



POLITECNICO DI MILANO

**APPALTI E OPERE PUBBLICHE:
LE NUOVE NORME, LA QUALITÀ DEL PROGETTO,
LE NUOVE PROFESSIONALITÀ**

Apertura dei lavori

Adriano DE MAIO - Rettore del Politecnico

Relazione introduttiva

Paolo BARATTA - Ministro dei LL. PP.

Ne discutono

Vico VALASSI - Presidente A.N.C.E.

Claudio DE ALBERTIS - Presidente CENTREDIL

Antonio MIGLIACCI - Membro del Consiglio Superiore dei LL. PP.

Fabrizio SCHIAFFONATI - Membro del C.d.A. Politecnico di Milano

Moderatore

Giorgio SANTILLI - Sole 24 Ore

20 maggio 1996, ore 10,30

Sala di Cinematografia - P.zza L. da Vinci, 32

Questo incontro mi offre l'opportunità per fare qualche prima considerazione conclusiva dopo un periodo, che ormai ha superato un anno, durante il quale l'aver ricoperto congiuntamente le cariche di ministro dei Lavori Pubblici e dell'Ambiente, mi ha consentito di operare nel pieno del sistema istituzionale e dei meccanismi decisionali che riguardano il governo del nostro territorio.

Il decentramento di competenze in materia di territorio e ambiente.

Nel corso degli ultimi anni le competenze in materia di territorio e ambiente sono state ampiamente decentrate.

Devo subito notare che molte volte si resta stupiti del fatto che di tale avvenuto decentramento di responsabilità e competenze non sembra esservi piena conoscenza e consapevolezza nel Paese, neppure tra uomini politici, parlamentari o sindacalisti che pur hanno approvato o sostenuto le leggi che lo hanno realizzato.

L'art. 117 della Costituzione è ampiamente attuato almeno per quanto riguarda le leggi dello Stato. E' ben vero che numerose leggi si sono susseguite, in fasi successive, nelle quali possono avere prevalso di volta in volta visioni diverse; purtuttavia il decentramento è stato profondo.

Si è dato vita però ad un ordinamento che presenta incompletezze, limiti e difetti evidenti.

Il riassetto istituzionale appare incompleto e squilibrato. Per alcuni aspetti il decentramento è stato insufficiente, per altri ha assunto forme persino eccessive, dando origine a seri problemi di coordinamento. Non è stata poi compiuta una coerente revisione degli organi dell'amministrazione e del governo centrale, mentre l'affermarsi di una visione dogmaticamente regionalista rischia di creare vincoli eccessivi all'autonomia degli enti locali minori: comuni, province.

Si considerino separatamente tre ordini di questioni: l'attuazione a livello locale del nuovo ordinamento, la gestione delle risorse, la struttura del governo centrale e il rapporto tra questo e gli enti locali dotati di funzioni operative e amministrative.

Il decentramento è rallentato al livello delle istituzioni locali.

Il passaggio delle competenze alle regioni e agli enti locali è stato attuato in buona parte attraverso leggi che definiscono anche gli indirizzi comuni per l'attuazione e lo svolgimento a livello locale delle azioni decentrate.

Il grado di attuazione a livello locale del decentramento è in molti casi assai arretrato. Una sorta di assenteismo sembra prendere il sopravvento nel momento in cui, ottenuta la legge nazionale di trasferimento di competenze, si tratta di dar vita alle norme di attuazione a livello locale, alla costituzione dei nuovi organi amministrativi necessari, alla definizione degli ambiti territoriali e delle azioni da compiersi.

La legislazione sulle acque, quella sui controlli ambientali, quella sulla gestione dei bacini fluviali e delle coste sono esempi di questo stato di cose. La gestione del territorio vive così un periodo di parziale vuoto amministrativo dopo che, smantellato l'intervento centrale, si prolunga l'attesa per la nascita e il completamento della gestione amministrativa locale, degli ordinamenti normativi, delle regole e delle decisioni demandate alle locali competenze.

Tarda ad esempio l'attuazione della nuova gestione delle acque per la quale la legge nazionale (la legge n. 36) ha decisamente affermato l'esclusiva competenza locale, demandando alle regioni la definizione degli ambiti territoriali per la efficiente gestione dei servizi idrici, la attivazione di amministrazioni competenti per la gestione delle concessioni e degli appalti, l'attivazione di iniziative per l'accorpamento in nuovi soggetti imprenditoriali moderni delle tradizionali gestioni, nonché per lo svolgimento dei controlli.

