

ai tempi della gestione. Inoltre, nel segnalare che per l'esercizio finanziario 2001 si prevedeva l'operatività della normativa in materia di programmazione introdotta dalla legge-quadro sui lavori pubblici (art. 14 legge n. 109/1994 e successive modificazioni), la Direzione generale della difesa del suolo è stata invitata a predisporre entro il 30 settembre del 2000 lo schema del programma secondo le modalità di cui al d.m. 21 giugno 2000.

### 3.2.2 Approvazione del programma di attività delle opere marittime per l'anno 2000 e triennio 2000/2002.

Con decreto del 1° giugno 2000, è stato approvato il programma di attività delle opere marittime per l'anno 2000 e triennio 2000/2002.

In proposito, si fa presente che nel programma sono state individuate, quali prioritarie anche le opere di grande infrastrutturazione da realizzare nei porti sede di Autorità portuale. Per tali opere (spesa complessiva pari a lire 255.722.631.054) nella proposta programmatica del 20 aprile 2000 è stato precisato che "occorre acquisire l'assenso del Ministero dei trasporti" competente ai sensi dell'art. 5, comma 10, della legge n. 84/1994, all'individuazione annuale delle opere di grande infrastrutturazione; ma tale assenso al 1° giugno 2000 non risultava acquisito.

### 3.3 La "nota preliminare" al d.d.l. di bilancio per il 2001.

La nota preliminare relativa al d.d.l. di bilancio per il 2001 del Ministero è strutturata per gli otto Centri di Responsabilità in cui si articola il Ministero.

I programmi sono esposti in modo generico senza il necessario dettaglio che dovrebbe qualificare la pianificazione strategica; manca, infatti qualsiasi elemento, tra quelli indicati nell'art. 2, comma 4-*quater* della legge n. 468/1978 e successive modificazioni e integrazioni che consenta di cogliere il livello degli obiettivi attesi tenuto conto delle risorse finanziarie messe a disposizione con legge di bilancio; neppure risultano indicati "i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione", tanto più necessari dal momento che la nota preliminare costituisce un documento di programmazione di breve periodo.

La nota, così come formulata, sembra piuttosto un documento istruttorio rappresentativo delle esigenze, peraltro, meramente finanziarie dei diversi Centri di Responsabilità da indirizzare o probabilmente già indirizzato al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ma che, tra l'altro, omette di rappresentare il diverso livello di realizzabilità degli obiettivi a seconda delle risorse finanziarie da mettere a disposizione.

In particolare, per la Direzione generale degli affari generali e del personale, la nota non contiene l'indicazione dell'impatto dei decreti di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali (d.lgs n. 112/1998). Per altri obiettivi, quali la prevista istituzione dell'Ufficio di supporto, nell'ambito dell'Ispettorato generale per i contratti, non sono scanditi i tempi di realizzazione dell'obiettivo né le unità di personale che a tale Ufficio si prevede di destinare. Con riferimento alla gestione del capitolo 7123 "*Spese per provvedere al completamento delle opere in corso di competenza dello Stato e finanziate con legge speciali, ivi compresi gli oneri maturati e maturandi e per la revisione dei prezzi contrattuali ecc.*" non risultano esplicitati né i tempi, né i destinatari, né risorse da corrispondere.

La parte relativa all'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale espone i risultati della gestione raggiunti nel corso degli anni trascorsi, peraltro con un rinvio alle Relazioni già inviate al Parlamento per gli esercizi 1998 e 1999. Dopo la premessa, la nota, anziché illustrare gli obiettivi da conseguire nel 2001, si limita ad affermare che "i finanziamenti, a tal fine previsti per gli anni 2001 e 2002, non sono sufficienti per affrontare in maniera adeguata il problema della sicurezza stradale e pertanto è necessaria una loro estensione

anche nell'anno 2003 ed un congruo incremento degli importi da stanziare". In cosa si traduca l'insufficienza ad affrontare "in maniera adeguata" il problema della sicurezza stradale non è possibile ricavarlo dagli elementi indicati nella nota. Sarebbe invece essenziale per configurare gli obiettivi "in termini di livello dei servizi e di interventi" che si fosse proceduto a chiarire i criteri adottati per la formulazione delle previsioni e le conseguenze che derivano dalla "non sufficienza" delle appostazioni in bilancio. Sarebbe stato, inoltre, auspicabile, anche in considerazione della tipologia delle attività dell'Ispettorato, che fossero stati elaborati "indicatori di efficacia ed efficienza".

Le stesse considerazioni svolte per l'Ispettorato valgono per la Direzione generale delle opere marittime. Si fa riferimento ad esempio all'affermazione secondo la quale "l'intervento dell'Amministrazione potrà risultare efficace solo se sarà assicurato un adeguato e costante flusso di finanziamenti sul proprio bilancio corrispondente ai fabbisogni segnalati. Sarebbe pertanto auspicabile uno sforzo finanziario del Governo teso a potenziare la reale ed effettiva capacità di spesa del Ministero nell'ambito del predetto settore d'intervento, che risulterebbe produttivo per il paese e qualificante per l'Amministrazione dei lavori pubblici". Si tratta di considerazioni non supportate dai necessari indicatori, di efficacia e di efficienza, idonei a dare significatività alle considerazioni sopra riportate, in specie quelle relative all'esigenza di assicurare "un adeguato e costante flusso di finanziamenti". Di interesse è anche la considerazione secondo la quale gli interventi nel settore risulterebbero "altamente produttivi per il paese", in quanto sottendono la possibilità di costruire appositi indicatori di impatto (o di *outcome*); ma la carenza di uno sviluppo della predetta esigenza ne indeboliscono la portata e ne vanificano gli esiti.

Particolare interesse assume la parte della nota preliminare dedicata alla Difesa del suolo. Si tratta come è noto di una delle priorità indicate dal D.P.E.F. 2001-2003. Le considerazioni contenute nella nota pongono in evidenza gravi inefficienze nella gestione quali "le congiunture economico-finanziarie succedutesi negli ultimi periodi", "le continue rimodulazioni dei flussi di spesa già stanziati, operate dalle leggi finanziarie succedutesi nel tempo ed i continui blocchi degli impegni di spesa, talvolta accompagnati anche da tagli delle dotazioni di bilancio". Dopo questa premessa, peraltro non documentata seppure sinteticamente, si afferma che "la dotazione di spesa dovrà essere assicurata al settore della difesa del suolo dalla legge finanziaria per il 2001; essa dovrebbe essere dimensionata in modo tale da consentire un ulteriore significativo avanzamento del processo di pianificazione e la realizzazione di interventi riferiti ai problemi più gravi ed alle aree critiche del territorio, già individuate negli atti di programmazione approvati dalle autorità di bacino". L'esigenza di un "significativo avanzamento del processo di realizzazione degli interventi" andava illustrato dando evidenza del recupero di efficacia nella realizzazione degli interventi; ciò, ponendo a raffronto le risorse finanziarie ora a disposizione e quelle che occorrerebbero per ottenere gli obiettivi attesi, tenuto conto di appositi indicatori di efficienza e di efficacia. Tali elementi così rappresentati consentirebbero anche al Parlamento di valutare con maggiore consapevolezza eventuali riduzioni di bilancio rispetto alle reali esigenze del Paese per conseguire la politica pubblica relativa al settore difesa del suolo.

Le medesime considerazioni sopra svolte per difesa del suolo valgono per le "opere idrauliche", per i "lavori di pronto intervento per pubbliche calamità", per gli "acquedotti e fognature a carattere interregionale".

Affermazioni quali "appare opportuno sottolineare che una dotazione di tale consistenza sarebbe appena sufficiente al finanziamento di opere destinate a garantire un grado minimo di sicurezza idraulica nei tratti del reticolo idrografico del Paese maggiormente esposto a ricorrenti eventi di piena e a proteggere dalle inondazioni centri abitati ..." ovvero "estrema necessità che il ... capitolo disponga di una dotazione finanziaria, per il 2001, pari a non meno ...", non sono in linea con l'esigenza di una nota preliminare che deve consentire al Parlamento e anche ai cittadini di conoscere il livello degli obiettivi possibili con le risorse finanziarie a disposizione,

il loro raffronto con gli obiettivi realmente necessari per prevenire inondazioni o esondazioni o altro tipo di catastrofi, ponendo a raffronto i costi necessari per la prevenzione con quelli necessari per le ricostruzioni.

La parte della nota preliminare dedicata alla Direzione generale del coordinamento territoriale, si sofferma ad illustrare i rapporti che la medesima Direzione gestisce con l'ANAS; si tratta di informazioni di consuntivo preziose, utili a dimensionare le risorse da trasferire all'ANAS anche per il 2001, anche se viene evidenziato il ritardo, da parte dell'ANAS, a definire il programma triennale 2000-2002, che ha una valenza programmatica essenziale per selezionare gli interventi infrastrutturali da realizzare e da finanziarie.

In ordine alle risorse finanziarie, la nota si limita a indicare i capitoli di bilancio inclusi nella unità previsionale di base di pertinenza.

Per l'Edilizia abitativa, ci si limita, in sintesi, a ribadire che i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (Prusst) operano "un significativo salto di scala ed avviano un processo di trasformazione del territorio che coniuga il riequilibrio ambientale con lo sviluppo economico", senza che venga rappresentato il complesso iter procedurale connesso all'avvio della fase di progettazione dei programmi e i tempi della fase realizzativa dei progetti medesima, anche allo scopo di evidenziare al Parlamento l'impatto sul riequilibrio territoriale oltre che sullo sviluppo economico.

Gli obiettivi assegnati alla Direzione e generale dell'Edilizia speciale riguardano: 1) la programmazione e realizzazione di infrastrutture pubbliche destinate a servizi essenziali dello Stato; 2) i finanziamenti per interventi nelle zone colpite dalle calamità naturali; 3) il completamento dei programmi costruttivi relativi a cooperative edilizie tra appartenenti alle Forze armate e di Polizia; 4) edilizia penitenziaria; 5) edilizia residenziale; 6) attuazione d.lgs. n. 96/1993.

Anche per tali obiettivi valgono le considerazioni svolte circa la mancata esplicitazione dei tempi di realizzazione degli investimenti, pur in presenza "di numerose rimodulazione degli stanziamenti" sia a causa "del blocco degli impegni", e di indicatori di efficienza e di efficacia. Non v'è, inoltre, alcun cenno alle attività progettuali, che, peraltro, come evidenziato nelle precedenti Relazioni di questa Corte, risulta proficuamente svolta all'interno della Direzione generale, per recuperare efficienza ed efficacia.

Per quanto riguarda il centro di responsabilità "Consiglio superiore dei lavori pubblici", va segnalata la previsione di un incremento di stanziamento di competenza delle spese di funzionamento rispetto al 1999, motivato sulla base dell'incremento delle sedute del Consiglio. Al riguardo, però, la richiesta dell'incremento avrebbe dovuto essere più correttamente fondata sulla costruzione di un apposito "indicatore di costo medio di gestione per seduta del Collegio", in modo di consentire l'effettivo riscontro dell'esigenza rappresentata connessa al rischio di incapienza di bilancio per spese di funzionamento del citato centro di responsabilità nel caso di conferma degli stanziamenti sui livelli dello scorso anno, stante il previsto progressivo aumento del numero delle sedute del Consiglio.

#### *3.4 La direttiva generale per l'azione amministrativa relativa all'esercizio 2001.*

In data 27 marzo 2001, il Ministro dei lavori pubblici ha emanato la direttiva generale per l'azione amministrativa relativa all'esercizio 2001.

L'impostazione della direttiva, che peraltro risulta emanata in ritardo rispetto ai tempi previsti dalla vigente normativa (entro dieci giorni dall'approvazione della legge di bilancio), non presenta innovazioni sostanziali rispetto a quelle emanate nell'ultimo triennio.

La direttiva, unitariamente concepita, fissa obiettivi ai titolari dei Centri di Responsabilità del Ministero e, contestualmente, ripartisce le risorse finanziarie per la gestione.

Alla direttiva sono allegate cinque tabelle (di cui quattro riguardano le risorse destinate alla Direzione generale delle opere marittime, alla Direzione generale dell'edilizia statale, al

Magistrato per il Po di Parma, ai Provveditorati regionali alle opere pubbliche; l'ultima tabella ripartisce i fondi di cui ai capitoli 8151, 8152, 8156 e 8160 agli Uffici decentrati) che individuano una serie di misuratori finanziari del grado di efficienza finanziaria della gestione. Si tratta dei seguenti valori percentuali: (a) dell'impegno sui residui; (b) dell'impegno sulla competenza; (c) dell'impegno sulla massa impegnabile; (d) dell'erogazione della cassa autorizzata.

In data 11 maggio, il competente Ufficio di controllo, nella sede del controllo preventivo, ha formulato una serie di rilievi in ordine alla citata direttiva generale per l'azione amministrativa del 27 marzo 2001. Successivamente, il provvedimento è stato ritirato dal nuovo Ministro *pro tempore*.

### 3.5 Attuazione del d.lgs. n. 286/1999.

Con direttiva del 24 gennaio 2001, il Ministro dei lavori pubblici, per dare concreta attuazione al d.lgs. n. 286/1999, ha stabilito che ciascun responsabile di ufficio di livello dirigenziale generale costituisca, entro trenta giorni dalla data di registrazione del decreto, un ufficio per il controllo di gestione.

Ciò allo scopo di misurare l'azione amministrativa, rilevando le risorse umane impiegate per il perseguimento delle missioni istituzionali e pervenire così alla determinazione, per ogni missione istituzionale e per il periodo stabilito, ai costi delle risorse umane e strumentali e alle spese di funzionamento degli uffici dirigenziali di seconda fascia.

Gli Uffici sono incaricati di rilevare i prodotti realizzati (indicati in un'apposita tabella) correlati alle diverse missioni istituzionali, nell'unità di tempo considerata.

I dati elaborati verranno fatti confluire in una apposita banca dati. La raccolta dei dati è funzionale alla costruzione di una serie di indicatori di risorsa (di tipo quantitativo e qualitativo) e di prodotto. Questi ultimi indicatori sono classificati di efficienza tecnica (produttività) economica (economicità), di qualità (per le opere e per prodotti diversi dalle opere) e di efficacia interna.

### 3.6 L'attività del Servizio di controllo interno.

Il Servizio di controllo interno ha proceduto a monitorare, in corso d'esercizio, l'attività posta in essere dagli Uffici dell'Amministrazione centrale e decentrata relativamente agli obiettivi agli stessi conferiti, ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993.

La verifica ha riguardato soltanto la gestione finanziaria, in quanto già formalmente avviata attraverso l'approvazione dei programmi di intervento e l'assegnazione delle risorse agli Uffici decentrati.

Il monitoraggio finanziario ha interessato i capitoli di "fabbisogno", utilizzando i misuratori individuati per la gestione di competenza (rapporto tra impegni assunti in conto competenza e competenza assegnata).

In appositi elaborati sono state riportate le risultanze delle rilevazioni effettuate.

In particolare, sono indicati gli esiti della rilevazione, con riferimento alle Direzioni Generali interessate, ai Magistrati alle Acque e per il Po ed ai Provveditorati alle opere pubbliche, con l'evidenziazione del raffronto tra l'esito della gestione rilevata alla data del 30 settembre e l'obiettivo conferito per l'anno 2000. Inoltre, sono state evidenziate le situazioni di criticità riscontrate nelle gestioni di competenza e di cassa; è stata ritenuta "critica" la gestione in cui, alla data della rilevazione (30 settembre), il valore conseguito è risultato inferiore ad un terzo del valore posto come obiettivo. Tale "soglia di criticità", apparentemente modesta se rapportata alla scadenza dell'esercizio, è stata, invece, ritenuta congrua, dal momento che, normalmente, proprio nella parte finale della gestione, le capacità di impegno e di spesa dell'Amministrazione risultano particolarmente incisive.

