

PTTA 1994/96 (di cui l'86% impegnato e il 39% pagato); sono, inoltre, previsti 472,108 mld a titolo di Fondi CIPE (di cui il 100% impegnato e il 77% pagato). Le previsioni di occupazione, per il 1999, risultano per i Fondi ex PTTA pari a 788 unità (e di 4.149 unità nel 2000) e per i Fondi CIPE pari a 2.004 unità (e per 1.719 unità per il 2000).

In relazione agli stanziamenti destinati ai parchi nazionali (nel complesso 106,3 mld), nel 1999, i dati del quadro di sintesi delle economie conseguite e delle risorse riallocabili risultano pari a 5,4 mld su 70,9 mld assegnati.

Per maggiori dettagli sulla gestione 1999, si rinvia al capitolo di parte speciale della presente Relazione dedicato al Ministero dell'ambiente.

12. La legge finanziaria per il 2000 (l.n. 488/99): cenni.

I principali elementi contenuti nella legge finanziaria n. 488/99 per il comparto all'esame riguardano stanziamenti aggiuntivi per circa 25 mila mld.

All'edilizia sanitaria, vengono destinati 7.507 mld; per l'Anas sono previsti trasferimenti aggiuntivi per circa 3 mila mld. In materia di edilizia residenziale pubblica, sono previsti stanziamenti per 1.200 mld. Per l'edilizia scolastica sono stanziati 400 mld e 860 mld (contro i 1.000 previsti nel d.d.l.) per le c.d. autostrade del mare. Rispetto alla previsione del d.d.l., sono portati da 790 a 820 mld i fondi per la difesa del suolo. Sono stati confermati 700 mld per la depurazione ed il risparmio energetico e 300 mld per il progetto Malpensa 2000. Per il decongestionamento degli atenei sono stanziati 600 mld. Finanziamenti aggiuntivi per 1.000 mld sono previsti per la salvaguardia di Venezia. Per la sicurezza stradale sono stanziati 650 mld. Ai Prusst e ai contratti di quartiere vengono assegnati 90 mld ciascuno. Il Piano dismissione di immobili pubblici prevede entrate per 4 mila mld. Finanziamenti per 300 mld sono previsti per interventi di viabilità in Val d'Agri, 300 mld per la viabilità della provincia di Trieste, 190 mld per la ricostruzione del post-terremoto in Umbria e nelle Marche. Vengono destinati fondi per 960 mld al trasporto rapido di massa e 810 mld alle ferrovie in concessione. In materia di incentivi alle costruzioni, è prevista la

riduzione dell'aliquota dell'IIVA dal 20 al 10% per la manutenzione ordinaria e straordinaria e la proroga, fino al 31 dicembre 2000, delle detrazioni Irpef con aliquota che si riduce dal 41 al 36%. Tale sconto viene esteso anche alle spese da sostenere per compilare il "libretto degli immobili" che si intende introdurre con uno dei "collegati ordinamentali" alla finanziaria; viene, inoltre, introdotta una detrazione del 19% sugli interessi dei mutui dei contratti per interventi di consolidamento statico degli edifici.

13. Normativa sugli appalti pubblici.

Dopo l'emanazione della legge 18 novembre 1998, n. 415⁷ (c.d. *Merloni-ter*) da parte di questa Corte, è stato ammesso al visto di legittimità, pur con l'eccezione di alcuni articoli, il d.P.R. n. 554/99, recante il regolamento generale di esecuzione della medesima legge-quadro sui lavori pubblici (previsto dall'art. 3 della legge). Con l'entrata in vigore del regolamento, diventa pienamente operativa la nuova disciplina generale sui lavori pubblici, condizionata com'era proprio all'emanazione del regolamento.

Si tratta di una riforma epocale: la nuova disciplina, che regola il procedimento di programmazione, progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche fino al collaudo, prende il posto delle vecchie norme che risalgono alla fine dell'800. Di rilievo la previsione che il regolamento sia applicato anche dalle Regioni, fino a quando esse non si doteranno di una propria normativa, al fine di evitare "vuoti" legislativi in una materia così rilevante. Detta previsione, sulla quale si sono concentrati taluni rilievi dell'Ufficio di controllo, ha poi superato il vaglio della competente Sezione del controllo della Corte. Nei rapporti tra l'ordinamento nazionale e quelli delle autonomie regionali, va comunque sottolineato che, l'art. 1, comma 2 della legge medesima, in ossequio ai principi indicati nella sentenza della Corte costituzionale n. 482 del 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 dell'art. 117 Cost. e degli statuti delle Regioni a statuto speciale.

Il quadro normativo in materia di lavori pubblici è stato integrato dall'emanazione del regolamento sul nuovo sistema di qualificazione delle imprese (previsto dall'art. 8 della legge n. 109/94 e successive modificazioni e integrazioni), che ha sostituito l'Albo nazionale costruttori (d.P.R. n. 34/2000) non più operante dal 1° gennaio 2000.

