla fine dell'esercizio; per la categoria XII, nel corso dell'esercizio sono stati smaltiti nella misura del 57,7%.

L'analisi dei dati di consuntivo delle spese per trasferimenti per le categorie V e XII, con riferimento alla relazione pagamenti totali - massa spendibile, mostra indici molto ridotti, pari soltanto al 16,7% (-50 punti percentuali rispetto al dato 1996). A conferma di tale osservazione, si sottolinea l'elevato accumulo dei residui passivi su massa spendibile relativi ai trasferimenti, pari a complessive lire 9.227,1 miliardi (+114,4% rispetto al dato di inizio anno), percentualmente il 63,9% dei residui totali relativi alla massa spendibile.

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.

L'esame dei dati contabili relativi alla massa impegnabile è idonea ad apprezzare il grado di soddisfacimento delle "missioni" assegnate dalla legge all'Amministrazione e quantificate in termini finanziari dalla legge di bilancio. A tal fine i dati più significativi - poiché si riferiscono a risorse finanziarie gestite in larga misura direttamente dall'Amministrazione - vengono offerti dai rapporti percentuali di impegno su massa impegnabile delle funzioni obiettivo: 3 *Difesa del suolo e delle coste*, 52,1% (-26,6% rispetto al 1996); 5 *Edilizia pubblica*, 29,9% (-47,6% rispetto al 1996); 6 *Opere portuali*, 85,5% (+49,6% rispetto al 1996); 9 *Servizi generali*, 66,7% (-29,1% rispetto al 1996).

Rispetto alla situazione registrata all'inizio dell'anno, si registra una rilevante velocità di smaltimento dei residui di stanziamento per la funzione 8 *Interventi in dipendenza di pubbliche calamità*, che diminuisce di circa 80 punti percentuali, passando da lire 2.175 miliardi a lire 455 miliardi. Fanno invece registrare consistenti quote di accumulo di residui di stanziamento le funzioni 3 *Difesa del suolo e delle coste* con il +31,8% e la funzione, 5 *Edilizia pubblica* con il +22,8% rispetto alla situazione di inizio anno. Su tali funzioni obiettivo, a fine esercizio 1997, si concentra più della metà dei residui di stanziamento totali (rispettivamente 20,2% e 24,3%). Sulla funzione obiettivo 2 *Programmazione indirizzo e coordinamento* si è concentrato il 27,5% dei residui di stanziamento.

Particolarmente positiva, rispetto alle risultanze contabili degli esercizi precedenti è la situazione della funzione obiettivo 6 *Opere portuali* che presenta una riduzione dei residui di stanziamento pari al 83,3% e una capacità di impegno su massa impegnabile pari all'85,5%.

Le economie sono pari a lire 2.090 miliardi, pari al 13,2% della massa impegnabile. Il 97,1% di tali economie si riscontra per la funzione obiettivo 5 *Edilizia pubblica* (2.031 mld in valore assoluto).

3.2.2 Formazione e utilizzo della massa spendibile per funzione obiettivo.

L'esame dei dati relativi alla capacità di pagamento dell'Amministrazione espone una relazione percentuale pagamenti totali/massa spendibile pari 19,5% con una riduzione, rispetto al 1996 di ben 32,7 punti percentuali. Per quanto riguarda la relazione percentuale pagamenti totali su massa spendibile, profondamente mutata, rispetto all'esercizio 1996, è la situazione della funzione 4 *Viabilità*, in cui si concentra la maggior quota di massa spendibile, pari al 29,3% (dopo la funzione 5 *Edilizia pubblica* con il 32,1%), che passa dal 97,2% al 9,8%. Anche per la citata funzione 5 *Edilizia pubblica*, la percentuale di pagamenti su massa spendibile si riduce, passando dal 28,5% al 20,5%. Per le risorse allocate sulla funzione obiettivo 8 *Interventi in dipendenza di pubbliche calamità*, che assorbono il 15,1% della massa spendibile, i pagamenti risultano solo lievemente inferiori a quelli dell'esercizio precedente 30,8%, rispetto al 35,6% del 1996.

3.2.3 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per centro responsabilità.

I centri di responsabilità, così come individuati dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 249, pur non superando il numero di nove, risultano in parte modificati rispetto alla classificazione 1996. Sono stati infatti aggiunti l'*Edilizia residenziale* e l'*Ispettorato tecnico*, in cui sono state concentrati i dati di bilancio, già ripartiti, nelle tabelle 1996, sull'*Ispettorato generale Circolazione sicurezza stradale* e sull'*Ispettorato generale Albo nazionale costruttori e contratti*.