La gestione dei bacini fluviali e delle coste è affidata alle regioni e agli enti locali (restano in capo allo Stato competenze su limitati tratti aventi riconosciuto interesse nazionale). La legge prevede la definizione di ambiti, la definizione e la nascita di nuovi soggetti amministrativi (autorità di bacino), per lo studio delle realtà territoriali, la definizione delle regole, dei programmi, delle azioni necessarie, nonché per la loro attuazione.

E' ancora estremamente modesto il grado di attuazione a livello locale della legge sull'acqua. Poche regioni hanno avviato la definizione degli ambiti, pochissime hanno attivato la creazione del nuovo ordinamento locale e avviato la razionalizzazione. Nel caso delle autorità di bacino (legge 183 o della difesa del suolo) solo le autorità nazionali che vedono cioè il concorso dell'amministrazione centrale ed alcune di quelle aventi carattere regionale funzionano attualmente in modo

adeguato. Ma molte regioni non hanno ancora provveduto al di là di formali deliberazioni che raramente sono seguite da quegli atti necessari per la costruzione delle nuove amministrazioni di queste autorità con i relativi uffici tecnici.

Come già detto, il territorio italiano vive quindi un momento del tutto particolare. L'assenza di una autentica e sistematica amministrazione è stata ovviata solo di recente in alcune sue parti. Gran parte del territorio restante però si trova tuttora in una sorta di punto zero, sia per ciò che riguarda l'aggiornamento delle conoscenze tecniche e scientifiche dei problemi e la costruzione di moderni sistemi di regolazione, sia per ciò che riguarda la definizione delle azioni per una moderna infrastrutturazione di tutela.

Anche i controlli ambientali sono oggi inadeguati. La legge ne ha affidato l'esclusiva competenza alle regioni. Siamo ben lungi dall'avere un'amministrazione in condizione di effettuarli.

Questa limitata e disorganica costruzione dei sistemi amministrativi locali impedisce anche la formazione di un adeguato e omogeneo sistema di informazione.

La gestione delle risorse: le leggi di programmazione.

Nel corso degli anni recenti, mentre si decentravano competenze, facoltà di legiferare, compiti di vigilanza, ecc., venivano approvate leggi con le quali si stanziavano le risorse per lo svolgimento di quelle funzioni. In genere le risorse non vennero attribuite direttamente alle regioni e agli enti locali. Si sono approvate invece leggi con le quali si stanziavano le somme necessarie con dettagliati criteri per il loro utilizzo e si definivano complesse procedure per il loro riparto e la loro attribuzione ai diversi enti locali sia di programmazione (regioni) sia di attuazione (province, comuni, ecc.). Il bilancio dello Stato riporta di solito le somme stanziare per ogni finalità, le singole leggi definiscono i percorsi decisionali, come detto assai complessi, in base ai quali queste somme vengono ripartite secondo i programmi presentati dalle regioni. Tali leggi portano il nome di leggi di programmazione. Invero si tratta di procedure di riparto che ha luogo sulla base di programmi assai sommari dettagliati magari in minuzie non sempre rilevanti ma comunque assai lontani dall'operatività. In apparenza le procedure sembrano finalizzate a che il riparto avvenga secondo criteri efficaci di governo del territorio, secondo cioè priorità, necessità, fabbisogni accertati. In effetti,

nonostante la complessità delle procedure, in molti casi i criteri di riparto tra le regioni sono già predeterminati o per norme o per deliberazioni governative e sulla base di riferimenti oggettivi statistici, demografici, quale la popolazione, il reddito, la lunghezza delle strade statali, ^ufabbisogni abitativi determinati una tantum, ecc.

Il riparto ~~delle somme~~ dà origine ad una sorta di prenotazione delle somme; l'attribuzione alla regione e ai programmi presentati viene considerata definitiva ancorchè le opere e gli interventi elencati nei programmi siano ben lontani dall'essere definiti e ben lontani dall'assumere un carattere progettuale operativo. Da questa prenotazione al progetto esecutivo e al successivo appalto passano sovente anni.

