

originari ai rilevati 3 mesi dell'esercizio '97) non ancora veniva considerata a regime¹², riscontrandosi ancora una forte discrasia fra le risorse disponibili e la loro erogazione pur a fronte di un aumento delle richieste di finanziamento.

Nel 1998, si è constatato un miglioramento della funzionalità del Comitato, ma, come si è detto, sono diminuite le richieste nell'ultimo scorcio dell'anno.

Andrà quindi valutato con attenzione il nuovo *sistema* gestionale che si basa sulla soppressione del Comitato e sul passaggio a Simest S.p.a. della gestione del *fondo rotativo*, poiché l'attuale situazione appare di estrema precarietà e presenta ulteriori elementi di preoccupazione in ordine all'allocazione delle risorse ed al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla norma.

Per quanto attiene all'andamento della gestione della legge 304/90, le domande pervenute nel 1998 sono state 25, con un aumento del 25% rispetto al precedente esercizio.

Il complesso delle istanze, tenuto conto del carico pregresso di 14 provenienti dalla gestione 1997, è stato di 39, 11 delle quali, pervenute nel periodo 16 ottobre - 31 dicembre 1998, sono rimaste inevase.

¹² Si richiama, al riguardo l'analisi effettuata dalla Corte ed alla quale si è fatto cenno nella Relazione dello scorso anno.

Indagine dalla quale è emersa una consolidata situazione patologica, in termini di *precontenzioso* e *contenzioso*.

Fino a tutto l'esercizio 1997, la situazione, infatti, era la seguente:

operazioni di insoluto e pre-contenzioso

Anno	Operazioni in carico da anni precedenti	Nuove operazioni	Operazioni passate in contenzioso	Operazioni tornate in bonis	TOTALE operazioni in corso
1994	18	27	12	15	18
1995	18	34	-	44	8
1996	8	36	-	36	8
1997	8	42	5	39	6

operazioni di contenzioso

Anno	Operazioni in carico da anni precedenti	Nuove operazioni	Operazioni estinte	Operazioni tornate in bonis	TOTALE operazioni in corso
1994	48	12	6	-	54
1995	54	7	2	-	59
1996	59	5	1	-	63
1997	63	5	4	1	63

I risultati dell'esercizio consistono dunque in 28 trattazioni sfociate in 18 accoglimenti e 10 archiviazioni, per un ammontare erogato di 7,58 miliardi.

Se si tiene presente il *trend* degli ultimi anni, appare percepibile un recupero della funzionalità della gestione che, in passato aveva gradatamente segnato una diminuzione delle trattazioni:

Anni	Riunioni	Istanze L.394/81 accolte	Istanze L.394/81 non accolte	Istanze L.304/90 accolte	Istanze non accolte L.304/90	Consolidate L.394/81	Consuntivi L.304/90	Tot. Pratiche esaminate
1994	9	84	1	44	-	63	1	193
1995	9	95	29	26	10	67	11	238
1996	10	96	9	28	2	49	5	189
1997	8	112	14	27	4	74	40	271
1998	9	138	21	17	1	85	21	283

3.2. Osservatorio economico

L'*osservatorio economico*, previsto dall'art.6 della legge 20 ottobre 1990, n.304, secondo le finalità della norma, ha due compiti di particolare rilievo: il primo consiste nel dotare non solo l'amministrazione ma, soprattutto gli utenti finali (essenzialmente il mondo degli operatori imprenditoriali attivi nell'import-export), di una banca-dati e di elaborazioni e studi in materia di commercio estero, ed il secondo nel supportare il ministro nell'opera di programmazione dell'attività promozionale.

Con l'inserimento¹³ nella struttura dell'osservatorio di un gruppo di *esperti-ricercatori* che si sono aggiunti al *comitato*, l'attività di quest'ultimo ha mostrato maggiore incisività,¹⁴ rispetto al passato, realizzandosi così in concreto quel compito di supporto *tecnico-statistico* prefigurato dalla norma istitutrice nei confronti sia degli organi dell'amministrazione sia degli *utenti finali*.

¹³ Avvenuto con il decreto interministeriale dell'8 novembre 1996.

¹⁴ Che si sostanzia, sia per quel che attiene alla segreteria, nella predisposizione di relazioni, appunti, dati statistici, nella formazione della base informativa dell'*osservatorio* e nella pubblicazione del bollettino mensile *scambi con l'estero*, (che ha una tiratura di 1.500 copie e viene diffuso anche all'esterno del ministero) cui si è affiancato il mensile *bilancia commerciale* che, invece, ha una diffusione solo interna e che contiene tavole statistiche elaborate in corrispondenza alla pubblicazione dei dati ISTAT in materia.

Attualmente, in seguito al ricordato d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 397, ed alla costituzione del *Servizio per il coordinamento degli strumenti e degli studi in materia di internazionalizzazione delle attività produttive*, viene ribadito¹⁵ che il Comitato svolge anche le funzioni di Segreteria tecnica dell' *Osservatorio economico*.

Dall'analisi dell'attività svolta nel 1998, emerge che, di fatto, le risorse del *Servizio*, che ancora mantiene la precedente connotazione, non essendo a regime le nuove funzioni che attraggono competenze originariamente attribuite alla *Direzione generale per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese*, sono costituite dai fondi stanziati per il funzionamento dell' *Osservatorio economico*.