I centri di responsabilità, che, con riferimento alla classificazione per funzioni obiettivo, fanno registrare maggiori inefficienze in ordine all'utilizzo della massa impegnabile, sono: la Direzione generale della difesa del suolo, con una percentuale del 56% (-9,8%, rispetto al 1996); la Direzione generale dell'edilizia statale e dei servizi speciali, 59,5% (-12,8 punti rispetto al 1996). Ne deriva che sulle disponibilità delle predette Direzioni generali risulta anche la maggiore concentrazione di residui di stanziamento alla fine dell'esercizio 1997, pari rispettivamente al 34,2% e 31,6%. Mostra un sensibile recupero, rispetto al 1996, la Direzione generale delle opere marittime, che con l'82,6% delle risorse disponibili impegnate recupera circa 47,2 punti percentuali, rispetto al 1996.

3.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro responsabilità.

L'indagine riferita alla capacità pagamenti su massa spendibile, che mediamente è pari al 19,5%, evidenzia percentuali medie assai ridotte: per la Direzione generale per il coordinamento territoriale, con l'8%; la Direzione generale delle opere marittime, 14,8%.

3.2.5 Le risorse finanziarie destinate alle aree depresse.

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

Tale interesse trova conferma nella espressa previsione (introdotta con l'art. 1 comma 5 della recente legge di riforma del bilancio dello Stato n. 94 del 1997) in base alla quale il Governo, in occasione della presentazione del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione, dovrà fornire al Parlamento un'indicazione programmatica sulla destinazione alle aree depresse del Paese delle risorse di bilancio che indichi, tra l'altro, nell'ammontare totale e suddiviso per regioni, le spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza.

La massa impegnabile del dicastero destinata alle aree depresse, secondo la ricostruzione dei dati contabili per funzioni-obiettivo, ammonta a lire 630,2 miliardi (-8,1%, rispetto al 1996).

Di tale risorse, 611,9 miliardi sono stanziamenti definitivi di competenza, di cui 8,9 miliardi per spese di funzionamento e 602,9 miliardi per spese per investimenti. Nel dettaglio il 72,3% per interventi riguardanti la difesa del suolo e delle coste, il 15,2% per viabilità e il 12,5% per l'edilizia pubblica.

Il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile, si avvicina al 100%. Con riferimento alla massa spendibile, pari globalmente a 1.396,6 miliardi, il rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile non supera il 29,1%.

3.3 Valutazione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata.

La classificazione economica semplificata degli stanziamenti definitivi di competenza si articola nella seguente tripartizione: a) spese di funzionamento, pari a lire 373,5 miliardi (-2,7% rispetto al 1996), di cui 283,1 miliardi (+1,6%) per spese di personale; b) spese per interventi, pari a 1.132,1 miliardi (-43,7%); c) spese per investimenti, pari a 10.125 miliardi (-11,3%).

3.3.1 Spese di funzionamento.

La maggior concentrazione di tali spese si registra per la funzione 9 *Servizi generali* 41,5%, in specie per la funzione di secondo livello 9.1 (Gestione delle risorse umane), pari al 19,3% delle risorse finanziarie stanziata per la funzione 9, nonché per la funzione 5 *Edilizia pubblica*, 17,9% ed in particolare per l'obiettivo 5.3 *Edilizia demaniale* (caserme, penitenziari, etc.), 56,7% della funzione 5.

Sulle spese di funzionamento, le spese di personale incidono nella misura del 75,8%.

La maggiore entità delle spese di personale sono concentrate sulla funzione 5.3 *Edilizia demaniale* (caserme, penitenziari, etc.) 12,5%; 3.1 *Opere idrauliche*, con l'8,8%

3.3.2 Spese per interventi.

La quota parte più rilevante degli stanziamenti per interventi si rileva per la funzione 4 *Viabilità* 92,3% del totale ed in particolare per la funzione 4.1 *Strade* (Trasferimenti ANAS), in cui si concentra l'87,4% del totale (990 miliardi in valore assoluto).

