

In materia di difesa del suolo, peraltro, come evidenziato in una recente indagine della Sezione del controllo (adunanza del 19 giugno 2001), continuano ad osservarsi fenomeni di gestione del dissesto idrogeologico, in deroga alla normativa vigente (legge n. 183/1989 e successive integrazioni e modificazioni), attraverso lo strumento dell'ordinanza ministeriale di cui all'art. 5 della legge n. 225/92, che dovrebbe, invece, essere riservato a circostanze eccezionali definite nello spazio e nel tempo.

8. La normativa in materia di lavori pubblici.

Dopo l'emanazione della legge 18 novembre 1998, n. 415 (c.d. Merloni-*ter*), e del d.P.R. n. 554/1999, recante il regolamento generale di esecuzione della medesima legge-quadro sui lavori pubblici, l'Amministrazione dei lavori pubblici ha completato la definizione del nuovo quadro normativo. E' stato emanato il 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); è stato approvato il nuovo Capitolato generale d'appalto (d.m. n. 145/2000) ed è stato emanato il decreto ministeriale riguardante gli schemi-tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori da eseguire (d.m. 21 giugno 2000). L'emanazione e pubblicazione di quest'ultimo provvedimento entro il 30 giugno 2000, ai sensi dell'art. 14 della legge, costituiva *conditio sine qua non* perché le nuove norme sulla programmazione obbligatoria e vincolante entrassero a regime dal gennaio 2001. E' stato emanato anche il regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale (d.m. 2 dicembre 2000, n. 398).

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, fino a quando esse non si doteranno di una propria normativa, al fine di evitare "vuoti" legislativi in una materia così rilevante.

L'impatto della disciplina tende a porre un rimedio alla lunghezza dei 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.

Rilevante è stata l'opera interpretativa, ispirata ad un intento di unità e di ragionevolezza, svolta da parte del Ministero (esigenza per la quale, peraltro, è stato riorganizzato, in attuazione dell'art. 33 del d.P.R. n. 34/2000, nell'ambito della Direzione generale degli affari generali e del personale, l'Ispettorato generale per i contratti) e dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici per evitare gli inevitabili problemi applicativi del rinnovato quadro normativo.

In tale contesto di evoluzione normativa, che investe la stessa tenuta del nuovo assetto ordinamentale, la questione più complessa - specie a seguito della recente legge di revisione della Costituzione (in G.U. 12 marzo 2001, n. 59) che ha modificato, tra gli altri, l'art. 117 Cost. e la cui definitiva approvazione, ai sensi dell'art. 138 Cost., è ancora in itinere - riguarda comunque l'applicazione del federalismo nella materia dei lavori pubblici, in quanto occorrerà conciliare la crescente autonomia normativa delle Regioni e la tendenza della normazione statale ad estendere alle Regioni, siano esse a statuto ordinario o speciale, la portata delle disposizioni precettive oltre a quelle a carattere meramente programmatico⁵.

9. Il programma di sviluppo del Mezzogiorno.

9.1 La nuova programmazione degli investimenti e gli strumenti per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Nel corso degli anni 1999 e 2000, è stato definito il quadro di azione pubblica per la nuova programmazione e la riqualificazione degli investimenti nel Mezzogiorno.

⁵ In materia, va ricordato che la Regione Emilia Romagna, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano hanno promosso ricorsi per conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale (i tre ricorsi sono stati depositati nella cancelleria della Corte costituzionale il 6 luglio 2000, in G.U. 1° serie speciale, n. 37 del 6 settembre 2000). La predetta Regione e le due Province autonome hanno chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta allo Stato disciplinare, con regolamento ed in modo direttamente vincolante, i lavori pubblici di interesse regionale e provinciale di competenza delle ricorrenti e, conseguentemente, di annullare il d.P.R. n. 554/99, nella parte in cui esso intende disciplinare lavori pubblici di interesse regionale, e segnatamente l'art. 1, c. 2 e 5, per violazione dei principi e norme costituzionali.