E' a questi fondi, dunque, che si è fatto ricorso per l'acquisizione della documentazione necessaria, anche se, in sostanza, per ciò che concerne la costituzione di una *banca-dati* d'intesa con l'I.C.E., in materia di commercio estero, uno degli obiettivi indicati nella *Direttiva* per il '98, si è nella fase propositiva, anche per le carenze strutturali di cui soffre il servizio, carenze che dovranno evidentemente trovare una rapida soluzione se si vorrà dare concretezza alla *miniriforma* dell'ottobre 98, con la quale sono stati attribuiti ulteriori rilevanti compiti al *Servizio*.

Va considerata, in termini positivi, la predisposizione di oltre 40 *schede-Paese* da utilizzare come materiale di informazione a disposizione del Ministro, dei Sottosegretari e dei Direttori generali.

In realtà l'attività sembra essersi rivolta più che agli utenti esterni a quelli interni; se a ciò si aggiunge la segnalata carenza delle fonti d'informazione (sono stati sollecitati i contributi delle due Direzioni generali del Ministero), nonché le richiamate difficoltà nel costituire la *banca-dati* per il commercio estero, si ripropone un quadro non soddisfacente, che trova parziale contemperamento nella vitalità del bollettino mensile "Scambi con l'estero" che, nel corso del 1998, ha dedicato alcuni numeri *speciali* all'approfondimento di particolari tematiche (due per i Paesi del Sud-Est asiatico, uno al MERCOSUR ed uno alla politica agricola), e nel completamento della rete informatica

Per quel che concerne il gruppo di esperti, l'attività consiste in analisi su dati statistici sull'*interscambio commerciale, rapporto fra ministero e sistema locale delle imprese, interscambio con l'estero dei distretti industriali del sud, ruolo delle regioni meridionali, piccole e medie imprese nel contesto dell'UE*.

¹⁵ All'art. 3, p. 4 del d.p.r.

interna all'Osservatorio, attraverso la messa in comune di collegamenti ad Internet, servizi di posta elettronica e di banche-dati *on-line*.

3.3. *Vigilanza sull'I.C.E.*

In seguito alla cessazione del *commissariamento* dell'Istituto per il commercio estero, disposta con la legge 68/97, l'attività del Ministero relativa all'Istituto non ha più valenza gestionale, dovendosi invece rafforzare l'attività di *policy* e programmazione.

In tale contesto, l'attività di vigilanza, si è espressa in termini generali nell'esame delle delibere per le quali la cennata legge 68/97 ha confermato l'obbligo di approvazione da parte del ministero, in particolare, per quelle relative ai bilanci ed alle Reti Italia ed estera.

Per quanto attiene al bilancio preventivo per il 1998, questo è stato approvato in seguito alla richiesta eliminazione del disavanzo che era stato originariamente previsto in 11 miliardi ed è stata anche approvata una variazione al medesimo.

Sono stati anche approvati il bilancio di esercizio 1997 e, nel mese di dicembre 1998, è stato approvato il bilancio di previsione per il 1999.

Al riguardo, va precisato che tale approvazione è stata condizionata ad alcune modifiche, da apportarsi entro il primo trimestre di quest'anno, la più significativa delle quali consiste nella mancata previsione in entrata dei proventi derivanti dalla convenzione I.C.E. -A.I.M.A. per i controlli ortofrutticoli.

Di particolare interesse è l'attività relativa alla riorganizzazione della rete estera¹⁶, che è attualmente allo studio e che deve essere realizzata d'intesa sia con l'Istituto sia con il ministero degli affari esteri, per la quale va aggiornato un precedente piano risalente alla fine del 1996 in considerazione degli avvenimenti economico-finanziari relativi alla Russia ed al Sud-Est asiatico.

¹⁶ Che attualmente risulta composta da 85 unità, distinte tra *Uffici, Antenne e Punti di corrispondenza*, situate in 67 Paesi.

Ma merita attenzione anche la ristrutturazione della Rete Italia¹⁷, per la quale è stata approvata la delibera n.64 dell'11.5.1998, anche se, successivamente a tale delibera, si registra un'ulteriore fase di studio ed approfondimento.

Per quel che attiene al contributo di funzionamento per il 1998, ammontante a 180 miliardi, si è proceduto mediante la suddivisione della relativa erogazione in cinque *tranches* (la prima di 18 miliardi, le tre successive di 45 miliardi ciascuna e l'ultima di 27 miliardi) in ottemperanza al disposto della legge 27.12.1997, n.449 (art.47, comma 1).

Di natura diversa è l'attività di riscontro delle iniziative promozionali dell'I.C.E. che sono svolte in base alla direttive del Ministro ed in attuazione del Programma Promozionale 1998. Questa attività ha riguardato 120 iniziative svolte nel 1998.

4. Attività contrattuale

Nell'ambito dell'attività contrattuale, assumono particolare rilevanza le due convenzioni che sono state stipulate con la Simest S.p.a., in data 16.10.1998, dando esecuzione all'art.25, comma 2 del d.lgs.31 marzo 1998, n.143.