3.3.3 Spese per investimenti.

Le quote più rilevanti dello stanziamento per investimenti si registrano per le funzioni 4.1 Strade (Trasferimenti ANAS), 49,5% (in valore assoluto 5.012 miliardi); 5.1 Edilizia residenziale 21,7%; 5.3 Edilizia demaniale (caserme, penitenziari e sedi uffici statali) 7,1%.

3.3.4 La spesa periferica.

La tabella che segue espone la ripartizione delle risorse finanziarie periferiche²⁹, a seconda dei diversi destinatari.

La maggiore concentrazione delle risorse finanziarie risulta assegnata ai Magistrati alle acque e alle opere marittime.

	Parte corrente				Parte capitale			
	comp.	residui	comp.	residui	comp.	Residui	comp.	residui
	Accr. c/c	Pagato	Accr. c/c	Pagato	Accr. c/c	Pagato	Accr. c/c	Pagato
Aut.bacino	6.207	6.207	67	67	0	0	0	0
Genio civ.	2.095	1.048	1.501	1.322	3	0	498	116
Mag.acque	8.224	3.552	7.908	6.644	410	231	578	558
Op.marit.	10.254	6.221	7.946	4.950	686	397	30.574	14.648
Op.pubb.	8.836	6.257	4.207	3.013				
TOTALE	35.618	23.287	21.631	15.998	1.100	628	31.651	15.323

Importi in milioni di lire

3.4 Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la riduzione dei residui di stanziamento.

Con il provvedimento del 20 febbraio scorso, emanato in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su un totale di 2.560,7 miliardi, di cui poco più della metà provenienti dalla competenza 1997, ha ridotto i residui di stanziamento di lire 259,1 miliardi, pari al 10,1% del totale dei residui di stanziamento del dicastero, ben al di sotto quindi della percentuale massima del 40%. Sul totale dei residui di stanziamento eliminati, la quota di riduzione del Ministero incide nella misura del 3,4%.

Le maggiori quote di residui eliminati riguardano l'Edilizia di servizio (capitoli 8401, 8405, 8412, 8419, 8422 e 8438), pari a 176,2 miliardi e le Opere marittime e portuali (capitoli 7501, 7504 e 7596), pari a 27 miliardi.

La contenuta riduzione dei residui di stanziamento è probabilmente da imputare al fatto che con la legge di bilancio 1998, le proposte formulate dal Dicastero sono state ridotte del 44,1%, proprio in considerazione dell'elevata consistenza dei residui di stanziamento presenti a consuntivo 1997, talché la previsione degli stanziamenti di competenza è stata opportunamente calibrata tenendo conto della complessiva consistenza della massa impegnabile. In conseguenza, la riduzione della consistenza dei residui di stanziamento non ha potuto non tenere conto di tale situazione.

3.5 Risorse finanziarie 1997, in miliardi di lire, per categorie di opere pubbliche.

Le tabelle che seguono espongono la spesa a carico del bilancio dello Stato destinate alla realizzazione di opere pubbliche. Attraverso una selezione dei capitoli di bilancio sono state individuate 12 categorie di opere pubbliche.

Sono state prese in esame, per ciascun settore, gli stanziamenti di bilancio gestite direttamente dalle Amministrazioni centrali ovvero indirettamente, attraverso trasferimenti,

²⁹ I dati contabili si riferiscono agli ordini di accreditamento fino al 17 aprile 1998.

contributi, pagamento di mutui e interessi a favore di enti locali, enti vari e Commissari di Governo.

Con riferimento ai singoli settori di spesa, si precisa che:

- per l'Edilizia demaniale sono comprese solo le opere per edifici pubblici, nonché l'edilizia penitenziaria e le caserme;
- nell'Edilizia abitativa sono compresi anche gli interessi sui mutui;
- nelle opere ferroviarie sono compresi anche gli interventi per le metropolitane, trasporti speciali e intermodali. E' stato compreso il capitolo 8023 del Ministero del tesoro relativo all'apporto dello Stato all'aumento del capitale delle Ferrovie dello Stato per la realizzazione di un programma di investimenti per l'ammodernamento delle strutture ferroviarie;
- alle Opere marittime e portuali sono state sommate quelle fluviali;
- l'aggregato Calamità naturali e protezione civile comprende opere di prevenzione e di ricostruzione, nonché gli interventi per danni bellici. Gli interventi di emergenza non dovuti a calamità naturali sono stati attribuiti alla classe enti locali ed enti vari;
- Le Opere varie sono relative al turismo, allo sport, all'edilizia di culto, e ad altre tipologie di trasporto;
- i Fondi destinati agli enti locali ed enti vari (in cui sono compresi ANAS, IACP, Commissari di Governo, Autorità di bacino, ecc) sono stati suddivisi nelle categorie già elencate per le amministrazioni centrali dello Stato con l'aggiunta della voce viabilità.