Con il nuovo regolamento, la qualificazione delle imprese di costruzione avverrà, per importi pari o inferiori a 150 mila Euro, da parte della stazione appaltante, che dovrà accertare i requisiti della partecipazione delle imprese e, per importi superiori a 150 mila Euro, da parte delle Società organismo attestazione (Soa), che sono i nuovi organismi che sostituiscono il previgente Albo nazionale costruttori. Per il loro avvio, sono state emanate apposite istruzioni da parte della Autorità di vigilanza sui lavori pubblici con deliberazione 23/2000. Il decreto prevede un passaggio graduale al nuovo sistema attraverso un periodo transitorio, che decorre dal 29 febbraio 2000 e si concluderà il 31 dicembre 2001.

Il quadro normativo non è però ancora completo: sono in corso di emanazione ulteriori provvedimenti di normazione secondaria.

Recentemente è stato approvato il nuovo Capitolato generale d'appalto e sono in corso di perfezionamento il decreto interministeriale (LL.PP. - Giustizia) sulle tariffe degli arbitrati e il decreto del Ministro dei lavori pubblici di definizione degli schemi-tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori da eseguire. L'emanazione e pubblicazione di quest'ultimo provvedimento entro il 30 giugno 2000, ai sensi dell'art. 14 della legge, costituisce *conditio sine qua non* perché le nuove norme sulla programmazione obbligatoria e vincolante entrino a regime dal gennaio 2001.

⁷ In suppl. ord. n. 199/L alla G.U. 4 dicembre 1998, n. 284.

14. Considerazioni di sintesi.

Il consolidamento degli stanziamenti per investimenti ed infrastrutture, nell'esercizio 1999, corrisponde ad una tendenza favorevole per il settore e per gli intenti programmatici delle Autorità di Governo.

L'impulso all'accelerazione dei programmi di investimento è teso ad assicurare obiettivi diversi: l'adeguamento della rete delle infrastrutture a livelli di efficienza e di corrispondenza all'avanzamento tecnologico; la necessità di recuperare ritardi nelle zone svantaggiate del Paese, anche con l'utilizzo del cofinanziamento dei fondi comunitari; l'opportunità di usare tali mezzi di sviluppo per incidere sul fenomeno negativo della disoccupazione delle forze di lavoro.

Se a livello programmatico (D.p.e.f.) gli intenti strategici risultano chiaramente individuabili, permangono difficoltà, a livello di singole amministrazioni centrali (nei termini sopra descritti), ad elaborare appropriati documenti di bilancio (note preliminari) e di indirizzo generale dell'azione amministrativa che riescano a sviluppare programmi operativi e che consentano di stabilire *ex ante* e di monitorare *in itinere* ed *ex post* il livello di raggiungimento dei risultati attesi; tali difficoltà concorrono a determinare una scarsa possibilità di verifica in concreto del livello di corrispondenza degli effetti delle politiche pubbliche settoriali agli intenti programmatici delle Autorità di Governo.

L'esecuzione dei programmi di spesa per investimenti analizzati sia in maniera programmatica complessiva per settori di intervento, sia a livello di interventi per i singoli ministeri e, nel complesso, per l'istituendo dicastero per le infrastrutture, l'ambiente ed il territorio, evidenziano ritardi complessivi dovuti a fattori concausali molteplici.

Si verificano difficoltà nel coordinamento di interventi aventi lo stesso obiettivo da parte di centri di spesa diversi (v. settore per la tutela delle acque e per le aree a rischio idrogeologico), ritardi dovuti alle procedure di concertazione a livello di conferenza di servizi con le autorità regionali, procedure di spesa per

le quali è avviata, ma non conclusa, la semplificazione amministrativa, in particolare per quanto riguarda la insufficienza di un adeguato monitoraggio degli interventi e carenze organizzative nella gestione delle attività programmate. A ciò si aggiunga che non sempre la verifica delle procedure di spesa e il controllo interno di gestione corrispondono ai modelli normativi, sia per le difficoltà di assestamento di tali nuove strutture all'interno delle organizzazioni ministeriali - peraltro oggetto di modifica per effetto del d.lgs. n. 286/99 - che per la conseguente lentezza della procedura di acquisizione dei dati a consuntivo e per la carenza di impulso delle misure correttive.

Certamente un notevole beneficio potrebbe derivare al sistema di controllo dall'attivazione di sistemi di monitoraggio, finanziario e di risultato, già attuato per taluni settori di spesa, avvalendosi di procedure informatiche, che permettano l'acquisizione di dati in tempo reale. Strumenti di monitoraggio risultano in corso di attivazione attraverso l'istituzione del Mip (monitoraggio investimenti pubblici), con la legge n. 144/99 (art. 1, c. 1) e la delibera Cipe n. 12/2000 del 15 febbraio 2000.

Il sistema, comunque, dovrebbe essere completato con una effettiva semplificazione delle procedure e con l'adozione di un controllo di gestione adeguato alla valutazione dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Il settore degli investimenti per le infrastrutture presenta, infatti, oltreché una complessità particolare di gestione e rendicontazione contabile-finanziaria, anche aspetti tecnici di programmazione, conduzione ed esecuzione delle opere, che richiedono professionalità adeguate per la programmazione e la vigilanza sugli interventi operativi, che possono essere assicurati solo dalla selezione di un "management" di livello particolarmente qualificato e motivato.