In primo luogo, va menzionata l'approvazione, da parte della Commissione U.E., del nuovo QCS 2000-2006 per le Regioni italiane dell'obiettivo 1 (decisione C (2000) 2050 del 1° agosto 2000). Inoltre, con la decisione della Commissione Europea n. C (2000) 2327 del 27 luglio 2000, sono state approvate le mappe per gli aiuti e gli interventi nelle Regioni del Centro-Nord a cui si applica l'obiettivo 2 dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006.

Sul versante degli strumenti di intervento, sono state approvate nuove intese istituzionali di programma e i relativi strumenti operativi - gli accordi di programma quadro (APQ) - e sono proseguite le operazioni di completamento delle opere incompiute e quelle connesse alla realizzazione di studi di fattibilità.

Per lo sviluppo locale permane la strategia della programmazione negoziata e quella dell'incentivazione attraverso la leva fiscale.

9.2 Gli stanziamenti per il triennio 2001-2003.

In attuazione di quanto programmato con il D.P.E.F. 2001-2004, la legge finanziaria n. 388/2000 ha previsto stanziamenti a favore delle aree depresse pari a 19.430 mld, ripartiti per grandi aggregati di spesa con delibera del Cipe n. 138 del 21 dicembre 2000.

A favore delle attività produttive (incentivi e strumenti di programmazione negoziata) sono stati destinati circa 14.700 mld dei 19.430 complessivi⁶. Di essi, 7.500 mld sono stati destinati al credito di imposta, 3.500 a favore delle agevolazioni alle attività produttive *ex lege* n. 488/1992 e circa 3.700 alla programmazione negoziata. Agli interventi infrastrutturali sono stati destinati circa 3.850 mld, dei quali 3.580 da utilizzare nell'ambito delle Intese istituzionali di programma fra lo Stato e le Regioni, ripartiti per circa l'85% nel Mezzogiorno e il 15% nel Centro-Nord. Un importo di circa 860 mld è stato infine destinato a iniziative nel campo della ricerca, della formazione e del lavoro per finanziare progetti di ricerca e di internazionalizzazione delle imprese e di formazione dei giovani.

⁶ L'importo è stato, successivamente, rimodulato con la delibera Cipe del 4 aprile 2001; ne risulta che 6.900 mld sono destinati al credito di imposta; 3.500 alle agevolazioni *ex lege* n. 488/92; 4.317,2 alla programmazione negoziata.

9.3 Le intese istituzionali di programma.

Le intese istituzionali di programma tra lo Stato e le Regioni (legge n. 662/1996, art. 2, comma 203) costituiscono il quadro all'interno del quale vengono programmate le disponibilità specificatamente destinate alle aree depresse, le risorse ordinarie e quelle derivanti da strumenti già definiti (QCS, POR e programmazione negoziata), anche per realizzare l'obiettivo, definito nel D.P.E.F. 2000-2003, di destinare al Mezzogiorno circa il 30% delle risorse ordinarie nel prossimo settennio.

Le fonti di finanziamento degli APQ sono, per il 78%, provenienti da stanziamenti derivanti da leggi ordinarie (Piani Anas, autostrade e F.S.), il 2% da deliberazioni Cipe, il 5% dalle Regioni, il 2% da altri enti, il 6% dall'Unione Europea e il 7% da privati.

Nel corso del 1999 e del 2000, sono state stipulate 16 intese e, in attuazione di esse, 53 Accordi di programma quadro (23 nel 1999 e 30 nel 2000), di cui 21 nel Mezzogiorno.