Lo stanziamento complessivo a carico del bilancio dello Stato per opere pubbliche è pari a 32.151 miliardi, di cui il 25,6% (9.025 mld) sono trasferiti o pagati come rimborsi mutui e interessi ad enti vari.

La massa spendibile è pari a 52.988 miliardi. Nell'esercizio 1997 sono stati effettuati pagamenti per lire 18.149 miliardi, con una percentuale del 37,2%.

La gestione diretta delle amministrazioni centrali risulta pari a 23.125 miliardi. Per il 35,5% è destinata ad opere varie. L'analisi dei capitoli di bilancio, che sono stati aggregati nel settore opere varie, comprendono varie tipologie di interventi che non hanno consentito una più articolata disaggregazione. Tali capitoli di bilancio, attraverso più appropriata riclassificazione, andrebbero resi più "trasparenti".

Le maggiori risorse sono poi destinate alle opere ferroviarie, con il 24,5% degli stanziamenti complessivi e alle opere per calamità naturali, con l'11,5%.

Per quanto riguarda i fondi trasferiti ad enti vari ed enti locali, il settore che assorbe maggiori risorse è quello della viabilità, con 5.217 miliardi, che rappresenta il 57,8% del totale destinato ad enti. In tale voce sono compresi i trasferimenti all'ANAS (capitolo 7272 del Ministero dei lavori pubblici, con 4.760 mld); seguono i trasferimenti per opere ferroviarie (1.084 mld e opere varie, con 1.115 mld).

**Risorse finanziarie 1997, in miliardi di lire, per categoria di opere pubbliche.
Amministrazioni centrali**

Categoria di opere	Residui F.	Competenza	% imp. Su comp.	Massa spendibile	Pagato totale	% pag.to su massa spend.	Incidenza % Min. LLPP stanz. Comp.
Edilizia demaniale	671.311	783.850	29,5	3.238.842	822.013	25,3	86,5
Edilizia abitativa	0	1.616.362	3,6	1.648.070	6.708	0,4	96,9
Edilizia scolastica	1.232	1.083.599	87,1	1.142.387	610.310	53,4	33,3
Edilizia ospedaliera	0	452.329	89,1	471.466	403.511	85,5	0,5
Opere irrigue	340.925	1.031.343	78,6	3.302.825	686.590	20,7	54,3
Opere ferroviarie	1.104.877	5.674.394	89,8	6.783.330	5.100.945	75,2	0
Opere marittime e port.	426.917	136.561	36,7	828.631	105.617	12,7	94,6
Opere aeroportuali	207.824	172.159	14,4	1.265.233	236.310	18,6	0
Patrimonio storico art.	125.572	475.283	90,2	1.737.061	555.790	32,0	5,4
Salvaguardia amb.	264.740	563.190	18,7	1.132.081	95.867	8,4	76,5
Calamità nat. e prot.civ.	2.767.407	2.681.061	64,0	7.494.615	2.383.281	31,8	43,5
Opere varie	581.401	8.455.372	57,2	10.084.496	3.570.383	35,4	0,1
Totale generale	6.492.206	23.125.503	63,6	39.129.035	14.577.323	37,2	16,3

**Risorse finanziarie 1997, in miliardi di lire, per categoria di opere pubbliche.
Enti locali ed enti vari**

Categoria di opere	Residui F	Comp.za	% imp. su comp	Massa spendibile	Pagato totale	% Pag.to su massa spendibile	Incidenza % Min LLPP stan.comp.
Viabilità	22	5.217.443	99,6	5.258.051	634.370	12,0	97,8
Opere irrigue	29.234	806.869	97,6	1.051.711	781.682	74,3	8,1
Opere ferroviarie	0	1.084.343	27,0	2.463.397	748.101	30,3	0
Opere marittime	0	9.588	100,0	10.112	4.767	47,1	66,6
Edilizia abitativa	1.606	529.574	60,1	1.267.874	305.409	24,0	98,6
Edilizia scolastica	0	195.422	95,7	257.018	180.394	70,1	17,9
Patrim. storico art.	0	12.457	99,9	26.865	6.620	24,6	100,0
Salvaguardia amb.	0	55.000	98,6	55.000	54.280	98,6	0
Opere varie	878.641	1.115.045	99,0	3.469.304	855.590	24,6	17,6
Totale	909.503	9.025.741	88,2	13.859.383	3.571.212	25,7	65,9
Totale generale	7.401.709	32.151.244	70,5	52.988.418	18.148.535	34,2	30,2