Le disposizioni di bilancio che nel caso della spesa diretta dello Stato determinano la non utilizzabilità di somme stanziata ma non impegnate entro il biennio successivo non si applicano a queste somme attribuite alle regioni, in quanto l'attribuzione alle regioni, ancorchè avvenuta sulla base di programmi sommari è considerata equivalente ad un impegno. ^vNel caso dell'amministrazione statale si considerano impegnate le somme quando sono già maturati diritti di terzi derivanti da impegni contrattuali. A ben vedere si tratta di una forma che assume carattere elusivo rispetto alla regola che vale per le somme stanziata per l'amministrazione centrale.

Le regioni a loro volta svolgono una funzione che per molti aspetti è di duplicazione. Esse infatti, nella maggior parte dei casi, non sono i soggetti attuatori degli interventi, ma recepiscono indicazioni e trasmettono "programmi".

Un complesso assai ingente di risorse risulta dunque prenotato e di fatto quindi indisponibile per altri usi sovente per lunghi periodi. Le risorse così prenotate sono anche vicolate alla destinazione specifica per cui la prenotazione è stata fatta e l'ente locale destinatario non può disporne per usi diversi, neppure marginalmente diversi.

Una eventuale diversa destinazione di queste somme prenotate richiede che venga ripercorso per intero l'iter procedurale che ha portato a quel riparto.

Ne consegue una doppia rigidità: nel governo strategico delle risorse la distribuzione tra diversi scopi viene predeterminata con eccessiva uniformità a scala nazionale, nel governo corrente delle risorse, viene ostacolato a scala locale ogni possibile trasferimento da interventi che possono risultare al dunque arretrati nell'attuazione a favore di altri più maturi o che si dimostrassero più urgenti.

Valga qualche esempio al riguardo. I fondi Gescal sono stati accumulati via via sulla base dei versamenti dei contributi. Ogni due o tre anni si attua una

"programmazione", le regioni sono invitate a formulare i programmi per l'utilizzo secondo i parametri e le priorità definite nelle leggi sull'edilizia residenziale. Trascorre almeno un anno perchè questa fase sia completata.

Il riparto tra le regioni è in ogni caso effettuato su base predeterminata. L'esame del programma assume le caratteristiche di un accertamento di conformità delle destinazioni rispetto ai vincoli della legge. Una volta attribuite le somme trascorrono ancora mesi e anni prima che i comuni, gli I.A.C.P. passino alle decisioni, alle deliberazioni operative, alla scelta dei luoghi, agli espropri, alle progettazioni ed infine all'esecuzione. Tutte queste azioni hanno dunque inizio dopo molto tempo che le risorse sono state accumulate e ripartite. Questo è il quadro generale; al suo interno, come è prevedibile, si verificano differenze di comportamento tra le diverse regioni.

La legge 183 sulla difesa del suolo in particolare ha dato via alla costruzione di un complesso di comitati interministeriali, di procedure, di iter approvativi e di riparti di somme sorprendentemente complesso: il tutto per gestire non più di 300 miliardi all'anno per tutti gli interventi di regolazione dei fiumi e di gran parte delle coste.

Il piano triennale dell'ambiente venne introdotto alcuni anni fa. Fu stanziata una somma assai ingente per interventi di tutela ambientale, ma con notevolissimo anticipo rispetto a qualsiasi possibilità di concreto utilizzo. Per l'utilizzo di queste risorse fu messa a punto una procedura non dissimile da quelle sopra descritte, nella quale complessi iter per l'attribuzione danno luogo a prenotazioni anch'esse non fondate su chiare decisioni operative e su progetti, ma solo su indicazioni di intenti programmatici di utilizzo.

Siffatto sistema complessivamente non condiziona la disponibilità delle risorse alla disponibilità di progetti o quanto meno all'avanzata evoluzione dell'attuazione degli interventi e pertanto tollera comportamenti da parte delle amministrazioni locali ad un tempo di rigida tutela delle quote di loro spettanza ma di dilazione delle fasi esecutive. Il sistema oltre a produrre eccessivi divari tra somme stanziare e somme utilizzate ed una notevole rigidità nella gestione delle risorse non stimola gli enti locali a comportamenti efficaci ed efficienti. Il sistema determina un andirivieni di carte, documenti tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni regionali sovente riguardanti aspetti formali della programmazione delle risorse. Ciò è causa non ultima di una certa deprofessionalizzazione dell'amministrazione centrale che non dialoga direttamente con i soggetti attuatori intorno alla realtà dei problemi, alla complessità

tecnica dei progetti e degli interventi ma solo con i soggetti programmatori locali su questioni di ordine amministrativo e sulla conformità formale dei programmi presentati.

L'esercizio di poteri sostitutivi.

In molte leggi settoriali aventi il carattere di legge quadro si definiscono le competenze attribuite alle autonomie locali e gli atti che esse devono compiere nonché i tempi entro i quali tali atti dovrebbero essere perfezionati.

Anche in molte leggi di programmazione sono definite le scadenze temporali dei procedimenti deliberativi o amministrativi degli enti locali ai fini dell'attribuzione e dell'utilizzo delle risorse finanziarie. Molte leggi settoriali sono ad un tempo di riordino di competenze e di programmazione di stanziamenti. Sono frequenti in queste leggi norme che prevedono che il governo centrale (un ministro, il consiglio dei ministri) possa esercitare poteri sostitutivi in caso di inerzia o inadempienza delle amministrazioni locali.

L'efficacia di queste norme è assai modesta, a causa della difficoltà, che è ad un tempo politica e anche pratica di metterle in atto.

Il potere sostitutivo del governo è più chiaramente esercitabile là dove trattisi di atti dovuti da parte di un'amministrazione locale verso terzi o dell'erogazione di prestazioni e servizi ai cittadini là dove gli uni e gli altri siano svolti in modo insoddisfacente o incompleto. Il governo centrale in questi casi può intervenire più facilmente, legittimato anche sul piano politico da un'esigenza di tutela della popolazione di una regione di fronte all'inerzia delle amministrazioni locali per il rispetto o l'attuazione di diritti dei cittadini riconosciuti ma non adeguatamente rispettati. In questi casi l'intervento del governo assume le caratteristiche di una sorta di tutela costituzionale di quei diritti (ci si riferisce qui alla congerie dei diritti ad una prestazione pubblica che di fatto sono riconosciuti tali in un moderno sistema di convivenza civile).

Di ben diversa natura sono le azioni che le amministrazioni devono svolgere nel momento in cui danno attuazione a leggi di ordinamento o a leggi di programmazione delle risorse o quando progettano interventi sul loro territorio.

Un ritardo da parte di una regione nell'approvare un documento programmatico necessario per accedere ai fondi delle leggi nazionali non assume il significato di una mancata attuazione di un diritto dei cittadini, mentre per contro un eventuale atto sostitutivo al riguardo assumerebbe decisamente il peso e il significato di una forte lesione della sovranità locale: sovranità tra le cui componenti vi è anche quella della libertà dei tempi di decisione. Nell'esercizio dei poteri sostitutivi prevale cioè in questi casi un evidente connotato di lesa autonomia piuttosto che di tutela di diritti.

Si pensi ancora al caso di leggi che prevedono la delimitazione di ambiti territoriali, la formazione di organismi di attuazione, la predisposizione di apparati amministrativi per lo svolgimento di funzioni decentrate. A ciò si aggiunga che la possibilità di esercitare poteri sostitutivi presuppone solitamente due condizioni. In molti casi, nelle situazioni più complesse, la possibilità di esercitare poteri sostitutivi richiede la possibilità di esercitare anche poteri diversi e complementari a quelli che direttamente si vanno a sostituire. Lo svolgimento di questi poteri richiede in ogni caso apparati amministrativi centrali capaci di darsi carico in modo efficace di questioni tecniche specifiche attinenti la gestione del territorio o la realizzazione di interventi. Si tratta di due condizioni che non sempre sono soddisfatte. Molti dei poteri complementari che sarebbero necessari per un'efficace sostituzione sono stati anch'essi decentrati e non sono cioè più nella piena disponibilità del potere centrale, mentre molti apparati amministrativi centrali sono stati sciolti e l'amministrazione è sguarnita rispetto ai compiti tecnico-amministrativi che sarebbero richiesti.

Analogamente sono di difficile applicazione le sanzioni ovvero quelle previsioni di legge secondo le quali la mancata attuazione di un atto della procedura o il mancato rispetto di una scadenza fa perdere diritti ed in particolare può dare origine ad una revoca di fondi. La difficoltà ad attuare simili sanzioni è dimostrata dal notevole numero di leggi che il Parlamento ha via via approvato o di decreti che sono stati via via sollecitati aventi come contenuto principale la proroga dei termini contenuti in quelle leggi.

Il mancato adeguamento della struttura del governo centrale.

Va osservato poi che mentre si procedeva con successive leggi al decentramento di competenze e poteri restava intatta la struttura centrale del governo. Anzi, per esigenze politiche contingenti questa veniva resa semmai ancora più complessa e disordinata con ulteriori enucleazioni di competenze e moltiplicazione di sedi competenti: è il caso ad esempio seguito nell'attribuzione alle dirette dipendenze alla Presidenza del Consiglio di componenti essenziali dell'amministrazione ordinaria del territorio.

Il Governo e l'amministrazione centrale mantenevano cioè il vecchio impianto creato quando al centro si disponeva di tutti i poteri. Uno stato centralistico tende a distribuire competenze nella sua amministrazione centrale a diversi organi ciascuno rappresentante specifici interessi ed esigenze che devono reciprocamente confrontarsi e temperarsi nell'azione di governo. Il coordinamento, il confronto, il temperamento viene assicurato da una serie di vincoli, di concerti tra ministri, di pareri vincolanti, di comitati interministeriali, ecc. Questi vincoli che costituiscono una complessità in larga misura giustificata in uno stato caratterizzato da forti concentrazioni di poteri al centro, diventano complessità del tutto inutili e sovente dannose in uno stato ove i poteri sono ampiamente decentrati. In questo caso un ordinamento efficace dovrebbe semmai prevedere al centro un significativo accorpamento di competenze soprattutto nei campi dove gran parte di tali competenze sono state decentrate ed appare pertanto utile accorpare quelle residue, dotando l'amministrazione centrale di interlocutori unitari su ampie materie nei confronti dei soggetti responsabili localmente. Tutto ciò allo scopo di favorire in chiave funzionale il rapporto tra centro e istituzioni locali che tanto più efficacemente può svilupparsi tanto più alla competenza unificata in un presidente di regione o in un sindaco può corrispondere la competenza unificata in un ministro.

Le linee della riforma.

Sono questi i motivi per i quali va riconfermata l'importanza di una riforma con la quale si dia corso al riaccorpamento in un unico ministero del territorio e dell'ambiente di tutte le competenze residue dello Stato in materia. Ciò comporta la riunificazione delle competenze attuali del ministero dei Lavori Pubblici che di fatto sono competenze residue in materia di gestione del territorio con il ministero

dell'Ambiente e le sue competenze residue in materia di tutela ambientale riconducendo ad un'unica unità amministrativa anche competenze attualmente distribuite tra altri ministeri quali quelle relative alle aree urbane, alla tutela del paesaggio, alle foreste, ecc. Si tratta di una riforma altamente auspicabile. Essa rappresenterebbe il complemento necessario del decentramento agli enti locali nelle materie relative al territorio e all'ambiente. Con essa potrebbe costituirsi al centro un'amministrazione capace di svolgere con efficacia le funzioni sussidiarie rispetto a quelle demandate alla responsabilità locale.

In un disegno siffatto dovrebbero anche essere riviste le leggi di programmazione e quindi le modalità con le quali le risorse pubbliche sono destinate alle varie finalità di promozione e tutela del territorio e dell'ambiente. Alle inutili complessità delle leggi attuali potrebbe sostituirsi un sistema di leggi che per ciascuna finalità preveda due modalità di gestione delle risorse. La parte più consistente dovrà essere raccolta direttamente dalle regioni o dai comuni, o comunque dovrà ad essi direttamente pervenire, con ampia autonomia nel loro utilizzo. Per ciascuna finalità è bene che un'altra parte di minore dimensione sia disponibile presso l'amministrazione centrale per l'attivazione di azioni specifiche attuate tramite accordi diretti con le autonomie locali. Con queste disponibilità dovrebbe potersi offrire in un ordinamento ispirato al principio di sussidiarietà alle amministrazioni locali una possibilità di accesso a risorse supplementari al di là di quelle ordinarie disponibili. In tal modo si realizzerebbe un sistema sufficientemente articolato mirante a vivificare la capacità di iniziativa delle autonomie locali che non sempre possono essere condizionate nel loro operare entro i limiti che possono dimostrarsi in molti casi troppo stretti dello spazio economico regionale.

per

rispetto ai