L'ammontare complessivo delle risorse finalizzate all'attuazione degli interventi inseriti nei APQ ammonta a circa 65.000 mld (40.000 per gli accordi del 1999, di cui 24.500 per interventi di ricostruzione post terremoto in Umbria e Marche e 25.000 per gli accordi 2000). Di tali risorse, circa 11.500 mld sono destinati nel Mezzogiorno, pari al 17,7% del totale. Se si escludono gli interventi di ricostruzione per il terremoto in Umbria e Marche, la percentuale sale al 28,5%. Dei 65.000 mld complessivi, 49.000 mld sono costituiti da risorse ordinarie, di cui circa 1.270 mld sono stati impegnati sulle risorse specifiche per le aree depresse.

Una parte delle risorse assegnate alle intese istituzionali è stata destinata nel 2000, come nel 1999, ad opere di completamento nel Mezzogiorno. Si tratta di 673 mld (539 nell'anno precedente) da utilizzare per le opere commissariate ai sensi della legge n. 135/97 (18 interventi di cui 17 nel Mezzogiorno) e per i nuovi completamenti selezionati con graduatoria e meccanismo premiale, costituiti da 231 interventi nel Mezzogiorno e 71 nel Centro-Nord. Quanto agli interventi localizzati nel Mezzogiorno, a novembre 2000, più della metà delle opere (124 su 231, per un ammontare di investimento pari a 1.600 mld, su un totale di 2.557 mld) risultavano avviate, con verbale di aggiudicazione dei lavori relativo all'opera finanziata o a una sua parte. I migliori risultati si sono avuti in Calabria, con 40 opere su 49 e in Campania con 36

opere su 51. La tabella inserita nel paragrafo che segue illustra, nel dettaglio, lo stato dei completamenti.

L'investimento medio per singolo intervento, al netto del settore ricostruzione post terremoto, è di circa 23 mld.

Per il 2001-2002, dopo le risorse assegnate (3.500 mld) con la delibera Cipe n. 70/1998, in parte destinate alle opere di completamento, e quelle (3.500 mld) di cui alla delibera Cipe n. 44/1999, con la delibera Cipe n. 14/2000, sono stati ripartiti stanziamenti per 4.500 mld da destinare a settori prioritari di investimento (ciclo acqua, riassetto idrogeologico, mobilità), per l'attuazione di interventi pluriennali da realizzare sul territorio regionale.

9.4 Stato di attuazione dei completamenti.

Per accelerare la realizzazione di opere pubbliche incompiute e avviare, contestualmente, la progettazione di nuovi interventi, il Cipe (con delibera 9 luglio 1998, n. 70) ha destinato 3.500 mld per intese di programma per: (a) investimenti in completamenti di opere pubbliche, selezionate secondo una graduatoria basata su parametri quantitativi di funzionalità e di fruibilità (in aggiunta ad un gruppo di 18 interventi già individuati ex art. 13 della legge n. 135/1997); (b) studi di fattibilità, per il 3% dello stanziamento, selezionati attraverso un'apposita graduatoria.

Le risorse sono state ripartite per 3.000 mld di lire alle regioni del Mezzogiorno, per 150 alle Regioni Umbria e Marche, interessate dagli eventi sismici, per 350 mld per le restanti Regioni del Centro-Nord.

Complessivamente, 3.350 mld sono stati destinati a 18 opere commissariate, individuate dalla legge n. 135/1997 (340 mld circa) e a nuovi completamenti (2.915 mld); circa 95 mld a studi di fattibilità.

Lo schema di ripartizione delle risorse prevedeva l'assegnazione, *ex ante* del 70% dei fondi su base regionale a interventi selezionati sulla base di una graduatoria di merito appositamente definita e l'assegnazione del rimanente 30% secondo la posizione di ogni Regione in quella stessa graduatoria, per premiare la qualità degli interventi ammessi al finanziamento (quota premiale).

Per quanto riguarda i tempi di realizzazione degli interventi rispetto alle scadenze fissate per la ripresa dei lavori (15 gennaio 2000 per le opere commissariate del Mezzogiorno e 13 aprile 2000 per quelle del Centro-Nord), le date di effettivo inizio risultano generalmente anteriori. Alla data delle verifiche, 10 interventi risultavano in corso e 3 sospesi. In ordine alla data di ultimazione dei lavori, i tempi contrattuali conducono, come limite massimo, ai primi mesi del 2003, se non interverranno eventi ostativi al momento non prevedibili.

Sulla base della documentazione pervenuta all'Unità di verifica degli interventi pubblici del Ministero, fino al mese di novembre 2000, risulta effettivamente avviata circa la metà delle opere, pari al 59% dei finanziamenti.

Nel Mezzogiorno, a novembre 2000, risultano essere state avviate 124 opere su 231, pari al 62% dei finanziamenti; nel Centro-Nord, sono state avviate 23 opere su 71, pari al 35% dei finanziamenti.

(Valori finanziari in milioni di lire)

Regioni	Numero	Avviati finanziamento	Costo attualizzato opere da completare	Numero	Finanziamento Cipe
Abruzzo	6	31.639	284.889	21	139.998
Molise	2	1.350	5.345	11	39.310
Campania	36	558.523	3.312.237	51	756.279
Puglia	16	102.801	670.843	54	340.098
Basilicata	1	25.000	-	8	92.000
Calabria	40	140.170	916.957	49	217.377
Sicilia	18	629.948	4.301.082	28	834.197
Sardegna	5	109.540	279.390	9	158.042
Mezzogiorno	124 (53,7%)	1.598.971 (62,0%)	9.770.743	231 (100,0%)	2.577.301 (100,0%)
Piemonte	3	14.100	27.800	8	65.281
Valle d'Aosta	1	4.100	62.866	1	4.100
Lombardia	1	2.000	91.688	4	17.700
Liguria	2	32.374	815.278	3	41.624
P.A. Bolzano	0	0	-	1	3.550
P.A. Trento	1	1.324	5.100	2	2.224
Veneto	4	26.294	123.901	8	46.894
Friuli V. Giulia	1	4.758	129.000	5	32.029
E. Romagna	0	0	-	3	10.900
Toscana	8	21.304	81.48.856	14	49.540
Lazio	2	11.000	48.856	22	63.728
Centro-nord	23 (32,4%)	117.254 (34,7%)	1.385.958	71 (100,0%)	337.570 (100,0%)
Italia	147 (48,7%)	1.716.225 (58,9%)	11.156.701	302 (100,0%)	2.914.871 (100,0%)

9.5 Gli studi di fattibilità.

Una delle cause principali dei ritardi nell'avvio e nell'attuazione delle opere pubbliche in Italia va ricercata nella carenza del processo progettuale, in particolare nell'assenza o nella scarsa qualità degli studi di fattibilità, che dovrebbero essere realizzati all'inizio di ogni processo di progettazione, specie per valutare gli effetti economici, sociali ed ambientali degli interventi.

Per indurre le amministrazioni ad elaborare gli studi di fattibilità all'inizio di ogni processo progettuale complesso, è stato introdotto, nel QCS 2000-2006, un incentivo monetario: in tal senso, uno degli indicatori per accedere alla riserva premiale del 4% è, infatti, il conseguimento di una quota di progetti dotati di studio superiore ai requisiti minimi stabiliti dalla c.d. legge Merloni.

La fase di selezione tecnica e amministrativa si è conclusa con le delibere Cipe n. 106 del 30 giugno 1999 e n. 135 del 6 agosto 1999, con le quali sono stati pubblicati gli elenchi (Centro- Nord e Mezzogiorno) di oltre 300 studi sulla base di una graduatoria e ammessi a cofinanziamento.

I trasferimenti delle risorse sono stati effettuati nel mese di maggio 2000 per le Amministrazioni centrali e nel mese di luglio per le Amministrazioni regionali. A partire dalla data di affidamento degli studi, le Amministrazioni hanno a disposizione otto mesi (studi di importo al di sotto di 200.000 ECU) o dodici mesi (studi di importo superiore), per l'invio dello studio al Cipe.

A novembre 2000, risultavano pubblicati i bandi di 159 studi, a cui si aggiungono 12 studi affidati con il ricorso a strutture tecniche interne. Si tratta di oltre la metà degli studi di importo superiore a 80 milioni (soglia sotto la quale è possibile l'affidamento diretto): 148 studi sono relativi al Mezzogiorno e 23 al Centro Nord.

Particolarmente avanti sono, nel Mezzogiorno, le Regioni Molise, Basilicata e Calabria, nel Centro-Nord, le Regioni Veneto e Piemonte.

Gli studi in corso di affidamento con bando pubblico riguardano un importo di 181 mld.

9.6 La programmazione finanziaria di medio lungo termine: l'approvazione del QCS 2000-2006 per il Mezzogiorno.

Con la decisione C (2000) 2050 del 1° agosto 2000 è stato approvato, dalla Commissione Europea, il nuovo Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per le Regioni italiane dell'obiettivo 1.

Il primo dato innovativo del QCS 2000-2006 è l'assegnazione alle Regioni del Mezzogiorno di un'autonoma responsabilità di spesa per il 71,4% delle risorse comunitarie e nazionali ripartite (circa 55.000 mld); ciò allo scopo di combinare obiettivi di perequazione ed efficacia.

Sia per le predette risorse, che per quelle la cui responsabilità di spesa è affidata ad Amministrazioni locali (circa 22.000 mld), i quattro livelli di governo coinvolti (Unione europea, Stato centrale, Regioni, Autonomie locali) hanno concordato una ripartizione fra sei obiettivi di politica economica. Una volta stabilita la ripartizione aggregata sarà la concertazione fra Regioni a stabilire in qual modo essa dovrà essere attuata.

Un altro aspetto della modalità di assegnazione delle risorse è dato dal c.d. principio di premialità (già sperimentato per i completamenti e per gli studi di fattibilità), in base al quale circa 9.000 mld (il 10% delle risorse) non viene ripartito *ex ante* fra Amministrazioni, bensì *ex post*, in relazione ai risultati che Regioni e Amministrazioni centrali avranno mostrato dopo due anni di avvio del programma di spesa. Le *performance* verranno misurate a metà 2003 sulla base di un gruppo di 19 indicatori già fissati; gli andamenti della spesa saranno sottoposti ad un continuo monitoraggio.

Un altro tratto fondamentale della spesa è l'addizionalità, a garanzia della necessaria complementarietà dei finanziamenti statali e comunitari, in vista di una tendenziale coesione e economica e sociale tra gli Stati membri dell'Unione. Per effetto della previsione di cui all'art. 9, par. 2, del regolamento CEE n. 2082/1993, il principio dell'addizionalità ha assunto una più chiara connotazione, dal momento che è stato puntualmente previsto che le risorse dei Fondi strutturali potranno essere concesse solo quando si sarà accertato che lo Stato membro mantenga le proprie spese almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente.

Ultimo tratto che connota il QCS è che, in via programmatica, il 30% medio delle risorse ordinarie, nell'arco temporale 2000-2006, sia allocato nel Mezzogiorno, allo scopo di conseguire l'obiettivo di crescita nel Mezzogiorno pari al 4% del PIL a partire dal 2004.

Sul piano finanziario, illustrato nella tabella che segue, va evidenziato che il cofinanziamento nazionale pubblico dei programmi operativi è assicurato da risorse statali e regionali/locali che, in linea con il precedente ciclo di programmazione, sono stimate in quote rispettivamente dell'ordine del 70% e del 30%.

Va precisato che con l'adozione del complemento di programmazione, ai sensi dell'articolo 18.3.c del regolamento (CE) n. 1260/1999, saranno precisati, per ciascuna misura, il tasso di partecipazione del fondo strutturale interessato, le quote di cofinanziamento nazionale a livello di asse prioritario indicate nel QCS; i programmi operativi potranno subire modifiche in aumento o in diminuzione, fermi restando gli impegni delle autorità italiane in tema di verifica dell'addizionalità.

Una delle componenti essenziali della strategia del nuovo QCS è una significativa riduzione degli aiuti diretti agli investimenti produttivi; tale riduzione avverrà in modo graduale, muovendo da un impegno cospicuo nei primi anni di programmazione per poi decrescere successivamente. Il complessivo incremento di investimenti privati è pari ad un tasso di crescita medio annuo che varia tra 9,5% e 12,8% nell'ipotesi di simulazione meno favorevole o con esternalità elevate.

Gli strumenti già a disposizione delle Regioni e degli enti locali per il coinvolgimento della finanza privata nel finanziamento e nella gestione delle infrastrutture sono disciplinati: (a) dalla legge n. 415/1998 (c.d. Merloni *ter*); dall'istituzione della finanza di progetto (art. 7 della legge n. 144/1999); dalla delibera Cipe 9 giugno 1999, n. 80 che definisce le modalità operative dell'Unità di progetto.

Il quadro finanziario è definito sulla base delle disposizioni del regolamento CE n. 1260/1999 e delle decisioni assunte nel Consiglio europeo di Berlino del 23 e 24 marzo 1999. In applicazione dell'art. 7 del regolamento, la Commissione Europea ha ripartito le risorse dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006, destinando all'Italia 21.935 milioni di Euro per le Regioni dell'obiettivo 1 e 187 milioni Euro per il Molise, in sostegno transitorio. A tali risorse, si aggiunge l'indicizzazione nella misura del 2%

annuo. La Commissione ha inoltre definito la quota destinata alla riserva di efficienza e di efficacia nella misura del 4% delle risorse complessive destinate all'obiettivo 1 e al sostegno transitorio da assegnare sulla base dei criteri di cui all'art. 44 del citato regolamento.

QCS – Italia Regioni obiettivo 1 – Periodo di Programmazione 2000-06
Piano finanziario indicativo totale per asse prioritario

(Importi in milioni di Euro)

	Costo totale	Totale risorse pubbliche	Totale Risorse comunitarie	Stato	Regioni	Risorse private
<i>Risorse naturali</i>	9.575,677	7.511,677	3.844,665	2.566,909	1.100,103	2.246,000
<i>Risorse culturali</i>	2.760,329	2.404,778	1.194,505	847,190	363,083	355,551
<i>Risorse umane</i>	7.587,306	6.919,484	4.509,739	1.937,058	472,687	667,822
<i>Sistemi locali</i>	18.583,186	13.104,770	6.887,380	4.955,043	1.262,347	5.478,416
<i>Città</i>	2.045,547	1.766,334	884,410	617,347	264,577	279,213
<i>Reti e nodi serv.</i>	9.676,099	7.789,156	4.054,301	3.228,770	506,085	1.886,943
<i>Ass.za tecnica</i>	415,975	415,975	263,179	132,454	20,342	
Totale	50.826,119	39.912,174	21.638,178	14.284,771	3.989,224	10.913,945
<i>di cui sostegno transitorio</i>	605,317	421,413	180,728	168,481	72,204	183,904

Dalla Relazione sull'andamento dell'economia nel 2000 e aggiornamento per il 2001, presentata dal Tesoro nell'aprile 2001, risulta che l'Italia, è riuscita ad impegnare, complessivamente, sul bilancio comunitario il 90% delle risorse, contro il 57% medio europeo.

Va, peraltro, osservato che tali risorse risultano essere state impegnate per finanziare opere già in corso; infatti, in attesa degli studi di fattibilità assegnati alle Regioni, le nuove opere potranno essere finanziate a partire dal 2003, in occasione della prima riprogrammazione del QCS 2000-2006.