3.6 Monitoraggio delle leggi di spesa.

Sono state sottoposte a monitoraggio undici leggi di spesa le cui risorse finanziarie sono gestite dal Ministero dei lavori pubblici. La gestione delle spese è stata analizzata con riferimento al capitolo di bilancio e alla categoria economica corrispondente, alla funzione obiettivo, al centro di responsabilità, con indicazione delle previsioni di competenza 1997.

Legge	Titolo	Capitolo	Funzione obiettivo	Centro resp	Stanz.comp.
L. n. 41/1986	Legge finanziaria 1986 - Completamento edifici destinati ad istituti di prevenzione e di pena	Cap. 8404 Cat. X	Edilizia demaniale	D.G. Edilizia statale SSPP	139.150
L. n. 910/1986	Legge finanziaria 1987 - Completamento opere immobili per istituti di prevenzione e pena	Cap. 8404 Cat. X	5.3 Edilizia demaniale	D.G. Edilizia statale SSPP	139.150
L. n. 253/1990	Disposizioni Riassetto organizzativo e difesa suolo	Cap. 1039 Cat. II	8.8 Attività periferica del Ministero (Prov. OOPP)	DG Affari generali	2.855
L. n. 36/1993	Disposizioni in materia di risorse idriche	Cap. 1160 Cat. IV	3.1 Opere idrauliche	DG Difesa suolo	1.646
L. n. 85/1994	Modifiche integrazioni L. n. 179/92 edilizia residenziale pubblica	cap. 8277 Cat. XII	5.1 Abitazioni	D.G. Edilizia statale SSPP	10.000
D.lgs. 143/94	Istituzione ANAS	Cap 2102 Cat. V	4.1 Strade	Ispettorato gen. sicurezza	990.000
L. n. 539/1995	Disposizioni urgenti in materia di finanza locale	Cap. 9425 Cat. X Cap. 9453 Cat. XII	3.1 Opere idrauliche 5.4 Opere tutela patrimonio artistico	D.G. Edilizia statale SSPP DG difesa suolo	160.785 9.544
DL n. 408/96	Salvaguardia Venezia	Cap. 9425 Cat. X Cap. 9453 Cat. XII Cap. 9454 Cat. XII	3.1 Opere idrauliche 5.4 Opere a tutela patrimonio artistico 5.3 Edilizia demaniale	DG difesa suolo D.G. Edilizia statale SSPP	160.785 9.544 124.386
DL n. 479/1996	Prov. ti materia penitenziaria	Cap. 8424 Categoria X	5.3 Edilizia demaniale	D.G. Edilizia statale SSPP	27.000
DL n. 491/1996	Misure sostegno edilizia residenziale pubblica	Cap. 7277 Cap. 7278 Cat. XII	4.2 Autostrade (società concessionarie)	D.G. Edilizia statale SSPP	20.000 20.000
L. n. 317/1993	Norme generali per il completamento dei piani di ricostruzione bellica	Cap. 9310 Cat. X	7.2 Ricostruzione ed adeguamento funzionale	D.G. Edilizia statale SSPP	0

Nel dettaglio, per la legge n. 41 del 1986, concernente il completamento di edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena risultano stanziamenti di competenza in crescita del 40,4% tra il 1997 e il 1995. I dati di consuntivo evidenziano altresì una rilevante progressiva crescita dei residui propri e di stanziamento pari al 23,5%, raffrontando i dati di consuntivo 1995-1997.

La legge n. 317 del 1993 non presenta stanziamenti di competenza per il 1997. La consistenza dei residui per il 1997 è pari a lire 127 miliardi in leggero decremento rispetto al 1996. Su un totale di lire 60 miliardi di previsioni di cassa, risultano pagati solo 6 miliardi.

Per il decreto legislativo n. 143 del 1994, istitutivo dell'Ente nazionale delle strade, a fine esercizio 1997, i residui risultano pari alle previsioni definitive di competenza, diversamente da quanto avvenuto negli esercizi pregressi in cui l'intero importo di competenza è risultato interamente pagato nell'esercizio.

4. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti.

4.1 L'assetto organizzativo del Ministero.

La struttura organizzativa del Dicastero, in relazione all'emanazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 - recante : "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" - e decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (cfr. paragrafo n. 2.2) è investita da un profondo ripensamento, tuttora in corso, e che dovrebbe vedere il suo completamento con l'esercizio della delega di cui agli articoli 7, 10 e 11 della citata legge n. 59 del 1998.

Sul punto la Corte ha più volte evidenziato, nei precedenti referti al Parlamento, come ineludibile la razionalizzazione delle strutture per l'unificazione delle competenze ministeriali in materia di "assetto del territorio", già prevista dalla legge n. 537 del 1993 e, sostanzialmente, ribadita nell'individuazione dei principi e criteri direttivi per l'attuazione della delega di cui al citato articolo 11 della legge n. 59 (art. 12 legge 59 del 1997).

Come già osservato nella relazione dello scorso anno, sono da rafforzare, con valenza generale, le funzioni di pianificazione e di valutazione di compatibilità territoriale degli interventi infrastrutturali attualmente proprie del Ministero dei lavori pubblici.

In attuazione, poi, dell'articolo 1, comma 4 lett. c) della citata legge n. 59 del 1997, va ripensata la complessa architettura degli organi e delle strutture coinvolti nel processo attuativo e gestionale della legge per la difesa del suolo - che vede la compresenza di una pluralità di soggetti pubblici, centrali e regionali - nonché l'ampiezza dei settori di attività che la legge ricomprende nel proprio raggio di azione. Tutto ciò, infatti, rende attualmente, il sistema pletorico e di difficile gestione. A tale riguardo la norma citata prevede che, ai fini della individuazione dei compiti di "rilievo nazionale" per la difesa del suolo, il relativo schema di decreto legislativo dovrà essere predisposto previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (d.lgs n. 281 del 1997).

In particolare i Provveditorati alle opere pubbliche - anche in considerazione della realtà gestionale emersa dall'indagine intersettoriale sugli appalti di lavori³⁰ e da alcune pronunce della Corte³¹ - avrebbero necessità di un potenziamento, tanto di uomini (riconsiderando gli organici, sotto il profilo dell'acquisizione di nuove professionalità, segnatamente di natura

³⁰ Su cui cfr. il capitolo "Attività contrattuale" della presente relazione.

³¹ a) Con deliberazione n. 144/96 del 5 novembre 1996, la Sezione del controllo si è pronunciata sull'attività gestionale posta in essere dal Provveditorato OO.PP. per le Marche; b) Con deliberazione n. 134/96 dell'8 ottobre 1996, la Sezione del controllo ha reso pronuncia in ordine all'attività di gestione posta in essere da parte del Provveditorato OO.PP. per il Friuli-Venezia Giulia.

tecnica) che di mezzi³², ma anche di uno snellimento dell'iter dei procedimenti di assegnazione delle risorse finanziarie.

Sarebbe all'uopo auspicabile che le assegnazioni dei fondi ai sensi della legge n. 908 del 1960 - spesso decise in modo non tempestivo - fossero comprese nella direttiva generale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, per consentire il fisiologico avvio delle gestioni decentrate: in tal senso gli stessi Provveditorati alle OO.PP. potrebbero configurarsi, anche nella logica della riforma del bilancio di cui alla legge 3 aprile 1997, n. 94, quali disarticolazioni delle unità previsionali di base³³.

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

Dopo i ritardi accumulati negli anni precedenti, deve evidenziarsi l'impegno mostrato dal Ministero nell'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, specie con l'istituzione e il funzionamento, a regime, del Servizio di controllo interno, essenziale supporto organizzativo per l'attuazione della riforma amministrativa avviata con la legge 421 del 1992 e dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e completata con la legge 94 del 1997, il decreto legislativo n. 279 del 1997 e il decreto legislativo n. 80 del 1998

4.1.1 La gestione e il blocco degli impegni (art. 8 legge n. 30 del 1997).

La complessiva situazione funzionale ha risentito anche dell'incertezza dell'entità delle risorse disponibili, dovute ai reiterati provvedimenti legislativi di blocco degli impegni nell'ambito della politica di contenimento del deficit di bilancio (per l'esercizio 1997, d.l. n. 669 del 1996, conv. dalla legge n. 30 del 1997); un ulteriore appesantimento deriva dalle procedure di deroga (di competenza della Presidenza del Consiglio) e di reiscrizione di risorse finanziarie perente (di competenza del Ministero del tesoro) che si ripercuotono negativamente sull'attuazione dei programmi di spesa, particolarmente complessi in materia di opere pubbliche.

