

ASSESSORATO AI LAVORI PUBBLICI
REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

CENTRO SVILUPPO S.P.A.

Saint Christophe (AO)

ATTI E PROCEDIMENTI DELL'ASSESSORATO REGIONALE
AI LAVORI PUBBLICI

Relazione finale

a cura del

prof. Roberto CAVALLO PERIN
e del
dott. Andrea GIUNTI

Aosta 1994

INDICE

1. COMMITTENZA, OGGETTO E SCOPO DEL LAVORO.
2. ARTICOLAZIONE DELLA CONSULENZA IN FASI DI ESECUZIONE.
3. PROCEDIMENTO DI RACCOLTA DEGLI ATTI ALLA FIRMA DELL'ASSESSORE.
4. PROCEDIMENTI DELL'ASSESSORATO EX DELIBERAZIONE GIUNTA REGIONE VALLE D'AOSTA 12 FEBBRAIO 1993, N.1371
5. ATTI NON COMPRESI NELLA DELIBERAZIONE GIUNTA REGIONE VALLE D'AOSTA 12 FEBBRAIO 1993, N.1371.
6. NATURA GIURIDICA DELL'ATTIVITÀ RELATIVA AL CAMPIONE DI ATTI SOTTOPOSTI ALLA FIRMA DELL'ASSESSORE.
7. STIME QUANTITATIVE DEL CAMPIONE DI ATTI SOTTOPOSTI ALLA FIRMA DELL'ASSESSORE
8. PRIME CONCLUSIONI SULLA RILEVAZIONE DEGLI ATTI SOTTOPOSTI ALLA SOTTOSCRIZIONE DELL'ASSESSORE.
9. RILEVANZA DELLA DISCIPLINA DEL DECRETO LEGISLATIVO 3 FEBBRAIO 1994, N. 29.
10. SESSIONI CON I DIRIGENTI IN ORDINE ALLE COMPETENZE DEGLI ORGANI DI GOVERNO DELLA REGIONE.
11. MANCATA INDIVIDUAZIONE DEI PROCEDIMENTI DI APPALTO NELLA DELIBERAZIONE DI GIUNTA REGIONALE N.1371 DEL 1993.
12. CONCLUSIONI: DECRETO DI DELEGAZIONE DELL'ASSESSORE AI LAVORI PUBBLICI, PROPOSTA DI LEGGE STRALCIO SUI LAVORI PUBBLICI, INVIO INTEGRALE DELLA RELAZIONE AGLI UFFICI COMPETENTI.

1. COMMITTENZA, OGGETTO E SCOPO DEL LAVORO.

L'Assessore ai lavori Pubblici ha manifestato la necessità di procedere ad una indagine sull'organizzazione dell'Assessorato prontamente accolta dal Centro sviluppo s. p. a., poiché considerata parte integrante del più generale progetto dedicato al «Piano di ristrutturazione del settore edile» ed in particolare studio preliminare per la sezione dedicata alla «Analisi delle procedure di appalto in essere», nonché della sezione «Nuova normativa regionale sugli appalti».

Si è concordato fra le parti di circoscrivere l'analisi oggetto del presente lavoro agli atti sottoposti alla firma dell'Assessore ai lavori pubblici della Regione Valle D'Aosta per verificare se tale assunzione di paternità è giuridicamente legittima ed opportuna.

In particolare si intende verificare la conformità di tale competenza dell'Assessore ai Lavori Pubblici alle più recenti evoluzioni della disciplina giuridica in materia che definisce il riparto dei compiti fra organi di governo e dirigenti delle Amministrazioni pubbliche di cui al d. lg. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni.

Indipendentemente dall'indicata recente disciplina ragioni di legittimità e di opportunità potrebbero determinare l'Assessore al trasferimento dell'esercizio del potere di firma dei propri atti, delegando ai dirigenti l'emanazione di quelli che consentono di ridurre i tempi del procedimento, che l'amministrazione è tenuta a definire ai sensi della l. statale 7 agosto 1990, n. 241 e della l. Reg. Valle D'Aosta 6 settembre 1991, n. 59.

Si è ritenuto da più parti che un corretto assetto dei rapporti istituzionali fra Amministrazione e cittadini imponga una netta separazione fra coloro cui è attribuita la gestione e coloro cui sono attribuiti poteri di indirizzo e di controllo sulla stessa.

Il modello ipotizza una rottura della tradizionale alleanza fra organi politici e burocrazia, ponendo i primi in una posizione di maggiore imparzialità di fronte alle istanze che cittadini e utenti rivolgono all'amministrazione per ottenere dalla stessa più elevati livelli di efficienza ed efficacia.