Come si è già detto in precedenza, in base a tale norma, è stata attribuita alla Simest S.p.a. la gestione degli interventi di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo, previsti dalle leggi di cui alle leggi 24.5.1977, n.227, 29 luglio 1981, n.394, 24 aprile 1990, n.100 e 5 ottobre 1991, n.317, art.14.

Le due convenzioni attengono, rispettivamente, alla gestione del fondo rotativo di cui alle leggi 394/81 e 304/90, ed alla gestione degli altri fondi; hanno durata quindicennale e prevedono:

- L'istituzione presso la Simest di un unico Comitato al quale spetta l'amministrazione di tutti i fondi e la determinazione delle condizioni, dei criteri, delle modalità e delle direttive per gli interventi. Il Comitato delibera in merito alle singole operazioni di agevolazione ed alle relative revoche, rinunzie e transazioni, approva le circolari

¹⁷ Fin dall'inizio del 1998, sono stati attivati una serie di interventi per attuare il progetto della nuova Rete Italia, orientato a razionalizzare la presenza degli Uffici sul territorio, attraverso il mantenimento di 16 uffici regionali, la chiusura di 19 uffici provinciali, dell'ufficio di Venezia, dell'ufficio regionale del Lazio e l'istituzione di 16 punti di controllo qualitativo dei prodotti agro-alimentari, in aggiunta a quelli operanti presso gli uffici regionali.

operative predisposte dalla Simest e delibera in ordine all'importo delle commissioni che spettano a questa. Il Comitato è stato istituito con il d.m. 19 gennaio 1999.

- E' previsto che la Simest gestisca i fondi con contabilità separate, svolgendo nell'ambito dell'attività di gestione anche funzioni accessorie e strumentali; per la sua attività le vengono corrisposte commissioni a carico dei fondi, calcolate, in conformità a quanto previsto dall'art.25, comma 2 del d.lgs.143/98, in misura non superiore a quella corrisposta dal precedente gestore degli stessi interventi (Mediocredito centrale).¹⁸E' comunque prevista una revisione annuale della misura delle commissioni.
- Le disponibilità finanziarie dei fondi sono tenute in conti infruttiferi accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, ma è consentito, al fine di consentire l'operatività delle gestioni, che parte di essi venga trasferita presso primari istituti di credito.

Nella seconda convenzione, che riguarda la gestione dei fondi relativi alle leggi 227/77, 100/90 e 317/91, contiene anche disposizioni relative all'indennizzo spettante al Mediocredito centrale per l'anticipata risoluzione delle convenzioni precedentemente esistenti tra questo e il Ministero del tesoro.

La vera e propria attività contrattuale dell'amministrazione attiene alla materia informatica.

In tale ambito, nel corso del 1998 è stato sviluppato un sistema *a rete* che attualmente conta 200 posizioni di lavoro che l'amministrazione ritiene di portare a 300 entro il 1999.

Oltre agli aspetti di *office automation* ed ai collegamenti con *internet*, *Rupa Sigl* ed altre banche-dati e quelli con l'I.C.E., Istat e Guritel, di rilievo appaiono i sottosistemi che attengono alle *attività promozionali* mentre l'amministrazione incontra

¹⁸ Per la gestione del fondo di cui alle leggi 394/81 e 304/90 spetterà alla Simest un importo pari al 0.15% annuo sull'ammontare dei finanziamenti in essere, più un importo pari allo 0,10% "una tantum" sull'ammontare delle garanzie integrative e sussidiarie concesse ai sensi della legge 41/86, art.11, comma 4.

Per la gestione degli altri interventi spetterà alla Simest:

- per le operazioni di credito agevolato all'esportazione nella forma dello smobilizzo a tasso fisso e per le altre operazioni che diano luogo ad erogazioni di contributi in unica soluzione, lo 0,40% "una tantum" sull'ammontare del credito capitale dilazionato ammesso a contributo;
- per le altre operazioni di credito agevolato all'esportazione, lo 0,10% annuo;
- per le operazioni ai sensi della legge 100/90, art.4 e della legge 317/91, art.14, lo 0.30% annuo sull'ammontare del credito capitale dilazionato in essere al termine di ciascun periodo di riferimento.

difficoltà nel perfezionare quelli relativi ai *procedimenti autorizzativi import/export* per i prodotti del settore agroalimentare.

In considerazione delle dimensioni dell'amministrazione, è degna di nota una gara per l'acquisto di apparecchiature informatiche indetta per un importo complessivo di circa 250 milioni.

Si è aggiudicata tale gara la ditta CPU S.r.l., per un importo di molto inferiore a quello posto a base della *licitazione privata*, 166 milioni, avendo l'amministrazione limitato la spesa complessiva inizialmente prevista e ritenendo di poter soddisfare, in relazione alla disponibilità finanziarie, solamente il 67% delle richieste avanzate.

Pertanto, sulla base dei prezzi unitari indicati dalle ditte partecipanti ed, in particolare, da quella aggiudicataria, la fornitura è stata dimensionata su 74 P.C., con relativo *upgrade di memoria RAM da 32 a 64 MB*, n.1 P.C. portatile e n.1 software *Unistaller*, rispetto ai preventivati 90 P.C., 100 stampanti, 98 schermi, 82 prese a rete e n.1 P.C. portatile.

Il relativo contratto è stato approvato con provvedimento del 31 dicembre 1998, come buona parte dei contratti di rilievo dell'amministrazione.

Nella relazione sul rendiconto 97 si era fatto cenno alla particolare situazione relativa al rapporto tra l'amministrazione e la società P.R.S. (Planning Ricerche e Studi) per la revisione ed il parziale rinnovo del sistema informativo del ministero e per l'acquisizione di un servizio di consulenza durante la realizzazione della revisione del sistema informativo.

Al riguardo, nel corso del 1998, è stata approvata, con il decreto direttoriale del 29 dicembre 1998, l'estensione del *quinto* contrattuale, per un importo pari a 36 milioni, in relazione al secondo aspetto (l'attività di consulenza)

Per quanto attiene invece al contratto per il "parziale rifacimento del sistema informativo", è stata approvata con il recente d.m. 5 maggio 1999, la proroga, senza oneri aggiuntivi, fino al 30 settembre 1999, del contratto stipulato, in data 29.12.1996, con la società BULL HN INFORMATION SYSTEM ITALIA S.p.a. per un importo di 1,17 miliardi.

In precedenza, con la stessa ditta, in data 26 ottobre 1998, era stata approvata l'estensione del contratto, stipulato in seguito ad aggiudicazione per *appalto-concorso*, per la fornitura del progetto di revisione del sistema informativo del Ministero, per un importo di 28,4 milioni.

La predetta estensione è successiva ad altra analoga, approvata in data 8 gennaio 1998, per un importo di circa 30 milioni.

Ma va precisato che le indicate *estensioni contrattuali* sono, a loro volta, successive a quella, ben più consistente, che era stata approvata con il d.m. 31 dicembre 1997, per circa 169 milioni.

Appare evidente come la vicenda del sistema informativo del commercio estero sia piuttosto complessa e non ancora giunta a definizione con la realizzazione di quel sistema *sinergico* con l'I.C.E. al quale si era fatto cenno nella passata relazione.

Si citano, inoltre alcuni contratti, attinenti sempre al campo informatico, i cui importi sono limitati:

Data contratto	Ditta	Oggetto	Importo lordo	Data approvaz.
16.6.1998	Siosistemi	Software "Reflection"	4,1 milioni	17.9.1998
24.6.1998	I & T	Servizi sistemistica	3,6 milioni	21.9.1998
23.7.1998	Telecom	Manutenz.assist. Videopress	2,9 milioni	30.7.1998
23.7.1998	I & T	Software- attività sistemistica	7,9 milioni	23.11.1998
3.8.1998	Siemens Nixdorf	Modifiche procedura SIGL	5,3 milioni	10.11.1998
17.11.1998	Word System	Attrezzature sicurezza	4,6 milioni	24.11.1998
7.12.1998	Word System	Scheda "Adaptec"	0,3 milioni	14.12.1998
21.12.1998	EGIS	Windows NT Workstation	1,8 milioni	21.12.1998
24.12.1998	I & T	Attività sistemistica	2,9 milioni	30.12.1998
29.12.1998	Siemens Nixdorf	Assistenza Siemens MX300 e IBMS/36	8,8 milioni	29.12.1998
===	Word System	Hardware- software	4,8 milioni	30.12.1998

		Uff.Studi		
17.12.1998	S.I.E.T. S.r.l.	Fornitura hardware	5,3 milioni	30.12.1998
17.12.1998	ASYSTEL S.p.a.	Hardware e software	38 milioni	31.12.1998
18.12.1998	Siemens Nixdorf	Fornitura hardware	24,3 milioni	31.12.1998
17.12.1998	Olivetti Information Services S.p.a.	Fornitura software	59,5 milioni	31.12.1998

Tra i contratti indicati, è di particolare interesse il software "Reflection" che è destinato alla realizzazione di un collegamento tra l'Osservatorio economico e l'Ufficio studi economici dell'I.C.E., il quale ultimo dispone di un identico software.

In tal modo, oltre alla collaborazione per il bollettino mensile "Scambi con l'estero", verrà realizzata la reciproca utilizzazione dei data-bases, esplicando sinergie e diminuendo i costi.

Ministero dei lavori pubblici.

Sommario:

Sintesi e conclusioni.

1. **Linee strategiche dell'azione amministrativa.** 1.1 *Normativa sugli appalti pubblici.* 1.2 *Il quadro programmatico di riferimento.* 1.3 *La programmazione degli interventi nelle aree depresse.* 1.4 *Revisione delle concessioni autostradali.* 1.5 *Contratti di quartiere - C.E.R.* 1.6 *Fondo speciale di rotazione per acquisizione aree e urbanizzazione.* 1.7 *Disciplina delle locazioni degli immobili ad uso abitativo.* 1.8 *Programma operativo denominato CADSES da realizzarsi nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg II C negli Stati membri Austria, Germania, Italia e Grecia per il periodo 1997-99.* 2.9 *d.l. n. 67/1997 conv. dalla l. n. 135/1997 (art. 13).*
2. **Principali aspetti della gestione finanziaria.** 2.1 *Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema tradizionale.* 2.2. *Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione funzionale.* 2.3 *Riduzione dei residui di stanziamento.* 2.4 *Risorse finanziarie 1998, in miliardi di lire, per categorie di opere pubbliche.* 2.5 *Interventi nelle Aree depresse.* 2.6 *Indicatori di risultato.*
3. **Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti.** 3.1. *L'assetto organizzativo del Ministero.* 3.2 *Direttiva ministeriale sui criteri per la valutazione dell'attività dei dirigenti generali.* 3.3 *Fondo di rotazione presso il Ministero dei lavori pubblici per il finanziamento delle spese per le attività di progettazione delle amministrazioni statali (art.9 l. n.135/1997).* 3.4 *Regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della l. 7.8.1990 n.241.* 3.5 *Gestione del personale.*
4. **Analisi della gestione per centri di responsabilità.** 4.1 *Attività della Direzione Generale della Difesa del Suolo.* 4.2 *Attività della Direzione generale del coordinamento territoriale (DICOTER).* 4.3 *Attività della Direzione generale delle opere marittime.* 4.4 *Attività della Direzione generale edilizia statale e servizi speciali.*
5. **Principali esiti del controllo della Corte dei conti.** 5.1 *Deliberazioni assunte in sede di controllo preventivo.* 5.2 *Attuazione dei programmi di controllo successivo sulla gestione.*

1. Sintesi e conclusioni.

La gestione amministrativa e finanziaria 1998 presenta progressi rispetto al 1997, sia in termini di risorse impegnate su massa impegnabile, che segnano un indice del 92%, con un miglioramento di circa 21 punti percentuali rispetto al 1996, sia per quanto riguarda la velocità di smaltimento dei residui di stanziamento che mostrano una riduzione del 55,5% in corso d'anno. Rimane invece sostanzialmente immutata la capacità di pagamento, che si attesta al 22% della massa spendibile.

Tali positivi risultati della gestione finanziaria sul piano dell'efficienza sono da imputare sia ad un miglioramento della capacità di programmazione dimostrata dall'Amministrazione in una convinta attuazione del d.lgs. n. 29/1993, sia ad una crescita della capacità gestionale dimostrata dai titolari dei centri di responsabilità del Ministero.

Sul piano istituzionale, l'attuazione del d.lgs. n. 112/1998, che ridefinisce le funzioni amministrative del comparto territorio, ambiente e infrastrutture tra gli organi dello Stato, Regioni ed enti locali, ha subito un rallentamento. Tale situazione, unitamente all'attesa della più volte annunciata unificazione dei ministeri con competenze in materia di ambiente e di tutela del territorio - in attuazione della delega prevista dall'art. 11, comma 1, lett. a) e dell'art. 12 della legge n. 59/1997 - pone le strutture del Ministero in una posizione di incertezza, lasciando peraltro insoluti i problemi di frammentazione delle competenze, che permangono specie nei settori della difesa del suolo e delle risorse idriche (l. n. 183/1989 e l. n. 36/1994). A tale riguardo, piuttosto, si registrano nuove sovrapposizioni di competenze, specie tra le amministrazioni centrali per effetto della legislazione di urgenza emanata in conseguenza dei noti fatti calamitosi occorsi in Campania lo scorso anno (d.l. n. 180/1998, conv. dalla l. n. 267/1998).

Pur nell'attuale fase di transizione, l'Amministrazione sta dimostrando un particolare dinamismo nella elaborazione - tuttora in corso - dei programmi nelle materie della difesa del suolo e della riqualificazione urbana in attuazione della delibera CIPE 22 dicembre 1998 per la definizione del nuovo quadro comunitario di sostegno 2000-2006. Ciò in sintonia con il DPEF 1999-2001, secondo cui, tali settori, unitamente all'adeguamento delle risorse idriche, costituiscono obiettivi strategici e prioritari del Governo nella politica degli interventi sulle infrastrutture.

Nonostante taluni progressi nella gestione delle risorse umane del Ministero, va rafforzato l'impegno a formare corpi tecnici specializzati, specie nella materia della difesa del suolo.

L'Amministrazione, con apprezzabili risultati, si è avvalsa degli esiti "collaborativi" del controllo sulla gestione esercitato dalla Corte sia sul versante di una più matura ridefinizione delle linee strategiche della programmazione delle attività del Ministero (artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993), sia su quello operativo del controllo sulla gestione, che ha consentito una proficua azione di sinergia con il Servizio di controllo interno dell'Amministrazione.

Tra le materie oggetto di pronuncia, a preventivo, da parte della Corte, anche in vista della prossima scadenza delle concessioni ministeriali e dell'imminente direttiva della Commissione U.E. in materia, vanno ricordate le censure espresse dalla Corte nella competente sede del controllo (n. 136/97 en. 20/E/98), in occasione dell'esame del provvedimento ministeriale di revisione della convenzione tra l'ANAS e la Società Autostrade S.p.A., pienamente condivise dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato e sostanzialmente recepite nella direttiva del Ministro del 20 ottobre 1998, con la quale sono stati delineati i principi e i criteri da adottarsi per la revisione delle convenzioni e degli atti aggiuntivi in materia di concessioni autostradali.

Sul versante della legislazione generale dei lavori pubblici va segnalata l'entrata in vigore della legge n. 415/1998 c.d. Merloni *ter*, anche se l'effettiva operatività di molte parti della legge è condizionata all'emanazione del regolamento, il cui iter approvativo, peraltro, è stato avviato con tempestività dal Ministero. Tra le novità introdotte dalla nuova legislazione, va evidenziato il rafforzamento della programmazione triennale obbligatoria - che dovrebbe entrare "a regime" dal 1° gennaio 2000, sempre che lo stesso Ministro dei lavori pubblici provveda entro il 30 giugno 1999 alla definizione degli schemi tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori - e la stringente correlazione degli elenchi annuali delle opere da realizzare con le risorse finanziarie di bilancio (art. 14). Ulteriore novità è costituita dall'introduzione, nel nostro ordinamento, del c.d. *project financing*, attraverso la figura del "promotore" (art. 37ss), che costituiva anch'esso un obiettivo contenuto nel DPEF per il coinvolgimento del capitale privato negli investimenti pubblici.

2. Profili istituzionali.

2.1 Normativa sugli appalti pubblici.

Dopo un iter legislativo molto travagliato, è entrata in vigore la legge 18 novembre 1998, n. 415¹, c.d. Merloni *ter*. La riforma della materia, dopo oltre cinque anni dall'emanazione della legge n. 109/1994, non può però considerarsi ancora conclusa. La nuova disciplina recata dalla citata legge n. 415 è in gran parte condizionata dall'emanazione del regolamento di esecuzione previsto dall'art. 3 della legge medesima. Lo schema di d.P.R., che prevede 228 articoli, risulta essere già stato predisposto ed inviato alle competenti autorità per il prescritto iter procedimentale. La completa attuazione della nuova disciplina prevede poi, oltre al predetto regolamento, l'emanazione di numerosi ulteriori provvedimenti (altri cinque d.P.R., 16 decreti ministeriali, di cui 12 del Ministro dei lavori pubblici, 4 d.P.C.M. nonché ulteriori provvedimenti).

Nei rapporti tra l'ordinamento nazionale e quelli delle autonomie regionali, va sottolineato che, l'art. 1, comma 2 della legge medesima, in ossequio ai principi indicati nella sentenza della Corte costituzionale n. 482/1995, chiarisce, con riferimento alla disciplina delle opere e dei lavori pubblici di competenza delle Regioni, che non sono direttamente le disposizioni della legge medesima bensì i principi da esse desumibili a costituire norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato ai sensi degli statuti delle Regioni a statuto speciale e dell'art. 117 Cost.

Passando all'esame delle novità più significative introdotte dalla legge, si evidenzia, in primo luogo, la previsione di cui all'art. 4 della legge che ha sostituito completamente il precedente art. 14 della l. n. 109/1994. Con tale disposizione si rafforza il principio della obbligatorietà della programmazione triennale (da aggiornare annualmente) per le amministrazioni aggiudicatrici, anche con l'introduzione del divieto di realizzare opere non comprese nel programma (salvo talune eccezioni). In sede di programmazione, le amministrazioni aggiudicatrici devono individuare con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati. Inoltre, condizione per l'inclusione di un lavoro nell'elenco è costituita dalla previa approvazione (e non della sola redazione) della progettazione preliminare. Abbandonando l'approssimazione che ha caratterizzato nel passato la programmazione delle opere pubbliche, il legislatore ha previsto una organica azione di pianificazione intesa ad individuare *ex ante* gli interventi, le priorità degli stessi e le risorse finanziarie necessarie per la loro concreta realizzazione. Grande risalto viene dato dalla Merloni-*ter* all'attività preparatoria basata sul monitoraggio dei settori di intervento, sugli studi di fattibilità, sulle indagini tecniche ed economiche che devono

¹ In suppl. ord. n. 1997 alla G.U. 4 dicembre 1998, n. 284.

supportare le singole scelte operative. Va inoltre apprezzata la previsione di correlare in modo stringente le opere da realizzare con l'indicazione dei relativi mezzi finanziari a garanzia della loro fattibilità e quella in base alla quale l'elenco annuale deve essere approvato unitamente al bilancio di previsione, di cui esso viene a costituire "parte integrante". Tale disposizione è ulteriormente rafforzata dalla norma in base alla quale i lavori non ricompresi nell'elenco annuale, approvato - come detto - unitamente al bilancio di previsione, non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte delle pubbliche amministrazioni (salvo eventi imprevedibili o calamitosi, nonché modifiche di carattere normativo o amministrativo).

La novità introdotta dall'art. 14 costituisce un segno di svolta nel modo di fare amministrazione. Si abbandona la c.d. programmazione capovolta per correlare in modo razionale e secondo i criteri di buona amministrazione le opere da realizzare alle reali esigenze di programmazione. Difatti, il programma triennale è preceduto da studi di fattibilità e dalla identificazione e quantificazione dei reali bisogni dei soggetti destinatari della legge (soggetti pubblici, concessionari e privati, art. 2, comma 2). Gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento delle esigenze, indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie delle stesse e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche.

A tale riguardo, va tuttavia evidenziato che le fondamentali disposizioni in materia di programmazione dei lavori pubblici sono assoggettate ad una duplice condizione: l'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 3 e la elaborazione degli schemi tipo del programma triennale e degli elenchi annuali da emanarsi con decreto del Ministro dei lavori pubblici. Tale decreto dovrà essere emanato entro la fine del mese di giugno 1999. Diversamente tale rilevante innovazione slitterà di un anno (art. 14, comma 12).

In materia di partecipazione alle gare e ai criteri di aggiudicazione, oltre alla prevista istituzione del nuovo sistema di qualificazione delle imprese (art. 9 l. n. 109/1994), all'introduzione dell'istituto della licitazione privata semplificata per gli appalti di importo inferiore a 750 mila ECU e ad una maggiore flessibilità nella regolamentazione della trattativa privata (art. 23, commi 1-bis e 1-ter e art. 24), particolarmente innovativa è la figura del "supplente" (art. 10, comma 1-ter). In base a tale previsione viene consentita alle amministrazioni la facoltà di prevedere nel bando di gara la possibilità (in caso di fallimento o di risoluzione del contratto per grave inadempimento dell'originario appaltatore) di interpellare il secondo classificato al fine di stipulare con quest'ultimo un nuovo contratto per il compimento dei lavori alle condizioni economiche già proposte in sede di offerta. La stessa facoltà è prevista in caso di analoga situazione di fallimento o inadempimento del secondo classificato. La ratio della norma è duplice: il risparmio per l'Amministrazione in termini finanziari e di tempo necessari nell'ipotesi della necessità dell'esperimento di una nuova procedura concorsuale e l'introduzione di un'apposita misura per scoraggiare le offerte anomale.

Importante novità è anche quella dell'introduzione dell'istituto del *project financing*. A tale riguardo, gli artt. 37-bis e 37-quater disciplinano l'ipotesi del c.d. promotore, in cui per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione di un'opera, l'iniziativa proviene da un soggetto privato (il promotore) autore del relativo progetto preliminare. Gli artt. 37-quinquies e 37-novies disciplinano poi la c.d. finanza di progetto, in cui nell'affidamento della concessione (con o senza promotore), è prevista la costituzione tra concessionari di una società di progetto, l'emissione di obbligazioni da parte della società medesima, la possibilità di subentro di un nuovo concessionario in caso di inadempimento dell'originario affidatario nonché altre forme di garanzia a favore degli investitori privati.

Merita, inoltre, di essere segnalato un altro istituto inteso a ridurre gli oneri finanziari a carico dell'amministrazione destinataria dell'opera. Si tratta di una particolare modalità di pagamento del corrispettivo dell'appalto in alternativa all'ordinario pagamento in denaro. Con la c.d. permuta (art. 19, comma 5-*ter* e 5-*quater*, art. 14, comma 4), il privato accetta, per la sola esecuzione, in sostituzione del prezzo in denaro o anche di una parte di esso, il trasferimento della proprietà di beni appartenenti all'amministrazione aggiudicataria (già indicati nell'art. 14 citato, in quanto non assolvono più a funzioni di interesse pubblico) di valore corrispondente al prezzo medesimo. La ratio della norma è anche quella di incentivare le dismissioni immobiliari del patrimonio pubblico.

1.1.1 Fondo per l'attività di progettazione del personale degli uffici tecnici (art.18 della l. n.109/1994)².

Con decreto del 7.4.1998, n.320 (pubblicato in G.U. n.206 del 4.9.98), il Ministro dei lavori pubblici ha adottato il regolamento previsto dall'art.18, comma 1-*bis* della citata l., così come modificata dall'art.6, comma 13, della l. Bassanini n.127/97. La finalità della norma è da un canto quella di valorizzare le professionalità interne all'Amministrazione, dall'altro quella di realizzare economie nelle attività di progettazione esecutiva dei lavori. La ripartizione del Fondo è operata dal competente Direttore generale sulla base di apposita graduatoria che tiene conto del livello di responsabilità connesso all'attività espletata.

1.1.3 Nuove categorie di iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori.

Con decreto 15.5.1998, n.304 (G.U. 24.8.98, n.196), il Ministro dei lavori pubblici ha dato attuazione all'art.9, comma 3, della l. Merloni in tema di articolazione delle categorie di iscrizione all'A.N.C. in opere generali e specializzate.

Per tale atto, seguendo le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato, è stata adottata la forma del regolamento in ragione "della disciplina innovativa di carattere cogente" in esso contenuta.

Parallelamente alla cennata disciplina, con d.P.R. del 26.5.1998 è stato anche adottato un regolamento governativo, ai sensi dell'art.20, comma 8, della l. n.59/1997 e relativo allegato 1, n.107, concernente la semplificazione dei procedimenti per l'iscrizione all'A.N.C. Tale regolamento è stato dichiarato non conforme a legge dalla Sezione del controllo con deliberazione n.114 del 12.10.1998. La Corte ha infatti ritenuto che il regolamento non si è limitato a disciplinare, nel senso della sua semplificazione e razionalizzazione, il solo procedimento di iscrizione delle imprese all'Albo, ma, andando oltre la delega, ne ha anche regolato i profili sostanziali in contrasto con la stessa legge n. 109/1994 che ne prevede la soppressione al 31.12.1999, per introdurre un nuovo sistema di qualificazione.

1.1.4 Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

Con provvedimento 29.1.99 (G.U. n.25 dell'1.2.99) dei Presidenti del Senato e della Camera dei deputati sono stati nominati i componenti l'Autorità di vigilanza istituita dall'art.4 della l. n.109/1994, la cui attivazione era stata sospesa dalla legge n. 216/1995.

Le novità introdotte con la Merloni-*ter* non modificano sostanzialmente l'impianto normativo già delineato dalla legge n. 109/1994. L'art. 4 della legge istituisce infatti l'Autorità di vigilanza con la finalità di garantire che l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici si unifichi ai criteri di efficienza ed efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera

² Cfr. in proposito, l'art. 11, comma 4, del collegato ordinamentale A.C. n. 5809 che contiene ulteriori integrazioni alla disciplina introdotta dalla l. n. 109/1994.

concorrenza tra gli operatori. Particolare rilevanza, nell'attività di vigilanza dell'Autorità, assume il rispetto del principio di economicità nell'esecuzione dei lavori pubblici, nonché la regolarità delle procedure di affidamento dei lavori pubblici. Viene previsto che, alle dipendenze dell'Autorità, operino una Segreteria tecnica, un Servizio ispettivo (in luogo dell'originario Servizio di ispettorato tecnico) e l'Osservatorio dei lavori pubblici. Il Servizio ispettivo svolge accertamenti ed indagini nelle materie di competenza dell'Autorità e informa gli organi amministrativi competenti sulle eventuali responsabilità riscontrate a carico di amministratori, di pubblici dipendenti, di liberi professionisti e di imprese. L'Osservatorio dei lavori pubblici è articolato, in sede periferica, secondo i principi di cui al d.lgs. n. 112/1998, presso le Regioni e Province autonome anziché presso i Provveditorati alle opere pubbliche. Sul piano dell'organizzazione, va segnalata la previsione che regola i rapporti tra l'Autorità ed in particolare tra il Servizio ispettivo e il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 430/1997 (art. 4, comma 10-*quiquies*).

1.1.5 Ispettorato tecnico (ora Servizio ispettivo)⁵.

Il Servizio di ispettorato tecnico, a seguito delle modifiche recate dall'art. 9, commi 8 e 10 della l. 18.11.1998 n. 415 (c.d. Merloni-*ter*), è stato nuovamente ricondotto -con la denominazione di Servizio ispettivo- alle dirette dipendenze dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, alla stessa stregua della Segreteria tecnica e dell'Osservatorio dei lavori pubblici, così ripristinando l'originaria previsione contenuta nell'art. 4 della l. n. 109/1994.

La diversa collocazione di tale centro di responsabilità era infatti intervenuta ad opera dell'art. 3 bis del d.l. n. 101/95, convertito dalla l. n. 216/1995, il quale aveva invece sancito l'istituzione del Servizio di ispettorato tecnico presso il Ministero dei lavori pubblici.

Va precisato che con direttiva del 15.9.98 il Ministro dei lavori pubblici aveva disposto che la funzione di vigilanza nella esecuzione delle opere pubbliche di competenza dello Stato comprese nel programma del grande Giubileo del 2000 fosse svolta dal Servizio di Ispettorato tecnico sui lavori pubblici di cui all'art. 5 della l. n. 109/1994, nel testo modificato dalla l. n. 216/1995.

1.1.6 Il collegato ordinamentale l. n. 144/1999.

In tema di lavori pubblici, vanno segnalate alcune importanti novità recate dal collegato ordinamentale l. n. 144/1999 (già d.d.l. A.C.5809) già prefigurate dal DPEF 1999-2001. Si tratta di nuove forme di intervento per l'utilizzo congiunto delle risorse pubbliche e comunitarie (c.d. cofinanziamento) nonché dei capitali privati attraverso il ricorso alla finanza di progetto. Di rilievo le iniziative volte ad adottare ulteriori misure per il monitoraggio delle azioni funzionali alla crescita economica e all'occupazione, anche con riferimento agli investimenti in infrastrutture, e a favorire la formazione di un adeguato parco progetti, anche con la riforma del Fondo per la progettazione. La legge apporta, altresì, ulteriori modifiche all'ordinamento contabile allungando il termine di perenzione dei residui delle spese in conto capitale (art. 12). L'originario progetto presentato dal Governo recava 22 articoli; dopo l'esame in sede referente alla Camera il numero degli articoli è salito a 68. Il provvedimento, da

⁵ In attuazione dell'art. 13 del d.l. n. 67/1997 conv. dalla l. n. 135/1997, l'Ispettorato tecnico sui lavori pubblici, in applicazione del d.P.C.M. 5 dicembre 1997 emanato per l'accelerazione dei lavori di cui all'art. 13 del d.l. n. 67/1997 conv. dalla l. n. 135/1997, ha proposto la liquidazione, a favore dei Commissari straordinari designati ai sensi del medesimo art. 13:

- nel corso del 1998, lire 246,1 milioni;
- nel corso del corrente anno (alla data dell'11 febbraio 1999) lire 260,4 milioni.

La Presidenza del Consiglio, sulla base delle predette proposte ha liquidato, nel 1998, complessivi 179,8 milioni.