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

Ciò favorisce la formazione di ingenti residui di stanziamento; il dilatarsi della perenzione amministrativa e le laboriose procedure di reiscrizione dei fondi di bilancio possono inoltre produrre maggiori oneri in termini di interessi per ritardo nei pagamenti.

³² Specie a seguito della deliberazione della Corte dei conti n. 87/96 resa nell'adunanza del 28 maggio 1996, con la quale sono state riconosciute conformi a legge convenzioni stipulate dal Provveditorato regionale per le opere pubbliche per l'Abruzzo con la Regione Abruzzo con l'Università degli studi dell'Aquila e con il Comune di Pescara che attribuivano al predetto Provveditorato le funzioni di stazione appaltante per la realizzazione delle varie opere, con ciò accentuandone il ruolo istituzionale anche sul piano della regolarità e trasparenza dell'azione amministrativa.

³³ Tali indicazioni, già evidenziate nelle deliberazioni n. 66/96 e n. 87/96 della Sezione del controllo.

In tale prospettiva ed anche in quella di una più razionale attività di programmazione della spesa, va accolta con favore la disposizione di cui all'articolo 3, comma 2 della legge n. 94 del 1997 - più volte auspicata dalla Corte - che amplia il periodo di conservazione dei residui in conto capitale da 1 a 3 anni, successivo all'esercizio cui si riferiscono. Tale modifica appare tanto più utile nel settore dei lavori pubblici, dove le procedure contrattuali ad evidenza pubblica assai di rado consentono l'assunzione di impegni formali nell'arco di un esercizio finanziario.

Orbene, la soluzione del problema dei ritardi accumulati nell'impegno delle risorse deve ricercarsi nel coniugare la programmazione della gestione delle risorse, ponendo tempestivamente in atto il complesso e "costoso" iter della progettazione configurato dalla legge Merloni e la quantificazione certa delle risorse a disposizione condizionata dal "blocco degli impegni". La carenza di progettazione tempestivamente elaborata viene infatti imputata, da parte ministeriale, all'incertezza delle risorse a disposizione e ai possibili risvolti connessi a giudizi di responsabilità amministrativa per "incauto" affidamento di progettazione esterna di opera pubblica in carenza del piano di attuazione finanziaria³⁴.

Il nodo procedimentale potrebbe trovare soluzione, in primo luogo assegnando, in sede di legge di bilancio, ai Provveditorati alle OO.PP. dignità di centri di responsabilità, eliminando il defatigante procedimento di assegnazione delle risorse da parte del Ministro (legge n. 908 del 1960), che, ordinariamente, avviene dopo il primo semestre dell'esercizio finanziario; la programmazione delle risorse finanziarie necessarie dovrebbe, poi, essere opportunamente avviata in sede di formazione del disegno di legge di bilancio, e quindi entro il primo semestre dell'esercizio, e affinata con l'emanazione della direttiva generale di indirizzo di cui agli articoli 3 e 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993, privilegiando l'impiego delle risorse finanziarie disponibili (residui di stanziamento), nonché quelle sulle quali, ragionevolmente, attraverso mirate stime previsionali, il Ministero potrà fare affidamento nell'esercizio successivo; occorre, da ultimo, rafforzare la capacità interna di progettazione di opere e lavori da parte dei corpi tecnici del Ministero.

4.1.2 Disciplina degli incarichi per i funzionari del Ministero dei lavori pubblici.

Con decreto dell'8 ottobre 1997, il Ministro dei lavori pubblici ha emanato apposita direttiva in materia di espletamento di incarichi di cui all'articolo 58, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 non compresi nei compiti e nei doveri d'ufficio, facendo salve le attività che costituiscono espressione delle libertà e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. In proposito, nella materia delle incompatibilità, è stato stabilito il principio secondo il quale l'espletamento dell'incarico, tenuto anche conto di circostanze ambientali, possa essere suscettibile di determinare situazioni pregiudizievoli per l'indipendenza e l'imparzialità del funzionario o per il prestigio o l'immagine dell'Amministrazione. Nell'individuare i soggetti titolari del potere di autorizzazione al conferimento (ripartendo, a seconda dei casi, la competenza tra il Ministro ed i Dirigenti generali e i Provveditori alle opere pubbliche), sono poi stati indicati i criteri del conferimento, quali l'equa ripartizione degli stessi tra i funzionari in servizio, la professionalità e la qualifica rivestita, l'anzianità posseduta, l'impegno nello svolgimento dell'attività d'istituto, l'entità dei proventi percepiti per incarichi nel quinquennio e la rilevanza e complessità degli incarichi stessi.

³⁴ In materia di incauto affidamento a professionista esterno cfr. Corte dei conti Sez. giuris. Sardegna n. 168 del 5 marzo 1997 e Sez. giurisd. Toscana n. 504 del 16 ottobre 1996.

4.2 Direttive e programmi.

4.2.1 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Per l'esercizio 1997, sono state emanate otto distinte direttive, nelle date del 17 e del 20 febbraio, destinate ad individuare gli obiettivi e i programmi dell'azione amministrativa di altrettanti uffici di livello dirigenziale generale. Nella relazione dello scorso anno è stata criticata la mancanza di una direttiva generale del Ministro che avrebbe dovuto porsi come quadro di riferimento e volta a definire la politica dei lavori pubblici e dell'assetto del territorio.

La direttiva generale 1998 del Ministero dei lavori pubblici è stata emanata in data 8 gennaio 1998.

Nell'impostazione, essa non si discosta dalla direttiva emanata per l'esercizio 1997: anche per l'esercizio 1998, sono state emanate sette distinte direttive (una in meno rispetto al 1997), destinate ad individuare gli obiettivi e i programmi dell'azione amministrativa degli uffici di livello dirigenziale generale e, contestualmente, ad assegnare la quota parte delle risorse finanziarie necessarie per la gestione. Il criterio seguito dal Ministro dei lavori pubblici è stato quello di elaborare una direttiva per ciascun centro di responsabilità, così come individuato dal decreto legislativo n. 279 del 1997 e dalla legge di bilancio n. 453 del 1997; per gli uffici di Gabinetto, la Direzione generale AA.GG e personale e Consiglio superiore dei lavori pubblici è stata emanata un'unica direttiva.

Come già evidenziato nella relazione al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996, in primo luogo, è da criticare la mancanza di una direttiva unitaria del Ministro che dovrebbe porsi quale quadro di riferimento della politica dei lavori pubblici e dell'assetto del territorio.

Inoltre, le direttive risultano elaborate in modo generico, a livello di ufficio dirigenziale generale, e, a volte, con caratteristiche meramente descrittive delle competenze che la legge attribuisce agli uffici del Dicastero.

Neppure risultano fissati indicatori di efficienza e di efficacia per la valutazione dei risultati della gestione, neanche a livello di indicatori finanziari e contabili, come più volte auspicato dalla Corte nell'analisi delle risultanze della gestione.

A causa della formulazione generica della direttiva e della disarticolazione della stessa per centri di responsabilità, risulta problematico ricostruire la programmazione delle attività del Dicastero. Tale punto critico, nel referto sulla gestione finanziaria e amministrativa del Ministero per il 1996, era stato segnalato come una delle principali cause foriere dell'insoddisfacente livello della capacità di spesa del Dicastero (flessione degli impegni effettivi su competenza rispetto ai dati contabili 1995 (-22,4%); un incremento del 40,2% dei residui di stanziamento rispetto a quelli iniziali; un rapporto percentuale pagamenti-massa spendibile che non supera il 52%). In particolare, nel citato referto sull'esercizio 1996, la Corte aveva auspicato che le assegnazioni dei fondi, ai sensi della legge n. 908 del 1960, ai Provveditorati alle opere pubbliche - spesso decise in modo non tempestivo - fossero comprese nella direttiva generale di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, per consentire il fisiologico avvio delle gestioni decentrate; il che, appunto, non è avvenuto. Peraltro, veniva suggerito che, in tal senso e in ausilio di una più snella ed efficiente gestione delle risorse finanziarie messe a disposizione, gli stessi Provveditorati alle OO.PP. avrebbero potuto configurarsi, anche nella logica della riforma del bilancio di cui alla legge 3 aprile 1997, n. 94, quali disarticolazioni delle unità previsionali di base; ma il decreto legislativo n. 279 del 1997 si è fermato alla individuazione dei centri di responsabilità degli organi centrali del Ministero.