L'organo politico non coinvolto nella gestione è infatti più libero di esercitare i poteri di controllo sulla stessa e di emanare le direttive necessarie a correggerne errori e deviazioni.

La scelta inoltre riconduce ogni soggetto in rapporto di servizio con l'Amministrazione pubblica nel ruolo istituzionale che gli è proprio, riservando agli organi politici le scelte che importino esercizio di discrezionalità amministrativa, devolvendo invece ai dirigenti tutta la restante competenza di gestione amministrativa, sia essa frutto di scelte vincolate ovvero in esercizio di discrezionalità tecnica.

Non ultima in ordine di importanza è la restituzione agli organi di governo dei tempi della politica: di frequente si vedono assessori impegnare il loro tempo in attività di gestione di cui non hanno alcuna competenza istituzionale, trascurando totalmente di affrontare le competenze ad essi attribuite dall'ordinamento giuridico che vuole sciolte le grandi opzioni politiche che una società in piena evoluzione via via propone.

A chi ricopre la carica di Assessore ai Lavori pubblici la legge non richiede il possesso del titolo di ingegnere, o di architetto, né una giunta comunale, anche ove composta di persone esperte di diritto amministrativo, può ritenersi esentata dal parere del segretario comunale di legittimità sui propri atti.

Scopo del lavoro è anche quello di pervenire alla formulazione di proposte volte a realizzare una riduzione degli atti sottoposti alla sottoscrizione dell'Assessore, in ragione della competenza che l'ordinamento attribuisce a tale organo ed in conformità al ruolo istituzionale (politico-amministrativo) che gli è proprio.

2. ARTICOLAZIONE DELLA CONSULENZA IN FASI DI ESECUZIONE.

Si è previsto di articolare l'indagine e la conseguente analisi nelle seguenti quattro fasi:

FASE I: a) elaborazione bozza di circolare ai dirigenti per la presentazione dello schema di lavoro e definizione degli elementi di collaborazione; b) raccolta atti (campione almeno trimestrale) sottoposti alla competenza o sottoscrizione dell'Assessore secondo la classificazione dei procedimenti indicata con deliberazione della Giunta Regionale per l'Assessorato ai Lavori Pubblici (a cura dell'assistente: art. 3, c. II); c) verifica della classificazione operata dai dirigenti;

FASE II: d) analisi della normativa vigente che definisce gli atti di competenza dell'Assessore e della Giunta Regionale della Valle d'Aosta; e) sessione di discussione con i dirigenti; f) recezione delle osservazioni ed elaborazione circolare esplicativa con elenco degli atti di cui al punto che precede;

FASE III: g) proposta di norma regionale per l'Assessorato ai lavori pubblici di recezione del principio espresso dall'art. 3 del d. lg. n. 29/1993; h) sessione di discussione con i dirigenti e formulazione definitiva della proposta;

FASE IV: i) elaborazione bozza di circolare con elenco degli atti di cui alla lett. g di competenza dei dirigenti; l) verifica ed elaborazione di proposte di atti regionali che immediatamente consentano l'attuazione del trasferimento di competenza dall'Assessore ai dirigenti della sottoscrizione di atti non discrezionali in attesa delle decisioni degli organi politici sulla proposta di norma regionale di cui al punto g.

3. PROCEDIMENTO DI RACCOLTA DEGLI ATTI ALLA FIRMA DELL'ASSESSORE.

E' parso necessario procedere ad una rilevazione degli atti sottoposti alla sottoscrizione dell'Assessore ai Lavori Pubblici, al fine di verificare a) la compiutezza della classificazione dei procedimenti definiti, per l'Assessorato ai Lavori Pubblici, dalla deliberazione della Giunta Regionale 12 febbraio 1993, n. 1371; b) la quantità di atti (percentuali) che per ogni tipologia sono in concreto sottoposti alla firma dell'Assessore ai Lavori Pubblici; c) la legittimità, o opportunità, di tali attribuzioni all'Assessore.

Per rimanere nei limiti di tempo richiesti si sono individuati i seguenti adempimenti:

a) raccolta di un campione significativo degli atti sottoposti alla firma dell'Assessore ai Lavori pubblici della Regione Valle D'Aosta, che si è definito in almeno un trimestre;

b) acquisizione della sola copia degli atti, purché leggibili e completi in ogni parte;

c) riordino degli atti stessi secondo la classificazione dei procedimenti di cui alla deliberazione della Giunta regionale della Valle D'aosta 12 febbraio 1993, n. 1371, in cartelle contraddistinte dalla definizione del procedimento stabilita dall'indicata deliberazione e da un numero progressivo (es. N. 1, «Autorizzazione all'uso di pertinenze del demanio fluvio-glaciale-lacuale»);