L'analisi condotta ha evidenziato il fatto che la gestione di competenza risulta "critica" presso quasi tutti gli Uffici.

Ciò è, verosimilmente, da imputare al rilevante ritardo con cui - rispetto al passato esercizio - sono stati approvati i programmi di gestione ed assegnate le relative risorse.

La gestione di cassa appare, invece, più soddisfacente, mostrando poche situazioni di "criticità"; di contro, in taluni casi, risultano già raggiunti, o addirittura superati, i valori degli obiettivi da conseguire.

Si espongono di seguito le risultanze della gestione finanziaria rilevate al 30 settembre 2000. Alla fine del mese di maggio 2001, i dati di consuntivo 2000 erano ancora in fase di elaborazione da parte del Servizio di controllo interno.

#### *Direzione generale edilizia*

##### Capitolo 8151 - Edifici demaniali o privati in uso alla Presidenza della Repubblica

Misuratori finanziari	Situazione al 30.9.2000	Obiettivo conferito
Valore percentuale dell'impegno sulla competenza	0,2%	35%
Valore percentuale di erogazione della cassa autorizzata	67,1%	40%

##### Capitolo 8152 - Edilizia demaniale

Misuratori finanziari	Situazione al 30.9.2000	Obiettivo conferito
Valore percentuale dell'impegno sulla competenza	7,5%	35%
Valore percentuale di erogazione della cassa autorizzata	44%	80%

##### Capitolo 8156 - Abbattimento barriere architettoniche

Misuratori finanziari	Situazione al 30.9.2000	Obiettivo conferito
Valore percentuale dell'impegno sulla competenza	7%	35%
Valore percentuale di erogazione della cassa autorizzata	48,3%	40%

##### Capitolo 8160 - Adeguamento alle norme per la sicurezza degli impianti elettrici e la salute dei lavoratori

Misuratori finanziari	Situazione al 30.9.2000	Obiettivo conferito
Valore percentuale dell'impegno sulla competenza	7,9%	35%
Valore percentuale di erogazione della cassa autorizzata	7,8%	40%

#### *Direzione generale difesa del suolo*

##### Capitolo 7571 - Opere idrauliche

Misuratori finanziari	Situazione al 30.9.2000	Obiettivo conferito
Valore percentuale dell'impegno sulla competenza	4,9%	41%
Valore percentuale di erogazione della cassa autorizzata	54,8%	80%

##### Capitolo 7572 - Vie navigabili

Misuratori finanziari	Situazione al 30.9.2000	Obiettivo conferito
Valore percentuale dell'impegno sulla competenza	0	41%
Valore percentuale di erogazione della cassa autorizzata	75,2%	41%

#### *Direzione generale opere marittime*

##### Capitolo 7257 - Costruzione opere marittime, riferite all'autorizzazione di spesa per l'anno 2000 disposta dalla legge di bilancio e da delibere Cipe

Misuratori finanziari	Situazione al 30.9.2000	Obiettivo conferito
Valore percentuale dell'impegno sulla competenza	44,5	80%
Valore percentuale di erogazione della cassa autorizzata	39%	70%

Il Servizio di controllo interno ha segnalato, inoltre, difficoltà operative incontrate nella attività di verifica contabile (soprattutto per quanto riguarda la gestione dei residui) tutte da riconnettersi - come già altre volte rilevato dal Servizio - alla circostanza che i sistemi informativi, presenti nell'ambito dell'Amministrazione, oltre a costituire strutture, nella maggior parte dei casi, non permeabili e non dialoganti tra di loro, risultano carenti in ordine alla capacità di fornire alcune tipologie di informazione.

Il Servizio ha pertanto ritenuto auspicabile che venga data attuazione, in tempi rapidi al disposto dell'art. 9 del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286, che disciplina l'organizzazione di un sistema informativo- statistico unitario, idoneo alla rilevazione di grandezze quantitative a carattere economico-finanziario.

### *3.7 L'attività di Servizio di controllo interno: analisi dell'attività svolta dalla Direzione generale delle opere marittime.*

In fase di sperimentazione<sup>2</sup>, il Servizio ha svolto un monitoraggio sulle attività svolte nell'anno 1997, dalla Direzione Generale delle Opere Marittime, scelta quale campione tra le Direzioni del Ministero, in quanto struttura composta da uffici centrali e periferici.

La relazione predisposta dal Servizio di controllo interno è suddivisa in due parti. La prima riguarda l'attività svolta durante la fase di sperimentazione appena descritta. La seconda concerne l'evoluzione e le prospettive future del controllo di gestione anche alla luce delle recenti innovazioni previste dal d.lgs. n. 286/1999 nella materia dei sistemi dei controlli interni alle pubbliche amministrazioni.

Dalle considerazioni conclusive della Relazione emerge che, per quanto concerne opere pubbliche, che costituiscono il prodotto prevalente realizzato dall'Amministrazione dei lavori pubblici, è stato individuato un punto di criticità, rappresentato dal fatto che la realizzazione delle stesse riveste carattere pluriennale, mentre gli obiettivi collegati al bilancio, ossia le missioni istituzionali, si riferiscono ad un unico anno finanziario.

Le opere pubbliche hanno presentato un ulteriore elemento di criticità, costituito dalla difficoltà di comparare le medesime tra di loro, poiché si tratta di opere eterogenee.

Pertanto, il Servizio ha frazionato il ciclo di realizzazione del prodotto in fasi di lavorazione, al fine di consentire l'analisi di efficienza, poiché l'impiego di un sistema alternativo consistente nell'impiego di un'altra unità di misura, destinata ad esprimere i prodotti intermedi in tempo *standard*, occorrente per lo svolgimento delle attività connesse, si sarebbe rilevato di più complessa elaborazione.

Nell'ambito dell'analisi dei processi di servizio, effettuata durante la prima fase della sperimentazione, si è evidenziata una forte discordanza nella distribuzione delle risorse umane tra i diversi uffici. Si è rilevata, inoltre, la prevalenza del processo comprendente attività di ausilio e di supporto quali amministrazione del personale, segreteria, statistiche ed economato, per il quale sono stati impiegati, a livello di Direzione Generale, il 26,3% del personale e per gli uffici del Genio Civile delle OO.MM., mediamente, il 25,6%.

Per quanto riguarda la ripartizione del personale nei processi di servizio, è stata constatata elevata variabilità.

La distribuzione delle risorse umane tra le aree tecnica ed amministrativa è apparsa in linea di massima coerente con la tipologia dell'attività svolta dai diversi uffici (ad esempio 100% di impiego di personale dell'area tecnica per l'ufficio tecnico, 50 % dell'area tecnica per gli uffici del Genio Civile e Civile e 72% dell'area amministrativa per la divisione amministrativa).

Sotto un aspetto qualitativo è risultato, per la maggior parte delle unità organizzative, un grado di informatizzazione non elevato, derivante oltre che dalla scarsa disponibilità delle apparecchiature informatiche, anche da un impiego molto limitato delle stesse. In particolare per alcuni uffici del Genio Civile, è emerso che lo scarso impiego è dipeso, anche dalla carenza di

---

<sup>2</sup> Tale fase di sperimentazione, che si è conclusa nell'anno 1999, è stata oggetto di successive relazioni, rispettivamente del 28 ottobre 1997, 28 gennaio 1998, maggio 1998, dicembre 1998 e dell'appunto per il Ministro, inerente agli obiettivi 1999 (aprile 2000). La metodologia di base utilizzata è scaturita da una collaborazione con l'I.S.T.A.T., sulla base delle linee previste da specifico progetto finalizzato promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica ed intitolato: "L'istituzione, organizzazione e funzionamento dei servizi di controllo interno delle pubbliche amministrazioni".

programmi *ad hoc*, utilizzabili per l'attività tecnica, e dal fatto che molti computer obsoleti ed alcuni erano stati acquistati alla fine dell'anno oggetto della rilevazione (1997).

A conclusione dell'indagine<sup>3</sup>, il Servizio ha ravvisato la necessità che tutti gli uffici dell'Amministrazione possano avvalersi di un sistema informativo statistico unitario, previsto anche dal d.lgs. n. 286/1999, per poter proseguire nell'attività di monitoraggio sperimentata per il 1997 per la Direzione Generale delle Opere Marittime.

#### 4. Profili istituzionali.

##### 4.1 Il regolamento sulla qualificazione delle imprese (d.P.R. n. 34/2000)<sup>4</sup>.

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. 109/1994 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<sup>5</sup>.

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 parte dal 29 febbraio 2000 e si concluderà il 31 dicembre 2001.

Pertanto, con determinazione dell'8 febbraio 2001, n. 6, l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici ha ritenuto che non è necessario per l'impresa che intende partecipare a gare sopra soglia possedere l'attestato sin dal 1° marzo 2001; l'obbligo scatterebbe solo con la presentazione dell'offerta o la prequalifica.

---

<sup>3</sup> E' emersa la prevalenza del costo del personale rispetto a quello degli spazi, delle apparecchiature informatiche e dotazioni strumentali e delle spese di funzionamento. Infatti le risorse umane rappresentano mediamente l'88% del totale delle voci di costo esaminate per la Direzione stessa. Si è riscontrata una forte variabilità della distribuzione dei costi, espressi in valore percentuale, fra i tre gruppi territoriali individuati, relativamente alla medesima procedura e tipologia di risorsa. In relazione al prodotto Opera Pubblica è stato osservato, nell'ambito della ripartizione fra i tre gruppi territoriali, un analogo fenomeno di forte variabilità delle opere gestite per procedura e del numero delle fasi di lavorazione svolte. Per quanto attiene, invece, al raffronto tra l'impiego del personale segnalato ed il numero delle opere gestite – suddivisi per procedura e secondo la competenza territoriale relativa al singolo ufficio del Genio Civile – sono state evidenziate alcune situazioni anomale, per le procedure di Realizzazione opere di grande infrastrutturazione (previa stipula di protocollo d'intesa con Autorità Portuali), caratterizzate dalla presenza di impiego di personale e dall'assenza di corrispondenti opere gestite. Ne è conseguita l'impossibilità di collegare correttamente il costo delle risorse al prodotto e di pervenire così al costo unitario (per fase) a livello di ufficio. Per quanto riguarda le problematiche di varia natura emerse dal monitoraggio effettuato in sede di sperimentazione, è stato ritenuto che solo un'analisi approfondita dei motivi del verificarsi di determinate situazioni – come ad esempio la sospensione e/o i contenziosi, che producono inevitabili rallentamenti nell'evoluzione del ciclo di realizzazione delle opere pubbliche – potrebbe fornire al responsabile della Direzione suggerimenti idonei ad eliminare o ridurre, ove possibile, il fenomeno, introducendo i correttivi ritenuti necessari. Ciò in quanto il responsabile della Direzione, avvalendosi del controllo di gestione, è in grado di conoscere in maniera più approfondita la realtà operativa delle unità organizzative. Il titolare del centro di responsabilità potrebbe così valutare, sulla base delle predette conoscenze, la necessità e/o l'opportunità di provvedere ad eventuali accorpamenti di uffici, ad una diversa suddivisione della competenza dei gruppi territoriali ed ad adottare una corretta politica di gestione delle risorse umane.

<sup>4</sup> Una modifica all'art. 26, comma 2, del d.P.R. n. 34/2000 è stata introdotta dall'art. 65, comma 5, della legge n. 388/2000 (legge finanziaria per il 2001).

<sup>5</sup> Va in proposito ricordato che il Governo, per colmare il vuoto normativo che, per effetto dell'art. 8 della legge n. 109/1994 - originariamente con decorrenza 1° gennaio 1997 - si sarebbe creato dal 1° gennaio 2000, in conseguenza dell'abrogazione della legge n. 57/62 (istitutiva dell'Albo), ha emanato il d.l. 30 dicembre 1999, n. 502, recante "Disposizioni urgenti in materia di nuovo sistema di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici".

#### 4.2 Il regolamento riguardante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici (d.m. n. 145/2000).

Con il d.m. 19 aprile 2000, n. 145, è stato disciplinato il nuovo capitolato generale, che prenderà il posto del vecchio capitolato (d.P.R. n. 1063/1962); a differenza di quest'ultimo troverà applicazione per tutte le stazioni appaltanti e, dunque, non solo per il Ministero dei lavori pubblici. Comportando una più accentuata uniformità di regole su tutto il territorio nazionale, tale disciplina concorrerà a creare un mercato più efficiente e trasparente, stante la confrontabilità delle diverse fattispecie. Esso è entrato in vigore il 28 luglio 2000, insieme al regolamento sugli appalti (d.P.R. n. 554/2000).

Il nuovo capitolato recepisce una serie di interpretazioni che la giurisprudenza ha nel tempo espresso con riferimento al vecchio capitolato, fornendo così maggiori garanzie di certezza giuridica sia all'amministrazione pubblica, sia all'esecutore dei lavori.

Tra le novità più rilevanti vi è il premio di accelerazione per la consegna anticipata delle opere, la possibilità per la stazione appaltante di subentrare nei pagamenti dei lavoratori in caso di morosità dell'impresa e di detrarre gli anticipi dai certificati di pagamento. Inoltre, vengono sperimentate le varianti migliorative in diminuzione: i risparmi ottenuti possono essere divisi tra committente e impresa.

#### 4.3 Il d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, recante regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici e il d.P.R. 30 agosto 2000, n. 412, recante disposizioni integrative del d.P.R. n. 554/1999.

Come già riferito nella precedente Relazione<sup>6</sup>, dopo l'emanazione della legge 18 novembre 1998, n. 415 (c.d. Merloni-ter), è stato ammesso al visto di legittimità (delib. n. 40/2000), pur con l'eccezione di alcuni articoli<sup>7</sup>, il d.P.R. n. 554/1999, recante il regolamento generale di esecuzione della medesima legge-quadro sui lavori pubblici (previsto dall'art. 3 della legge).

Successivamente, con il d.P.R. n. 412/2000, concernente disposizioni integrative del d.P.R. n. 554/1999, si è conclusa la complessa vicenda riguardante la disciplina sulle cause di esclusione dagli appalti di lavori e progettazione (originariamente contenuta negli articoli 52 e 75 della bozza di regolamento generale). Il testo del regolamento è stato peraltro emendato di alcune disposizioni a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti (delib. n. 112/2000).

Con l'entrata in vigore dei due regolamenti, diventa operativa la nuova disciplina generale sui lavori pubblici, condizionata, com'era proprio dall'emanazione del regolamento.

Si tratta di una riforma particolarmente rilevante: 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<sup>8</sup>, fino a quando esse non si doteranno di una propria normativa, al fine di evitare "vuoti" legislativi in una materia così rilevante.

<sup>6</sup> Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999, Ministeri per l'assetto del territorio*, Corte dei conti-Centro fotolitografico, p. 16.

<sup>7</sup> In particolare, con la deliberazione n. 40/2000, non sono stati ammessi al visto gli artt. 52 e 75, in quanto ritenuti non conformi alla disciplina contenuta nelle vigenti direttive comunitarie in tema di appalti di servizi e di lavori pubblici.

<sup>8</sup> 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 degli statuti delle Regioni a statuto speciale e dell'art. 117 Cost.

L'impatto della disciplina tende a porre un rimedio ai tempi amministrativi e cioè alle preoccupanti incertezze applicative della previgente normativa e alle difficoltà burocratiche delle strutture amministrative, che, finora, secondo le analisi svolte dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (cfr. la prima relazione presentata il 31 maggio 2000 al Parlamento da quest'ultima Autorità), hanno assorbito il 50% dei tempi realizzativi delle opere. E' inoltre risultato che negli ultimi cinque anni solo il 2,6% dei lavori è stato portato a termine, mentre il 36% non è stato mai assegnato.

Per eliminare le prime questioni applicative della nuova normativa, il Ministero dei lavori pubblici, con nota ministeriale del 7 settembre 2000, n. 1329/400/19, concernente questioni relative all'entrata in vigore del regolamento generale sui lavori pubblici e alla disciplina transitoria, ha chiarito che l'obbligo di avere la polizza indennitaria decennale e quella per la responsabilità civile è operativo per gli appalti di qualsiasi importo. Sono state ritenute irretroattive le norme relative ai progetti avviati prima del 28 luglio 2000 (data di entrata in vigore del regolamento generale), anche in relazione all'obbligo di redazione del progetto preliminare di progettazione.

#### *4.4 Il d.m. 21 giugno 2000, concernente modalità e schemi-tipo per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori.*

Con il decreto 21 giugno 2000, il Ministro dei trasporti ha definito, ai sensi dell'art. 14, comma 11, della legge n. 109/1999, le modalità e gli schemi-tipo per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori.

Il decreto completa l'impianto normativo della nuova programmazione configurato dall'art. 14 del d.lgs. n. 109/1994 e successive modificazioni e integrazioni (legge n. 216/1995 e n. 415/1998), che era rimasto "sospeso" fin dal maggio 1994. L'emanazione, avvenuta entro la fine di giugno 2000, ha consentito l'entrata a regime del nuovo assetto della programmazione entro il 1° gennaio 2001. Lo schema di programma, ovvero il suo aggiornamento, sono redatti entro il 30 settembre di ogni anno.

Il decreto disciplina le attività preliminari alla redazione del programma: per ogni tipologia di intervento e categoria di opera, vanno indicati la finalità e la quota di stanziamento assegnata. E' inoltre prevista l'indicazione delle risorse finanziarie di bilancio, quelle derivanti da prestiti nonché le risorse provenienti da apporti di capitale.

Un aspetto rilevante della disciplina introdotta riguarda lo studio di fattibilità, che, al di là di una espressa indicazione in tal senso, viene previsto soltanto per le opere di importo superiore ai 20 mld di lire. Da ciò discende che (secondo le stime dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici), essendo intorno all'84% gli appalti di importo inferiore al miliardo, gli interventi per i quali dovrà essere redatto lo studio saranno limitati. In ogni caso, per le opere inferiori a tale soglia, è prevista la redazione di "sintetici studi" destinati ad evidenziare le caratteristiche funzionali, tecniche ed economico-finanziarie e la sostenibilità ambientale dell'intervento da realizzare.

Un altro aspetto da segnalare riguarda l'assenza del riferimento ai costi standardizzati nell'attività di programmazione che pure costituiscono un elemento particolarmente innovativo della legge quadro.

Da segnalare sono anche le previsioni del decreto che consentono: (a) l'adeguamento, in corso di esercizio, dell'elenco annuale in fasi intermedie, tenuto conto del monitoraggio dei lavori "per garantire la corrispondenza agli effettivi flussi di spesa"; (b) l'effettuazione di compensazioni finanziarie tra i diversi interventi, "al fine di limitare la formazione dei residui passivi"; (c) la riconsiderazione dell'elenco annuale ovvero, se indispensabile, di quello triennale, in caso di impossibilità sopravvenuta a realizzare un intervento già inserito in elenco.

Tenuto conto della complessità della normativa, lo stesso decreto ministeriale ha previsto che "sulla base della concreta esperienza applicativa" i soggetti tenuti ad effettuare la

programmazione obbligatoria ai sensi dell'art. 14 citato possano inviare, entro il 30 marzo di ciascun anno, all'Ispettorato contratti del Ministero, proposte di integrazione e modifica al decreto medesimo.

Nonostante i temperamenti introdotti con il decreto ministeriale citato, a seguito della richiesta di chiarimenti formalizzata nel corso della Conferenza unificata del 3 agosto 2000, concernente le procedure di adeguamento agli strumenti urbanistici e le modalità di formazione delle voci di bilancio destinate alle opere pubbliche ed alle relative attività di progettazione, il Ministro dei lavori pubblici ha emanato un apposito decreto interpretativo in data 4 agosto 2000.

Un ulteriore contributo alla disciplina della materia è venuto dall'art. 4 della legge n. 144/1999, che ha introdotto apposite disposizioni riguardanti gli studi fattibilità delle amministrazioni pubbliche e progettazione preliminare delle amministrazioni regionali e locali. Per tali amministrazioni, il predetto art. 4 ha stanziato 110 mld di lire nel triennio 1999-2001 "per il finanziamento a fondo perduto della progettazione preliminare" delle opere di importo non inferiore a 3 mld, da erogarsi da parte della Cassa depositi e prestiti. A ciò va aggiunto che con delibera n. 76/2000, il Cipe ha provveduto a ripartire l'indicato stanziamento di 110 mld, riservandone il 50% per le Regioni del meridione. Inoltre, il 30% dell'importo verrà attribuito in base al principio di premialità, "in modo da privilegiare gli enti più efficienti".

#### *4.5 Il regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale (d.m. n. 398/2000).*

In attuazione del disposto di cui all'art. 32 della legge n. 109/1994 e dell'art. 150, commi 5 e 6, del d.P.R. n. 554/1999, con decreto 2 dicembre 2000, n. 398, il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro della giustizia, ha adottato il regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale che determina anche il corrispettivo dovuto al collegio arbitrale per il lodo.

L'emanazione del decreto aggiunge un altro importante contributo al completamento del disegno di riforma.

Le procedure arbitrali, anche sulla base di una serie di modifiche adesive ai rilievi formulati dalla Corte nella competente sede del controllo, appaiono coordinate con i principi stabiliti dal codice di procedura civile (cfr. anche parere del C.d.S. n. 75/2000 del 18 aprile 2000).

#### *4.6 La riorganizzazione dell'Ispettorato generale per i contratti.*

Con decreto del Ministro dei lavori pubblici 7 agosto 2000, è stato riorganizzato l'Ispettorato generale per i contratti e incardinato nell'ambito del centro di responsabilità Direzione generale degli affari generali e del personale.

L'Ispettorato si compone di tre Uffici dirigenziali amministrativi: Ufficio capo dell'Ispettorato; Ufficio per i contratti; Ufficio per il supporto all'attuazione della legge quadro sui lavori pubblici. In particolare, ai sensi dell'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 34/2000, dopo l'abrogazione dell'Albo nazionale dei costruttori, l'Ispettorato ha il compito di provvedere all'esperimento delle gare e alla stipulazione dei contratti per l'appalto dei lavori, dei servizi e delle forniture di competenza del Ministero dei lavori pubblici nonché alla stipulazione degli atti di transazione dell'interesse del Ministero stesso. L'attività dell'Ispettorato fornirà assistenza e chiarimenti agli uffici decentrati e periferici del Ministero dei lavori pubblici agli enti ed organismi pubblici, alle Regioni e agli Enti locali che lo richiedano in ordine alla applicazione della legge n. 109/1994 e successive modificazioni nonché dei regolamenti e decreti attuativi, con particolare riferimento alla materia della qualificazione, a seguito dell'abrogazione dell'Albo nazionale dei costruttori, alla normativa antimafia.

Stante la sua configurazione, l'attività dell'Ispettorato potrebbe comportare sovrapposizioni tra le determinazioni dell'Autorità di vigilanza e i pareri rilasciati dall'Ispettorato, sebbene gli avvisi di quest'ultimo non siano di per sé vincolanti.

#### 4.7 *La legge di semplificazione n. 340/2000: la conferenza di servizi.*

Con la legge sulla semplificazione amministrativa n. 340/2000, sono state introdotte rilevanti novità in ordine all'istituto della conferenza di servizi, per superare denunciate inadeguatezze, anche a causa dei previsti poteri di veto, in funzione acceleratoria delle opere pubbliche.

Tra le novità più rilevanti, vanno segnalati: l'introduzione di un termine di 90 giorni entro cui la conferenza deve concludersi; l'introduzione del principio della validità delle decisioni a maggioranza; la necessità che alla conferenza partecipino rappresentanti delle amministrazioni delegati e legittimati ad esprimerne la volontà.

Peraltro, se l'amministrazione dissenziente è preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, storico-artistica o della salute, la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri ovvero agli organi collegiali esecutivi degli enti territoriali.

#### 4.8 *Lo sportello unico per gli impianti produttivi (d.P.R. n. 440/2000).*

Con il d.P.R. n. 440/2000, sono state introdotte semplificazioni in ordine alla disciplina sullo sportello unico di autorizzazioni dei nuovi insediamenti produttivi, che assicura all'impresa un unico referente individuale nella struttura unica responsabile dell'intero procedimento.

Di interesse, anche per le opere pubbliche, è la disposizione in materia di variante del piano regolatore, in base alla quale non è richiesta l'approvazione da parte della Regione per la variazione del piano regolatore che deve ritenersi intervenuta in sede di conferenza di servizi e successivamente approvata dal Consiglio comunale.

#### 4.9 *L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.*

Ad oltre due anni dalla nomina dei componenti da parte del Parlamento, avvenuta con provvedimento del 29 gennaio 1999, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha svolto con continuità le proprie funzioni istituzionali<sup>9</sup> elaborando, tra l'altro, 83 determinazioni,

---

<sup>9</sup> Si segnalano in particolare: Questioni interpretative nelle materia delle offerte di ribasso anormalmente basse (G.U. n. 24 del 31 gennaio 2000); Criteri di valutazione della "affinità delle opere eseguite" rispetto a quella dell'affidamento ai fini della valutazione delle offerte (G.U. n. 24 del 31 gennaio 2000); Questioni interpretative circa il "servizio di monitoraggio" sull'osservanza della disciplina legislativa regolamentare in materia di programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (G.U. n. 24 del 31 gennaio 2000); Norme di sicurezza nei cantieri (G.U. 24 del 31 gennaio 2000); Affidamento a trattativa privata di lotti funzionali di un'opera pubblica (G.U. n. 24 del 31 gennaio 2000); Capitolati d'oneri e documenti complementari. Spese di riproduzione (G.U. n. 24 del 31 gennaio 2000); Provvedimenti in materia di esecuzione di opere e lavori pubblici (G.U. 10 maggio 2000 – Suppl. ord. n. 71); Atti di regolazione e determinazioni emanati dal 13 gennaio 2000 al 7 aprile 2000 (G.U. 25 maggio 2000 – Suppl. ord. n. 80); Determinazione n. 24/2000 del 20 aprile 2000 riguardante "Attrezzatura informatica delle Società organismi di attestazione per la comunicazione delle informazioni all'osservatorio (G.U. n. 121 del 26 maggio 2000); Determinazione n. 25/2000 del 22 maggio "Accesso alle informazioni (G.U. n. 132 dell'8 giugno 2000); Determinazione n. 26/2000 del 29 maggio "Affidamento a trattativa privata di opere complementari – compatibilità della norma regionale con i principi generali della legge quadro" (G.U. n. 132 dell'8 giugno 2000); "Rettifiche alle tipologie di bandi di gara per l'affidamento dei lavori pubblici (licitazione privata e pubblico incanto)" – (G.U. n. 130 del 25 ottobre 2000); "Quesiti ricorrenti sulle modalità di invio dei dati all'Osservatorio dei lavori pubblici" (G.U. n. 126 del 1° giugno 2000); Determinazione n. 32 del 13 luglio 2000 in materia di opere di urbanizzazione eseguite a scampo di commissione edilizia da parte di una società consortile comunale; Determinazione n. 33 del 13 luglio 2000, in materia di applicabilità della legge n. 109/1994 agli organismi di diritto pubblico e alle "società miste"; Determinazione 34 *Project financing* – "Piano economico-finanziario"; Determinazione 36 "Relazione dettagliata sul comportamento dell'Impresa"; Determinazione 37 "Calcolo degli oneri di sicurezza e dell'incidenza della manodopera in attesa del regolamento attuativo"; Determinazione 38 "Ulteriori integrazioni sui requisiti e modalità per il rilascio dell'autorizzazione alle S.O.A."; Determinazione 39 "Regole di procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'attività di attestazione alle S.O.A."; Determinazione 40 in ordine alle procedure accelerate e semplificate nonché a tariffa ridotta; Determinazione 41 "Procedure da utilizzare dalle S.O.A. (Società Organismi di Attestazione) per l'esercizio della loro attività di attestazione" (art. 10, comma 2 lettera

approvando tempestivamente (4 agosto 2000), all'indomani dell'entrata in vigore del regolamento generale i bandi di gara per l'affidamento di lavori pubblici (c.d. bandi tipo) e una serie di modelli per le imprese che intendono partecipare alle gare<sup>10</sup>.

L'Autorità ha per la prima volta relazionato al Parlamento in data 31 maggio 2000; nella Relazione, il Presidente ha tracciato un bilancio dell'operato dell'*Authority* nel primo anno di attività.

Da segnalare le disposizioni contenute nel d.P.R. n. 554/1999 (artt. 3-6), specie quelle in materia di vigilanza<sup>11</sup>, che sono state ulteriormente rafforzate dall'Autorità per garantire contraddittorio e trasparenza.

f) d.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34); Determinazione 42 "Cause di esclusione dalle gare in carenza della prevista normativa regolamentare. (problemi di diritto transitorio)"; Determinazione n. 43 del 25 settembre 2000 con la quale si affrontano, "sulla base di una ricognizione dei quesiti pervenuti all'Autorità", alcuni aspetti interpretativi dell'art. 18 della legge quadro sui lavori pubblici; Determinazione 44 "Riduzione del 50% delle cauzioni e garanzie fidejussorie previste dall'art. 30, commi 1 e 2, della legge n. 109/1994 e successive modificazioni"; Determinazione 45 "Offerta a prezzi unitari e verifica dell'anomalia. (art. 21 legge n. 109/1994)"; Determinazione 47 "Documentazione mediante la quale i soggetti che intendono qualificarsi dimostrano l'esistenza dei requisiti d'ordine generale per la qualificazione (articolo 17, comma 1, D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34)." Articolo 2, comma 1, lettera o), del d.P.R. 34/2000; Determinazione 48 "Criteri cui devono attenersi le SOA (Società organismi di attestazione) nella loro attività di attestazione di qualificazione. (art. 18 del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34)" Articolo 2, comma 1, lettera o), del d.P.R. 34/2000; Determinazione 49 "Rimborsi spese e compensi per il responsabile dei lavori"; Determinazione 50 "Ulteriori criteri cui si devono attenere le S.O.A. nell'esercizio della attività di attestazione"; Determinazione 51 "Offerte nella licitazione privata conseguente a proposta del promotore nel *project financing*"; Determinazione 52 "Giudizio arbitrale, regime transitorio"; Determinazione 53 "Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa" Art. 21. co. 2, lett. a), della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni; Determinazione 54 "Regolamento generale: disciplina transitoria, art. 232 del Regolamento"; Determinazione 55 "Aggiudicazione pubblici appalti nel settore della pubblica illuminazione urbana"; Determinazione 56 "Chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le SOA (società organismi di attestazione) nella loro attività di attestazione della qualificazione.(articoli 17 e 18 del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34)"; Determinazione "Avviso pubblico per la redazione di un albo di professionisti per il conferimento di incarichi di progettazione, direzione dei lavori e consulenza di importo stimato inferiore a 40.000 Euro: pubblicità e motivazione dell'esclusione dei professionisti ritenuti non idonei e competenze professionali richieste"; Determinazione 1/2001 "Profili interpretativi in materia di varianti - art.25 della legge quadro e art. 134 del regolamento di attuazione"; Determinazione 2/2001 "Calcolo dei costi di sicurezza nella fase precedente l'entrata in vigore di cui all'art. 31 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni"; Determinazione 3/2001 "Applicabilità dei principi di cui all'art. 30, comma 2 bis, l. n. 109/1994 in materia di polizze assicurative stipulate per garantire l'esatto adempimento da parte dell'esecutore dei lavori in assenza dello schema-tipo da approvarsi con decreto del Ministro dei lavori pubblici e di quello dell'Industria"; Determinazione 4/2001 "La progettazione dell'opera pubblica con particolare riferimento ai contenuti del progetto esecutivo" (Art. 16 c.5 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni); Determinazione 5/2001 "Appalti di forniture e appalti di lavori"; Determinazione 6/2001 "Ulteriori chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le SOA (società organismi di attestazione) nella loro attività di attestazione della qualificazione (articoli 17 e 18 del d.P.R. 34/2000)"; Determinazione 7/2001 "Chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le SOA (società organismi di attestazione) nella loro attività di attestazione per qualificare le imprese nella categoria OG11 (articoli 17 e 18 del d.P.R. 34/2000)"; Determinazione 8/2001 "Termine del 1° marzo 2001 e data dell'attestazione rilasciata dalle SOA (società organismi di attestazione)"; Determinazione 9/2001 "Ambito oggettivo di applicazione della disciplina contenuta nell' art. 88 del d.P.R. 554/1999"; Determinazione 10/2001 "Problemi in materia di responsabile del procedimento"; Determinazione 11/2001 "Oneri di sicurezza"; Determinazione 12/2001 "Aspetti problematici fornitura e posa in opera"; Parere sul regolamento di attuazione di cui all'articolo 3 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni; Parere sul regolamento di attuazione di cui all'articolo 8 (Qualificazione) della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni; Risoluzione n. 161/E - Oggetto: Aliquota IVA applicabile al contributo di cui all'art. 19, comma 2, legge 11 febbraio 1994, n. 109.

Inoltre, l'Autorità, con una segnalazione al Parlamento diffusa il 2 agosto, intervenendo sulla compatibilità comunitaria della c.d. riserva sotto soglia dettata dalla legge quadro per le società di ingegneria, ha invitato il legislatore a "valutare se vi siano ragioni di interesse generale per precludere ad alcune categorie e per taluni appalti l'esercizio della professione in forma societaria".

<sup>10</sup> Due sono le procedure utilizzate: il pubblico incanto e la licitazione privata, a loro volta suddivise in due tipologie di importi (sopra e sotto e 150 mila euro).

A tal proposito, particolarmente significativa è la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 554/1999, in base al quale "le delibere e gli atti riguardanti questioni di rilievo generale o comportanti la soluzione di questioni di massima sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale". Con tale previsione si è inteso rafforzare la funzione di regolazione insita in quella di vigilanza intestata all'Autorità e incentrata nella formulazione di regole di comportamento per gli operatori del settore. In particolare, l'attività di regolazione pare essenziale per il sistema economico-giuridico degli appalti pubblici, anche se la naturale forza espansiva di tale funzione, come anche osservato da parte del Consiglio di Stato (cfr. parere n. 123/1999 sullo schema di regolamento generale<sup>12</sup>), dovrebbe trovare fondamento "per un corretto esercizio delle funzioni attribuite all'Autorità" nel "perfezionamento degli attuali poteri amministrativi conferitele", anche al fine di evitare possibili contrasti istituzionali ed incertezze operative.

Peraltro, mentre sul piano della consulenza l'attività dell'Autorità è stata incisiva, rimangono da completare l'avvio dell'Osservatorio dei lavori pubblici<sup>13</sup>, che istituito da circa un anno e mezzo non è ancora a regime. Infatti, gli Osservatori regionali istituiti sono 16 su 20; inoltre, l'accessibilità al pubblico alla banca dati è condizionata alla soluzione di problemi connessi alla tutela della *privacy* e anche da questioni di raccordo con i sistemi informativi regionali.

Anche il casellario per le imprese qualificate<sup>14</sup>, istituito dall'art. 27 del d.P.R. n. 34/2000, che costituisce un altro tassello per la semplificazione del procedimento di gara - in quanto mentre l'attestato della Soa sostituisce i requisiti tecnici, il casellario dà alle amministrazioni i riscontri sul piano dei requisiti generali delle imprese - è ancora in corso di approntamento.

Per quanto riguarda il nuovo rito arbitrale, esso non risulta, a fine maggio 2001, ancora operante. Ciò sta causando difficoltà di scrutinio delle richieste, in tutto quasi 4 mila. Il primo elenco di arbitri è di 1.490 unità.

Dopo il rilevante impegno relativo all'istruttoria di autorizzazione<sup>15</sup>, risulta in fase di avvio la fase di vigilanza sulle Soa.

Un compito particolarmente rilevante (assegnato all'Osservatorio dei lavori pubblici) è quello della individuazione dei criteri di raccolta ed elaborazione dei dati informativi concernenti i lavori pubblici. L'esigenza di acquisire dati e informazioni, che costituiscono il presupposto stesso della regolazione del settore, è stata avvertita anche dal legislatore del "collegato ordinamentale", di cui alla legge n. 144/1999, che, all'art. 1, comma 1, ha previsto nell'ambito del CIPE la creazione di un sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (Mip), con il compito di fornire informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo. Al riguardo, con delibera del Cipe n. 12/2000, per consentire il monitoraggio sullo stato di attuazione degli investimenti pubblici, è stato previsto di assegnare a ciascun investimento pubblico un "codice identificativo": l'approfondimento tecnico delle problematiche connesse all'adozione del codice è stato assegnato ad un apposito Gruppo di lavoro di cui fa parte anche un rappresentante dell'Autorità.

<sup>11</sup> Le sanzioni comminate a imprese e amministrazioni sono state circa 200. Sono state anche inoltrate segnalazioni all'Autorità giudiziaria e alla Corte dei conti. Al momento risultano 1.200 procedimenti pendenti.

<sup>12</sup> Nel medesimo senso, cfr. anche il parere sullo stesso regolamento da parte della Commissione della Camera dei Deputati espresso il 24 novembre 1999).

<sup>13</sup> All'Osservatorio confluiscono tutte le notizie sui lavori superiori ai 150 mila euro, che vengono monitorati dalla fase della programmazione fino al collaudo. Le comunicazioni all'Osservatorio sono obbligatorie; la violazione dell'obbligo è punita con sanzioni pecuniarie. Finora risultano inserite più di 100 mila schede relative a 13.200 interventi.

<sup>14</sup> Nel casellario confluiscono le informazioni, raccolte dalle Soa e dalle imprese direttamente sulla storia di ogni singola azienda

<sup>15</sup> Le Soa autorizzate sono 48; 6 sono state le domande respinte; le ispezioni svolte sono state 16; le diffide alle Soa 9.

Con successiva delibera Cipe del 21 dicembre 2000, è stata avviata, in linea con il documento approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 9 novembre 2000, la procedura di assegnazione automatica del codice unico di investimento pubblico (CUP), limitandone - in una prima fase sperimentale di 12 mesi, decorrenti dalla data di pubblicazione della delibera - l'applicazione alle opere pubbliche di importo superiore a lire 20 mld (10,33 Meuro); nella successiva fase a regime tale procedura sarà estesa a tutti gli altri investimenti pubblici. Il meccanismo per l'assegnazione automatica del CUP - basato sui dati caratteristici dei progetti di investimento pubblico - è costituito presso il Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, in ambito CIPE. E' stata altresì avviata la fase di realizzazione dell'infrastruttura di base per fornire le informazioni raccolte ed organizzate attraverso l'attribuzione del CUP, in linea con il documento relativo all'architettura del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nella predetta seduta del 9 novembre 2000<sup>16</sup>.

*4.10 D.lgs. n. 112/1998: i trasferimenti di beni e risorse relativi alle funzioni del territorio e delle infrastrutture.*

Con una serie di D.P.C.M. emanati nel corso del 2000 (i cui estremi sono indicati nella tabella che segue), il Governo ha provveduto ad individuare le risorse da trasferire alle Regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi relativi alla viabilità, all'edilizia residenziale pubblica, alle opere pubbliche e al demanio idrico.

Area Territorio e infrastrutture (d. lgs. n. 112/1998)					
Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue in lire	Risorse una tantum	Personale
Viabilità	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	2.581.400.000.000	1.194.000.000.000	3.920
Edil. Resid. Pubbl.	Regioni	Conf. St-Reg 16/03/2000		7.000.000.000.000	91
Opere pubbliche	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	256.600.000.000	545.400.000.000	1.002
Demanio idrico	Regioni	DPCM 12/10/2000	500.000.000		104
		DPCM 13/11/2000			
		DPCM 13/11/2000			
		DPCM 19/12/2000			
<b>Totale</b>			<b>2.838.500.000.000</b>	<b>8.739.400.000.000</b>	<b>5.117</b>
<b>Risorse complessive</b>			<b>12.596.250.000.000</b>		

*Nota: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito*

<sup>16</sup> Il coordinamento delle fasi operative è stato demandato al Gruppo di lavoro unificato che - nello spirito e nel rispetto dell'intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni in data 9 novembre 2000, e dei documenti ad essa allegati - potrà essere opportunamente integrato da rappresentanti delle varie Amministrazioni interessate, rispetto alla composizione prevista dal punto 2 della delibera Cipe n. 12 del 15 febbraio 2000. Per lo svolgimento della predetta attività di coordinamento, il Gruppo di lavoro unificato si avvarrà anche del supporto tecnico della CONSIP S.p.A. e relazionerà al Comitato, entro sei mesi dalla data di pubblicazione della delibera, in ordine all'andamento complessivo della predetta fase sperimentale, formulando eventuali proposte ritenute necessarie anche in ordine all'indicazione del CUP in tutta la documentazione concernente le varie fasi procedurali ed in particolare quelle relative all'appalto ed al finanziamento degli investimenti pubblici. Eventuali esigenze finanziarie connesse allo svolgimento delle attività di cui ai punti precedenti potranno essere poste a carico dell'autorizzazione di spesa prevista dall'art. 1, comma 7, della legge n. 144/1999.

La tabella che segue espone, invece, il quadro delle risorse finanziarie, distinte per settore, con il dettaglio dei trasferimenti diretti e indiretti a Regioni Province e Comuni.

**Quadro riepilogativo nazionale del trasferimento di risorse finanziarie a regime alle regioni e agli enti locali.**

(in milioni di lire)

Settore	trasferimenti diretti			trasferimenti indiretti		totale		
	regioni (a)	province (b)	comuni (c)	province (d)	comuni (e)	regioni = a - d - e	province = b + d	comuni = c + e
demanio idrico	457	-	-	66	-	391	66	-
opere pubbliche	edilizia statale	2.236	-	-	-	-	-	-
	(oo.pp. Veneto)	-	-	-	21.000	-	-	-
	sp. di funzionamento	85	-	-	1.315	-	93.308	47.385
	opere marittime	10.866	-	-	1.286	-	-	-
	sp. di funzionamento	12	-	-	84	-	-	-
	difesa suolo	127.494	-	-	23.700	-	-	-
	sp. di funzionamento	3.556	-	-	699	-	2.857	699
trasporti	8.576	875	-	637	1.930	6.009	1.512	1.930
viabilità	manutenzione ordinaria	437.900	-	-	407.767	-	30.133	407.767
	sp. in conto cap. ann.	1.443.319	-	-	368.747	-	1.074.572	368.747
	spese di personale	297.226	-	-	250.962	-	46.264	250.962
	dirigenti	5.780	-	-	510	-	5.270	510
	sp. di funzionamento	71.431	-	-	64.125	-	7.306	64.125
<b>Totale</b>	<b>2.408.938</b>	<b>875</b>	<b>-</b>	<b>1.140.898</b>	<b>1.930</b>	<b>1.266.110</b>	<b>1.141.773</b>	<b>1.930</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento della Funzione pubblica UIPA

Va inoltre rilevato che permangono i ritardi nella costituzione del Registro italiano dighe (RID), (art. 91, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n.112), come evidenziato nella Relazione relativa all'esercizio finanziario 1999.

**4.11 D.m. 27 dicembre 2000, n. 456 per l'istituzione del fondo per la progettazione.**

Con d.m. 27 dicembre 2000, n. 456, è stato adottato il regolamento concernente l'istituzione di un fondo destinato alle spese per l'attività di progettazione di cui all'art. 9 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144.

Il Regolamento riveste particolare interesse in quanto esso istituisce, presso il Ministero dei lavori pubblici, un fondo per la progettazione e studi e indagini connessi per il potenziamento, adeguamento e ammodernamento delle infrastrutture a cura di tutte le amministrazioni statali e degli enti a carattere sovragregionale vigilati da Amministrazioni statali.

**4.12 D.P.R. 26 aprile 2001, recante "Regolamento del Consiglio superiore dei lavori pubblici per il territorio, l'ambiente e le infrastrutture".**

Con il d.P.R. 26 aprile 2001, è stato emanato il Regolamento del Consiglio superiore dei lavori pubblici per il territorio, l'ambiente e le infrastrutture.

Lo schema di regolamento, nella competente sede del controllo della Corte, ha formato oggetto di rilievi istruttori, a seguito dei quali il Ministro *pro tempore* ha ritirato il provvedimento.

**5. Gestione del personale.**

La dotazione organica del Ministero è stata rideterminata, ai sensi degli artt. 30 e 31 del d.lgs. n. 29 del 1993, in 5.381 posti complessivi, dei quali 178 riservati alle qualifiche dirigenziali. Alla fine del 2000, risultavano occupati 4.272 posti (contro 4.452 dello scorso anno). Nel corso dell'esercizio si registra, dunque, un decremento di 180 unità, anche a seguito del trasferimento di risorse umane disposte ai sensi del d.lgs. n. 112/1998.

Organico	In servizio al 31.12.98	Cessati	Assunti	Usciti dalla qualificata	Entrati nella qualifica	In servizio al 31.12.99
5.418	4.452	231	44	69	69	4.265

**5.1 I "corpi tecnici".**

Per i dirigenti, la situazione della copertura degli organici "tecnici" con specializzazione nel campo dei lavori e delle opere pubbliche, è la seguente.

DIRIGENTI	Organico	Presenze
<b>Dirigenti generali</b>		
Pres. Cons. sup. LLPP	1	1
Pres. Sez. Cons. sup. LLPP	6	3
Pres. Magistrato per le acque e per il Po	2	2
Provveditori	17	19
<b>Dirigenti</b>		
Dirigenti tecnici	110	97

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

LIVELLI	Organico	Presenze
<b>C3</b>		
Ingegnere direttore coordinatore	110	99
Architetto direttore coordinatore	14	19
<b>C2</b>		
Ingegnere direttore	214	129
Architetto direttore	27	19
Geologo direttore	2	2
<b>C1</b>		
Capo tecnico (ex geometri, ufficiali idraulici e disegnatori)	663	535
Architetto	29	21
Biologo	2	1
Chimico	2	1
Geologo	4	3
Ingegnere	61	52
<b>Sesta qualifica funzionale</b>		
Assistente tecnico (collaboratore nei cantieri)	489	331
<b>Quinta qualifica funzionale</b>		
Ufficiale idraulico	143	98
<b>Quarta qualifica</b>		
Sorvegliante idraulico	529	216