d) per atti del procedimento non conclusivi di esso (es. accertamenti istruttori per rilascio autorizzazione all'uso di pertinenze del demanio fluvio-galcio-lacuale), si è ritenuta opportuna la creazione di sottocartelle con indicazione nel frontespizio del numero progressivo della cartella madre e della denominazione «atti preliminari»;

e) nella raccolta trimestrale devono essere distinti, per ragioni di omogeneità, gli atti emanati unicamente in determinati periodi dell'anno (c. d. «stagionali»), per una successiva analisi separata;

f) tutti gli atti sottoposti alla firma dell'Assessore che non rientrino nella classificazione della Giunta sono stati oggetto di classificazione ulteriore secondo le ordinarie regole di archiviazione (corrispondenza, comunicazioni, ordini di spesa), dopo avere verificato attentamente che gli stessi non siano atti preliminari di un procedimento (v. lett. d)

g) è stata di grande importanza la collaborazione dei dirigenti degli uffici regionali, che con alta professionalità hanno fornito indicazioni precise sia sull'appartenenza degli atti alla classificazione dei procedimenti, sia sugli aspetti di natura politico-amministrativa di essi.

A tal fine è stata preparata una bozza di circolare (ALLEGATO n. 1), inviata a tutti gli uffici dell'Assessorato, nella quale si enunciavano

le ragioni dell'intrapresa iniziativa, richiedendo la massima collaborazione degli interessati.

4. PROCEDIMENTI DELL'ASSESSORATO EX DELIBERAZIONE GIUNTA REGIONE VALLE D'AOSTA 12 FEBBRAIO 1993, N.1371

La Giunta della Regione Valle d'Aosta ha deliberato l'individuazione dei procedimenti di competenza dell'assessorato ai lavori pubblici con atto del 12 febbraio 1993, n.1371, secondo lo schema seguente.

-.-

SERVIZIO ASSETTO E TUTELA DEL TERRITORIO

- 1) Autorizzazione all'uso di pertinenze del demanio fluvio-glacio-lacuale;
- 2) Autorizzazioni per l'escavazione e la pulizia di materiali inerti dagli alvei o bacini idroelettrici;
- 3) Concessioni e sub-concessioni di acque pubbliche;
- 4) Decadenza delle concessioni e sub-concessioni assentite dalla Regione;
- 5) Autorizzazione per la coltivazione di cave e torbiere;
- 6) Diffida ai sensi della lettera c) comma 1° dell'art. 15 l.r. 67/89;
- 7) Estinzione;
- 8) Revoca dell'autorizzazione per la coltivazione di cave per motivi di pubblico interesse;
- 9) Proroga dell'autorizzazione alla coltivazione di cave;
- 10) Subingresso nell'autorizzazione a coltivazione di cave in forza di successione ereditaria;
- 11) Subingresso nell'autorizzazione a coltivazione di cave per atto tra vivi o *mortis causa* a titolo particolare;
- 12) Autorizzazione agli scavi a cielo aperto per estrazione a distanze inferiori a quelle ex art. 104 del D.P.R. 128/59;
- 13) Concessioni di contributi per il recupero ambientale di aree di cave dismesse;
- 14) Rilascio permesso di ricerca mineraria;
- 15) Decadenza del permesso di ricerca mineraria;
- 16) Rilascio concessione miniere;
- 17) Decadenza della concessione mineraria;

18) Autorizzazione alle perforazioni per ricerca o coltivazione minerarie a distanze inferiori a quelle previste agli art. 62-63 D.P.R. n. 128/59;

19) Autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di linee elettriche fino a 150 kw;

20) Poteri di deroga a favore di opere ed impianti di interesse generale o sociale.

SERVIZIO OPERE EDILI E STRADALI

1) Ammissione a mutuo regionale "prima casa";

2) Finanziamento alle cooperative edilizie per la realizzazione di interventi con mutuo agevolato;

3) Concessione di contributi in occasione del verificarsi di eventi calamitosi ed eccezionali avversità atmosferiche;

4) Rilascio di licenze e concessioni ad eseguire opere con carattere permanente su strade regionali, dipendenze e pertinenze.

SERVIZIO AFFARI GENERALI ED INTERVENTI DIRETTI

1) Approvazione del programma annuale per le costruzioni di edifici di culto.

-.-

Per facilitare una precisa classificazione degli atti alla firma dell'assessore è stata preparata una bozza di circolare (ALLEGATO n. 2) con la quale si è richiesto ai dirigenti che per ogni atto:

«a) risulti la sigla indicante il servizio e il numero progressivo del procedimento, secondo gli esempi riportati in allegato (alla stessa: A2, B1, ecc.);

b) si provveda a comunicare alla segreteria dell'Assessore le ulteriori classi di procedimenti che si ritenga non rientrino in quelle indicate nelle deliberazioni in oggetto;

c) sia indicato nell'oggetto il responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 5 l. Reg. Valle D'aosta 6 settembre 1991, n. 59».

5. ATTI NON COMPRESI NELLA DELIBERAZIONE GIUNTA REGIONE VALLE D'AOSTA 12 FEBBRAIO 1993, N.1371.

Nel procedere alla classificazione si è riscontrato che quella accolta nella deliberazione della Giunta non comprendeva gran parte degli atti sottoposti alla sottoscrizione dell'Assessore, né altri attribuiti alla competenza della Giunta regionale stessa.

Sono stati individuati altri procedimenti diversi da quelli previsti dalla deliberazione della Giunta regionale 12 febbraio 1993, n.1371, che invece dovrebbero essere in essa ricompresi, distinguendoli da quelli da includere in classificazioni generali valide per tutta l'Amministrazione regionale.

A tal fine è parso necessario in via preliminare definire ulteriori grandi classi con cui procedere a suddividere il materiale raccolto.

A) ATTI DI CHE SICURAMENTE APPARTENGONO A PROCEDIMENTI DELL'ASSESSORATO AI LAVORI PUBBLICI (da inserire nella deliberazione di Giunta):

1) APPALTI DI LAVORI, DI PROGETTAZIONE, DI FORNITURE E DI SERVIZI:

- a. procedimenti di scelta del contraente asta e licitazione privata
- b. procedimenti di scelta del contraente appalto concorso,
- c. procedimenti di scelta del contraente trattativa privata
- d. procedimenti relativi all'esecuzione contrattuale:

- vigilanza sui lavori; - pagamenti; - arbitrati

2) ATTI RELATIVI ALLA LEGGE STATALE N. 457 DEL 1978;

3) APPROVAZIONE DEI PIANI REGOLATORI;

4) PRELAZIONE SUI BENI STORICO AMBIENTALI;

5) ALIENAZIONE ALLOGGI AD EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA;

6) PROGRAMMI DI RECUPERO URBANO;

7) TUTELA DI BENI PUBBLICI;

B) ATTI CHE OCCORRE ULTERIORMENTE SOTTOPORRE A DISAMINA

Altri atti debbono essere sottoposti al ulteriore analisi poiché potrebbero non richiedere di integrare la deliberazione di Giunta regionale, sia ove si ritenga che rientrino in una classificazione generale degli atti regionali, sia ove si ritenga che appartengano a procedimenti già oggetto di classificazione, sia ove li si ritenga di nessuna rilevanza procedimentale.

1) ATTI VARI DI ESCLUSIVA RILEVANZA POLITICA;

2) ACCORDI DI PROGRAMMA;

3) CONFERENZE DI SERVIZI;

4) CIRCOLARI:

a) interpretative di atti e provvedimenti di esclusiva rilevanza politico-amministrativa;

b) interpretative di atti e provvedimenti di rilevanza tecnica o giuridica;

c) altre circolari di rilevanza politico-amministrativa;

d) altre circolari di rilevanza esclusivamente tecnica o giuridica;

5) RELAZIONI CON ALTRI ASSESSORATI REGIONALI:

a) conferenza di servizi (interna);

b) adempimenti istruttori: pareri, accertamenti tecnici;

c) richieste di pareri;

d) partecipazione a procedimenti;

e) richieste di informazioni,

f) richieste all'ufficio personale;

6) RELAZIONI CON ALTRI ENTI:

a) richieste di pareri;

- b) richieste varie;
- c) adempimenti vari;
- d) partecipazione a procedimenti;
- e) vigilanza;
- f) informazioni ed altre;

7) RAPPORTI CON I DIPENDENTI:

- a) incarichi;
- b) indennità, per missioni e rimborsi;
- c) permessi e ferie;
- d) varie;

8) ACQUISTO MATERIALI:

- a) ordini d'acquisto;
- b) richieste ad altri uffici dell'Amministrazione;
- c) autorizzazione alla fornitura di materiali;

9) INCARICHI PROFESSIONALI:

- a) tecnici;
- b) a rilevanza politico amministrativa;

10) ATTI RELATIVI A ESECUZIONI DI LAVORI IN ECONOMIA:

- a) adempimenti vari;
- b) lavori per l'Amministrazione;
- c) richieste di autorizzazione;
- d) richieste varie.

***6. NATURA GIURIDICA DELL'ATTIVITÀ RELATIVA AL
CAMPIONE DI ATTI SOTTOPOSTI ALLA FIRMA DELL'ASSESSORE.***

Dall'analisi condotta per campione si rileva che la natura dell'attività amministrativa esercitata nell'emanazione degli atti sottoposti alla firma dell'Assessore:

