

CAPITOLO XV

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — L'esperienza della gestione 1980 ha mostrato l'accentuarsi, nel Ministero dei lavori pubblici, della difficoltà già segnalata nella scorsa Relazione: da un lato un miglioramento della capacità di gestione in termini di tempi della spesa, dall'altro la perdurante inadeguatezza (che tende a divenire più grave col trascorrere del tempo) ad assumere il nuovo ruolo di « autorità » della programmazione territoriale e dei grandi interventi infrastrutturali di interesse nazionale.

La gestione 1980 ha confermato la tendenza manifestatasi in modo molto sensibile nel 1979 ad un incremento della capacità di spesa (in termini di impegni, di pagamenti, di smaltimento dei residui). Ma la riduzione delle disponibilità di competenza ha reso modesto l'incremento della spesa in conto capitale le cui dimensioni finanziarie sono inferiori alla misura necessaria per assicurare un incremento degli investimenti in termini reali.

Nel 1980 la politica legislativa in materia di lavori pubblici di interesse nazionale accentua le preoccupazioni derivanti dalla sopra rilevata diminuzione in termini reali degli investimenti pubblici.

Pur essendo il 1981 l'anno terminale del programma triennale varato con la legge finanziaria per il 1979, non sono state assunte dal Governo iniziative organiche per il successivo triennio ovvero per lo « scorrimento » al 1983 del precedente programma.

La legge finanziaria 1981 (legge 30 marzo 1981, n. 119) contiene norme di finanziamento di interventi già compresi nel precedente programma nel campo delle opere portuali, dell'edilizia demaniale, della viabilità statale, dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria.

La restante legislazione di spesa intervenuta nel periodo considerato dalla presente Relazione ha caratteri di accentuata frammentarietà, riguardando specifici interventi ovvero contenendo mi-

sure di urgenza, spesso affidate allo strumento del decreto-legge. Una rilevante eccezione è identificabile, tuttavia, nella legge 14 maggio 1981, n. 219, che, muovendo dalla conversione in legge di uno dei decreti-legge recanti interventi per il terremoto del novembre 1980, ha introdotto una organica disciplina per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti.

Proprio nella materia dell'urbanistica (decisiva nel disegno del legislatore allorché tracciò con la legge n. 382 del 1975 e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 le linee organizzative del « governo del territorio ») la legislazione intervenuta nel 1980 e 1981, ha assunto più marcatamente caratteristiche di « attesa » e di provvisorio « tampone » di situazioni giuridicamente ed economicamente incerte (1).

La precarietà di soluzioni di tale natura è di maggior gravità laddove, come nel caso della materia concernente l'indennità di espropriazione e il regime dei suoli in rapporto alla pianificazione urbanistica, l'importanza dell'oggetto della disciplina normativa appare essenziale sia sotto il profilo degli assetti istituzionali, sia sotto quello della economicità dell'iniziativa pubblica e privata. Come è noto (e come richiamato nella precedente Relazione) la sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980 ha posto nel nulla per incostituzionalità le norme in materia di indennità di espropriazione per l'edilizia abitativa e le opere pubbliche (2). Il Ministero pose allo studio la complessa problematica scaturente dalla pronuncia citata attraverso una apposita commissione i cui lavori hanno condotto alla definizione di uno schema di disegno di legge (con la prospettazione di varie alternative) volto ad affrontare i problemi sostanziali del regime dei suoli posti in causa dalla sentenza n. 5. In attesa di una definizione compiuta ed impegnativa di una iniziativa di tale natura si è pervenuti alla approvazione della legge 29 luglio 1980, n. 385, con la quale si stabilisce che, fino alla entrata in vigore di una legge sostitutiva delle norme dichiarate incostituzionali, per tutte le espropriazioni di interesse pubblico le indennità si calcolano secondo i criteri posti dalla disciplina oggi vigente; ma le indennità così corrisposte hanno valore di « acconto » e sono soggette a conguaglio quando interverrà la disciplina definitiva. Tale soluzione « tampone » mantiene condizioni di incertezza in una materia certamente molto importante ai fini della speditezza ed efficacia dell'intero procedimento di esecuzione di lavori pubblici o di interventi di edilizia abitativa.

Le carenze organizzative, che riguardano in primo luogo la Direzione generale per il coordinamento territoriale e la rete degli

(1) Il decreto-legge 8 gennaio 1981, n. 4 ha disposto la proroga del termine fissato dalla legge n. 10 del 1977, articolo 18 primo comma, per l'ultimazione dei lavori previsti dalle licenze edilizie; ha prorogato altresì altri termini in materia di concessioni edilizie rilasciate nel periodo transitorio e di edilizia abitativa sovvenzionata.

(2) Si tratta degli articoli 16 e 20 della legge n. 865 del 1971; articoli 14 e 19 della legge n. 10 del 1977; articolo 27 della legge n. 247 del 1974.

organi periferici del Ministero e le disfunzioni procedimentali, che continuano a caratterizzare le politiche contrattuali, contribuiscono a determinare le condizioni di scarsa capacità di guida della programmazione territoriale poste in evidenza dalla recente evoluzione amministrativa e legislativa.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — Le dimensioni finanziarie della gestione hanno segnato, nell'esercizio 1980, rispetto al 1979, una diminuzione pari al 13 per cento per le disponibilità di competenza ed allo 0,5 per cento per la massa spendibile complessiva (lo scarto è più rilevante in termini di competenza a causa della rilevante entità dei residui complessivi al 1° gennaio 1979 quali emergono dalle definitive risultanze del rendiconto).

La riduzione delle disponibilità di competenza riguarda, in particolare, le spese in conto capitale, passate dalla previsione finale per il 1979 di 2.043 miliardi a quella analoga per il 1980 di 1.750,1 miliardi (con calo in percentuale del 14,3).

Lo scarto fra previsioni iniziali e previsioni finali è stato sensibile sia in termini di competenza (da 1.324,5 miliardi a 1.898,6 miliardi, con un aumento del 43,3 per cento), sia in termini di cassa (da 1.813 miliardi a 2.666,1 miliardi, con un aumento del 47,1 per cento).

Nonostante la riduzione delle dimensioni delle disponibilità la spesa impegnata al netto dei residui di stanziamento è stata di 1.273 miliardi facendo registrare un aumento del 9,1 per cento rispetto al precedente esercizio. Positivo è il dato che evidenzia una riduzione (pari al 44,2 per cento) dei residui di stanziamento di nuova formazione.

Lo stesso andamento si registra avendo riguardo alla sola spesa in conto capitale. Gli impegni (al netto dei residui di stanziamento) sono aumentati rispetto al 1979 del 9,2 per cento ed i residui di stanziamento sono diminuiti del 44,2 per cento.

La capacità di spesa in termini di impegni (per il conto capitale) ha raggiunto un livello più elevato segnando nel 1980 il 64,4 per cento (spesa impegnata al netto dei residui di stanziamento sulla disponibilità di competenza in conto capitale). Lo stesso indicatore per l'esercizio 1979 segnava la percentuale del 50,6 per cento.

I pagamenti complessivi (competenza più residui) hanno raggiunto i 1.975,2 miliardi, con un incremento del 7,9 per cento sul 1979.

In particolare quelli per le spese in conto capitale sono stati pari a 1.845,8 miliardi, con un incremento sull'esercizio precedente del 5,9 per cento; essi raggiungono una percentuale del 31,35 rispetto alla massa spendibile per la spesa in conto capitale (nel 1979 l'analogo indicatore era del 28,3).

Anche in termini di cassa, dunque, si registra, nonostante il miglioramento del ritmo di spesa, una riduzione del livello degli investimenti in termini reali.

La quota dei pagamenti sulla disponibilità di competenza (smaltimento degli stanziamenti di bilancio) è stata nel 1980 del 40,5 per cento, mentre era stata nel 1979 del 23,2 per cento.

Lo smaltimento residui (quota dei pagamenti in conto resti sulla disponibilità di quest'ultimo) è stato del 28,5 per cento, con un peggioramento rispetto alla quota del 33,3 per cento raggiunta nel 1979.

I residui complessivi al 31 dicembre 1980 sono così diminuiti del 6,5 per cento (con una riduzione dell'11,3 per cento dei residui di stanziamento). In particolare, i residui complessivi per la spesa in conto capitale sono passati dai 4.137 miliardi al 1° gennaio 1980 ai 3.852,7 miliardi al 31 dicembre 1980, con una riduzione del 6,9 per cento.

I residui di stanziamento hanno segnato una riduzione dell'11,3 per cento.

Nell'ambito della spesa corrente (i cui impegni sono aumentati dell'8,8 per cento) la spesa per il personale (sempre in termini di impegni) è stata di 66,4 miliardi, con un incremento del 9,2 per cento per il personale in servizio (categoria II) ed ha raggiunto i 14,1 miliardi per il personale in quiescenza (categoria III), segnando un incremento del 182,8 per cento. La spesa per acquisto di beni e servizi è stata di 62,9 miliardi, con un incremento del 4,4 per cento; in particolare si è stabilizzata la spesa per locali e opere mobiliari (aumentata del 5,2 per cento) che nel 1979 era cresciuta del 110 per cento sul precedente esercizio.

Per la spesa in conto capitale gli impegni hanno raggiunto i 1.128,1 miliardi mentre i residui di stanziamento ammontano a 563,2 miliardi, con una nettissima riduzione (— 44,2) rispetto all'esercizio 1979. La quota dei pagamenti sulla competenza è stata del 39,3 per cento (smaltimento degli stanziamenti di bilancio).

Lo smaltimento residui è stato pari alla quota del 27,9 per cento (nel 1979 33,1 per cento).

Un esame, sia pure per grandi aggregati, dell'andamento interno alla spesa in conto capitale rende meno positivo il quadro che emerge dalle risultanze globali. Infatti le spese incluse nella categoria X che possono considerarsi indicative del livello degli investimenti diretti dell'Amministrazione, segnano una riduzione notevole, pari al 39,6 per cento, in termini di impegni; anche se il ritmo dei pagamenti appare, invece, positivo (con un incremento del 32,8 per cento sul 1979). Un opposto andamento caratterizza, invece, le spese della categoria XII (trasferimenti), che vedono aumentare gli impegni (del 50,8 per cento sul precedente esercizio) e ridursi (dell'11,2 per cento) i pagamenti. Tali andamenti potrebbero implicare per il futuro una ripercussione, in termini di cassa, del rallentamento degli impegni per nuovi investimenti; mentre il rallentamento dei pagamenti concernenti la categoria XII potrebbe derivare da decisioni di ritardo nelle erogazioni destinate a riversarsi sui prossimi esercizi.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

A) Spese di funzionamento della Commissione ministeriale per i ricorsi in materia di revisione dei prezzi contrattuali (decreto le-

gislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1051; legge 9 maggio 1950, n. 329).

Sono stati dichiarati regolari i rendiconti fino all'esercizio 1979. La gestione 1978 evidenziava entrate per 58,9 milioni e spese per 1,3 milioni; la gestione 1979 registra entrate per 67,5 milioni e spese per 6,9 milioni.

B) Sovracanoni versati dai concessionari di grandi derivazioni idroelettriche da ripartire fra i comuni (legge 27 dicembre 1953, n. 959).

Sono stati dichiarati regolari i rendiconti fino all'esercizio 1979. La gestione 1978 registrava (come già riferito nella Relazione passata) un aumento della giacenza di cassa di 2,2 miliardi circa; la gestione 1979 evidenzia entrate per 2,2 miliardi e spese per quasi 1 miliardo, con un incremento della giacenza di cassa di 1,2 miliardi.

C) Fondo incremento edilizio di Trieste (ordini del Governo militare alleato 26 luglio 1951, n. 131 e 15 luglio 1954, n. 67; decreti commissariali 2 gennaio 1959, n. 1; 7 ottobre 1961, n. 28; 2 maggio 1964, nn. 10 e 11). È stato dichiarato regolare il rendiconto relativo all'esercizio 1977.

Non essendo ancora pervenuti i rendiconti per gli esercizi 1978 e 1979 l'Amministrazione è stata invitata a provvedere.

Sui rendiconti del comitato di attuazione di un piano di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti relativi agli esercizi 1974, 1975 e 1976 si è pronunciata la Sezione del controllo (nell'adunanza del 21 maggio 1981, determinazione n. 1157) accertando che la gestione fuori bilancio in parola è soggetta alla disciplina del Titolo I della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEL PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — A quasi un decennio di distanza dei decreti delegati del 1972 e a quattro anni dall'approvazione del decreto presidenziale n. 616 del 1977 non è ancora intervenuta la legge di « riforma dell'Amministrazione dei lavori pubblici » che avrebbe dovuto (secondo il rinvio contenuto nell'articolo 89, comma secondo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616) adeguare l'organizzazione ministeriale al mutato sistema di competenze e funzioni. L'orientamento del legislatore delegato (poi informato dall'unica importante legge di programma intervenuta, la n. 457 del 1978 in tema di edilizia abitativa) tendeva verso la concezione del Ministero dei lavori pubblici come autorità centrale per l'assetto del territorio.

Nello stesso senso si muove anche il rapporto della commissione di studio sulla organizzazione del Governo costituita presso il Ministero per la funzione pubblica.

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI —
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamen- to di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale . . .					
1975	1.017.726	16,93	21,10	13,76	10,29
1976	1.438.895	—	23,60	11,99	15,38
1977	1.536.690	—	—	17,86	13,36
1978	1.891.862	—	—	—	11,41
1979	2.182.029	—	—	—	—
1980	1.848.650	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	64.353	55,62	22,52	5,76	0,77
1976	77.764	—	54,03	25,79	5,87
1977	87.614	—	—	55,48	22,39
1978	87.851	—	—	—	55,46
1979	138.983	—	—	—	—
1980	148.545	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	953.373	14,32	21,01	14,30	10,93
1976	1.361.131	—	21,86	11,20	15,92
1977	1.469.075	—	—	15,58	12,82
1978	1.804.011	—	—	—	9,26
1979	2.043.047	—	—	—	—
1980	1.700.106	—	—	—	—

La voce « economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
14,05	9,25	868.918	85,38	11.879	1,17	136.929	13,45
18,13	12,81	1.178.392	81,90	246.780	17,15	13.723	0,95
19,35	14,74	1.003.721	65,32	514.588	33,49	18.380	1,20
26,08	18,68	1.062.744	56,17	817.615	43,22	11.502	0,61
23,24	15,87	853.436	39,11	1.321.576	60,57	7.017	0,32
—	41,58	768.712	41,58	1.071.222	57,95	8.717	0,47
0,02	0,00	54.501	84,69	2.112	3,28	7.741	12,03
1,21	0,00	67.975	86,90	2.437	3,13	7.752	9,97
5,58	1,79	74.685	85,24	2.173	2,48	10.756	12,28
24,23	5,66	74.987	85,36	5.538	6,31	7.324	8,34
43,79	30,55	103.322	74,34	29.570	21,28	6.091	4,38
—	54,15	80.444	54,15	64.721	43,57	3.380	2,28
15,00	9,87	814.417	85,42	9.768	1,02	129.188	13,55
19,09	13,54	1.110.817	81,61	244.344	17,95	5.971	0,44
20,18	15,53	929.036	64,11	512.415	35,36	7.624	0,53
26,17	19,32	987.757	54,15	812.076	45,01	4.178	0,23
21,84	14,87	750.114	36,72	1.292.007	63,24	926	0,05
—	40,48	688.268	40,48	1.006.500	58,20	5.338	0,31

Già nella relazione dello scorso anno venivano segnalate le gravi difficoltà rivelate dalla esperienza amministrativa con riguardo in particolare alla situazione del Comitato per l'edilizia residenziale (CER) e della Direzione generale per il coordinamento territoriale.

Nel 1980 una sostanziale stasi legislativa (3) e il perdurare delle disfunzioni amministrative rendono ancora più evidente il divario che separa la situazione presente dalla prospettiva di una moderna autorità per il « governo dal territorio ».

Quanto alla evoluzione legislativa il 1980 è caratterizzato — oltre che dalla legislazione urbanistica « di attesa » richiamata in sede di considerazioni generali — dalla mancanza di leggi di programma per grandi comparti di opere pubbliche. Una difficoltà nella definizione dei confini tra funzioni statali e funzioni regionali viene rivelata dai ripetuti rinvii del termine posto dall'articolo 89, comma secondo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, per il trasferimento (come competenza delegata) alle Regioni delle funzioni relative alle opere idrauliche nei bacini idrografici interregionali. La vicenda che già interessava il 1979 (se ne è riferito nella passata relazione) ha condotto ad ulteriori provvedimenti di differimento del termine nel corso del 1980 e del 1981, « in attesa », così si esprime la legge, « del definitivo assetto delle competenze in materia di opere idrauliche » (decreto-legge 7 maggio 1980, n. 152, convertito in legge 7 luglio 1980, n. 298; decreto-legge 22 dicembre 1980, n. 899, non convertito; decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 35, convertito in legge 29 aprile 1981, n. 162). All'interno della organizzazione amministrativa del Ministero l'attività della Direzione generale del coordinamento territoriale continua ad essere caratterizzata da una faticosa ricerca d'identità; tale direzione risente della mancanza di una adeguata legislazione quadro ed appare, allo stato dei fatti, una sorta di « ufficio studi » cui si aggiungono, senza una convincente ragione, residui di attribuzioni operative (funzioni dell'ex Ispettorato circolazione e traffico e dell'ex Ispettorato nuove costruzioni ferroviarie).

Il troppo frequente ricorso a speciali commissioni consultive all'interno del Ministero appare in potenziale contrasto con la generale competenza consultiva del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Si registra una tendenza organizzativa dei supporti tecnici posti a disposizione del Consiglio superiore.

Di particolare acutezza appare la crisi del Servizio sismico, operante presso il Consiglio superiore (legge 26 aprile 1976, n. 176) con competenze non solo di ricerca ma anche di raccolta, elaborazione e diffusione di informazioni sui fenomeni sismici. Da un lato appare necessario un intervento normativo volto a coordinare le attribuzioni del citato Servizio con quelle, per molti aspetti concorrenti, del Comitato per l'edilizia residenziale (criteri costrut-

(3) Non è stato presentato il disegno di legge organico; non è stato approvato il più limitato provvedimento di adeguamento delle strutture ministeriali in esame alla Camera (Atto n. 1208).

tivi per le abitazioni anche nelle zone sismiche) e della Direzione generale per il coordinamento territoriale (restauro dei centri storici e di rinnovo urbano). Dall'altro la funzionalità interna del Servizio sismico è compromessa dalle carenze del suo organico (4).

Nella Relazione concernente l'esercizio 1979 si è segnalato come le funzioni amministrative che continuano a far capo ai provveditori alle opere pubbliche (dopo il trasferimento di funzioni alle Regioni disposto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616) vengano assumendo una importanza crescente, anche sotto il profilo finanziario (per effetto da ultimo del programma triennale di cui alla legge finanziaria 1979, legge n. 843 del 1978). Alla rinnovata ampiezza dei compiti fa riscontro una situazione di grave inadeguatezza organizzativa, cui non è stato posto rimedio nel corso del 1980 (5). Il disegno di legge presentato alla Camera (Atto n. 1208) per alcune misure di riorganizzazione del Ministero appare rivolto principalmente al sostegno della rete delle amministrazioni decentralizzate. Si coglie così un aspetto di indubbia « emergenza » organizzativa. Ma è da chiedersi, anche in relazione alle conclusioni della Commissione sulla struttura del Governo sopra citata (ma in primo luogo in relazione alla logica complessiva dei decreti delegati del 1977), se sia opportuno favorire la tendenza alla ricostruzione di una importante rete periferica decentralizzata della Amministrazione statale. La concezione del Ministero del « territorio e dell'ambiente » si lega infatti, in definitiva, alla ipotesi di una gestione centrale di « governo del territorio » che si esprime fundamentalmente attraverso due insiemi di funzioni: la programmazione dell'assetto del territorio (secondo il modello francese dell'*aménagement du territoire*); la diretta gestione dei grandi interventi infrastrutturali di interesse nazionale, di carattere interregionale. Un Ministero del territorio così concepito potrebbe avvalersi di strutture di programmazione-progettazione e di gestione dell'intervento, da porre anche a disposizione del sistema degli Enti locali e delle Regioni, anziché costruirsi una rete periferica destinata a riproporre, nelle singole realtà territoriali il dualismo Regione-Amministrazione centrale.

Non sono stati compiuti ulteriori adempimenti volti ad adeguare l'organizzazione del Ministero alle conseguenze del trasferimento di funzioni alle regioni. Resta, in particolare, da compiersi il trasferimento delle funzioni amministrative svolte dalle commissioni di vigilanza per l'edilizia economica e popolare (articolo 129 regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165; articoli 19 e seguenti decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 1964, n. 655) che continuano, di conseguenza, ad esercitare le funzioni ad esse demandate « fino a diversa disciplina della materia nell'ambito di apposita nor-

(4) Secondo la relazione sull'attività nell'anno 1980 del Ministero dei lavori pubblici « a tutt'oggi lo sviluppo del Servizio è condizionato dalle pesanti carenze del suo organico, tanto che il suo funzionamento è da considerarsi tuttora in fase di avvio ».

(5) Si veda la Relazione sull'esercizio 1979, volume III, pp. 277, 278.

mativa statale di principio » (articolo 94, comma terzo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977).

È stato istituito, nel corso del 1980, l'Ufficio organizzazione che — secondo le informazioni fornite dall'Amministrazione — ha svolto finora « compiti di semplice collegamento tra il Ministero dei lavori pubblici e gli uffici del Ministero per la funzione pubblica » (6).

Restano privi di attuazione concreta — come negli esercizi precedenti — gli istituti che avrebbero dovuto (nella concessione originaria) qualificare la disciplina della dirigenza (direttive generali, programma di massima). Anche nel corso del 1980 non risultano emanati atti di indirizzo e coordinamento in materia di lavori pubblici ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 382 del 1975.

Presso il Ministero dei lavori pubblici hanno operato, nel 1980, 21 commissioni (dieci istituite in corso d'anno e 11 già operanti negli anni precedenti), mentre è cessata l'attività di 3 commissioni.

Solo tre fra le commissioni operanti sono previste da norme legislative o regolamentari (7).

Il ricorso frequente a speciali commissioni, anche in materie tecniche o di pianificazione-progettazione, si connette — come già osservato — alle insufficienze del Consiglio superiore dei lavori pubblici ed alla inadeguatezza degli uffici operativi.

b) *Personale*. — Alla fine dell'esercizio 1980 nei ruoli dell'Amministrazione dei lavori pubblici risultano in servizio 5.282 unità con un lieve aumento rispetto al corrispondente dato del 1979.

L'apparato del Ministero mostra una generalizzata carenza di personale, comune a tutti i ruoli e particolarmente accentuata presso gli organi periferici. Altro profilo di seria incidenza sulla funzionalità del Ministero è identificabile nella carenza di tecnici (ingegneri, geometri, ecc.).

Una causa specifica di questa situazione risiede nelle modalità del trasferimento di personale alle regioni.

La possibilità di trasferimento di personale su domanda (articolo 112, comma quarto, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616) ha riguardato in maniera ampia il personale in servizio presso gli organi periferici, andando al di là di una ragionevole proporzione con il trasferimento di funzioni (8).

Si è accentuata la carenza di personale della carriera ausiliaria sia per gli effetti della riduzione dei posti nella qualifica ini-

(6) Relazione sull'attività dei servizi nell'anno 1980.

(7) Commissione per la realizzazione dell'istituto universitario europeo in Firenze, legge 23 dicembre 1972, n. 920; commissione sugli interventi per la ripresa dell'economia nazionale, decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124; commissione di sorveglianza italo-francese sul lago del Moncenisio (articoli 9 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 1961, n. 826).

(8) Per questa via gli uffici tecnici periferici vedono aggravarsi le proprie condizioni di efficienza, già molto precarie; cresce infatti il divario fra possibilità operative e crescenti compiti sia assegnati dallo Stato (piano triennale) sia come potenziali strumenti al servizio delle Regioni. Si veda su questo profilo il capitolo III della Parte II, Sezione I sul personale.

ziale (legge n. 336 del 1970) sia per il frequente slittamento di personale alla carriera superiore attraverso concorsi interni, sia, infine, per la limitazione derivante dalla riserva del 50 per cento dei posti disponibili a favore del personale assunto sulla base della legislazione a favore dell'occupazione giovanile (legge n. 285 del 1977; legge n. 33 del 1980).

In tema di reclutamento del personale risultano conclusi nel corso dell'esercizio concorsi che hanno consentito l'assunzione di 36 unità della carriera direttiva, 122 unità della carriera esecutiva e di concetto; risultano in corso di espletamento concorsi per 26 posti nella carriera direttiva tecnica e per 36 posti per le altre carriere. Si è constatata una affluenza di concorrenti maggiore degli anni scorsi per l'accesso alla carriera direttiva tecnica.

Sono stati assunti in base alla legge 1° giugno 1977, n. 285 (occupazione giovanile) 270 giovani; in virtù della legge n. 33 del 1980 sono stati indetti gli speciali esami di idoneità per l'inserimento di tale personale nei ruoli del Ministero nelle diverse carriere.

Nel 1980 il personale impiegatizio autorizzato a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali ai sensi dell'articolo 2, decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, raggiunge le 2.251 unità. Risulta autorizzato a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti stabiliti dall'articolo 1 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 422 (per 87 unità di personale impiegatizio e 13 unità del personale dirigente) il personale applicato agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

Nell'esercizio 1980 si è registrato un ulteriore contenimento delle missioni all'interno autorizzate dall'Amministrazione.

La utilizzazione di incarichi di studio ha caratterizzato, in particolare, le attività del segretariato generale del Comitato per l'edilizia residenziale (CER) con il conferimento di 24 incarichi; permane il fenomeno del permanente ricorso della Direzione generale per il coordinamento territoriale a esperti con la normale attività istituzionale (mediante l'impiego di incarichi rinnovati annualmente). Tale prassi, pur consentita da specifica norma di legge (legge n. 507 del 1968) sembra doversi superare — come già osservato nella relazione per il 1979 — attraverso la istituzione di un nucleo stabile di tecnici specializzati da reclutare mediante concorso.

4. — ATTIVITÀ CONTRATTUALE.

Il miglioramento dei ritmi di spesa segnalato negli ultimi due esercizi non elimina le disfunzioni procedurali e le carenze organizzative che continuano a ridurre l'efficacia dell'intervento mediante realizzazione di opere pubbliche.

Mentre si rinvia all'apposito capitolo della parte generale dedicata alla « attività contrattuale » ed alla trattazione svolta nella Re-

lazione dello scorso anno (9) per una più esauriente analisi della materia, si segnalano, in questa sede, alcuni aspetti della esperienza condotta nell'esercizio 1980.

Come emerge dalla esposizione dedicata alla organizzazione del Ministero continuano a manifestarsi le ormai consuete carenze nella capacità di progettazione. Il perdurare di questa gravissima zona di « vuoto » proprio nella sfera tipica della responsabilità dei pubblici poteri è alla radice di molta parte della fenomenologia patologica in sede di esecuzione contrattuale (perizie di variante e suppletive in corso d'opera).

Ma al di là di queste disfunzioni la debolezza progettuale dei pubblici poteri sembra orientare il legislatore verso la ricerca di nuove concezioni contrattuali ritenute adeguate alla progettazione ed esecuzione di complessi infrastrutturali di grandi dimensioni (« complessi organici di opere » per adottare espressione già in uso nella legislazione meridionalistica sin dal 1950). Significativa espressione di questo orientamento è la norma contenuta dall'articolo 16 della legge 14 maggio 1981, n. 219 (provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti) concernente la esecuzione degli interventi (che riguardano sia le opere pubbliche sia le abitazioni nelle zone colpite dal terremoto del novembre 1980). Si delinea una disciplina della concessione di progettazione ed esecuzione mediante il confronto concorrenziale fra una pluralità di offerte esperite attraverso una gara ufficiosa. Il rapporto fra concedente e concessionario è regolato da una concezione della quale la legge stessa definisce i contenuti tipici. Si tratta di un tentativo che trae origine da una diffusa coscienza della inadeguatezza della disciplina contrattuale vigente dinanzi ai problemi procedurali, economici e finanziari posti dalla progettazione e realizzazione di complessi di opere di grande dimensione. Resta da valutare — sulla base della esperienza amministrativa che seguirà — sino a che punto la isolata anticipazione di un così significativo istituto possa dar luogo ad una efficace azione pubblica e ad una fruttuosa utilizzazione delle energie imprenditoriali private (10). Per quanto attiene ai sistemi di aggiudicazione del contratto continua a risultare prevalente il ricorso alla gestione in economia mediante cottimo fiduciario ed alla trattativa privata; frequente, inoltre presso i provveditorati

(9) Si veda, per la presente relazione, il Capitolo IV della Parte II, Sezione I; per la relazione concernente il 1979 vedasi in particolare il Capitolo XV della Parte II, Sezione II, dedicato al Ministero dei lavori pubblici, paragrafo 4.

(10) La materia potrebbe essere più organicamente ripensata sulla base delle indicazioni del Rapporto del Ministero per la funzione pubblica sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato e dei lavori della Commissione sui contratti della pubblica amministrazione che, sulla base di tali indirizzi, ha consegnato un rapporto preliminare al Ministro per la funzione pubblica.

Si veda in particolare il disegno di legge sull'intervento straordinario per il Mezzogiorno (Atto Camera n. 2276), che delinea una nuova disciplina della concessione mediante confronto concorrenziale (articolo 18).

alle opere pubbliche, l'impiego della concessione a Enti pubblici o ad Enti ecclesiastici.

L'azione amministrativa non sembra capace di utilizzare gli spazi di innovazione offerti dalla legislazione più recente (leggi n. 584 del 1977 e n. 1 del 1978); in particolare non trova pratica applicazione il metodo di aggiudicazione individuato dalla legge n. 584, articolo 24, comma primo, lettera *b*), della « offerta economicamente più vantaggiosa ».

Il sistema di offerta maggiormente seguito dall'Amministrazione è stato quello previsto dall'articolo 5 della legge n. 14 del 1973 (offerte di prezzi unitari per ognuna delle categorie di lavoro oggetto del contratto) per progetti superiori ad un miliardo e quello previsto dall'articolo 4 della stessa legge (offerte segrete da confrontarsi con la media delle offerte che presentano i maggiori ribassi) per i progetti di importo inferiore.

Soltanto in due casi si è verificata l'ipotesi di offerta in aumento a seguito di rinnovazione di gara precedentemente andata deserta.

Alcuni fenomeni di deroga della ordinaria disciplina concorsuale consentiti dalla recente legislazione tendono occupare uno spazio molto ampio: l'affidamento di lavori consistenti nella ripetizione di opere simili a quelle che hanno formato l'oggetto del primo appalto nel caso di lavori relativi a lotti successivi di progetti generali esecutivi approvati e parzialmente finanziati (articolo 12 della legge n. 1 del 1978); il ricorso alla trattativa privata sulla base delle ragioni « tecniche » o della natura di « lavori da effettuare nell'ambito di ricerche, esperimenti e studi » previste dalle lettere *b*) e *c*) dell'articolo 5 della legge n. 584 del 1977 (11). Si tratta di norme procedurali che hanno una loro giustificazione e possono essere utili alla speditezza della azione di intervento. Ma, in entrambe le ipotesi, appare opportuna una migliore precisazione della portata delle cause oggettive poste a base della deroga e una più attenta definizione dei confini della deroga stessa.

Restano sostanzialmente invariate le cause (segnalate nella Relazione concernente l'esercizio 1979) che generano disfunzioni e ritardi nella fase di esecuzione dei contratti, frequente ricorso a perizie di variazione e suppletive in corso d'opera per carenze della originaria progettazione o per il mutamento di situazioni oggettive a causa della troppo lunga durata della fase precontrattuale; complessità delle procedure espropriative.

In particolare nel corso del 1980 si è constatato che una delle cause che conducono al ricorso a perizie di variante risiede nel

(11) La sezione del controllo con delibera n. 1149 del 7 maggio 1981, ha dichiarato regolare il decreto del Ministro dei lavori pubblici, concernente l'approvazione del prospetto relativo alla costruzione di opere nel posto di lavoro e l'autorizzazione al concessionario Ente autonomo porto di Savona ad appaltare i lavori stessi mediante trattativa privata in quanto trattandosi di lavori strettamente connessi con lotti precedenti (articolo 5, lettera *b*) della legge n. 584 del 1977) tali da legittimare l'affidamento di nuovi lavori alla stessa impresa esecutrice dei lotti precedenti.

mancato coordinamento dell'attività amministrativa nella fase pre-contrattuale; sicché si verificano sospensioni di lavori per dar modo ad imprese aggiudicatarie di completare opere precedentemente appaltate e interferenti con le nuove opere.

Il fenomeno, da tempo segnalato, della lievitazione dei prezzi contrattuali in conseguenza di procedimenti revisionali, ha assunto nel corso del 1980 dimensioni molto elevate. La ricostruzione delle vicende di ciascun contratto lungo tutto l'arco della sua esecuzione mostra, in genere, una notevole incidenza della revisione prezzi sul costo totale (12).

5. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

Come posto in rilievo nella Relazione sull'esercizio 1979, l'attività di intervento del Ministero dei lavori pubblici e dell'ANAS trova un punto di riferimento programmatico, per quanto non esaustivo, nel « programma triennale » per il periodo 1979-1981 varato con la legge finanziaria per il 1979 (legge 21 dicembre 1978, n. 843) (13). A differenza di due precedenti esercizi non è stata presentata alle Camere, come prescritto dall'articolo 46 della citata legge n. 843, la relazione consuntiva e programmatica concernente andamenti e prospettive del programma triennale. Questa carenza non viene segnalata solo per registrare un inadempimento, ma in quanto appare il sintomo di una non sufficiente sensibilità programmatoria dell'Amministrazione. Questa constatazione è tanto più da sottolineare in quanto le Relazioni presentate nel 1979 e nel 1980 hanno offerto un valido termine di valutazione della attività gestita dal Ministero.

Le informazioni generali sui settori di attività di competenza del Ministero dopo i decreti delegati del 1977 e nell'ambito della recente legislazione quadro (vedasi legge n. 457 del 1978) sono state fornite nelle passate Relazioni.

a) *Difesa del suolo.* — Il programma triennale (articolo 34, comma secondo, della legge n. 843) autorizza la spesa di 680 miliardi in tre annualità (180 miliardi per il 1979 e 250 miliardi per ciascuno dei due esercizi successivi) per la « costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche ».

(12) Assumendo i dati della spesa contrattuale per grandi settori nel 1980 si constata che l'incidenza degli oneri revisionali sulla spesa complessiva è stata: del 12,6 per cento per le opere marittime (22,3 miliardi su 175,8); del 41,3 per cento per le nuove costruzioni ferroviarie (11,6 miliardi su 28); del 68,4 per cento per l'aeroporto di Fiumicino (1,3 miliardi su 1,9); del 6,5 per i piani di ricostruzione (0,8 miliardi su 10,8 di spesa totale). Tale rilevazione è limitata all'esercizio 1980; sono evidenti i limiti di significatività del divario fra i diversi settori.

(13) Tale piano è stato preceduto (come ripetuto nella precedente Relazione) da un programma di emergenza varato con la terza variazione al bilancio 1978 (legge 23 dicembre 1978, n. 844).

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI
ATTIVITA CONTRATTUALE ANNO FINANZIARIO 1980
(in milioni di lire)

		Trattativa privata																		
		Cottimo fiduciario	Amministrazione diretta	Licitazione privata	Per motivi di urgenza	Per natura delle prestazioni	Appalto concorso	Concessioni a privati	Concessioni ad enti pubblici	Riconoscimento del debito										
		N. Importo	N. Importo	N. Importo	N. Importo	N. Importo	N. Importo	N. Importo	N. Importo	N. Importo										
A) Spese di parte corrente	294	(a) 3.999,4	92	3.607,2	2	40	—	48	2.329	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
B) Spese in conto capitale	373	(a) 39.774	56	3.543	42	(a) 44.219	—	14	(a) 22.598	3	8.348	1	5.400	2	8.500	—	—	—	—	—

(a) In parte per finanziamento di perizie suppletive.

ATTIVITA CONTRATTUALE:

(in milioni)

Amministrazioni	Asta pubbl.		Licit. priv.		Tratt. priv.		App. conc.	
	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.
Magistrato per il Po . . .	—	—	328	2.655,1	20	6.225,6	3	1.628,9
Prov. Torino	—	—	—	—	6	103	—	—
Prov. Milano	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Venezia	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Trento	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Trieste (a)	—	—	7	399,5	102	1.988,6	1	480
Prov. Genova	—	—	7	154.000	—	—	—	—
Prov. Bologna	—	—	2	405,8	—	—	—	—
Prov. Firenze	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Ancona	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Perugia	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Roma	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. L'Aquila	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Campobasso	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Napoli	—	—	—	—	15	1.387,8	—	—
Prov. Potenza	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Catanzaro	—	—	—	—	—	—	—	—
Isp. Gen. Sicilia	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Bari	—	—	—	—	—	—	—	—

(a) Nella trattativa privata vi sono anche 20 contratti attivi per un totale di lire 19,4.

SPESE DI PARTE CORRENTE

di lire)

Altri proc. conc.		Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi						Lavori e servizi in economia				Atti di ricono- scimento del debito
		A ente pubblico		A ente eccl.		A privati		A cottimo		A.ne diretta		
N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	
—	—	2	1.974,0	—	—	—	—	476	26.168,8	223	1.533,4	—
—	—	—	—	—	—	—	—	87	1.081	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	36	999,9	—
—	—	—	—	—	—	—	—	1	19,5	19	280,5	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	361	2.549,2	—
—	—	—	—	—	—	—	—	15	345,593	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	92	4.639,5	—	—	—
—	—	—	—	—	—	1	200	16	938,5	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	2	70,3	—	—	—
1	7,9	—	—	—	—	—	—	7	324,5	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	20	292,6	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	4	254	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	41	1.512,5	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	5,5	—
—	—	—	—	—	—	—	—	1	12,4	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	42	1.357,9	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	24	604,6	—	—	—

ATTIVITÀ CONTRATTUALE:

(in milioni)

Amministrazioni	Asta pubbl.		Licit. priv.		Tratt. priv.		App. conc.	
	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.
Magistrato per il Po	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Torino	—	—	2	537	108	41.440	—	—
Prov. Milano	—	—	19	60.893,4	52	3.725,6	—	—
Prov. Venezia	—	—	9	12.299,4	—	—	—	—
Prov. Trento	—	—	—	—	—	—	3	3.648,6
Prov. Trieste (a)	—	—	—	—	23	2.494,6	1	160
Prov. Genova	—	—	25	4.166.393	1	60.007	—	—
Prov. Bologna	—	—	12	7.508,6	1	133,9	—	—
Prov. Firenze	—	—	7	3.982,0	—	—	1	300
Prov. Ancona	—	—	3	1.277,5	10	9.149,6	—	—
Prov. Perugia	—	—	3	1.673,9	2	181,0	2	889,5
Prov. Roma	—	—	—	—	5	14.140	1	650
Prov. L'Aquila	—	—	4	16.622,0	—	—	3	2.343,1
Prov. Campobasso	—	—	1	6.249	9	5.151	1	1.950
Prov. Napoli	—	—	6	9.012,6	33	2.129,6	—	—
Prov. Potenza	—	—	1	1.502,4	7	734,3	—	—
Prov. Catanzaro	—	—	—	—	4	3.331,9	—	—
Isp. Gen. Sicilia	1	155,0	8	7.781,3	10	25.929,4	3	1.746,0
Prov. Bari	—	—	30	41.128,7	—	—	—	—

(a) Nella trattativa privata vi sono anche 7 contratti attivi per un importo di lire 405,5.

(b) Nel totale della licitazione privata è compresa anche la trattativa privata.

SPESE IN CONTO CAPITALE

di lire)

Altri proc. conc.		Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi						Lavori e servizi in economia				Atti di ricono- scimento del debito
		A ente pubblico		A ente eccl.		A privati		A cottimo		A.ne diretta		
N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	1	51	5	204	—	—	65	5.026	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	79	12.205,5	—	—	—
—	—	171	8.423,8	23	625,7	—	—	—	—	108	3.582,2	—
—	—	4	350,9	—	—	—	—	41	1.095,0	10	531,1	—
—	—	23	23.435,2	—	—	—	—	—	—	9	61,6	—
—	—	—	—	4	295.000	—	—	42	2.325.462	—	—	—
—	—	—	—	8	684,3	—	—	87	5.430,8	—	—	—
—	—	4	124,0	3	200	2	329	121	6.393,9	—	—	—
—	—	11	241,6	196	66.189	—	—	66	3.812,5	—	—	—
21	3.642,4	2	213,2	1	37,1	—	—	59	3.249,6	—	—	—
—	—	82	6.726,1	13	1.080,4	—	—	321	51.952,9	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	126	5.560,8	—	—	—
—	—	5	805	13	418	—	—	48	8.713	—	—	—
—	—	65	70.008,0	55	4.319,7	—	—	66	8.671,0	1	10,5	—
—	—	—	—	—	—	—	—	34	10.714,2	11	194,4	—
—	—	—	—	21	121,9	—	—	31	2.837,6	—	—	—
—	—	19	17.173,0	4	2.710,6	—	—	109	14.038,7	2	147,0	—
—	—	—	—	14	777,5	—	—	33	5.903,7	—	—	—

In materia di difesa del suolo l'amministrazione continua ad operare entro una cornice istituzionale incerta. È stato ulteriormente rinviato al 31 dicembre 1981 il termine per il passaggio alle regioni delle funzioni amministrative in materia di bacini idrografici interregionali (decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 35, convertito in legge 29 aprile 1981, n. 162); è appena iniziata, al Senato, la discussione di una legge-quadro in materia di difesa del suolo (sulla base di disegni di legge del Governo e di proposte di iniziativa parlamentare) (14).

Gli andamenti e le risultanze della gestione mostrano come prosegua, sia pure con un ritmo meno intenso, la espansione dei pagamenti (per effetto dello sforzo compiuto nel 1979 in attuazione del programma triennale), ma come sia già emergente la tendenza alla stasi degli impegni, sintomo questo dell'esaurirsi del ciclo di programma triennale senza che si sia tempestivamente provveduto alla formulazione di nuovi programmi (il fenomeno è stato già sottolineato in sede di considerazioni generali, paragrafo 1, del presente capitolo).

La spesa in conto capitale per « opere idrauliche » (categoria X, codice della classificazione economica 2.10.7) è aumentata del 32,8 per cento in termini di pagamenti; ma gli impegni hanno subito una riduzione del 39,6 per cento.

Per le spese del capitolo 7701 (che assorbe una quota rilevante dei finanziamenti del programma triennale) si registra un aumento dei pagamenti, che passano da 107,8 nel 1979 a 165,6 miliardi nel 1980 con un incremento del 53,6 per cento) e una riduzione degli impegni che passano dai 469,5 miliardi nel 1979 ai 355,9 miliardi nel 1980 (con una diminuzione pari al 24,2 per cento).

Considerando il totale delle spese della categoria X incluse nella rubrica 6 (opere idrauliche e impianti elettrici) si registrano una riduzione degli impegni di circa il 13 per cento ed un aumento dei pagamenti del 28,3 per cento.

Notevole è stato, sul già citato capitolo 7701, lo smaltimento residui pari al 43,6 per cento (pagamenti sulle disponibilità sul conto resti). I residui sul capitolo sono scesi dai 361,7 miliardi al 1° gennaio, ai 210,5 miliardi al 31 dicembre 1980.

b) *Opere marittime.* — Il settore delle opere marittime — disciplinato dalla legge di programmazione settoriale 6 agosto 1974, n. 336 ed incluso nel programma triennale 1979-1981 — ha fatto registrare un sensibile incremento di spesa, sia in termini di impegni che di pagamenti nel corso del 1980.

(14) Disegno di legge governativo n. 811; proposte di legge di iniziativa parlamentare nn. 439, 1134, 491, 1323; tutti al Senato, VIII legislatura. L'esame dei provvedimenti è stato unificato presso le Commissioni riunite Lavori pubblici e Agricoltura; è emerso, quindi, un orientamento favorevole allo stralcio di un nucleo di norme più direttamente connesse al « programma triennale » in corso di attuazione.

Gli impegni assunti per la realizzazione di opere pubbliche nel settore considerato (rubrica 5, categoria X) sono stati nel 1980 pari a 290,1 miliardi (con residui di stanziamento per 339,1 miliardi) con un incremento del 18,4 per cento sul precedente esercizio; i pagamenti complessivi hanno raggiunto i 127,9 miliardi, con un incremento sul 1979 del 69,8 per cento.

Sul capitolo 7501, che assorbe la quota maggiore delle disponibilità per investimenti del settore, la spesa impegnata (al netto dei residui di stanziamento) è stata di 180,7 miliardi, con un incremento del 33,2 per cento sul 1979 (anno che si segnalava per un forte incremento di spesa rispetto all'esercizio precedente). I pagamenti sono più che raddoppiati, passando dai 30,8 miliardi del 1979 ai 77,8 miliardi del 1980.

c) *Edilizia demaniale, edilizia giudiziaria e penitenziaria, edilizia monumentale.* — L'edilizia demaniale è inclusa nel programma triennale 1979-1981 che ad essa destina 681 miliardi nel triennio (articolo 34, comma primo, n. 3, della legge n. 843).

La spesa impegnata che era stata di 293,2 miliardi nel 1979 ha raggiunto i 314,8 miliardi nel 1980 (capitolo 8405) nonostante la riduzione delle disponibilità di competenza. In termini di pagamenti, si è registrata una spesa di 123,4 miliardi nel 1980, quasi raddoppiata, rispetto al precedente esercizio. Anche in questo settore, dunque, il 1980 raccoglie gli effetti dell'impulso assicurato nel 1979 alla attuazione del programma triennale.

L'edilizia penitenziaria (legge 12 dicembre 1971, n. 1133, rifinanziata con legge 1° luglio 1977, n. 404, per gli esercizi dal 1977 al 1982) registra una riduzione degli impegni (al netto dei residui di stanziamento) del 15 per cento rispetto al 1979; i pagamenti sono aumentati del 94,7 per cento raggiungendo i 78 miliardi circa (pari al 28,2 per cento delle disponibilità complessive) (15).

Per l'edilizia monumentale (materia in cui la competenza del Ministero dei lavori pubblici si limita ai lavori di restauro statico-strutturale) le spese impegnate sul capitolo 8701 hanno segnato una lieve flessione rispetto al 1979 (—2,8 per cento); i pagamenti sono quasi raddoppiati raggiungendo i 13,9 miliardi. Le spese impegnate dell'intera rubrica XI (opere a tutela del patrimonio storico-artistico) sono state, nel 1980, pari a 14,3 miliardi.

d) *Opere igienico-sanitarie.* — L'attuazione del « programma straordinario » finanziato dall'articolo 43 della legge n. 843 del 1978 per il triennio 1979-1981 si è tradotta, nel 1980, in impegni di spesa (al netto dei residui di stanziamento) per 5,9 miliardi (codice economico, 2.10.6) ed in pagamenti per 6,1 miliardi. Sul capitolo 8817 istituito nel 1979, le cui disponibilità erano pervenute nel 1980 per intero sul conto resti, sono stati assunti impegni per 69,9 miliardi

(15) Quantificazioni tratte dalla classificazione secondo il codice funzionale voce 3.3.2.

ed erogati pagamenti per 1,1 miliardi. Si registra, così, un progresso rispetto ai corrispondenti dati concernenti l'esercizio 1979. I residui di stanziamento si riducono da 103,9 a 45 miliardi.

L'autorizzazione di spesa, contenuta nell'articolo 36 della legge finanziaria per il 1979 più volte citata, a favore del completamento di istituti di ricovero e cura riconosciuti a carattere scientifico (capitolo 8814) ha dato luogo, nel 1980, a pagamenti per 4,5 miliardi (nessun pagamento era stato effettuato nel 1979) e ad impegni per 11,1 miliardi.

La spesa per contributi a favore degli enti autorizzati alla spesa per la costruzione e sistemazione di acquedotti e fognature (capitolo 8881) ha comportato nel 1980 impegni per 2,7 miliardi.

e) *Infrastrutture concernenti il sistema dei trasporti (viabilità e costruzioni ferroviarie).* — Come è noto (vedasi la Relazione sull'esercizio 1979) le competenze dirette del Ministero dei lavori pubblici in materia di infrastrutture per il sistema dei trasporti sono limitate, nel campo della viabilità, dall'affidamento della maggior parte degli interventi all'ANAS a livello nazionale ed alle regioni a livello locale e, quanto alle costruzioni ferroviarie, dal passaggio delle competenze all'Azienda delle ferrovie dello Stato (legge 27 luglio 1967, n. 668).

In materia di viabilità statale hanno rilievo (nell'ambito del Ministero) le spese correnti destinate a studi, indagini, esperimenti per il miglioramento del traffico stradale, la prevenzione degli incidenti, l'educazione stradale. Gli impegni sul relativo capitolo 2001 ammontano, nel 1980, a 1,68 miliardi; i pagamenti sono molto ridotti (895 milioni). Questo andamento rileva la scarsa efficacia della azione amministrativa; risulta in particolare che gli impegni sopra menzionati sono stati prevalentemente assunti in prossimità della fine dell'esercizio.

Circa un miliardo è stato speso (pagamenti) per la assistenza e previdenza della polizia stradale, carabinieri, guardia di finanza, personale del Ministero dei trasporti, impegnati nelle funzioni di cui all'articolo 137 del codice della strada.

Le spese per la viabilità statale ancora a carico diretto del Ministero dei lavori pubblici e per la viabilità non statale finanziate mediante trasferimenti, sono stati rispettivamente di 1 miliardo (impegni al netto dei residui di stanziamento) e di 13,9 miliardi (impegni al netto dei residui di stanziamento).

Le spese rimaste di competenza del Ministero dei lavori pubblici nel 1980 riguardano: linea Maccarese-Roma e raccordi con la circonvallazione ferroviaria di Roma; linea Caltagirone-Gela; completamento della Paola-Cosenza e raccordi con la linea ionica; circonvallazione di Palermo; circonvallazione di Trieste e tratto San Giovanni Natisone-Redipuglia.

La spesa per nuove costruzioni ferroviarie (in gran parte assorbite dal capitolo 7401, rubrica IV) è stata in termini di impegni (al netto dei residui di stanziamento) di 49,6 miliardi ed in termini di pagamenti di 27,9 miliardi. Gli impegni sono sullo stesso

livello dell'esercizio 1979; i pagamenti fanno, invece, registrare un incremento percentuale del 31,2 sul medesimo esercizio.

Per alcune considerazioni generali sulle residue competenze in materia di infrastrutture di trasporto del Ministero dei lavori pubblici si rinvia alla Relazione dell'anno precedente.

Si può sottolineare che la ulteriore crisi della gestione ordinaria della spesa corrente per la viabilità statale mostra come sia lontana dall'essere compresa la elevata priorità che una seria politica del territorio (anche in relazione alla politica sanitaria) tende ad accordare, in altri paesi, agli interventi programmati per la sicurezza stradale.

Fra le disfunzioni rilevate nell'esercizio 1980 si deve porre in risalto l'elevata incidenza raggiunta, nel settore, dagli oneri revisionali, che hanno raggiunto il 41 per cento del totale dei pagamenti.

f) *Edilizia scolastica.* — Le competenze residue dello Stato in materia di edilizia scolastica sono state alimentate (come più ampiamente è esposto nella relazione sull'esercizio 1979) dal programma triennale contenuto nella legge n. 843 del 1978 (articolo 35).

Le spese in conto capitale per l'edilizia scolastica hanno comportato, nel 1980, impegni (al netto dei residui di stanziamento) per 162,9 miliardi con un incremento del 6,8 per cento sul precedente esercizio e pagamenti per 262,4 miliardi sostanzialmente sul livello dello scorso anno.

In particolare sul capitolo 7920, sul quale sono state iscritte le disponibilità del programma triennale, si sono avuti impegni per 112,3 miliardi e pagamenti per 28,9 miliardi (meno della metà erano stati i pagamenti effettuati nel 1979).

Il finanziamento degli interventi nelle regioni a statuto speciale (capitolo 7916) si è tradotto in impegni per 472,1 miliardi e pagamenti per 137,7 miliardi.

g) *Opere in dipendenza di pubbliche calamità naturali e di danni bellici.* — La spesa per le opere sopra indicate è stata nel 1980 di 39,1 miliardi (impegni al netto dei residui di stanziamento) con una riduzione di circa il 30 per cento rispetto al 1979; i pagamenti hanno raggiunto i 70,3 miliardi, con una flessione del 20,8 per cento sull'esercizio precedente (16). Inoltre per trasferimenti alle regioni, enti locali ed altri enti dell'amministrazione locale sono stati erogati, nel 1980, pagamenti pari a 47,5 miliardi, con una riduzione di circa il 9,8 per cento sul 1979.

Sotto il profilo della politica legislativa si segnala, nella prima parte dell'anno, il « rifinanziamento » degli interventi a favore delle zone colpite dai terremoti del 19 settembre 1979 in Umbria, Marche e Lazio e del terremoto dell'agosto 1967 in Campania.

(16) Le indicazioni di spesa recate dalla voce 2.10.9.1. della classificazione economica (danni bellici e pubbliche calamità) che include i capitoli delle rubriche 13 e 14 e i capitoli 7001, 1006, 7007.

Negli ultimi mesi dell'anno e nella prima parte del 1981 una copiosa legislazione ha affrontato i drammatici problemi posti dal terremoto del 23 novembre 1980 in Basilicata e Campania (17). Un carattere organico, tale da incidere sulle caratteristiche dell'intervento per pubbliche calamità ha assunto la disciplina dettata dalla legge 14 maggio 1981, n. 219.

La legge n. 219 delinea un procedimento che, muovendo dalla dichiarazione di preminente interesse nazionale delle opere di ricostruzione e sviluppo delle zone colpite, si articola nella responsabilità preminente dello Stato in sede di programmazione e finanziamento degli interventi (Fondo per il risanamento e la ricostruzione presso il Ministero del bilancio; competenza programmatoria del CIPE) e nella responsabilità prevalente delle regioni e dei comuni in sede di esecuzione degli interventi. Si è già detto - nel paragrafo dedicato all'attività contrattuale - della disciplina dettata in materia di procedure di affidamento dei lavori (concessione mediante scelta del contraente con gara ufficiosa e sottostante convenzione). Gli interventi di competenza delle Amministrazioni centrali sono realizzati sulla base di programmi annuali (predisposti dalla Amministrazione competente) e possono avvalersi della speciale forma di concessione sopra richiamata.

I Provveditorati alle opere pubbliche delle regioni Basilicata e Campania possono avvalersi, per un periodo non superiore a tre anni, dell'opera di liberi professionisti, sulla base di convenzioni.

Il complessivo impianto della disciplina dettata dalla legge n. 219 trascura pur sotto l'impulso di una grave emergenza il ruolo di coordinamento della politica territoriale proprio dei lavori pubblici (e parallelamente esclude qualunque utilizzazione organica degli strumenti dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) spostando l'accento sul sistema regioni-enti locali. Resta da valutare, sulla base dei risultati che emergeranno negli anni futuri, solo a che punto corrisponda ad uno schema organizzativo razionale questo disegno che sottovaluta le responsabilità di ordine nazionale, pur dinanzi a caratteri e dimensioni dell'intervento certamente tali (come la stessa legge afferma ai soli fini della programmazione finanziaria) da esigere, anche a livello di gestione, una impostazione unitaria.

Per le opere in dipendenza di danni bellici la competenza residua del Ministero dei lavori pubblici (completamento opere progettate e lotti già iniziati; reintegro per revisione prezzi, maggiori importi per varianti e per espropriazioni, potere sostitutivo nei comuni privi di piano regolatore) ha dato luogo ad un ulteriore finanziamento nell'ambito del programma triennale 1979-1981 (articolo 40

(17) Decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito in legge 22 dicembre 1980, n. 874; decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799, convertito in legge 22 dicembre 1980, n. 875; decreto-legge 31 gennaio 1981, n. 11, convertito in legge 30 marzo 1981, n. 104; decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19, convertito in legge 15 aprile 1981, n. 128; decreto-legge 14 febbraio 1981, n. 24, convertito in legge 16 aprile 1981, n. 140.

della legge n. 843). La spesa, sul capitolo 9303 — che assorbe la quota più rilevante delle disponibilità della rubrica — è stata nel 1980 di 42 miliardi in termini di impegni e di 18,1 miliardi in termini di pagamenti (con un incremento del 36 per cento sul precedente esercizio).

Sono da ribadire le notazioni già espresse nelle Relazioni passate intorno alle disfunzioni che caratterizzano i procedimenti di attuazione dei piani di ricostruzione.

Si sono segnalate, nel paragrafo dedicato alla organizzazione, le carenze gravi che continuano a caratterizzare il Servizio sismico nazionale presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici. La spesa per l'attuazione dei compiti di tale servizio che era stata nulla nel 1979 ha fatto registrare, nel 1980, impegni per soli 300 milioni e pagamenti per circa 80 milioni. Appare evidente come la fase di avvio di questo servizio, di così centrale importanza, è ancora lontana dall'aver assunto ritmi accettabili.

h) *Edilizia abitativa.* — L'edilizia residenziale pubblica (18) (il cui complesso quadro normativo è stato sinteticamente richiamato nella passata Relazione) ha registrato, nel 1980, un miglioramento della capacità di spesa in termini di impegni, che hanno raggiunto i 568 miliardi, con un incremento del 67,2 per cento rispetto al 1979 (dati della voce 7.1. della classificazione funzionale); una lieve flessione si è verificata in termini di pagamenti, che hanno raggiunto i 569 miliardi, con una riduzione sul 1979 del 5,6 per cento.

Ormai sostanzialmente esaurite le disponibilità restanti sulle autorizzazioni di spesa delle leggi precedenti, le possibilità di continuazione del processo di investimento pubblico nel settore sono legate alla attuazione del programma decennale di cui alla legge n. 457 del 1978 (integrato dalle misure di intervento di cui al decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito in legge 15 febbraio 1980, n. 25).

Le difficoltà strutturali dell'intero settore economico della edilizia abitativa ad adeguarsi al mutato contesto legislativo (che ha i suoi cardini nella disciplina del regime dei suoli fissato dalla legge n. 10 del 1977 e nella regolazione dell'equo canone, stabilita con legge n. 392 del 1978) hanno reso più visibili le conseguenze negative del lento avvio dell'attuazione del programma decennale. Le difficoltà di « decollo » del programma sono riconducibili alla complessità tecnica e politica del procedimento di programmazione dell'impiego delle risorse che esige una collaborazione, entro i tempi scanditi dalla legge stessa, fra ministero e regioni.

Esaurita (come riferito nella passata Relazione) la fase della attuazione delle norme transitorie per il 1978-1979 (articolo 41 della

(18) Per ultimi elementi sugli interventi per l'edilizia residenziale pubblica si riferisce nel capitolo della presente Relazione dedicato alla Cassa depositi e prestiti.

legge n. 457), il CER ha predisposto ed il CIPE ha approvato il 22 febbraio 1980, il programma quadriennale 1980-1983. Il programma è stato inviato alle regioni con circolare 2 aprile 1980.

Secondo dati forniti dall'Amministrazione le disponibilità della legge n. 457 per edilizia sovvenzionata (articolo 35) sono state impegnate, al 31 dicembre 1980, per 1.973 miliardi; i pagamenti sono stati pari a 720 miliardi.

Le informazioni disponibili sullo stato di attuazione della citata legge n. 25 del 1980 (i cui termini di riferimento sono stati illustrati nella Relazione concernente il 1979) mostrano un andamento positivo sia per il programma di acquisto di alloggi (articolo 7), sia per il piano di costruzioni dirette affidate ai comuni e finanziato dalla Cassa depositi e prestiti (articolo 8).

Tornando all'esame delle risultanze del consuntivo si deve sottolineare il rilevante incremento (che deriva anche dai sopra segnalati processi amministrativi in atto) della spesa impegnata per edilizia sovvenzionata, che ha raggiunto i 110,2 miliardi (al netto dei residui di stanziamento), con un incremento dell'86,3 per cento sull'anno precedente.

Nel settore dell'edilizia convenzionata la spesa impegnata è stata di 387,7 miliardi, con un incremento sul 1979 pari al 38,2 per cento.

In particolare sul capitolo 8236 (contributi trentacinquennali agli IACP e cooperative edilizie per edilizia sovvenzionata) sono stati impegnati (al netto dei residui di stanziamento) 135,6 miliardi.

CAPITOLO XVI

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — L'esperienza legislativa e amministrativa e i risultati della gestione 1980 pongono in evidenza la conferma di due tendenze già emerse negli ultimi anni e il delinearsi di una terza linea evolutiva:

il divario fra la capacità di realizzazione dell'ANAS e l'indirizzo programmatico e legislativo che affida all'Azienda crescenti responsabilità (concepandone il ruolo come quello di grande apparato funzionale per la politica del territorio);

l'estendersi della responsabilità statale nei confronti delle società concessionarie di autostrade, con un crescente onere anche a carico dell'ANAS, al di fuori di un ordinato assetto finanziario ed imprenditoriale del settore;

la restituzione all'amministrazione ordinaria, e per essa all'ANAS, dei compiti di intervento straordinario nel Mezzogiorno (sin qui gestiti a partire dal 1950 dalla Cassa per il Mezzogiorno) nel campo della viabilità.

Quanto al primo profilo l'attuazione della parte del programma triennale 1979-1981 (1) riguardante la viabilità, affidata all'ANAS, incontra difficoltà ed è caratterizzato da una lentezza di avvio, maggiori rispetto a quelle, pur rilevanti, che caratterizzano la complessiva azione programmatica in materia di lavori pubblici nel triennio considerato.

(1) Per una informazione sul programma triennale nella sua globalità vedasi il precedente Capitolo XV sul Ministero dei lavori pubblici; per l'ANAS il programma è definito e finanziato dagli articoli 41-45 della legge finanziaria per il 1979 (legge 23 dicembre 1978, n. 843).

Dopo una sostanziale paralisi nel 1979, l'esercizio 1980 ha registrato, sul versante dell'entrata, l'accensione di un prestito (con la BEI) per 25 miliardi (a fronte di autorizzazioni di entrata mediante ricorso al mercato per 900 miliardi nel 1979 e per 800 miliardi nel 1980); la spesa sul capitolo specificamente destinato a raccogliere le disponibilità del programma triennale (capitolo 527), è stata di 42,3 miliardi (pagamenti) e di 98,7 miliardi in termini di impegni in conto competenza. Su questa essenziale voce di spesa (che era stata concepita anche in funzione anticongiunturale) si sono così formati, al termine del secondo esercizio di attuazione del programma, residui per 1.657,2 miliardi; in termini di cassa (dinanzi ad un'autorizzazione di 250 miliardi) si registrano sul medesimo capitolo resti di cassa di 207,7 miliardi per l'esercizio 1980.

Mentre la situazione gestionale è così rigidamente rinchiusa in condizioni di « stallo », il legislatore conferma la scelta favorevole all'attribuzione di compiti di intervento diretto all'ANAS, rifinanziando il programma triennale stesso stabilendo un ulteriore finanziamento per opere straordinarie di manutenzione delle strade statali (legge finanziaria 1981, n. 119, articolo 7) e infine attribuendo (come meglio si dirà più avanti) all'Azienda compiti di intervento « straordinario » nel Mezzogiorno.

Si delinea così una contraddizione fra volontà del legislatore, che continua, con persuasive motivazioni, a ritenere essenziale l'intervento di una amministrazione funzionale nazionale per la grande viabilità e capacità di spesa dell'Azienda.

Quanto alla seconda tendenza l'attribuzione all'ANAS di compiti di risanamento finanziario e sostegno delle società private concessionarie di autostrade (compiti che si integrano con quelli svolti dal Tesoro attraverso il fondo centrale di garanzia per le autostrade) e, in talune ipotesi, di supplenza nei confronti delle società stesse (ex SARA) deriva — com'è noto — da una recente legislazione sui cui contenuti e sulla cui attuazione si è riferito nelle passate relazioni.

Nel 1980, dopo che un ennesimo intervento di urgenza aveva prorogato il regime disposto alla fine del 1978 per il sostegno delle società concessionarie (2), la legge 23 luglio 1980, n. 389, ha addossato al Fondo centrale di garanzia per le autostrade le passività di concessionari per il 1980 (articolo 1); ha disciplinato pure a carico del Fondo, il consolidamento dei debiti a breve e delle rate di mutuo scadute ed insolte al 31 dicembre 1979; ha esteso la responsabilità dell'ANAS al pagamento integrale dei debiti delle società autostradali (nei confronti degli espropriati, delle imprese di costruzione e dei fornitori di materiali e servizi) anche se maturati successivamente al 31 dicembre 1978 (precedente data limite).

Si delinea così un sistema nel quale da un lato le società concessionarie continuano a gestire, al di fuori di ogni verifica di eco-

(2) Decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 661, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 32; decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 813, convertito in legge 19 febbraio 1979, n. 51.

nomicità, una quota rilevante della rete autostradale; dall'altro lo Stato - attraverso il Fondo di garanzia per le poste finanziarie e attraverso l'ANAS per quelle più strettamente connesse alle fasi dell'esercizio aziendale - finisce per accollarsi *a posteriori* un disavanzo di gestione non controllato. Il legislatore mostra di concepire questo meccanismo come transitorio, in attesa di un organico riordinamento del settore; e si preoccupa, comunque, di sottolineare come gli interventi finanziari addossati al Fondo ed all'ANAS costituiscano solo anticipazioni, cui corrisponde un debito dei concessionari da considerare « ai fini del rimborso allo Stato in sede di legge generale per il riordino del settore autostradale e il riassetto delle società concessionarie a prevalente capitale pubblico » (articolo 5). La legge stessa pone un termine per la presentazione del relativo disegno di legge fissandolo nella data - ormai inutilmente decorsa - del 30 settembre 1980 (nel fondo speciale in conto capitale per il 1981 è iscritta per 100 miliardi la voce « riordino del settore autostradale e riassetto delle società concessionarie a prevalente capitale pubblico »).

Ma, al di là delle intenzioni programmatiche, deve essere posto in rilievo come il meccanismo vigente in materia di rapporti fra Stato e società autostradali rappresenti un esempio tipico di un perverso procedimento di formazione di un « *deficit* occulto » (3).

L'urgenza di una disciplina « a regime » è, dunque, di grado assai elevato; e nell'ambito di tale legge organica dovrà essere meglio definito il ruolo dell'ANAS per l'intero settore.

Quanto alla terza tendenza la legge finanziaria per il 1980 (legge 24 aprile 1980, n. 146, articolo 29) ha varato un « programma straordinario » di interventi a favore del Mezzogiorno senza ricorrere agli strumenti creati dalla legislazione meridionalistica (Cassa per il Mezzogiorno ed enti collegati) ma assegnando il finanziamento autorizzato (per complessivi 1.500 miliardi) alle Regioni meridionali attraverso il fondo per i programmi regionali di sviluppo e all'ANAS per il completamento e l'attrezzatura (compresi i tronchi di collegamento e di svincolo) delle opere stradali la cui realizzazione era stata avviata dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Questa scelta, pur concepita come a sé stante, si inserisce all'interno di una tendenza di politica legislativa, chiaramente delineata dal disegno di legge governativo per l'intervento nel Mezzogiorno nel decennio 1982-1991 (Atto Camera n. 2276), a concepire il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno nel campo infrastrutturale come non più legato ad una sorta di supplenza nei confronti delle Amministrazioni ordinarie ma a progetti speciali nei campi « nuovi » e complessi nei quali il Mezzogiorno è ancora carente. Ove questo orientamento fosse confermato l'ANAS vedrebbe accresciute - nell'ambito della propria funzione nazionale - le proprie responsabilità nei confronti

(3) Il Parlamento dispone di stime ufficiali sulla portata del *deficit* degli « enti autostradali » solo sino al 1976 (indagine conoscitiva della VIII Commissione permanente del Senato su « La situazione autostradale e le sue prospettive »).

dell'intervento nel Mezzogiorno. La restituzione all'amministrazione ordinaria di tale sfera di intervento in modo esclusivo non elimina la necessità di mantenere priorità, anche nel settore della viabilità statale, all'impegno verso le Regioni meridionali.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — Negli esercizi passati le risultanze della gestione, pur figurando in pareggio nell'esposizione contabile del consuntivo, presentavano un modesto avanzo di gestione (16,7 miliardi nel 1978, 34,2 miliardi nel 1979). L'entità dell'avanzo è registrata contabilmente dal capitolo 245 della spesa; sul capitolo 161 dell'entrata sono iscritte le disponibilità accertate a chiusura del precedente esercizio (da utilizzare per l'esecuzione di opere stradali) (4). In sede di esame del decreto di accertamento residui sul capitolo 245 e poi in sede di decisione nel giudizio sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 1979, la Corte ha dichiarato non conforme a legge l'accertamento dei residui passivi relativi al citato capitolo 245 (5). La illegittimità deriva dalla non regolare iscrizione sul capitolo 604 dell'entrata, come residuo attivo, dell'importo di 900 miliardi, pari all'autorizzazione a contrarre mutui in attuazione dell'articolo 42 della legge n. 843 del 1978 per l'esercizio 1979; all'autorizzazione legislativa non ha fatto seguito, infatti, la stipula del mutuo e la sua approvazione; sicché considerare la somma iscritta nella legge di autorizzazione di spesa come « somma accertata e non riscossa » (residuo attivo) significherebbe introdurre nel nostro sistema giuscontabilistico l'istituto, certamente estraneo al nostro diritto positivo, del « residuo di stanziamento » per le entrate.

La Relazione dello scorso anno poneva in evidenza come, a seguito di tale decisione della Sezione del controllo, le risultanze del consuntivo 1979 recassero un disavanzo di 865,8 miliardi, pari alla minore entrata di 900 miliardi di cui al capitolo 604, dal cui importo va detratto l'avanzo risultante dal più volte citato capitolo 245 della spesa (per 34,2 miliardi).

Ne risulta che non avrebbe potuto essere alimentato, in entrata, nelle previsioni 1980, il capitolo 161 avente ad oggetto « somme acquisite sulla disponibilità accertata a chiusura dell'esercizio », dal momento che era venuto a mancare il presupposto fornito dall'accertamento residui sul corrispondente capitolo di spesa (245) del precedente esercizio.

Con la legge di assestamento del bilancio (legge 17 ottobre 1980, n. 655) è stata invece iscritta in bilancio ed assegnata al capitolo 161 dell'entrata la somma di 34,2 miliardi, pari al residuo sul capitolo 245 per il 1979. Corrispondentemente sul capitolo 245 della

(4) Il problema della legittimità di tale meccanismo, che discende dall'articolo 27 ultimo comma della legge 7 febbraio 1961, n. 59, è stato positivamente risolto dalla Sezione del controllo, pronuncia n. 924 del 30 novembre 1978.

(5) Sezione del controllo, 12 giugno 1980, pronuncia n. 1079.

spesa per il 1980 si trova iscritto, in conto residui, il medesimo ammontare. Sullo stesso capitolo figura in conto competenza (interamente a residui per il versamento in entrata sul bilancio 1981) una ulteriore spesa di 59,8 miliardi che rappresentano « la parte degli stanziamenti di bilancio relativa ai capitoli concernenti la manutenzione ordinaria e i lavori di carattere straordinario per le strade statali e le autostrade non impegnate alla chiusura dell'anno finanziario », ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 59 del 1961, e coincidono secondo i criteri seguiti dalla Corte e sopra richiamati, con l'espressione contabile di un « avanzo di esercizio ».

In disparte ogni valutazione sulla congruità del sistema sopra descritto alla stregua delle decisioni assunte dalla Sezione del controllo e fatte proprie dalle Sezioni riunite quanto al bilancio 1979 (capitolo 245 della spesa), resta da constatare come fenomeno analogo a quello dello scorso anno si è verificato per il 1980.

Anche in questo esercizio l'autorizzazione recata dall'articolo 41 della legge n. 843 del 1978 a contrarre mutui per il finanziamento del programma triennale 1979-1981 (quantificata in 800 miliardi per il 1980) ha dato luogo alla stipula di mutui solo per l'ammontare di 25 miliardi. Alla stregua del principio affermato l'anno scorso dalla citata pronuncia della Sezione del controllo la differenza fra la previsione iniziale di competenza (800 miliardi) e l'effettivo accertamento di entrata (25 miliardi) dovrebbe essere iscritta, nel difetto di ogni atto di accertamento, come « minore entrata » e non come residuo attivo. Ne segue che, anche per il 1980, la gestione non può considerarsi chiusa con l'avanzo recato dal capitolo 245 della spesa, pari a 59,8 miliardi. Sul decreto di accertamento residui concernente il capitolo 245 è ancora in corso il procedimento di controllo della Corte. Alla luce delle correzioni che si recano alle risultanze del consuntivo dell'entrata la gestione dell'ANAS presenta, nel 1980 e tenendo conto sia pure in via provvisoria, dell'avanzo recato dal citato capitolo 245, un disavanzo di competenza pari a 715 miliardi.

Si deve considerare tuttavia, passando ad una valutazione di ordine economico-finanziario, che il significato del disavanzo come sopra determinato deve essere ricondotto entro limiti più ristretti. Infatti la spesa sul capitolo 527 ha raggiunto nel 1980 solo i 98,2 miliardi in termini di impegni e gli 8 miliardi sulla competenza, in termini di pagamenti.

Si richiama sul tema quanto affermato nella Relazione sull'esercizio 1979. Emerge la opportunità di una integrazione del sistema di impostazione dei conto dell'ANAS (come di altre Aziende) sulla base di criteri aziendalistici, già utilizzati nella disciplina contabile degli Enti pubblici.

Sono ulteriormente aumentate, nel 1980, le dimensioni complessive della spesa, che ha raggiunto una massa spendibile di 4.777,1 miliardi (con incremento del 26,5 per cento sul 1979), disponibilità di competenza pari a 2.271,9 miliardi, impegni (al netto dei residui di stanziamento) per 1.001 miliardi sulla competenza; pagamenti complessivi per 1.307,6 miliardi (con un aumento del 18,1 per cento

sul precedente esercizio e pagamenti di 552,1 miliardi sulle competenze).

È tornato ad assumere una certa consistenza, dopo la netta riduzione registrata nel 1979, il fenomeno del divario fra previsioni iniziali e previsioni finali di competenza; si è registrato, infatti, un incremento delle previsioni per 247,2 miliardi, principalmente connesso alle conseguenze sull'esercizio considerato dal maggiore onere nei confronti della SARA (decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 661, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 32) e delle società autostradali identificate dalla legge 23 luglio 1980, n. 389.

Il primo anno di applicazione del bilancio di cassa fa registrare sotto il profilo ora richiamato un divario sensibile, pari a 406,8 miliardi fra stanziamento iniziale e stanziamento finale. Le variazioni ex articolo 17 della legge n. 468 del 1978 sono state di 2,4 miliardi.

Si è verificata, nell'esercizio 1980, una moderata evoluzione dell'indebitamento. Sono stati stipulati due mutui: il primo per un importo nominale di 76,3 miliardi (con il Crediop) per gli oneri connessi alla gestione ex SARA addossati all'Azienda con decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 661, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 32; il secondo per un importo di 25 miliardi (con la Banca europea per gli investimenti, BEI) al tasso di interesse dell'11,1 per cento, finalizzato, in virtù degli articoli 41 e 42 della legge n. 843 del 1978, alla realizzazione del programma triennale 1979-1981. Sotto il profilo sostanziale può notarsi che la mancata acquisizione dei mutui finalizzati al piano triennale (cui corrisponde un insignificante avvio della spesa corrispondente) non può essere considerata positivamente ma solo come indice da un lato delle difficoltà dell'Azienda ad ottenere risorse sul mercato, dall'altro della sua debole capacità di spesa. L'ammontare complessivo dell'indebitamento dell'Azienda resta sostanzialmente sul livello del 1979 (circa 3.500 miliardi).

Gli oneri per interessi hanno raggiunto i 105,3 miliardi, con un incremento del 37,1 per cento sul 1979; gli oneri per rimborso prestiti sono passati da 48,9 miliardi nel 1979 a 48,5 miliardi nel 1980, con una lieve riduzione.

Per quanto attiene alla struttura dell'entrata resta limitato il peso delle entrate proprie (categoria I, vendita di beni e servizi) che ammontano a 8,2 miliardi, pari all'1,2 per cento del totale delle entrate correnti riscosse.

L'andamento della spesa pone in evidenza un aumento del 18,1 per cento dei pagamenti complessivi rispetto al 1979. L'incremento è del 17,9 per cento per i pagamenti in conto capitale che raggiungono 868,4 miliardi. Ma se si guarda al ritmo di spesa le valutazioni non sono positive: lo smaltimento delle disponibilità di competenza, per la spesa in conto capitale è passato dalla percentuale del 19,2 per cento del 1979 a quella del 14,6 per cento del 1980. Lo smaltimento dei (residui in conto capitale) è disceso dalla percentuale del 29,7 nel 1979 a quella del 28,3 nel 1980. Se si assume come parametro il bilancio di cassa si constata come i pagamenti complessivi per la spesa in conto capitale (868,4 miliardi)

costituiscano il 56,4 per cento della autorizzazione di cassa (determinando resti di cassa per 672,6 miliardi).

Per effetto di questi andamenti i residui passivi, che già avevano subito un rilevante incremento nel 1979 (+ 53,9 per cento sul 1978) passano, nell'esercizio 1980 dai 2.505,2 miliardi al 1° gennaio ai 3.177,1 miliardi al 31 dicembre, con ulteriore aumento del 26,8 per cento; per la spesa in conto capitale i residui passivi aumentano del 26,1 per cento raggiungendo l'ammontare di 2.899,9 miliardi.

La spesa impegnata sulle disponibilità di competenza è stata di 503,5 miliardi.

I pagamenti complessivi sul capitolo 505 (che racchiude la quota più rilevante di risorse destinate a lavori pubblici) sono passati dai 405,3 miliardi del 1979 ai 512 miliardi nel 1980 con un incremento del 26,3 per cento.

Gli impegni sulla competenza sono aumentati dell'11,4 per cento; ma ridotti di quasi due terzi sono gli impegni in conto resti che passano dagli 897,3 miliardi del 1979 ai 254,5 del 1980. Gli impegni complessivi scendono dai 1.064,6 miliardi del 1979 a 440,9 miliardi del 1980.

Già nella Relazione dello scorso anno, si sottolineava, in chiusura del paragrafo dedicato alla gestione finanziaria, il regresso constatato nel 1979, della capacità di spesa che contrasta con le decisioni legislative e programmatiche tese ad affidare compiti e risorse crescenti all'Azienda. Le risultanze della gestione 1980 rendono più grave ed evidente questa contraddizione.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

a) Gestioni relative a contabilità speciali istituite a norma dell'articolo 31 della legge 7 febbraio 1961, n. 59. — Sono stati esaminati i rendiconti concernenti l'esercizio 1979 e i primi tre trimestri di quello 1980. Per tali gestioni a rendicontazione trimestrale nel 1979 si sono registrate riscossioni per 123,6 milioni e pagamenti per 108,2 milioni; il fondo cassa è passato da 362,5 a 378 milioni resi per gli esercizi 1978-1979. Le riscossioni nell'anno 1979 sono state pari a 24,2 miliardi e i pagamenti pari a 5,7 miliardi. Il fondo di cassa è passato da una consistenza di 6,7 miliardi al 1° gennaio 1979 ad una consistenza di 25,2 miliardi alla fine dell'esercizio 1979.

b) Gestione ex concessione SARA. — Sulle caratteristiche della gestione e sulla sua genesi si è già riferito nelle precedenti Relazioni.

Nel 1979 la gestione ha comportato riscossioni per 0,13 miliardi e pagamenti per 53,75 miliardi. Il fondo di cassa è passato da 90,28 miliardi al 1° gennaio ai 36,53 miliardi al 31 dicembre 1979. I pagamenti hanno riguardato solo per 14,2 miliardi la esecuzione dei lavori autostradali, per ben 26,1 miliardi oneri revisionali e per 7 miliardi interessi moratori.

Il mutuo contratto nel 1979 con il Crediop per un netto ricavo di 73 miliardi è stato versato nel corso dell'esercizio 1980.

Sono in corso accertamenti istruttori, da parte della Corte in ordine a taluni aspetti della gestione 1979, concernenti in particolare le nomine ed i compensi dei collaudatori.

c) Gestione per il soddisfacimento dei debiti indilazionabili degli enti autostradali a prevalente capitale pubblico e di consorzi per le autostrade siciliane (decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 813, convertito in legge 19 febbraio 1979, n. 51; legge 23 luglio 1980, n. 389). — Si è già descritto nelle precedenti Relazioni il meccanismo procedurale che caratterizza la gestione. Gli oneri posti a carico di tale gestione sono resi più ampi dall'articolo 4 della legge 23 luglio 1980, n. 389, come già detto nel paragrafo dedicato alle considerazioni generali.

Per l'esercizio 1979 la gestione ha registrato pagamenti per 72,5 miliardi; il fondo di cassa alla fine del 1979 era di 77,5 miliardi. I pagamenti, tutti in conto capitale avendo la legge addossato gli oneri correnti alla gestione ordinaria dell'ANAS, sono stati ripartiti fra le varie società autostradali.

La legge n. 389 valuta in 100 miliardi per il 1980 l'ulteriore onere gravante sulla gestione in oggetto.

Il disegno di legge governativo in materia di gestione fuori bilancio (Atto Senato n. 688) prevede la conferma delle ultime due gestioni sopra elencate (ex SARA; soddisfacimento debiti enti autostradali) e la abolizione delle contabilità speciali ex articolo 31 della legge n. 59 del 1961. Mentre si rinvia alle considerazioni svolte sul tema generale posto dal disegno di legge citato nel Capitolo IV della Parte I, Sezione II, si deve sottolineare come non appaia giustificata la continuazione delle gestioni fuori bilancio sopra citate.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE, BENI STRUMENTALI E ATTIVITÀ CONTRATTUALE.

A) Nessuna innovazione rilevante è intervenuta nella struttura organizzativa dell'Azienda; in particolare non è stato approvato il disegno di legge governativo volto a potenziare gli organici con speciale riguardo al personale tecnico (Atto Camera, n. 1150).

Questo provvedimento, pur non rispondendo alle esigenze di una riforma organizzativa, adeguata alle dimensioni dei compiti della Azienda, avrebbe potuto tuttavia colmare talune carenze, già poste in evidenza nelle passate Relazioni.

Il divario fra programmi e loro attuazione, più volte posto in rilievo, costituisce il risultato di una evidente inadeguatezza strutturale dell'apparato dell'ANAS.

Nell'ambito dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione condotti per iniziativa del Ministro per la funzione pubblica è stato predisposto uno schema di disegno di legge per la riforma delle aziende autonome.

Quanto in particolare all'ANAS è opportuno sottolineare come lo schema organizzativo debba tener conto dei compiti di progettazione, direzione lavori, esecuzione di lavori pubblici di grandi dimensioni; funzioni che tendono ad assumere caratteri tali da esigere, anche nell'Amministrazione che esercita il ruolo di stazione appaltante o di « concedente », moduli organizzativi, capacità manageriali e competenze tecniche di tipo imprenditoriale.

B) I contratti con il personale ex SARA (articolo 6, quinto comma, del decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19) sono rinnovabili annualmente fino al 31 dicembre 1982, data che coincide con quella prevista per la conclusione dei lavori (decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 661, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 32, articolo 3).

Ai sensi della legge per l'occupazione giovanile (legge 1° giugno 1977, n. 285) l'Azienda ha assunto 335 unità (contro alla previsione in sede di attuazione della citata legge n. 285 di 778 unità per l'ANAS). Sul corrispondente capitolo di spesa (n. 119) sono stati effettuati pagamenti pari circa 3 miliardi mentre i residui passivi ammontano a 4,2 miliardi a fine esercizio (erano 5,3 miliardi al 1° gennaio 1980).

Sono stati banditi (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 giugno 1980, n. 2230), i concorsi per l'immissione nei ruoli delle varie carriere dei giovani assunti sulla base della citata disciplina dell'occupazione giovanile. Com'è noto, a questi concorsi sono ammessi a partecipare anche i dipendenti delle amministrazioni statali appartenenti alla carriera immediatamente inferiore a quella per la quale è indetto il concorso.

Sono stati banditi 6 concorsi circoscrizionali (prima della sospensione disposta dalla legge 11 luglio 1980, n. 312) per 6 posti della carriera direttiva, 3 della carriera di concetto e 7 della carriera esecutiva.

Nel corso del 1980 sono stati portati a compimento 31 concorsi che hanno consentito di coprire 3 posti della carriera direttiva, 38 della carriera di concetto, 37 della carriera esecutiva, 120 della carriera ausiliaria, 56 dei ruoli degli operai.

I pagamenti complessivi per il personale (categoria I, personale in servizio e categoria II, personale in quiescenza), sono passati dai 111,1 miliardi del 1979 ai 141,5 del 1980, con un incremento del 27,4 per cento.

C) La spesa per l'acquisto di beni e servizi è passata, in termini di pagamenti, dai 109 miliardi del 1979 ai 142,9 miliardi del 1980 con un incremento del 31,1 per cento.

La spesa per l'acquisto di mezzi di trasporto (capitolo 501) ha comportato pagamenti per 1,7 miliardi, tutti in conto resti, segnando un lieve incremento sul 1979 (6).

(6) È in corso l'esame da parte della Corte degli acquisti di automezzi; risulta infatti mancante il decreto (richiesto dall'articolo 4 del regio decreto 3 aprile 1926, n. 746) che deve fissare il contingente entro cui contenere il numero complessivo degli automezzi.

In materia di acquisto di immobili è in corso l'esame, da parte della Corte, della legittimità dell'acquisto da parte dell'ANAS di un immobile da adibire ad uso di uffici compartimentali atteso che la legge (articolo 2, lettera *d*), della legge n. 59 del 1961) attribuisce all'Azienda il compito di curare l'acquisto dei soli beni mobili ed immobili destinati al servizio delle strade.

I pagamenti per il funzionamento e la gestione del centro elettronico per l'elaborazione dei dati aziendali sono state di 1 miliardo circa (con un lieve incremento sul 1979).

D) Le disfunzioni in materia contrattuale costituiscono, insieme alle carenze organizzative, una delle cause di fondo del grave ritardo nella attuazione dei programmi dell'Azienda.

Quanto alle modalità di affidamento dei lavori si registra, con riferimento ai contratti stipulati nel 1980, un attenuarsi del fenomeno della prevalenza del ricorso alla trattativa privata rispetto alla licitazione. Il peso relativo dei contratti conclusi a seguito di trattativa privata sul totale dei contratti conclusi che era pari (in termini di entità dell'importo finanziario) al 74,9 per cento nel 1979, è stato nel 1980 pari al 45,8 per cento. All'interno poi dei contratti conclusi a trattativa privata si è registrata una riduzione dell'importo finanziario dei contratti per i quali il ricorso alla trattativa privata è giustificato dalla norma dell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (si passa dai 330,3 miliardi del 1979 ai 119,3 miliardi del 1980) (7).

Anche l'attività contrattuale dell'ANAS (8) è caratterizzata dai fenomeni negativi del frequente ricorso a varianti e lavori supplenti e dell'elevata incidenza degli oneri per revisione prezzi.

In particolare sembra persistere - senza motivazioni adeguate - un atteggiamento dell'Amministrazione che, in sede di progettazione (nelle fasi procedurali che precedono il contratto) non compie approfondite verifiche dello stato dei terreni (« saggi sui terreni »), a causa del costo elevato delle indagini stesse. Ma l'esperienza rivela che proprio la necessità di accertamenti della reale natura del terreno costituisce una causa frequente del ricorso, in definitiva, per essere di molto superiore, in termini finanziari ed in termini di tempi di esecuzione, a quello delle indagini preliminari in sede di progettazione.

Una riduzione del fenomeno del ricorso alle perizie aggiuntive potrebbe derivare da una rigida applicazione dell'articolo 5, lettera *f*), della legge n. 584 del 1977 (che consente l'affidamento a trattativa privata allo stesso imprenditore che sta eseguendo l'opera principale di lavori complementari) adottando il criterio di non

(7) Si riporta, in chiusura del presente paragrafo, una tabella descrittiva dell'attività contrattuale dell'ANAS nel 1979.

(8) Per una trattazione più ampia del tema si vedano il Capitolo IV della Parte II, Sezione I, dedicato alla attività contrattuale nonché, per i lavori pubblici, il Capitolo XV della Parte II, Sezione II, sul Ministero dei lavori pubblici.

ricomprensere nelle perizie suppletive e di variante i lavori complementari. In materia sono in corso istruttorie della Corte.

Con decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1980, n. 423, è stato approvato il nuovo regolamento dei lavori in economia dell'ANAS. Possono essere affidati « in economia » alcuni tipi di lavori e forniture per la manutenzione e le riparazioni ordinarie e straordinarie (per quest'ultime in caso di urgenza o indifferibilità), alcuni tipi di lavori e forniture complementari a quelle realizzate con contratto di appalto e, infine, le indagini geognostiche ed i rilievi e operazioni urgenti che richiedono particolare specializzazione. Il limite di importo per l'affidamento in economia è di 500 milioni.

L'affidamento avviene mediante « gara ufficiosa », con pubblicità limitata all'albo dell'Amministrazione e del comune in cui sarà localizzata l'opera, e con le procedure di cui alla legge 2 febbraio 1973, n. 14.

Continua a manifestarsi, aggravato dagli effetti dell'inflazione, il fenomeno della elevata incidenza degli oneri per revisione prezzi. Sulla spesa del capitolo 505 (che assorbe una parte rilevante delle risorse per lavori pubblici), l'incidenza degli oneri revisionali è passata dal 57 per cento del 1979 al 64,5 del 1980.

In materia di collaudi si sono registrati considerevoli ritardi nell'affidamento degli incarichi relativi; il ritardo reca pregiudizio serio soprattutto nel campo dei lavori di manutenzione, per i quali il trascorrere di un eccessivo tratto di tempo finisce per non consentire un accurato accertamento dell'esecuzione.

E in corso d'esame alla Corte la questione concernente la legittimità dell'affidamento di incarichi di collaudatore, da parte della Azienda, a persone estranee all'Amministrazione.

4. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

A) L'attuazione del programma triennale (di cui agli articoli 41 e 42 della legge n. 843 del 1978), continua ad essere caratterizzata da un gravissimo ritardo. Si sono già forniti i risultati del tutto deludenti sia in termini di acquisizione delle entrate (contratti mutui per 25 miliardi a fronte di autorizzazioni di entrata, per i due esercizi 1979 e 1980, per 1.700 miliardi), sia in termini di spesa (sul capitolo 527, che raccoglie le disponibilità per il programma triennale, si sono avuti impegni effettivi, sulla competenza 1980, pari a 98,2 miliardi, impegni sul conto residui per 181,3 miliardi, pagamenti complessivi per 42,3 miliardi e si registrano a fine esercizio residui per 1.657,2 miliardi, che rappresentano quasi il doppio rispetto ai residui all'inizio del 1980).

Il programma triennale, elaborato dall'Azienda, è stato sottoposto all'esame delle competenti Commissioni permanenti delle due Camere e, poi, ad una consultazione delle singole Regioni (per una indicazione di priorità) a partire dal giugno 1979. Solo alla fine del

1980 (e quindi in quello che avrebbe dovuto essere l'anno mediano del programma) è stato possibile, secondo informazioni fornite dalla Relazione previsionale e programmatica per il 1981, « espletare le incombenze necessarie per l'appalto di una prima parte di tale importante mole di lavori ». Secondo informazioni fornite dall'Amministrazione i lavori aggiudicati e in corso d'esecuzione raggiungevano, al 30 settembre 1980, un importo di 100 miliardi, mentre gare in corso d'esecuzione sarebbero tali da raggiungere un importo di 1.173 miliardi. L'incidenza effettiva di questa attività amministrativa sui ritmi di spesa potrà essere verificata, ovviamente, solo in sede di esame del consuntivo 1981.

Fra i programmi di opere stradali previsti da leggi speciali si segnalano:

gli interventi per l'alluvione dell'autunno 1976 a Trapani e Agrigento (legge 12 febbraio 1977, n. 23) a fronte di una autorizzazione complessiva di 15 miliardi hanno dato luogo alla quasi integrale realizzazione in termini di pagamenti, con residui al 31 dicembre 1980, solo di 0,9 miliardi;

i lavori stradali nelle zone colpite dal terremoto del 1976 in Friuli (legge 8 agosto 1977, n. 546), per una autorizzazione di spesa di 62 miliardi, che ha alimentato i capitoli 520, 521 e 522, danno luogo, alla fine dell'esercizio 1980 a residui per 33,7 miliardi (dei quali 5,9 sono residui di stanziamento formatisi sulla competenza 1980); sempre in attuazione della legge per il terremoto del Friuli è da ricordare l'autorizzazione di spesa per 95 miliardi per la prosecuzione dei lavori di costruzione dell'autostrada Udine-Carnia-Tarvisio; alla fine del 1980 si registrano residui per 45 miliardi dovuti principalmente alla formazione sulla competenza 1980 di residui di stanziamento per 37 miliardi (cioè per un importo pari all'intera disponibilità di competenza nell'esercizio);

per l'attuazione degli adempimenti relativi al ponte sullo Stretto di Messina (leggi 28 marzo 1968, n. 384 e 17 dicembre 1971, n. 1158), sul cui grave ritardo si è riferito nella passata Relazione, è da registrare l'impegno di spesa per 100 milioni finalizzato allo acquisto da parte dell'ANAS di una partecipazione azionaria nella costituenda società « Stretto di Messina » di cui alla citata legge n. 1158 del 1971;

per il collegamento del traforo del Frejus alla rete stradale nazionale (legge 18 dicembre 1972, n. 878) solo nel marzo del 1980 l'Amministrazione ha stipulato i primi contratti di appalto. Si è fatto ricorso alla trattativa privata invocando la norma dell'articolo 5, comma primo, lettera *d*) della legge n. 584 del 1977 (eccezionale urgenza derivante ad avvenimenti imprevedibili dai soggetti appaltanti). Il ritardo ha condotto, inevitabilmente, ad una notevole lievitazione dei costi: a fronte di una previsione legislativa di 6 miliardi (ripartita fra gli esercizi dal 1973 al 1976) il progetto generale esecutivo approvato con decreto ministeriale 12 gennaio 1979, n. 13391, prevede una spesa di 23,2 miliardi.

Quasi integralmente attuato è il « piano di emergenza » finanziato per l'importo di 500 miliardi con la variazione al bilancio approvata con legge 23 dicembre 1978, n. 844 (su cui si è già riferito nella precedente Relazione).

B) In sede di considerazioni generali - riallacciandosi alle valutazioni già prospettate nella passata Relazione - si è posto in rilievo il crescente impegno finanziario dell'ANAS nei confronti delle società ed Enti autostradali (cui si affianca il parallelo estendersi degli oneri del Tesoro attraverso il Fondo centrale di garanzia).

Gli oneri che hanno gravato sul 1980 per trasferimenti a società ed Enti autostradali (categoria X, detratti i capitoli 584 e 585) sono pari ad un importo di 426,1 miliardi (impegni complessivi). In particolare, gli impegni per le società ed enti autostradali di cui al capitolo 587 (derivanti dalla legge 23 luglio 1980, n. 389 e cui corrisponde l'entrata sul capitolo 546 a carico del Tesoro), sono stati pari a 155 miliardi, con pagamenti effettuati per 55,1 miliardi. La spesa a carico dell'ANAS nei confronti della gestione fuori bilancio ex SARA è stata, nel 1980, pari a 146 miliardi in termini di impegni e a 73 miliardi in termini di pagamenti.

Una compiuta valutazione degli oneri gravanti sull'ANAS nei confronti delle società concessionarie di autostrade esige una integrazione dell'analisi di bilancio con le risultanze dei rendiconti delle due gestioni fuori bilancio operanti nel settore presso l'Azienda stessa esposti nel precedente paragrafo 2.

C) In attuazione dell'articolo 29 della legge n. 146 del 1980 (legge finanziaria 1980) il CIPE ha approvato con delibera dell'8 agosto 1980 una ripartizione del finanziamento autorizzato dalla legge stessa (pari a 1.500 miliardi) destinando al programma di viabilità stradale nel Mezzogiorno affidato all'ANAS (a completamento e integrazione di precedenti programmi della Cassa per il Mezzogiorno) 998 miliardi.

In seguito l'ANAS, d'intesa con gli uffici del Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ha elaborato un programma di interventi che distingue: 693 miliardi per il completamento dei tronchi stradali iniziati, dei relativi collegamenti e l'attrezzatura degli stesi: 305 miliardi per il completamento funzionale e l'adeguamento di tronchi di strada già realizzati.

A.N.A.S. — ATTIVITÀ CONTRATTUALE NEL 1980

(in miliardi di lire)

Licitazioni private:

per lavori stradali	n. 181 (a)	per complessive L. 388,2	media ribassi 6,9%
per altri lavori	» 1	» »	» 0,1
per fornitura massa vestiario	» 7	» »	» 1,1
		<hr/>	<hr/>
Totale licitazioni priv. n. 189			389,4

Contratti stipulati:

a) a seguito di licitazione privata:

per lavori stradali	n. 116	per complessive L. 186,3
per altri lavori	» 2	» » » 0,1
per fornitura massa vestiario	» 8	» » » 1,2

b) a seguito di appalto concorso:

per fornitura apparecchi autoveicoli	» 1	» » » 0,2
	» 1	» » » 0,1

c) a seguito di trattativa privata per lavori stradali:

ai sensi dell'articolo 41 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 e dell'articolo 5 della legge 8 agosto 1977, n. 584	» 22	» » » 39,9
ai sensi dell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1	» 25	» » » 119,3

	<hr/>	<hr/>
Totale contratti stipulati n. 175		347,1

Atti aggiuntivi stipulati	» 156	» » » 52,3
Convenzioni stipulate	» 3	
Convenzioni aggiuntive stipulate	» 1	

(a) Delle 189 licitazioni esperite, n. 11 - per complessivi 12,2 miliardi - sono andate deserte e n. 3 - per l'importo di 14 miliardi - non hanno avuto alcun effetto.

CAPITOLO XVII

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) — *Considerazioni generali.* — La produzione legislativa, rilevante anche sotto il profilo quantitativo (1), che caratterizza, ormai con cadenza annuale, l'area delle competenze ministeriali, se è indicativa dell'accentuazione del ruolo del dicastero nell'ambito dell'economia e del lavoro, pone da tempo l'Amministrazione di fronte a complesse incombenze operative, ma anche di indirizzo e di coordi-

(1) Per il 1980 si ricordano, tra i molti provvedimenti interessanti il settore, la legge 29 febbraio 1980, n. 33, che ha convertito il decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, recante norme in materia di sgravi contributivi e di occupazione giovanile; la legge 27 marzo 1980, n. 112, concernente la disciplina degli enti di patronato ed assistenza sociale; il decreto-legge 21 giugno 1980, n. 268, convertito nella legge 13 agosto 1980, n. 444, riguardante la regolarizzazione delle posizioni debitorie nei confronti dell'INPS; la legge 14 luglio 1980, n. 314, recante aumenti della misura degli assegni familiari; la legge 13 agosto 1980, n. 427, contenente modifiche alla disciplina dell'integrazione salariale; il decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1980, n. 538, recante l'adeguamento dei contributi sociali degli artigiani, commercianti, coltivatori diretti e liberi professionisti; la legge 20 settembre 1980, n. 576, recante la riforma del sistema previdenziale forense; il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 619, concernente l'istituzione dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro; la legge 28 novembre 1980, n. 783, recante interventi straordinari in favore delle gestioni malattie degli enti mutualistici; la legge 30 dicembre 1980, n. 895, recante misure urgenti in materia previdenziale e pensionistica.

Vanno ricordati, inoltre, tra gli atti della CEE, la risoluzione del Consiglio del 15 gennaio 1980 volta a migliorare la preparazione dei giovani al lavoro e a facilitare il passaggio dagli studi alla vita attiva; la direttiva n. 80/836 del Consiglio, concernente la tutela contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti; la decisione n. 80/932 della Commissione relativa al regime di fiscalizzazione parziale dei contributi in materia di assicurazione malattie; la direttiva n. 80/987 del Consiglio concernente il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati comunitari in materia di tutela del rapporto di lavoro.

namento, per le quali, come più volte segnalato anche dalla Corte (2), essa appare inadeguata nei suoi connotati organizzativi. Carenze e squilibri, poi, sono accentuati dalla pressione costante di fattori esterni collegati alla grave crisi congiunturale che investe soprattutto il settore del lavoro e della previdenza, mentre la scarsa duttilità dell'apparato - del resto comune ad altre Amministrazioni - ha reso irrilevanti gli effetti che positivamente sarebbero potuti derivare dalla sottrazione, dall'ambito del Ministero, di ampie competenze operative nel campo dell'assistenza sanitaria ed in quello della formazione e dell'orientamento professionale (3).

Nuovi organismi di non trascurabile portata innovativa sono stati, è vero, costituiti in tempi relativamente recenti per l'assolvimento di importanti funzioni in materia di politica attiva dell'impiego (4); ma essi non sembrano ancora essersi avviati a regime, prevalentemente per la mancanza di idoneo supporto da parte dei servizi ministeriali, centrali e periferici, cui dovrebbe spettare oltretutto una essenziale funzione di fonte conoscitiva.

La stessa Amministrazione, del resto, in sedi qualificate (5), riconosce le carenze strutturali esistenti e ne auspica il superamento per la proficua attivazione delle importanti funzioni istituzionali.

L'esigenza, altre volte sottolineata dalla Corte, di un adeguamento e di una migliore qualificazione del personale, anche sotto il profilo di una conveniente diversificazione delle tipologie professionali, che ponga in grado le strutture di soddisfare le istanze di una moderna gestione della politica sociale, risulta, invero, avvertita da tempo, e ancor più di recente, nelle competenti sedi ove sono già avviate iniziative di studio per la revisione delle strutture e delle procedure (6).

Ma l'adeguatezza di una riforma, pur potendo essere favorita da un incremento del personale - cui, del resto, in parte potrà provvedersi attraverso i meccanismi dell'occupazione giovanile - e dalla graduale elevazione della professionalità nei vari comparti istituzionali, non potrà non essere condizionata dal grado di realizzazione di un complesso articolato di interventi, di ordine strumentale

(2) Vedasi da ultimo la Relazione sull'esercizio finanziario 1979, Parte II, Capitolo XVII, pag. 321 e seguenti.

(3) Anche le competenze ministeriali in materia di infortuni sul lavoro si sono ridotte per effetto della legge 23 dicembre 1978, n. 833, sul servizio sanitario nazionale; ma, non essendo ancora completato il processo di trasferimento a taluni organi ed enti previsto da detta legge (la costituzione dell'Istituto superiore per la sicurezza del lavoro è avvenuta con decreto presidenziale n. 619 del 1980, ma tale organismo non è tuttora dotato delle necessarie strutture), continuano ad operare nel settore gli organi centrali e periferici del Ministero.

(4) La Commissione centrale e le Commissioni regionali per l'impiego, istituite dalla legge n. 675 del 1977 integrata dal decreto-legge n. 351 del 1978.

(5) Vedasi, tra l'altro, le note preliminari agli stati di previsione ministeriali per gli esercizi 1980 e 1981.

(6) Vedasi quanto più oltre accennato in proposito nel paragrafo 3 relativo all'organizzazione dei servizi anche in relazione ad una proposta di scorporo del settore previdenziale dall'area ministeriale.

più ampio, che tendano a risolvere i principali nodi del settore. Questi sono individuabili nel sistema del collocamento e della mobilità della manodopera, per il quale ripetute istanze di revisione finora non hanno ancora trovato riscontro neppure nelle proposte forme sperimentali (7), nel sistema previdenziale in crisi, nei confronti del quale la vigilanza ministeriale non può esplicarsi con la dovuta efficienza e, più in generale, nel fitto proliferare della legislazione sociale che, tra l'altro, rischia di compromettere le esigenze di saldatura, ormai crescenti, con l'area comunitaria.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — Le complesse problematiche dei settori di competenza del Ministero, in parte connesse alle persistenti difficoltà del momento congiunturale, trovano indirette conferme, per il 1980, negli aspetti finanziari della gestione che pongono in evidenza:

1) un divario più ampio del consueto tra le previsioni di spese iniziali di competenza e quelle definitive (rispettivamente, 4.565,6 e 9.862,8 miliardi);

2) un forte incremento della spesa sia in termini di previsione che di impegni;

3) la formazione di residui passivi di cospicua entità;

4) una scarsa aderenza alle previsioni di cassa nei settori dei trasferimenti correnti.

Divario tra previsioni iniziali e definitive.

Si tratta di una nota consueta e in varia misura sempre ricorrente nell'ambito della gestione ministeriale, connessa generalmente alle tipologie di intervento nel settore previdenziale. Nel 1980 il dato ha comunque assunto dimensioni più ampie del solito: 5,297,2 miliardi, pari al 53,7 per cento di aumento sullo stanziamento iniziale.

I nuovi stanziamenti di maggior rilievo quantitativo hanno riguardato rimborsi all'INPS per sgravi contributivi ed interventi a favore delle gestioni previdenziali e, in parte, hanno comportato

(7) E, comunque, in corso di approvazione al Parlamento il disegno di legge n. 760 concernente l'effettuazione di esperimenti in materia di avviamento al lavoro. Secondo tale provvedimento, di cui da tempo è attesa l'emanazione (venne presentato alla Camera dei deputati nell'ottobre 1979), in alcuni comprensori, da delimitare in ambito provinciale, dovrebbero essere istituite commissioni composte da un rappresentante della Regione e da sei rappresentanti delle categorie interessate designate dai sindacati più rappresentativi, che, nel quadro degli indirizzi di programmazione generale e regionale e delle direttive ministeriali, dovranno provvedere ad una complessa serie di funzioni in tema di collocamento e di mobilità. Il provvedimento, composto, all'atto della presentazione, di soli dieci articoli, ha subito numerose modifiche ed aggiunte ampliando notevolmente la sfera di intervento tanto da caratterizzarsi come una vera e propria riforma del collocamento.

l'istituzione di nuovi capitoli (8) della rubrica 6 (previdenza ed assistenza).

Notevole è stato il numero dei capitoli (oltre 50) interessati dalle variazioni e così pure quello dei capitoli originariamente « per memoria » (oltre 20), sui quali, nel corso dell'esercizio, sono stati effettuati stanziamenti.

Incremento delle spese ministeriali.

Sugli stanziamenti definitivi, pari, come si è detto, a 9.862,8 miliardi (6.510,1 nel 1979), gli impegni assunti sono ammontati a 9.846 miliardi, con un aumento, quindi, rispetto all'esercizio precedente, del 53,5 per cento. Tale aumento è da ascrivere in prevalenza all'incidenza dei massicci trasferimenti nel settore previdenziale (da soli, oltre il 96 per cento di tutto l'onere ministeriale) che hanno registrato un incremento del 57 per cento circa rispetto al 1979. Gli oneri per il personale in attività di servizio, anche in relazione alla diminuita consistenza numerica delle unità addette ai servizi ministeriali, sono diminuiti, invece, del 4,2 per cento. Incremento notevole hanno subito (+64,6 per cento) gli oneri per i trattamenti provvisori di pensione (categoria III sul titolo I). Significativa, infine, di una ridotta attività di provvista di beni e servizi è la diminuzione che si è verificata per gli oneri della categoria IV, assommata a 17,3 miliardi (— 9 per cento). La spesa in conto capitale (95,4 miliardi) ha registrato una diminuzione del 21,7 per cento da riferire essenzialmente alla cessazione dell'onere di trasferimento a favore del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.

Formazione dei residui.

La relativa limitatezza dei pagamenti (4.581,5 miliardi) sulla competenza, in buona parte dovuta all'intervento di nuovi stanziamenti ad esercizio inoltrato, ha dato luogo alla formazione di una cospicua massa di residui, pari a 5.264,5 miliardi. Di un certo rilievo è stato invece il tasso di smaltimento dei residui degli anni precedenti che, per effetto delle erogazioni in corso di esercizio, si sono ridotti a 237,9 miliardi.

(8) Si ricordano tra gli altri, il capitolo 3612 (rimborso all'INPS per lo sgravio di oneri sociali a favore di imprese del Mezzogiorno) con uno stanziamento di oltre 64 miliardi; il capitolo 3614 (sgravi contributivi ai sensi dell'articolo 22 del decreto-legge n. 663 del 1979 convertito nella legge n. 33 del 1980) con uno stanziamento di 22.035,6 miliardi; il capitolo 3615 (contributo straordinario al Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti) con uno stanziamento di 817 miliardi; il capitolo 3616 (contributo straordinario alla gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni), con uno stanziamento di 226 miliardi; il capitolo 3620 (sgravi contributivi ai sensi dell'articolo 1, primo comma, della legge 28 novembre 1980, n. 782) con uno stanziamento di 1.040 miliardi.

Dall'unità tavola emerge l'incidenza dei pagamenti sulle disponibilità di competenza negli esercizi dal 1975 al 1980.

Il carattere incostante delle percentuali delle erogazioni nel primo esercizio, che va da un massimo del 94,05 per cento del 1978 al minimo del 46,45 per cento del 1980, è da ritenere collegato sia al momento in cui, in ciascun esercizio, sono state stanziato le somme da erogare agli enti previdenziali, sia alla variabilità dei tempi tecnici necessari per portare a compimento i trasferimenti e, in particolare, quelli « a rimborso », che richiedono accertamenti e verifiche talvolta complessi.

Previsioni di cassa.

Lo scostamento dalle previsioni di cassa, che assommavano a 10.097,4 miliardi, è stato di una certa consistenza; le erogazioni complessive, infatti, sono state pari al 65,7 per cento delle autorizzazioni finali; il dato è, tuttavia, da riferire in prevalenza al fattore, già ricordato, dell'iscrizione in bilancio, ad esercizio già avanzato, dei fondi concernenti il settore previdenziale.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Delle dieci gestioni fuori bilancio operanti presso il Ministero del lavoro, una delle quali (il Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori) in fase di liquidazione dopo la sua soppressione avvenuta nel 1978, la Corte si è diffusamente occupata nelle sue ultime Relazioni, non soltanto per gli aspetti finanziari e giuridici che ne caratterizzano l'attività e per l'importanza che talune di esse, di più recente costituzione, rivestono nel campo dell'occupazione della manodopera e dei rapporti comunitari, ma anche per il peso non trascurabile che tali organismi — dotati di fondi amministrati fuori dei normali flussi del bilancio statale — hanno sulle strutture del Ministero di cui, esclusivamente, si avvalgono.

Rinviando a quanto, per tale aspetto, verrà considerato nel paragrafo sull'organizzazione dei servizi, si procede, quindi, ad una rassegna dello stato delle gestioni predette, con particolare riguardo ai profili emergenti dall'esercizio del controllo sui conti consuntivi delle medesime.

Fondo per la mobilità della manodopera.

Sorto, con la legge 12 agosto 1977, n. 675 (articolo 28), per far fronte alle esigenze di assistenza e di nuova sistemazione dei lavoratori migranti all'interno dello Stato ed all'estero, al Fondo sono stati successivamente attribuiti compiti di finanziamento delle attività di formazione professionale per effetto della legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845 (articolo 22, secondo comma).

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamen- to di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale					
1975	2.174.692	60,55	37,41	0,38	0,00
1976	2.943.226	—	96,53	2,06	0,45
1977	6.556.186	—	—	54,74	42,36
1978	6.073.747	—	—	—	94,05
1979	6.510.081	—	—	—	—
1980	9.867.788	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	2.149.807	60,77	37,77	0,39	0,00
1976	2.916.341	—	96,67	1,91	0,46
1977	6.533.801	—	—	54,62	42,50
1978	6.035.362	—	—	—	94,31
1979	6.388.183	—	—	—	—
1980	9.767.368	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	24.985	93,97	6,03	0,00	0,00
1976	26.885	—	81,40	18,60	0,00
1977	22.385	—	—	91,07	1,35
1978	38.385	—	—	—	53,11
1979	121.898	—	—	—	—
1980	95.420	—	—	—	—

La voce « economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

SOCIALE — ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1980

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,00	0,00	2.138.577	98,34	1.530	0,07	34.585	1,59
0,00	0,00	2.914.906	99,04	1.421	0,05	26.900	0,91
0,31	0,01	8.387.264	97,42	146.918	2,24	22.004	0,34
1,26	0,12	5.796.342	95,43	242.001	3,98	35.403	0,58
63,85	21,50	6.287.320	95,25	209.171	3,21	93.590	1,44
—	46,45	4.581.489	46,45	5.266.967	53,40	14.332	0,15
0,00	0,00	2.113.692	98,82	1.530	0,07	34.585	1,61
0,00	0,00	2.888.021	99,03	1.421	0,05	26.900	0,92
0,31	0,00	6.365.879	97,42	145.918	2,23	22.004	0,34
1,14	0,12	5.767.723	95,57	232.235	3,85	35.403	0,59
63,35	21,97	8.089.112	95,32	205.488	3,22	93.584	1,46
—	46,03	4.496.353	46,03	5.256.683	53,82	14.332	0,15
0,00	0,00	24.885	100,00	0	0,00	0	0,00
0,00	0,00	26.885	100,00	0	0,00	0	0,00
0,88	2,24	21.385	95,53	1.000	4,47	0	0,00
20,84	0,60	28.619	74,56	9.766	25,44	0	0,00
90,40	6,58	118.208	96,97	3.684	3,02	6	0,00
—	89,22	85.136	89,72	10.284	10,78	0	0,01

La disciplina dell'amministrazione del Fondo in forma di gestione fuori bilancio è stata stabilita con relativa sollecitudine (decreto ministeriale del 15 febbraio 1979), ma l'intrinseca complessità delle procedure dettate per la determinazione ed assegnazione delle dotazioni annuali - da effettuare con decreto interministeriale - ha consentito il varo del bilancio di previsione per l'esercizio 1979 soltanto al termine dell'anno finanziario (decreto ministeriale 30 novembre 1979). Da notare che una delle voci più significative della previsione di entrata, quella relativa al contributo a carico del bilancio dello Stato, pari a 4,9 miliardi, è stata iscritta senza che ancora, nella sede legislativa, fosse stato approvato il secondo provvedimento di variazione per il bilancio 1979 - intervenuto nel febbraio 1980 - che la riguardava.

L'attività del Fondo articolata in varie direzioni in funzione, come si è detto, delle esigenze della mobilità dei lavoratori e della loro formazione professionale (9), non ha mostrato, nella prima fase operativa, segni di dinamicità. Ciò si rileva dal primo rendiconto approvato con decreto ministeriale 12 maggio 1980 pervenuto alla Corte, a norma della legge n. 1041 del 1971, nel marzo del corrente anno 1981, dal quale emergono entrate, solo accertate, per 19,2 miliardi ed impegni per 18,1 miliardi, senza alcuna erogazione. La maggior parte della spesa impegnata ha riguardato (per 12,3 miliardi), il rimborso alla Cassa integrazione guadagni per gli operai dell'industria del contributo addizionale previsto dall'articolo 12, punto 2 della legge 20 maggio 1975, n. 164, mentre soltanto 2,2 miliardi (pari alla previsione), sono stati impegnati per le spese di istituzione e finanziamento di iniziative di formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero e 1,5 miliardi per attività di studio e di ricerca.

L'avanzo di amministrazione è stato pari a poco oltre un miliardo; tale importo quasi integralmente doveva essere destinato alle indennità di sistemazione e rimborso delle spese di trasporto e viaggio per i lavoratori in mobilità; per tali indennità è mancata la deliberazione del competente organo interministeriale (CIPI).

FONDO PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI ENTI DI PATRONATO E DI ASSISTENZA SOCIALE.

Le nuove norme sulla disciplina degli enti di patronato introdotte dalla legge 27 marzo 1980, n. 113, come già anticipato nella precedente Relazione, hanno più o meno direttamente investito anche

(9) In sintesi, le disponibilità finanziarie sono intese alla erogazione di provvidenze ai lavoratori secondo quanto prescrive l'articolo 27 della legge n. 675, ai rimborsi a favore dell'INPS (cassa integrazione guadagni), ai sensi dell'articolo 21 della legge citata, al finanziamento delle attività di formazione professionale a norma dell'articolo 18 della legge n. 845 del 1978 nonché al funzionamento della commissione centrale per l'impiego e delle commissioni regionali per la mobilità.

la gestione del Fondo, avendo interessato la natura giuridica degli Enti, il sistema di finanziamento degli stessi ed i poteri di vigilanza del Ministero.

A distanza di oltre un anno dalla sua entrata in vigore la nuova disciplina del settore — di cui la Corte più volte nelle sue Relazioni annuali ha posto in evidenza i non pochi inconvenienti collegati al macchinoso ed incongruo modulo di finanziamento — sembra ancora segnare il passo.

Quanto al primo dei rilevati aspetti (natura degli Enti) la legge, com'è noto, ha inteso riconoscere personalità giuridica di diritto privato ai patronati fin dalla loro origine, con una interpretazione autentica delle norme originarie che ne autorizzarono la istituzione (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804). Peraltro, la difficoltà di attribuire valore di interpretazione autentica a norme posteriori di oltre trenta anni a quelle da interpretare, ha già indotto la Corte di cassazione (Sezioni unite 1° ottobre 1980, n. 5330) a dichiarare che la privatizzazione degli istituti è operante solo per l'avvenire.

In ordine all'aspetto del finanziamento degli Enti, la nuova normativa, nell'intento di razionalizzare il sistema previdenziale affidato a circolari ministeriali, ha previsto un decreto interministeriale (articolo 3) per la determinazione dei criteri di corresponsione dei contributi e per la documentazione dell'attività svolta.

Senonché tale provvedimento non risulta ancora adottato malgrado l'ampio superamento del termine di tre mesi previsto dalla legge per la sua emanazione; il che ha determinato sostanzialmente, finora, la pratica inoperatività della nuova normativa. Va altresì ricordato che la legge (articolo 2) ha previsto un'attività ricognitiva del Ministero sugli istituti esistenti, preceduta dall'adozione di un provvedimento, nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, avente lo scopo di determinare i criteri « concreti e puntuali », per la valutazione dei requisiti per l'esercizio di attività di assistenza sociale. L'atto ricognitivo è mancato (per esso era previsto un termine di sei mesi) per assenza del provvedimento presupposto (da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge) (10).

(10) Attualmente gli enti di patronato sono ventitrè di cui soltanto due (le Associazioni cristiane lavoratori italiani, ACLI, e l'Istituto nazionale confederale di assistenza, INCA) creati nel 1947 subito dopo l'emanazione del decreto autorizzativo del Capo dello Stato n. 804. La maggior parte di essi sono sorti negli anni 1971 e 1972 (Associazione cristiana artigiani, ACAI, Associazione nazionale lavoratori anziani, ANLA; Confederazione libere associazioni artigiane italiane, CLAI; Ente assistenza sociale artigiani, EASA; Ente nazionale confederale lavoratori, ENCAL; Ente nazionale per l'assistenza coltivatori, ENPAC; Ente di patronato e assistenza sociale artigiani, EPASA; Federazione nazionale clero italiano, FACI; Istituto nazionale assistenza lavoratori, INAL; Istituto nazionale assistenza e patronato artigiani, INAPA; Istituto nazionale per l'assistenza ai lavoratori, INPAL; Istituto di patronato lavoratori agricoli subordinati, IPLAS; Servizio italiano di assistenza sociale, SIAS).

I ritardi ora rimarcati sono così venuti ad incidere, necessariamente, sul terzo aspetto innovativo della legge, quello concernente i poteri ministeriali di vigilanza. Tali poteri sono stati circoscritti (articolo 4) in funzione delle attività in base alla quali sono ripartiti i fondi a favore degli enti; si riferiscono, coè, ad un parametro che si identifica con quello di erogazione dei finanziamenti. È certamente questo uno degli aspetti più qualificanti e più delicati della nuova disciplina, che dovrebbe consentire una più efficace verifica della congruità delle assegnazioni e rispondere, almeno in parte, alle valutazioni critiche che più volte la Corte ha mosso sul meccanismo di finanziamento e sulla tendenza, da più parti segnalata, di taluni enti ad avviare procedure amministrative e contenziose di non sempre sicura fondatezza per l'acquisizione di maggiori entrate. Non v'è dubbio, però, che l'efficacia dei nuovi sistemi di finanziamento e di vigilanza non potrà che essere subordinata alla capacità delle strutture ministeriali di acquisire gli elementi cognitivi sulla mole dell'attività degli enti e sulla loro effettiva funzione assistenziale.

I dati che emergono dall'ultimo rendiconto pervenuto alla Corte relativo all'esercizio 1979, ancora in corso di esame, sono i seguenti:

	miliardi
Entrate	86,9
Uscite	78,9
Giacenza di cassa	78,9

Come è possibile rilevare, anche per l'esercizio 1979 si è evidenziata una cospicua giacenza di cassa, che è da ricollegare, come più volte segnalato, non tanto ad uno squilibrio tra il volume delle entrate e quello delle uscite, quanto ad una maggiore velocità di affluenza delle somme introitate dal Fondo rispetto alle erogazioni.

A tale inconveniente, cui non sembra aver arrecato sostanziale giovamento il correttivo disposto dall'Amministrazione con la corresponsione di anticipi agli enti, dovrebbe poter ovviare in buona parte l'attuazione degli emanandi criteri di ripartizione intesi anche a favorire una maggiore speditezza delle erogazioni.

FONDO PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI DI PATRONATO ED ASSISTENZA SOCIALE OPERANTI NEL TERRITORIO DI TRIESTE.

Tale Fondo, come più volte ricordato dalla Corte, fu costituito con ordinanza del Governo militare alleato per consentire l'assistenza sociale da parte dei patronati anche nel territorio di Trieste allora retto da ordinamenti particolari. Esso presenta le stesse connotazioni di finalità, strutture e mezzi finanziari di gestione dell'analogo Fondo di carattere nazionale. Dell'opportunità, più volte segnalata, di ricondurre la gestione nell'ambito di quella generale non è stato

tenuto conto in sede di predisposizione del disegno di legge (Atto Senato n. 688) presentato alle Camere per la individuazione e la eventuale conferma delle gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito della pubblica amministrazione; comunque va ribadito che manca qualsiasi ragione di una sopravvivenza autonoma della gestione, in particolar modo dopo l'intervenuta ratifica del Trattato di Osimo.

Il rendiconto per l'esercizio 1979, che al pari di quello precedente è ancora in corso di istruttoria presso la Corte, presenta i dati che seguono:

	milioni
Entrate	874
Uscite	362
Giacenza di cassa al 13 dicembre 1979 . . .	513

FONDO SPECIALE INFORTUNI.

Per tale Fondo, caratteristica di segno negativo, più volte dalla Corte fatta rimarcare, è la protratta inutilizzazione delle notevoli somme affluite (11), per le finalità istituzionali (12), che ha determinato il prodursi nel tempo di notevoli giacenze di cassa. Come risulta dal prospetto più oltre riportato le disponibilità finanziarie hanno raggiunto nel 1979 i 5,7 miliardi (ma già nel 1972 superavano i 3,3 miliardi). È appena il caso di rilevare come la massa di disponibilità finanziarie non utilizzate sia finora rimasta esposta agli effetti erosivi dell'inflazione e come, in definitiva, se ne sia sensibilmente ridotta la potenziale efficacia in termini di futuri interventi.

Sulle cause di tale situazione altre volte la Corte si è soffermata. Esse vanno individuate non solo in una intrinseca incapacità

(11) L'unica fonte di entrata, com'è noto, è costituita dai proventi delle contravvenzioni in materia antinfortunistica. Come si rileva dal prospetto riportato nel testo l'importo annuale di tali proventi da molti anni si mantiene pressoché costante con una media approssimativa di circa 350 milioni; il fenomeno è collegato evidentemente alla stabilità degli importi delle ammende rimasti immutati nel tempo.

(12) Il Fondo si articola in due gestioni. La principale, disciplinata dall'articolo 9 della legge 5 maggio 1976, n. 248, è destinata: all'erogazione di contributi per il finanziamento di uno speciale assegno dell'INAIL a favore dei superstiti dei grandi invalidi del lavoro deceduti per cause estranee all'infortunio e alla malattia professionale; alle sovvenzioni ed istituzioni aventi per scopo il mantenimento e l'educazione di orfani di soggetti deceduti sul lavoro e l'assistenza in genere agli infortunati; infine ad erogare contributi per lo sviluppo e il perfezionamento degli studi delle discipline infortunistiche o di medicina legale. La gestione speciale prevede la possibilità del rimborso all'INAIL delle spese sostenute per la cura dei lavoratori affetti da silicosi ed asbestosi (articolo 177, lettera e), del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965) e quella del rimborso sempre all'INAIL delle spese per prestazioni dovute ai cittadini italiani per silicosi contratta in Belgio nelle miniere di carbone (articolo 5 della legge 27 luglio 1962. n. 1115).

della struttura a perseguire gli scopi per cui fu istituita, ma anche, e prevalentemente, nella ristrettezza dell'ambito di operatività - pur ampliato nel corso degli ultimi anni - e nella complessità delle procedure di verifica presso l'INAIL del fondamento delle richieste di rimborso. Talune forme di intervento, comunque, come quelle relative alle sovvenzioni ad istituzioni per il mantenimento e l'educazione degli orfani degli invalidi del lavoro e quelle concernenti i contributi per gli studi sugli infortuni, non si sono realizzate per mancanza di richieste da parte di possibili beneficiari; il che può riconnettersi ad una insoddisfacente pubblicizzazione da parte dell'Amministrazione, tenuto conto che non è ipotizzabile l'inesistenza di assistibili e di soggetti disposti ad essere sovvenzionati per svolgere attività di ricerca nel campo infortunistico.

Come già anticipato nella precedente Relazione, soltanto nel corso dell'esercizio 1980 - per il quale non è stato ancora presentato il prescritto rendiconto - il Fondo ha erogato all'INAIL, anche a seguito di reiterati interventi sollecitatori della Corte tendenti a rimuovere la situazione di stallo in cui versava da tempo la gestione, un contributo di 400 milioni in relazione a somme di pari entità pagate in favore di orfani di grandi invalidi del lavoro. Sempre nel 1980 risulta in corso di istruttoria una richiesta di sovvenzione per uno studio sulle malattie professionali avanzata da un Consorzio intercomunale.

Per quanto riguarda l'attività della Sezione speciale del Fondo (13), la Corte ha accertato che le somme ad essa attribuite sulle disponibilità complessive risultano di gran lunga inferiori alle richieste (14), sì che è stato provveduto soltanto all'erogazione di sussidi straordinari diretti - ammessi come attività accessoria - compatibili, per la loro esiguità, con le risorse della Sezione.

Le notazioni che precedono, del resto in parte reiterative di precedenti, sembrano in ogni caso sufficienti per una riconsiderazione della funzione dell'intera struttura e, in definitiva, dell'opportunità di mantenerla in vita (15), tenuto conto, non solo della scarsa rispondenza alle finalità istituzionali finora da essa dimostrata, quanto anche della necessità di ricondurre le attività che le competono nel quadro generale della organizzazione amministrativa dei settori dell'assistenza e degli infortuni sul lavoro quale risulta dai più recenti indirizzi normativi (16).

(13) Cfr. nota precedente.

(14) A seguito di rilievo istruttorio della Corte, l'Amministrazione ha riferito, di recente, di disporre per tale Sezione di una somma di poco inferiore a 3 milioni mentre i rimborsi richiesti assommerebbero a quasi 4 miliardi.

(15) L'occasione per una valutazione di tale opportunità potrebbe essere costituita dall'esame del provvedimento in corso di approvazione alle Camere circa le gestioni fuori bilancio da adottare ex articolo 33 della legge n. 468 del 1978.

(16) Orientamento contrario è stato seguito nella predisposizione di uno schema di disegno di legge inoltrato dal Ministero alla Presidenza del Consiglio nel dicembre 1980, tendente all'ampliamento dei poteri di intervento del Fondo.

FONDO SPECIALE INFORTUNI
(in milioni di lire)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Entrate	377,4	396,3	362,4	312,3	375,5	314,4	330,3	318,1
Uscite	2,0	2,9	—	—	—	13,4	—	—
Giacenza di cassa fine esercizio	3.306,5	3.699,9	4.062,3	4.374,6	4.750,1	5.051,1	5.381,4	5.704,7

FONDO PER LE PROVVIDENZE AI LAVORATORI LICENZIATI DALLE MINIERE
DI ZOLFO.

L'abbandono della politica comunitaria di intervento a favore delle miniere di zolfo, verificatosi nel corso degli ultimi anni, è alla base dell'attuale inoperatività del Fondo, risultante dalla mancanza di movimenti finanziari, che emerge dagli ultimi due rendiconti pervenuti alla Corte per gli esercizi 1978 e 1979 (17). A parte tali considerazioni, che sembrano suggerire l'opportunità di sopprimere tale gestione, è comunque da rilevare che nel corso della sua attività il Fondo è stato sempre caratterizzato da una costante elevatezza della giacenza di cassa. Nell'ultimo dei rendiconti (esercizio 1977) che recano movimenti finanziari, tale dato ha raggiunto i 477 milioni a fronte di entrate per 7,9 milioni e uscite per 7,4 milioni.

Va poi segnalato che la Sezione del controllo della Corte non ha dichiarato regolari i rendiconti per gli esercizi dal 1975 al 1977 con le stesse motivazioni (non conformità alla legge n. 231 del 1968 del sistema amministrativo, finanziario e contabile adottato dal Fondo), che avevano determinato analoga pronuncia sui precedenti rendiconti (Sezione del controllo n. 781 del 1977). La constatazione che per tutto il periodo della sua effettiva operatività la gestione è risultata irregolare, ha indotto a segnalare il fatto alla Procura generale della Corte per le eventuali iniziative di competenza.

FONDO PER LE PROVVIDENZE A FAVORE DEI LAVORATORI LICENZIATI O SO-
SPESI DA AZIENDE CARBOSIDERURGICHE.

Per tale Fondo, come il precedente istituito con finalità assistenziali a favore di lavoratori (18), è mancato nel corso degli ultimi

(17) Com'è noto la CEE nel 1966 ebbe ad adottare misure di intervento a favore dei lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo nel quadro di un programma predisposto dal Governo italiano per la ristrutturazione ed il riordinamento dell'industria estrattiva. I benefici e le modalità della loro concessione furono determinati dalla Commissione CEE il 12 maggio 1967 e l'attuazione delle decisioni comunitarie venne disciplinata con legge 1° marzo 1968, n. 231 che affidò l'amministrazione di un fondo, istituito con le forze della contabilità speciali presso la Tesoreria centrale dello Stato, ad un apposito Comitato affiancato da un ufficio di segreteria.

(18) Il Fondo ha la sua fonte normativa nella legge 5 novembre 1964, n. 1172, emanata in esecuzione dell'articolo 56 del Trattato istitutivo della CECA che aveva previsto, a sostegno di eventuali piani di ristrutturazione di aziende del settore, la concessione di aiuti ai lavoratori licenziati o sospesi da aziende carbosiderurgiche sotto forma di contributi non rimborsabili a carico della Comunità (subordinati al concorso da parte dello Stato interessato con altro contributo almeno equivalente a quello comunitario). Con un accordo stipulato con la CECA il 2 giugno 1965 vennero definiti la disciplina dei benefici da accordare ai lavoratori, le modalità dell'assistenza ed i meccanismi di pagamento e di rendicontazione per ottenere i rimborsi comunitari. Il sistema amministrativo-contabile attraverso cui opera il Fondo è basato sugli Uffici del lavoro e della massima occupazione che si avvalgono di apposito istituto di credito per il servizio di cassa.

esercizi 1978 e 1979 qualsiasi movimento finanziario, ma nel 1980 l'attività di intervento ha segnato una ripresa.

La complessità dei problemi relativi alla individuazione dei raccordi con l'ordinamento della CECA e con i sistemi di controllo comunitari soprattutto con riguardo all'aspetto della documentazione di sostegno delle contabilità, ha richiesto, da parte della Corte, l'espletamento di una serie di accertamenti e di valutazioni, che hanno consentito di dichiarare regolare soltanto il rendiconto per la gestione del 1971.

FONDO DI ROTAZIONE PER L'ACCESSO AL FONDO SOCIALE EUROPEO E AL FONDO REGIONALE EUROPEO.

Della fonte normativa di tale Fondo, delle sue finalità e dei mezzi di finanziamento è stato fatto cenno nella precedente Relazione.

Il rendiconto per il primo esercizio di attività (1979), di recente pervenuto alla Corte, sembra mostrare una certa rapidità nell'acquisizione delle entrate, anche se sono mancate del tutto le erogazioni. Sono stati comunque assunti impegni per contributi da versare agli organismi specializzati in materia di formazione professionale, secondo quanto prescrive l'articolo 8 della decisione n. 71 del 1° febbraio 1971 del Consiglio CEE, modificata dalla decisione n. 77 del 20 dicembre 1977.

Il rendiconto 1979 espone i seguenti dati:

	miliardi
Entrate accertate	174,4
Entrate riscosse	155,8
Spese impegnate	50,0
Spese pagate	000,0
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1979	155,8

FONDO PER LE ISPEZIONI ORDINARIE ALLE COOPERATIVE.

Rientra nella categoria di quelle gestioni fuori bilancio che amministrano somme dovute a personale statale per attività istituzionali svolte nell'interesse di terzi (19). Tale Fondo (20), infatti, prov-

(19) In proposito vedasi il Capitolo IV, Parte I, Sezione I della presente Relazione.

(20) La fonte normativa è costituita dall'articolo 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1577 del 1947 modificato dall'articolo 2 della legge 8 maggio 1949, n. 285, e dall'articolo 2 della legge 2 aprile 1951, n. 302, nonché dall'articolo 15 della legge 17 febbraio 1971, n. 127.

vede all'erogazione di indennità spettanti, a titolo di rimborso spese, agli impiegati in servizio presso gli uffici centrali e periferici del Ministero per le ispezioni ordinarie (21) alle società cooperative non aderenti alle associazioni nazionali di rappresentanza, nonché alle spese per l'istituzione ed il funzionamento dei corsi di qualificazione e aggiornamento professionale del personale da adibire all'attività ispettiva.

Le entrate sono costituite dai contributi delle società cooperative in relazione al numero dei soci e al capitale versato, dagli interessi sulle somme depositate presso l'Istituto di credito che effettua il servizio di cassa (22), e da altri introiti eventuali. Tali voci attive, come risulta dal conto finanziario per l'esercizio 1979, di recente pervenuto alla Corte, sono quasi triplicate rispetto all'esercizio precedente mentre sensibilmente diminuite (da 423,6 milioni a 381) sono state le erogazioni. Particolarmente elevato è il dato della giacenza di cassa, come risulta dal prospetto che segue.

Le risultanze del rendiconto per il 1979 sono le seguenti:

	milioni
Entrate	1.432
Uscite	381
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1979	2.646

FONDO PER IL FINANZIAMENTO INTEGRATIVO DEI PROGETTI SPECIALI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE.

Della fonte normativa di tale Fondo, istituito nel 1978 con la legge quadro sulla formazione professionale, e delle relative finalità è stato fatto cenno nella precedente Relazione. Le fonti di finanziamento sono costituite da un terzo delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota del contributo integrativo dovuto per la assicurazione contro la disoccupazione involontaria (articolo 12 della legge 3 giugno 1975, n. 160) e, a partire dal 1980, dai contributi comunitari ottenuti per i progetti connessi con gli incentivi di cui all'articolo 14 della legge 2 maggio 1976, n. 183 (articolo 22 della legge 24 aprile 1980, n. 146).

Degna di menzione, per la sua particolare macchinosità (23), è la procedura di acquisizione delle entrate. Tanto i contributi dello INPS quanto quelli comunitari, infatti, vengono versati in un conto

(21) La determinazione dell'indennità e le modalità di corresponsione vengono stabilite con decreto del Ministro del lavoro.

(22) Banca Nazionale del Lavoro.

(23) Vedasi in proposito il Capitolo IV, Parte I, Sezione I della presente Relazione.

corrente aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato per la successiva acquisizione all'entrata del bilancio statale (capitolo 3673) e riassegnati ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro che provvede, a sua volta, mediante ordinativo diretto speciale commutabile in quietanza, al versamento sullo stesso conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria, ove i fondi erano stati in precedenza versati. Il meccanismo ora descritto, pur rispondendo ad esigenze di forma contabile, appare in marcato contrasto con i principi di correntezza e celerità dell'azione amministrativa ed è certamente alla base del ritardo che già si profila nello assolvimento dei compiti istituzionali assunti dalla nuova struttura, in modo non dissimile da quanto si verifica per altre analoghe gestioni fuori bilancio di data più remota. È così che il rendiconto per il 1979, come emerge dal prospetto sotto riportato, presenta riscossioni di importo sensibilmente inferiore a quello degli accertamenti di entrata e, corrispondentemente, in assenza di pagamenti, una rilevante giacenza di cassa destinata, con facile previsione, a massicci incrementi se non interverrà una nuova disciplina della gestione contabile.

	miliardi
	—
Entrate accertate	37,2
Entrate riscosse	27,9
Spese impegnate	15,0
Spese pagate	00,0
Residui attivi	9,3
Residui passivi	15,0
Avanzo di amministrazione	22,2
Fondo di cassa al 31 dicembre 1979	27,9

FONDO PER L'ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE DEI LAVORATORI.

Com'è noto tale Fondo è stato soppresso dalla legge 21 dicembre 1978, n. 845 a decorrere dal 14 gennaio 1979.

Il rendiconto concernente la gestione svolta fino al 13 gennaio 1979, pur trasmesso alla Ragioneria centrale del Ministero, non è ancora pervenuto alla Corte. Non risulta ancora predisposto il rendiconto di chiusura della fase di liquidazione.

La Corte ha completato l'esame del rendiconto per l'esercizio 1971-1972. Sulla regolarità di taluni aspetti contabili ed amministrativi è stata chiesta una pronuncia della Sezione del controllo. Talune situazioni che hanno presentato profili di possibile danno

erariale sono state segnalate al procuratore generale della Corte per gli accertamenti di sua competenza (24).

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nella prospettiva, ancora indistinta, di una futura riforma delle strutture ministeriali — da attuare nel quadro di una più generale revisione dell'apparato statale (25) — è dato cogliere all'interno dell'Amministrazione talune difficoltà di svolgimento di una efficace azione amministrativa, anche in relazione ai previsti compiti di indirizzo e coordinamento che la stessa Amministrazione è chiamata a svolgere. Varie e complesse sono le ragioni che stanno alla base di tale situazione. Ciò che di esse è dato alla Corte di avvertire, nell'esercizio del suo controllo, è — come già accennato (26) — una sorta di tendenziale rigidità dell'apparato, che solo in parte si giustifica con la necessità di operare scelte ben meditate nel quadro particolarmente complesso della realtà socio-economica attuale.

Iniziative di indubbia rilevanza hanno, è vero, preso corpo nella stessa sede ministeriale negli ultimi tempi, sia con l'istituzione — già ricordata — di una commissione con compiti ricognitivi, sullo stato delle strutture, sia con la creazione di un ufficio di organizzazione per indagini sulla produttività, non ancora operante, peraltro, a un anno circa dalla sua costituzione, sia, ancora, con l'attivazione e il potenziamento di sistemi automatizzati destinati soprattutto ai servizi del collocamento (27). Indici, tuttavia, del-

(24) Secondo tale segnalazione si tratta, in sintesi, di questioni concernenti i rapporti del Fondo con la Banca Nazionale del Lavoro, presso la quale, tra l'altro, sarebbero state depositate somme oltre il limite consentito dalla legge n. 629 del 1966 e sarebbero stati aperti conti correnti distinti, in contrasto con la convenzione per il servizio di cassa; la Banca Nazionale del Lavoro si sarebbe poi avvalsa, per il servizio di cassa, di conti correnti postali senza versare al Fondo i relativi interessi, circostanza che avrebbe determinato un contenzioso con l'Istituto di credito; possibili profili di danno erariale sono stati riscontrati, inoltre, nella gestione dei corsi di addestramento professionale e dei cantieri scuola, nonché nella situazione patrimoniale che registra l'avvenuta realizzazione di numerosi edifici su terreni di proprietà comunale e destinati in parte a sede di uffici periferici del Ministero, in parte a lavoratori bisognosi con patto di futura vendita e previo riscatto; in entrambi i casi sono state avviate procedure contenziose.

(25) Com'è noto una commissione di studio istituita presso il Ministero della funzione pubblica, i cui lavori sono terminati nei primi mesi del 1981, ha preso in esame, tra l'altro, lo stato dell'Amministrazione del lavoro e della previdenza suggerendo, nel quadro della riforma dell'apparato statale, l'opportunità della sottrazione all'ambito del Ministero del settore previdenziale che dovrebbe affluire in un dicastero di nuova istituzione (vedasi in proposito, per più ampi dettagli sul disegno riorganizzativo generale, quanto accennato nel Capitolo II, Parte II, Sezione I).

(26) Vedasi quanto osservato nel paragrafo 1 (considerazioni generali).

(27) Vedasi quanto riferito nel paragrafo 4 sui beni e servizi strumentali.

l'atteggiamento, d'anzì accennato, di assai cauta propensione a concreti e tempestivi ritocchi o adeguamenti dell'apparato, sono individuabili in taluni ritardi od omissioni ed in specifiche manifestazioni di scarso dinamismo che alla Corte preme di rimarcare, pur concernendo aspetti e settori di non grande rilievo istituzionale, per i riflessi che essi possono presentare nell'ambito più vasto dell'azione ministeriale.

In tale ambito va, così, sottolineato il ritardo persistente nell'attuazione delle modifiche organizzative, imposte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che dovevano far seguito, con il riordinamento interno dei servizi, alla soppressione della Direzione generale dell'orientamento e dell'addestramento professionale, disposta in occasione del decentramento alle Regioni della materia già di competenza di tale ufficio. Nell'esercizio del controllo della Corte ha avuto modo di rilevare ancora segni di attività di tale organismo, che, sia pure connessa a funzioni residuali, sarebbe senz'altro più conferente ricondurre nell'alveo della prevista riorganizzazione interna (28).

Nella stessa ottica, altro aspetto da considerare concerne le numerose gestioni fuori bilancio operanti con l'impiego di strutture e personale della stessa Amministrazione. Dalle loro caratteristiche funzionali accennate nel paragrafo che precede è dato cogliere come talune di esse siano state mantenute inalterate nel tempo, malgrado le evidenti disfunzioni denunciate dallo stato di pressoché totale inattività; disfunzioni poste in evidenza anche dalla rilevante entità delle giacenze di cassa, ampiamente sproporzionata ai flussi finanziari annualmente gestiti, non sempre riferibile alla macchinosità delle procedure ma spesso connessa alla mancanza o incapacità di reperire materia di intervento. L'esigenza di una revisione o soppressione di tali gestioni, soprattutto emergente per quelle destinate a perseguire finalità in settori come quello dell'assistenza da tempo ormai di pertinenza delle regioni, non sembra in alcun modo avvertita nelle sedi competenti (29), ma non v'è dubbio che da un accorto adeguamento del settore lo stesso Ministero del lavoro potrebbe trarre beneficio, sotto il profilo delle funzionalità, con una riduzione delle attribuzioni di più marginale rilievo istituzionale.

(28) Solo in parte è, invece, imputabile a carenze dell'Amministrazione del lavoro il mancato esercizio della delega al Governo prevista dall'articolo 24 della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale per l'emanazione di un testo unico in materia di sicurezza del lavoro; tale complesso normativo avrebbe dovuto provvedere, tra l'altro, al riordinamento degli uffici e servizi dell'Amministrazione preposti alle funzioni riservate allo Stato nel settore. L'omissione interessa in modo diretto il Ministero del lavoro lasciandone immutate strutture non più dotate di precise funzioni operative.

(29) Le gestioni in parola, particolarmente quella del Fondo speciale infortuni e quella del Fondo per le provvidenze ai lavoratori delle miniere di zolfo sono previste tra quelle da mantenere in vita, nell'apposito disegno di legge predisposto a norma dell'articolo 33 della legge n. 468 del 1978.

Per altre gestioni fuori bilancio di maggior portata, anche finanziaria, la data relativamente recente di istituzione, che dovrebbe deporre per una più moderna concezione strutturale, e le qualificate finalità cui sono destinate (30), non sembrano aver favorito il tempestivo avviamento del previsto regime di operatività; di talune di esse, oltretutto, la lentezza con cui procede l'apprestamento e l'amministrazione dei mezzi finanziari, solo in parte imputabile alla macchinosità di certe procedure, potrebbe a lungo andare pregiudicare l'integrale fruizione dei fondi comunitari da parte di quelle gestioni che su detti fondi basano le principali fonti di entrata.

Ad osservazioni in certo senso analoghe sembra poter indurre l'ulteriore aspetto dell'apparato che concerne la diffusa adozione del sistema di « amministrazione per collegi ». Il ricorso a tale sistema - non estraneo ad altre Amministrazioni centrali (31) - presenta, a fronte di indubbi vantaggi connessi a finalità garantistiche e di partecipazione, elementi di segno negativo costituiti dalla inevitabile dilatazione dei tempi dell'azione amministrativa, dalla tendenziale deresponsabilizzazione dei titolari di funzioni decisionali preposti ai settori di competenza degli organi e, inoltre, dalla sottrazione dagli impegni di diretta attribuzione cui dà luogo la partecipazione alle sedute dei funzionari. Una rapida rassegna di tali organi consente di rilevare come essi siano presenti in numero non trascurabile presso quasi tutte le direzioni generali del Ministero (32) e, talvolta, con articolazioni a vari livelli territoriali (33). Le più rilevanti, per l'incidenza che potranno avere sui problemi dell'occupazione e della mobilità della manodopera, sono la commissione centrale e le commissioni regionali per l'impiego istituite nel 1978 - caratterizzate dall'ampia partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche - ma non ancora pervenute a pieno

(30) Si fa riferimento al Fondo per la mobilità, al Fondo per i progetti speciali e al Fondo di rotazione per l'accesso ai Fondi comunitari.

(31) Vedasi quanto osservato nel Capitolo II sull'organizzazione, Parte II, Sezione I.

(32) Presso la direzione generale del collocamento operano la Commissione centrale per l'avviamento e l'assistenza ai disoccupati, la Commissione consultiva per il collocamento dei lavoratori dello spettacolo, la sottocommissione centrale per il collocamento obbligatorio, la commissione centrale per la mobilità della manodopera; tutte devono ora considerarsi operanti funzionalmente presso la Commissione centrale per l'impiego di più recente costituzione (decreto-legge n. 351 del 1978 convertito nella legge n. 479 del 1978). Inoltre presso la stessa direzione generale vanno ricordate la Commissione centrale per l'abilitazione dei minorati della vista alla funzione di centralinista telefonico e la Commissione centrale per il lavoro a domicilio. Presso la direzione generale dei rapporti di lavoro sono istituite la Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e per l'igiene del lavoro, la Commissione nazionale per i problemi della famiglia del lavoratore, la Commissione centrale per la disciplina del lavoro domestico, la Commissione centrale per i lavori di facchinaggio.

Presso la direzione generale della previdenza operano la Commissione centrale per l'assicurazione dei pescatori e quella per il servizio dei contributi agricoli unificati; presso la direzione generale della cooperazione opera, infine, la Commissione centrale per le cooperative.

(33) Le Commissioni regionali per l'impiego e quelle provinciali e compartimentali per l'assicurazione dei pescatori.

regime di funzionamento. Buona parte degli organi hanno iniziato ad operare nella seconda metà degli anni cinquanta a seguito di provvedimenti legislativi (34), altri sono stati istituiti con decreti ministeriali o del Presidente della Repubblica (35).

Sembra presentarsi, almeno in parte, anche in questo campo l'opportunità di una verifica degli aspetti di funzionalità e dei moduli strutturali di alcuni organi, con specifico riferimento a quelli di meno recente creazione, non solo in relazione all'evoluzione istituzionale di taluni comparti (assistenza, infortuni sul lavoro, rapporti di lavoro) che potrebbe averne limitata, resa non indispensabile o esclusa l'area di intervento, ma anche in rapporto alle esigenze di raccordo con i nuovi strumenti destinati ad operare in materia di politica attiva dell'impiego ed ai modelli di partecipazione cui sono ispirati i più recenti organismi del settore.

Altro aspetto che appare opportuno ancora evidenziare, sempre in ordine alla capacità di adattamento delle strutture alle pressanti attuali esigenze, è quello che concerne il non infrequente ricorso a soggetti estranei all'Amministrazione per studi e ricerche su materie istituzionali. Si ricorda in proposito che l'articolo 3 del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351 (convertito nella legge 4 agosto 1978, n. 479), recante importanti disposizioni in tema di politica dell'impiego, istituì quattro posti di consigliere ministeriale nel ruolo dell'Amministrazione centrale per i compiti di studio e ricerca necessari all'attuazione della legge stessa. Appare significativo, perciò, di una inadeguata utilizzazione di tale apporto, che dovrebbe reputarsi altamente qualificato, l'avvenuto affidamento a terzi estranei di incarichi di studio proprio sulle materie la cui esigenza di approfondimento ha dato origine all'istituzione dei nuovi posti in ruolo (36).

Le osservazioni dianzi brevemente svolte danno nel loro complesso la misura della necessità di un rinnovamento dell'apparato ministeriale. Non ha mancato la Corte nelle precedenti relazioni, di sottolineare come tale necessità investa direttamente anche le strutture periferiche degli uffici del lavoro e della massima occupazione, con le loro capillari articolazioni territoriali, e degli Ispettorati del lavoro, comparti entrambi sottoposti a gravose incombenze con mezzi, personale e procedure inadeguati e, com'è noto, costretti ad operare in un viluppo fittissimo di legislazione.

(34) Tra gli altri si ricordano la legge n. 264 del 1958 (Commissione per il controllo sul lavoro a domicilio), la legge n. 337 del 1958 (Commissione per la disciplina sul lavoro domestico), la legge n. 250 del 1958 (Commissione centrale per l'assicurazione dei pescatori), la legge n. 594 del 1957 (Commissione per l'abilitazione a centralinista telefonico dei minorati della vista).

(35) Decreto ministeriale 7 ottobre 1974 (Commissione per i problemi della famiglia), decreto del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 (Commissione prevenzione infortuni).

(36) Per maggiori dettagli vedasi quanto riferito più oltre *sub c*).

Come già considerato in precedenza (37) ogni riforma organizzativa potrà risultare efficace partendo proprio dalla soluzione dei problemi del sistema del collocamento, di quelli inerenti al sistema previdenziale per il quale è necessario approntare idonei mezzi per eliminare o ridurre i fenomeni dell'evasione contributiva e del « lavoro nero », e, infine, dei problemi di semplificazione ed unificazione della normativa sostanziale e procedurale.

b) *Personale*. — L'esercizio decorso in tale settore è stato caratterizzato, com'è noto, dall'emanazione della legge 11 luglio 1980, n. 312, sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale. L'Amministrazione ha provveduto nell'inquadramento provvisorio dei dipendenti ed ha iniziato le operazioni di inquadramento definitivo, assai complesse per le varie tipologie di funzioni, per le quali si registrano sensibili ritardi, come è dato rilevare dal numero assai ridotto di provvedimenti pervenuti alla Corte.

La situazione numerica del personale delle varie carriere — sul cui deterioramento nel corso degli ultimi anni è stato diffusamente riferito nella relazione per l'esercizio 1979 — è ulteriormente peggiorata non essendosi verificata compensazione tra le unità cessate dal servizio e quelle di nuova assunzione (38).

Numerose sono le procedure di reclutamento in corso per i vari ruoli e carriere per le quali si registrano ritardi di oltre due anni nella definizione.

Un lieve decremento è da segnalare nel numero delle unità di personale utilizzato in applicazione della legge sulla occupazione giovanile in dipendenza di oltre 700 dimissioni che hanno ridotto l'entità complessiva dei giovani impegnati nelle strutture del Ministero a meno di 7.000.

Sono attualmente in corso di ultimazione le procedure di esame di idoneità per la definitiva assunzione dei contingenti di tale personale nell'ambito degli uffici regionali e provinciali del lavoro e in quello degli Ispettorati del lavoro.

Un certo numero (28) di unità di personale estraneo all'Amministrazione, presta servizio negli uffici ministeriali. Di esse, nove sono impiegate presso il Gabinetto del Ministro e nelle segreterie particolari dei sottosegretari. Provenienti da Enti disciolti, prestano la loro attività nel Ministero 27 unità, di cui 4 con qualifiche dirigenziali.

Per quanto concerne le prestazioni di lavoro in eccedenza ai normali limiti di orario, il numero dei dipendenti autorizzati a svolgerle, ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, del decreto del

(37) Vedasi paragrafo 1, Considerazioni generali, del presente capitolo.

(38) Nella nota preliminare allo stato di previsione per il 1981 la consistenza numerica del personale risulta di 12.371 unità a fronte del dato omologo indicato nella nota preliminare per il 1980 che registrava 13.636 unità.

Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, è stato, in discreta misura, superiore a quello dell'anno precedente.

In particolare il numero di dipendenti (esclusi quelli delle qualifiche dirigenziali) autorizzati al lavoro straordinario presso l'Amministrazione centrale è stato di 225 unità complessive (170 nel 1979); quello del personale degli uffici del lavoro di 1.100 (1.000 nel 1979), quello dei dipendenti dell'ispettorato del lavoro di 1.100 (900 nel 1979) e quello del personale dei servizi del collocamento di 1.950 (1.700 nel 1979).

Le unità di personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro autorizzate a prestare lavoro straordinario sono state 113 (circa 90 nel 1979).

Quanto al personale delle qualifiche dirigenziali l'autorizzazione ha interessato 98 unità per complessive 2.650 ore in tutto l'anno.

Nel corso dell'esercizio sono state assunte alcune iniziative tendenti al miglioramento della preparazione e all'aggiornamento del personale, che si sono tradotte generalmente in corsi della durata di due settimane. Meritano segnalazione, per l'ampiezza della partecipazione (3.000 unità) i corsi di integrazione gestiti dalla stessa Amministrazione per il personale del Ministero. Il relativo costo è assommato a 550 milioni.

c) *Beni e servizi strumentali.* — Variazioni di un certo rilievo sono da registrare nel complesso degli immobili di cui si avvale l'Amministrazione per i suoi servizi periferici. Nel corso del 1980, invariato il numero degli immobili in proprietà, si è, infatti, avuto un incremento nelle unità immobiliari locate passate da 422 a 505. Conseguentemente la spesa per canoni di locazione è passata da 1.235 a 1.877 milioni.

Ulteriore progresso va registrato rispetto al 1979 nella realizzazione e nell'avviamento degli impianti e delle procedure dei sistemi informativi; la relativa spesa di gestione e di manutenzione è passata infatti da 1.600 a oltre 1.800 milioni. La rilevanza che potrà assumere il compimento dell'opera di automazione dei servizi in rapporto alle attività istituzionali è resa manifesta dalla tipologia delle procedure avviate, e, per ora, non pervenute integralmente a regime, che prevedono, tra l'altro, la raccolta e l'elaborazione di dati in tema di cooperazione, avviamento al lavoro, disoccupazione, cantieri di lavoro, collocamento della manodopera.

In tema di acquisizione dei servizi va fatto cenno di una serie di incarichi di studio affidati a terzi in applicazione dell'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077. Di tali incarichi, che hanno riguardato materia di pertinenza istituzionale con particolare riferimento ai temi della politica dell'impiego, si è fatto cenno nel presente paragrafo *sub a)*, per sottolineare l'aspetto del ridotto utilizzo o dell'inadeguatezza di strutture organizzative appositamente create per l'attività di studio. Nel corso del 1980 l'ammontare dei compensi per gli incarichi individuali, tutti della durata di sei mesi, è stato di circa 126 milioni fatti gravare sui capitoli 1102 (studi, inchieste, rilevazioni in materia

di lavoro e previdenza) e 1111 (studi in materia di occupazione giovanile) (39).

Di altri studi ed analisi in tema di lavoro sono stati inoltre incaricati, tra l'altro, anche ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 351 convertito nella legge n. 479 del 1978 (40), enti vari ed università (41) con un onere di spesa di circa 320 milioni di cui oltre 192 destinati all'ISRILL per uno studio della durata pre-determinata di quattro mesi.

4. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

a) *Previdenza sociale.* — La rilevanza economico-finanziaria dei problemi del settore è evidenziata dalla sempre più cospicua entità degli oneri che lo Stato si accolla per il risanamento dei pesanti deficit degli Istituti previdenziali e per ridurre, con interventi in favore delle imprese, il costo del lavoro.

Dell'onere sostenuto per la previdenza sociale (9.560,2 miliardi) nel 1980, la maggior quota, pari ad oltre 5.200 miliardi è stata destinata a sgravi contributivi (52); assai cospicuo è stato pure l'onere a favore di talune gestioni previdenziali (43) pari ad oltre 1.600 miliardi.

L'onere per il fondo sociale istituito presso l'INPS è assomato a 2.500 miliardi (2.328,5 nel 1979).

Di importo pari a quello del precedente esercizio (80 miliardi) è stato l'onere dei contributi alla gestione ordinaria della cassa integrazione guadagni degli operai dell'industria ed al fondo pensioni dei lavoratori dipendenti gestito dall'INPS.

b) *Cooperazione.* — Anche nel 1980, la gestione ha registrato una scarsa dinamicità, a giudicare dai dati del consuntivo.

Sullo stanziamento dei vari capitoli della rubrica VII (cooperazione), pari, per la competenza, a 3 miliardi, le erogazioni hanno superato di poco 1,2 miliardi; i pagamenti sui residui degli anni

(39) L'oggetto degli incarichi ha riguardato, tra l'altro, la costituzione del fondo di solidarietà nazionale, la valutazione degli oneri del sistema pensionistico, i problemi inerenti all'automatizzazione dei servizi comprensoriali del collocamento, quelli della formazione professionale del terziario, quelli della riforma sanitaria, della formazione professionale nel commercio, dello sviluppo, dell'inserimento della donna nel mondo del lavoro e quelli degli aumenti di livelli occupazionali nelle medie e piccole aziende.

(40) Si tratta della disposizione, già citata, che ha previsto l'istituzione dei quattro posti di consigliere ministeriale per l'effettuazione di studi e ricerche.

(41) Fondazione « Brodolini », Istituto interregionale di studi giuridici, ISRILL, Università di Bari.

(42) Tali oneri hanno interessato versamenti all'INPS che sono venuti a gravare sui capitoli 3589, 3612, 3613, 3614, 3617, 3620.

(43) Tale onere ha interessato i capitoli 3591, 3604, 3615 e 3616.

precedenti (in totale 24,4 miliardi) sono ammontati a 2,6 miliardi, mentre assai cospicuo è il dato delle perenzioni amministrative (20 miliardi) tutte riferibili al capitolo 4101 (somme da assegnare alle Regioni per iniziative dirette a favorire nel settore agricolo la cooperazione nell'ambito applicativo della legge sull'occupazione giovanile).

c) *Occupazione giovanile.* — Relativamente scarsa, anche nel 1980, è apparsa la dinamicità dell'azione amministrativa nel settore degli studi e delle ricerche necessari all'attuazione della normativa sull'occupazione giovanile. Sugli oneri previsti per la competenza (300 milioni), quasi tutti impegnati, sono state effettuate erogazioni per soli 77,1 milioni; dei 598,8 milioni risultanti come residui degli anni precedenti, 283,5 sono caduti in perenzione amministrativa.

La spesa prevista (30,6 miliardi) per l'attuazione dei progetti socialmente utili previsti dalla legge n. 285 del 1977 e da destinare a giovani impiegati nelle strutture centrali e periferiche del Ministero, è stata quasi tutta impegnata ma le erogazioni sono ammontate a soli 9,6 miliardi circa (capitoli 1507 e 2506).

CAPITOLO XVIII

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

Nel quadro del riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato sono maturate anche per il Ministero della marina mercantile proposte rivolte ad individuare un nuovo disegno organizzativo, attesa la diversificazione delle competenze, la possibilità di interferenze con l'attività espletata da altri Ministeri e l'esigenza dei relativi raccordi procedurali (1).

È cessata — per quel che attiene alla titolarità del Ministero — la situazione di conferimento dell'incarico *ad interim* al Ministro responsabile di altro dicastero che in precedenza, e per circa tre anni, aveva introdotto motivi di incertezza operativa, connessi, anche, al possibile accorpamento dell'amministrazione in questione con altre strutture.

Peraltro è da considerare che in seno alla Commissione di studio istituita dopo la presentazione, in Parlamento, del « Rapporto Giannini », è emerso l'orientamento di suddividere le attuali attribuzioni del Ministero nell'ambito di una nuova mappa dell'organizzazione centrale dello Stato (2). La validità di tale orientamento andrebbe, comunque, verificata sulla base di una accertata prevalenza degli elementi di disomogeneità delle competenze rispetto alla esigenza di riferimento unitario delle funzioni marittime ad una specifica struttura ministeriale.

(1) Nella precedente Relazione della Corte era stata sottolineata « la realtà non certo soddisfacente di una struttura fragile ed inadeguata rispetto ai diversificati compiti istituzionali » (volume II, pagina 338).

(2) Le competenze del Ministero della marina mercantile verrebbero ridistribuite, secondo le proposte della Commissione, in nuove strutture (territorio ed ambiente, produzione economica ovvero produzione e scambi, trasporti).

Passando ora all'esame di taluni aspetti finanziari si è ancora registrata, nel 1980, la netta prevalenza della spesa di parte corrente su quella in conto capitale, in gran parte da attribuire al fatto che circa l'80,5 per cento della prima costituisce la dotazione del capitolo 3061 relativo a sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi.

In tema di struttura del bilancio è da evidenziare la presenza di capitoli (3) aventi carattere eterogeneo per i quali è da auspicare una specificazione in modo da far corrispondere a ciascuna destinazione propria altrettante unità di bilancio. La predetta notazione vale, in particolare, per il capitolo 7543, che, oltre a presentare oggetti diversi che vanno opportunamente ripartiti anche perché disciplinati da norme diverse (legge 2 aprile 1980, n. 122, per le costruzioni e legge 24 marzo 1980, n. 94, per le trasformazioni, modificazioni, riparazioni di navi mercantili) rivela, anche dopo la intervenuta modificazione della sua denominazione, una carenza di indicazione in ordine alle manutenzioni straordinarie delle navi ed alla manutenzione dei relativi apparati motori.

Un profilo caratteristico ricorrente, di notevole interesse finanziario, è quello attinente all'elevato grado di rigidità che la gestione presenta per effetto delle spese ripartite in annualità. Ed infatti la concreta entità della gestione del comparto delle spese in conto capitale del Ministero, ove la si voglia riguardare in un'ottica valutativa della potenzialità dei nuovi investimenti, va depurata rispetto ai dati globali di bilancio di quelle spese che costituiscono mero pagamento, in esecuzione non soltanto di impegni già assunti ma di iniziative già totalmente realizzate.

Le diverse attività espletate dal dicastero hanno comportato l'assunzione di impegni effettivi per 501,7 miliardi mentre sono stati effettuati pagamenti sulla competenza per 357,4 miliardi (nel 1979, 323,8 miliardi) (4).

Sulla gestione dei residui, la cui consistenza era, al termine dell'anno precedente, di 523,5 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per complessivi 178,2 miliardi.

La gestione del 1980 ha portato ad un incremento dei residui che sono passati complessivamente a 592,4 miliardi con una variazione di 68,9 miliardi in più rispetto a quelli accertati al 31 dicembre 1979.

Di questi costituiscono residui di nuova formazione 276,7 miliardi, pari a circa il 44,7 per cento degli stanziamenti dell'anno. I residui complessivi si riferiscono per 207,8 miliardi alle spese correnti e per 384,5 miliardi alle spese in conto capitale; 238,3

(3) Trattasi dei capitoli 1101, 1104 e 2062, relativi - rispettivamente - ai mezzi di trasporto, all'aggiornamento professionale ed alla manutenzione di locali ed impianti.

(4) Di detti pagamenti ben 302,9 miliardi si riferiscono ai capitoli 3061 (sovvenzioni a società assuntrici di servizi marittimi), 7541 (contributo negli interessi su operazioni di credito navale) e 7543 (contributi per costruzioni, trasformazioni, modificazioni e riparazioni di navi mercantili).

miliardi sono i residui di stanziamento, dei quali 132,4 miliardi provenienti dalla competenza e 106 miliardi provenienti dagli esercizi precedenti (5).

Le valutazioni in termini di cassa sono apparse nel complesso abbastanza attendibili atteso che la gestione di cassa del 1980 ha registrato una utilizzazione effettiva di fondi che si aggira intorno all'80,8 per cento (535,6 miliardi pagati su 662,2 miliardi autorizzati).

Nella tavola allegata sono contenuti i dati relativi allo smaltimento degli stanziamenti di bilancio nel periodo 1975-1980.

In ordine ai bilanci speciali degli Uffici del lavoro marittimo e portuale (6) si osserva che, pur essendosi verificata una sostanziale normalizzazione nella trasmissione dei rendiconti alla Corte, la scadenza del relativo termine di presentazione annuale (30 aprile) non consente che i bilanci stessi siano annessi al rendiconto generale dello Stato per il medesimo esercizio a causa dei tempi tecnici necessari per lo espletamento delle procedure di controllo.

Nell'esercizio 1980 sono stati dichiarati regolari i rendiconti afferenti gli esercizi 1977, 1978 e 1979.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

1) Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio.

Il Fondo è stato istituito presso il Ministero della marina mercantile (articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1457, modificato dall'articolo 5 della legge 28 marzo 1968, n. 479) per anticipazioni ad istituti per l'esercizio del credito peschereccio a favore di esercenti l'industria della pesca, singoli o associati, con preferenza per quelli esercenti la pesca costiera, nonché a favore di industrie intese al potenziamento delle attività pescherecce e di quelle connesse al processo di distribuzione del pescato.

La gestione si svolge in regime di cassa e riguarda le entrate e le uscite dal conto tenuto presso la Tesoreria centrale dello Sta-

(5) Introducendo, in particolare, qualche specificazione per i residui in conto capitale (384,5 miliardi) non può non rilevarsi come buona parte di essi (223,3 miliardi) siano costituiti da residui a carico del capitolo 7541, riguardante il contributo negli interessi su operazioni di credito navale.

Inoltre 146,1 miliardi dei residui di stanziamento afferiscono a fondi iscritti in bilancio per gli investimenti previsti dalle leggi 23 dicembre 1975, n. 720, 27 dicembre n. 878, 24 marzo 1980, n. 94 e 2 aprile 1980, n. 122, 8 aprile 1976, n. 203, e 10 maggio 1976, n. 343, 25 maggio 1978, n. 231.

(6) Com'è noto la relativa disciplina risiede nel regio decreto-legge 24 settembre 1931, n. 1277, e nel decreto ministeriale 10 maggio 1933. I bilanci in parola costituiscono appendice dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile siccome concernente una amministrazione statale autonoma (gli uffici del lavoro portuale) la cui caratterizzazione ha come conseguenza l'autonomia della relativa gestione.

to; le entrate sono costituite dalle somme autorizzate da varie leggi per costituire la dotazione del Fondo, dai rientri al Fondo stesso delle quote di ammortamento per capitale ed interessi corrisposte dai mutuatari, nonché dalle somme derivanti da recuperi e da estinzioni parziali o anticipate versate dagli Istituti di credito.

Le uscite sono costituite dai prelievi dal Fondo per le anticipazioni a favore dei vari istituti di credito disposte con decreto interministeriale e dalle somme costituenti le perdite da porsi a carico del Fondo per mutuatari dichiarati falliti.

Una valutazione globale delle contabilità afferenti il periodo 1971-1979 – dichiarati regolari dalla Corte – consente di evidenziare, sulla scorta degli elementi contabili, le seguenti connotazioni:

l'incremento dell'ammontare medio dei mutui concessi può attribuirsi alla progressiva sensibile svalutazione finanziaria. Si è passati, infatti, da un mutuo medio di 5.700.000 del 1971 ad un mutuo medio di 12.400.000 nel 1979;

l'ammontare delle perdite è contenuto nello 0,8 per cento dei mutui erogati nonostante che, al momento del realizzo (vendita dei beni ipotecati all'atto della stipula del mutuo), le garanzie assunte si rivelino di gran lunga inferiori agli importi di copertura;

il Fondo risulta utilizzato, in media, nell'arco dei nove anni considerati, per il 75 per cento, nonostante le numerosissime domande (complessivamente al 31 dicembre 1979 le richieste di mutuo risultavano n. 4589) che vengono accolte in misura limitata (alla stessa data n. 1507) a causa della lunghezza delle procedure amministrative. In definitiva il numero dei mutui erogati rappresenta il 33 per cento circa delle domande pervenute;

l'erogazione materiale delle somme a favore dei beneficiari avviene di solito molto tempo dopo la riscossione delle anticipazioni da parte dell'istituto finanziatore.

I dati della gestione e gli aspetti che la riguardano risultano dal prospetto riprodotto al termine di questo paragrafo.

2) Fondo per il collocamento della gente di mare e per il movimento degli ufficiali.

Al Fondo fanno capo, com'è noto, le gestioni di cui al regio decreto-legge 24 maggio 1925, n. 1031 ed alla legge 16 dicembre 1928, n. 3042. Nel 1980 sono stati dichiarati regolari otto rendiconti dell'esercizio 1971-1978, quattro rendiconti sugli esercizi 1974-1977 e 21 rendiconti dell'esercizio 1979. Sui rendiconti relativi agli esercizi dal 1971 al 1979 (7) si è pronunciata la Corte con la deliberazione n. 1115 del 18 novembre 1980 della Sezione del controllo che ha dichiarato regolari i rendiconti medesimi pur rilevando – in rap-

(7) Rendiconti presentati dalla Capitaneria di porto di Napoli.

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE —
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamento di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale					
1975	190.173	66,56	8,26	11,32	5,44
1976	446.977	—	69,34	7,99	5,93
1977	550.570	—	—	67,43	9,63
1978	356.301	—	—	—	52,69
1979	592.659	—	—	—	—
1980	640.868	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	131.188	83,82	4,97	1,55	0,14
1976	314.731	—	82,56	6,19	0,46
1977	428.808	—	—	81,01	6,63
1978	224.060	—	—	—	76,79
1979	345.252	—	—	—	—
1980	417.083	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	58.985	28,17	15,60	33,07	17,22
1976	132.246	—	37,86	12,27	18,96
1977	121.762	—	—	19,60	20,21
1978	132.241	—	—	—	11,86
1979	247.407	—	—	—	—
1980	223.785	—	—	—	—

La voce « economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980)

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,89	0,28	176.392	92,75	764	0,40	13.017	6,84
3,60	1,95	396.960	88,81	44.740	10,01	5.277	1,18
6,60	2,75	475.733	86,41	64.956	11,80	9.881	1,79
16,87	8,34	277.583	77,91	70.931	19,91	7.788	2,19
54,64	20,92	447.776	75,55	138.209	23,32	6.674	1,13
—	55,77	357.416	55,77	276.737	43,18	6.714	1,05
0,01	0,00	118.700	90,48	703	0,54	11.785	9,98
1,18	0,67	286.602	91,06	26.007	8,26	2.123	0,67
2,93	0,41	390.102	90,97	35.838	8,36	2.868	0,67
9,01	3,99	201.207	89,80	20.923	9,34	1.931	0,86
81,65	8,42	310.972	90,07	33.634	9,74	646	0,19
—	77,12	321.664	77,12	94.449	22,65	969	0,23
2,84	0,89	57.692	97,81	61	0,10	1.232	2,09
9,35	5,01	110.359	83,45	18.734	14,17	3.154	2,38
19,51	11,01	85.631	70,23	29.118	23,91	7.013	5,76
30,19	15,71	76.376	57,76	50.008	37,82	5.857	4,43
16,94	58,35	136.804	55,20	104.575	42,27	6.028	2,44
—	15,98	35.752	15,98	182.288	81,46	5.745	2,57

FONDO DI ROTAZIONE PER L'ESERCIZIO

(Legge del 25 dicembre 1956, n. 1457 —

ANNO	Ammontare Fondo all'inizio dell'esercizio	Anticipazioni concesse nell'esercizio dal Fondo alle Banche	Mutui all'inizio dell'esercizio	
			N.	Importo
1971	8.348.616.000	2.477.793.000	1129	6.476.762.843
1972	10.826.409.000	883.007.334	1181	7.453.087.843
1973	11.709.416.334	—	1271	9.598.087.843
1974	11.709.416.334	3.482.112.000	1315	10.811.726.173
1975	15.191.528.334	674.804.000	1367	12.013.376.173
1976	15.866.132.334	652.298.000	1413	13.115.716.173
1977	16.518.430.334	2.821.916.000	1448	14.342.236.173
1978	19.340.346.334	2.804.328.000	1459	14.848.236.173
1979	22.144.674.334	1.941.832.170	1483	16.348.747.523
Totale . . .	24.086.506.504		1507	18.737.345.523

Spese di funzionamento: 0,90 per cento costante sull'importo originario del finanziamento spetta all'Istituto

Entità e provenienza del personale utilizzato: Personale amministrazione.

Provenienza delle entrate (Bilancio, imprese, privati, eccetera): Bilancio Ministero marina mercantile.

Organo ordinatore della spesa: Ministero marina mercantile.

Soggetti destinatari delle spese (Erario, imprese, privati, eccetera): Istituti di credito per l'esercizio del cre
esercenti la pesca costiera, nonché a favore di industrie intese al potenziamento delle attività pescherecce.

DEL CREDITO PESCHERECCIO

Legge del 28 marzo 1968, n. 479).

Mutui erogati nell'esercizio		Somme riaffluite al Fondo		Perdite	Domande pervenute
N.	Importo	All'inizio dell'esercizio	Durante l'esercizio		
				27.708.112	3.702
52	976.325.000	4.019.021.280	404.566.659	22.811.482	81
90	2.145.000.000	4.423.587.939	518.226.708	—	107
44	1.213.638.330	4.941.814.647	644.714.805	2.088.923	76
52	1.201.650.000	5.586.529.452	705.634.635	30.290.591	64
46	1.102.340.000	6.292.164.087	751.425.227	16.943.540	34
35	1.226.520.000	7.043.589.314	806.412.180	9.442.500	68
11	506.000.000	7.850.001.494	891.320.820	6.414.285	139
24	1.500.511.350	8.741.322.314	878.552.597	10.465.021	165
24	2.388.598.00	9.619.874.911	1.083.491.317	133.229.271	153
		10.703.366.228		159.393.725	4.589

di credito a copertura delle proprie spese.

dito peschereccio a favore di esercenti l'industria della pesca, singoli o associati, con preferenza per quelli

porto ad assunzioni di personale disposte senza concorso - l'esistenza di un atipico ordinamento settoriale di cui è auspicabile una revisione legislativa.

Nei rendiconti dell'esercizio 1979 si registrano entrate per 33,5 milioni ed uscite per 23,7 milioni con una giacenza di cassa pari a 151,5 milioni.

3) Depositi di terzi per spese concernenti l'istruttoria di concessioni sul demanio marittimo, nonché le ispezioni ed i collaudi a stabilimenti e depositi costieri.

Nel 1980 sono stati trasmessi alla Corte e dichiarati regolari 42 rendiconti dell'esercizio 1979, dai quali emergono entrate per 784 milioni, uscite per 408 milioni ed una giacenza finale di cassa di 1,8 miliardi.

4) Depositi per controversie gente di mare.

Sono stati esaminati e dichiarati regolari i 12 rendiconti relativi all'esercizio 1979.

La giacenza di cassa al 31 dicembre 1979 è stata di 17,2 milioni, con entrate per 5,2 milioni, ed uscite per 8,5 milioni.

5) Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali.

Sono stati presentati e dichiarati regolari 20 rendiconti afferenti all'esercizio 1979. Dagli stessi emergono entrate per 68 milioni e spese per 45 milioni con una giacenza finale di cassa di 62,3 milioni.

6) Ricavato della gestione di recuperi e vendita di oggetti ritrovati.

Sono stati presentati dalle competenti Capitanerie di porto e dichiarati regolari 29 rendiconti riguardanti l'esercizio 1979, che registrano entrate per 10,2 milioni ed uscite per 15,4 milioni con una giacenza di cassa alla fine dell'esercizio 1979 di 32,5 milioni.

7) Nel corso dell'esercizio nessun rendiconto è pervenuto alla Corte in relazione alla gestione « Ricavato dalla vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare ».

In ordine all'unico rendiconto relativo all'esercizio 1979 della gestione « Depositi di terzi per spese relative ad inchieste formali sulle cause e responsabilità dei sinistri », si è pervenuti alla dichiarazione di regolarità; per quest'ultima gestione si rileva che sia i movimenti che la giacenza di cassa complessiva sono di modestissima entità.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nell'anno 1980 permane una situazione di inadeguatezza strutturale dell'Amministrazione che è aggravata, seppure limitatamente al comparto del demanio marit-

timo, dalla mancata attuazione dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, causata dalla non compiuta procedura di identificazione delle aree; ciò che non ha fin qui consentito l'operatività della delega alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative sulle aree demaniali marittime, quando la utilizzazione prevista abbia carattere turistico ricreativo.

In tema di organizzazione dei servizi vanno ancora sottolineate le insufficienze esistenti nel campo di attività degli organi periferici, attività sempre contraddistinte da grande interesse pubblico; la situazione appare particolarmente grave in relazione alla dotazione del personale civile destinato presso le Capitanerie di porto, ed uffici dipendenti, con riflessi negativi soprattutto in quegli ambiti di attività amministrativa (demanio e contabilità) che richiedono la presenza costante di idoneo personale in grado di assicurare l'efficienza dei servizi senza soluzione di continuità (8). E ciò in relazione alla delicatezza del settore tecnico e della polizia marittima e, più in generale, per il fatto che le funzioni originariamente attribuite sono state notevolmente accresciute da varie leggi sopravvenute al codice della navigazione, senza l'apprestamento di strumenti idonei.

Un aspetto particolare di deficienza di personale si deduce dalla situazione esistente presso le 254 Delegazioni di spiaggia (9).

Altra notazione è quella che si riconnette alla esigenza di disporre di personale tecnico fornito di particolare qualificazione; anche in questo settore deve rilevarsi l'inadeguatezza delle attuali strutture, che determina una situazione di stasi e di inefficienza per sopperire alla quale l'Amministrazione è costretta ad affidare incarichi importanti e di sua stretta competenza a tecnici ed enti ad essa estranei. In proposito occorre osservare che per l'effettivo esercizio delle funzioni demandate, sotto il profilo tecnico, al Ministero della marina mercantile, non basta la presenza di un Ispettorato tecnico centrale (composto peraltro da appena tre ingegneri navali), ma è necessario creare tutta una struttura (geometri, biologi, chimici, ecc.) di cui disporre per assicurare la presenza dell'Amministrazione anche in periferia, soprattutto in relazione alle attribuzioni in materia di demanio marittimo e di tutela delle acque dall'inquinamento.

(8) Com'è noto è attualmente all'esame del Parlamento il disegno di legge n. 853 dal titolo «Disposizioni per la difesa del mare», che, tra l'altro, prevede l'adeguamento del personale e dei mezzi delle Capitanerie di porto.

(9) Attualmente le 254 delegazioni di spiaggia sono rette: n. 60 da sottufficiali nocchieri di porto; n. 8 da dipendenti dell'Amministrazione della marina mercantile; n. 56 da civili estranei all'Amministrazione; n. 60 da sottufficiali della Guardia di finanza; n. 1 da sottufficiali agenti di custodia; peraltro 69 delegazioni di spiaggia sono state, negli ultimi tempi, chiuse di fatto a seguito della soppressione di reparti litoranei della Guardia di finanza, i cui titolari ricoprivano anche l'incarico di reggenti delle stesse Delegazioni.

Comunque per le esigenze di taluni settori (quali quelli interessati dai progetti specifici riguardanti il demanio marittimo ed i porti, la pesca, il naviglio, il centro elettronico e l'Ispettorato tecnico) un contributo viene offerto dalla applicazione della legge sulla occupazione giovanile, dopo la rielaborazione degli originari piani in armonia con le finalità indicate nella legge 4 agosto 1978, numero 479 (10).

b) *Personale*. — I dipendenti in servizio al 31 dicembre 1980 sono stati complessivamente 632 di cui 37 dirigenti e 8 funzionari del ruolo a esaurimento; il restante personale, pari a 587 unità, forma il contingente soggetto alla disciplina della legge 312 del 1980. Nove unità risultano collocate fuori ruolo: una con la qualifica di primo dirigente ed otto di direttore aggiunto di divisione, assegnate tutte ad enti portuali (11).

Nel 1980 il Ministero ha utilizzato personale di altre amministrazioni assegnato, in massima parte, agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro (12).

In tema di lavoro straordinario nessun dipendente è stato autorizzato a prestazioni in eccedenza ai limiti normali (150 ore *pro capite* per ciascuna unità ed entro il limite massimo individuale di 240 ore annue), fatta eccezione per il personale degli anzidetti uffici, per il quale è stato autorizzato un limite massimo individuale di 720 ore annue (13).

(10) Sono stati assunti al 1° anno di occupazione 310 giovani di cui 224 con contratto di formazione-lavoro ed 86 tramite cooperative convenzionate. Poiché sono stati rinnovati in contratti di formazione-lavoro 31 contratti di lavoro, a suo tempo stipulati, le assunzioni ammontano a 341 unità (di cui 31 al secondo anno di occupazione) su 405 previste dal programma. Nel corso del 1980, per avvenute dimissioni di 5 unità, il totale è stato di 336 unità.

Nelle località ove sono state adottate convenzioni con cooperative, sono stati assunti 86 giovani su 102 previsti dal programma (16 in meno di cui 11 operai, 2 operatori tecnici e 3 ingegneri navali e meccanici). Nelle località ove le assunzioni sono avvenute con contratto individuale sono stati assunti 255 giovani su 303 previsti (48 in meno, di cui 22 operai e 26 operatori tecnici).

In totale non sono stati assunti 64 giovani in quanto non è stato possibile reperirli nelle liste di collocamento.

(11) Nel 1980 sono cessati dal servizio per collocamento a riposo o per altre cause n. 52 dipendenti, di cui n. 29 ex combattenti esodati con l'ultimo contingente previsto dalla legge 14 agosto 1974, n. 355.

Per quanto riguarda gli ex dipendenti di enti pubblici soppressi che hanno optato per il Ministero della marina mercantile (n. 22 unità) sono in corso gli adempimenti per la istituzione dei ruoli speciali.

(12) A tal riguardo si fa presente che le 32 unità, menzionate nella Relazione precedente, sono state sostituite dal 4 aprile 1980 da 30 unità e dal 18 ottobre 1980 da 35 unità.

(13) Sono state autorizzate ad eseguire prestazioni di lavoro straordinario n. 697 unità del personale in servizio presso gli uffici centrali e periferici del Ministero della marina mercantile così ripartite:

per il personale dell'Amministrazione centrale 445 unità per un totale annuale di 62.300 ore;

I dipendenti con qualifica dirigenziale sono stati inseriti nel contingente fissato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 febbraio 1980, n. 620, con il limite annuo individuale di 180 ore stabilito dalla legge 22 luglio 1978, n. 385. Sono state comunque effettuate da tale personale complessivamente un totale di 4.955 ore.

Quanto alle missioni del personale sono soltanto da confermare le osservazioni in precedenza formulate circa la eccessiva durata delle stesse rilevata, in taluni casi, in relazione alla limitata distanza delle località da raggiungere.

Durante l'anno 1980, infine, non è da registrare la conclusione di alcun concorso, né ve ne sono stati in corso di espletamento; sono stati invece banditi 4 concorsi per 11 posti nella carriera direttiva - ruolo amministrativo, 8 nella carriera di concetto - ruolo amministrativo, 13 nella carriera ausiliaria - ruolo amministrativo e 2 nella carriera ausiliaria - ruolo tecnico.

4. — BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

L'attività contrattuale ha interessato, maggiormente, i settori degli acquisti di autovetture e natanti, delle forniture varie, nonché delle locazioni di immobili; tra i sistemi di scelta dei contraenti netta è la prevalenza della trattativa privata, anche se, talune volte, preceduta da gare officiose ai sensi dell'articolo 92 del regolamento di contabilità generale dello Stato (14). Numerosi sono gli esoneri dall'obbligo di prestare cauzione, previo miglioramento del prezzo.

Specifiche notazioni vanno fatte, poi, per le clausole revisionali che, in modo pressoché generalizzato ormai, costituiscono una componente costante degli atti contrattuali. Le cause del fenomeno sono la costante lievitazione del costo del lavoro e l'aumento del tasso inflattivo che inducono il contraente a cautelarsi convenientemente, anche in previsione della ricorrente lentezza dell'azione amministrativa.

Gli impegni di spesa sono notevolmente aumentati rispetto all'esercizio precedente passando da 5,6 miliardi a 11,5 miliardi circa. Nell'ambito del potenziamento della dotazione delle imbarcazioni

per il personale degli uffici periferici 252 unità per un totale annuo di 35.280 ore.

Il totale delle somme effettivamente erogate per il lavoro straordinario nell'esercizio 1980 è il seguente:

in conto competenza - capitolo 1019: 273,4 milioni;
in conto residui: 45,8 milioni.

(14) È questa una tendenza che, da anni, si va sempre più consolidando ed è ispirata, in alcuni casi, ad esigenze di speditezza dell'azione amministrativa, ed in altri casi alla necessità di approvvigionarsi di manufatti la cui produzione è garantita da privata industriale.

assegnate alle capitanerie di porto sono state acquistate imbarcazioni di vario tipo, motovedette in vetroresina e motovedette veloci.

Particolari tipologie contrattuali, nell'anno 1980, si sono verificate per l'organizzazione e la realizzazione della Conferenza nazionale del mare (15) e per il recupero della motonave *Klearcos* a causa del combustibile e del carico comportante pericolo di inquinamento (16).

Da ultimo è da ricordare la campagna pubblicitaria destinata ad incrementare il consumo dei prodotti ittici del Mediterraneo ed in particolare del pesce azzurro; al riguardo — previa gara per appalto concorso — è stato stipulato un contratto con la società « Idea - Comunicazione », che ha comportato la spesa di 1,9 miliardi.

5. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

L'assetto delle disposizioni legislative regolante l'attività del dicastero non ha subito, nel 1980, innovazioni di particolare rilievo; pertanto i compiti istituzionali si sono svolti con le modalità già note ed hanno interessato i comparti della navigazione sovvenzionata, della cantieristica, del credito navale, della pesca marittima, del demanio e della tutela delle acque marine.

a) *Navigazione sovvenzionata — Società di preminente interesse nazionale.* — È da osservare che a circa due anni dall'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 501, che detta norme di attuazione della legge 20 dicembre 1974, n. 684, non ancora risultano espletate tutte le procedure inerenti alla predisposizione delle convenzioni, le quali costituiscono la base regolamentare dei rapporti tra il Ministero della marina mercantile e le 4 società del gruppo FINMARE.

Merita però di essere segnalata l'unica convenzione stipulata in data 17 dicembre 1979 con la società di navigazione Lloyd Triestino per il ripianamento degli oneri relativi al personale, derivante dai provvedimenti di graduale eliminazione, nell'arco del triennio 1975-1977, del servizio passeggeri di linea; circa il relativo decreto interministeriale di approvazione della convenzione la Corte ha formulato richiesta di chiarimenti.

In relazione agli adempimenti finanziari adottati dall'Amministrazione è da notare che alle quattro società (Italia, Lloyd Triestino, Adriatica e Tirrenia) sono stati corrisposti acconti per complessivi 197 miliardi (149,6 miliardi nel 1979) (17).

(15) Il relativo incarico mediante trattativa privata, è stato affidato alla S.p.A. Comerint del gruppo ENI e la spesa è ammontata a 226 milioni circa.

(16) Il contratto stipulato con la S.p.A. Sub Sea Oil Service ha causato una spesa complessiva di circa 8 miliardi.

(17) Alle medesime società sono stati, inoltre, corrisposti nell'esercizio 52,6 miliardi a titolo di ulteriori acconti di sovvenzioni per il periodo 1° gennaio 1975-31 dicembre 1979.

Altresì sono stati erogati 9,2 miliardi alle società Lloyd Triestino ed Adriatica in quanto assuntrici dal 1° gennaio 1979 dei servizi svolti, in passato, da altre società nel settore dell'alto e medio Adriatico.

Nel complesso, nel corso dell'anno 1980, le società del gruppo FINMARE hanno ricevuto, a carico del capitolo 3061, la somma di 263,4 miliardi (219,2 miliardi nel 1979), afferenti per 259,2 miliardi alla competenza e per 4,1 miliardi ai residui, ivi compreso l'importo di 324 milioni circa a titolo di saldo *ex lege* 2 giugno 1962, n. 600.

Servizi marittimi di interesse locale. — Per quanto attiene alle società regionali del gruppo Tirrenia, e cioè alla TOREMAR, CAREMAR e SIREMAR, pur in assenza di una precisa normativa riguardante il pagamento delle sovvenzioni ed in attesa della stipulazione delle convenzioni, sono stati corrisposti, così come operato per le società di preminente interesse nazionale, importi di sovvenzioni pari al 90 per cento delle disponibilità degli stanziamenti assegnati in bilancio e conguagli degli acconti di sovvenzioni per gli anni 1976-1978; in totale alle tre predette società è stata corrisposta la somma di 43,1 miliardi (36,3 miliardi nel 1979).

Conclusivamente in tema di navigazione sovvenzionata non possono non essere richiamate, di nuovo, le considerazioni già svolte in precedenza e cioè che la concessione di acconti di sovvenzioni a termini dell'articolo 19 della legge 684, che avrebbe dovuto avere una funzione transitoria connessa all'esigenza di evitare ogni soluzione di continuità nell'attuazione degli interventi statali nel settore, è divenuta un mezzo normale di sovvenzionamento il quale, in relazione alla situazione di inerzia, finisce in concreto per sovrapporsi alla disciplina giuridica che avrebbe dovuto regolare in via definitiva, ed in presenza delle convenzioni, i rapporti fra lo Stato e le società marittime a norma della citata legge n. 684. La carenza delle convenzioni inoltre contribuisce all'incremento dei residui in relazione alla necessità di dover erogare, alle società interessate, acconti in misura non superiore al 90 per cento.

b) *Cantieristica.* — Al fine di raggiungere l'obiettivo della ripresa delle commesse a favore dei cantieri si situa il « piano per la cantieristica » predisposto dal dicastero fondato sul presupposto della conservazione delle strutture aziendali delle imprese del settore (18).

(18) Per dare significato e contenuto alle linee programmatiche del piano, che di recente è stato sottoposto all'esame del CIPI, l'Amministrazione sta predisponendo uno schema di legge organica che prevede misure a sostegno dell'industria cantieristica (articolate in aiuti diretti alla produzione, aiuti di salvataggio alle imprese in difficoltà, misure specifiche per ridurre gli aumenti dei costi), nonché misure dirette a contenere l'incidenza degli oneri passivi e quelle volte alla riorganizzazione produttiva ed allo sviluppo della ricerca applicata nel settore della costruzione e propulsione navale.

Sul piano della produzione legislativa, avente diretto riferimento al comparto della cantieristica, è da ricordare che nel corso dell'anno 1980 è stato approvato un provvedimento di temporaneo sostegno (legge 2 aprile 1980, n. 122) che reca provvidenze integrative per l'industria delle costruzioni navali per il periodo 1° gennaio 1979-31 dicembre 1980 con un onere complessivo previsto di 110 miliardi, di cui 60 miliardi per l'anno 1980; analogo provvedimento di aiuto per l'industria delle riparazioni navali per il periodo 1° gennaio 1979-31 dicembre 1980, con un onere complessivo previsto di 25 miliardi da ripartirsi nel triennio 1980-1982, è stato approvato con legge 24 marzo 1980, n. 94 (19).

In ordine alla effettiva attività istituzionale svolta nel settore, è da far presente che ai sensi della legge 27 dicembre 1973, n. 878, prorogata dalla legge 23 dicembre 1975, n. 720, sono state ammesse a contributo, nell'anno 1980, 10 richieste per un impegno complessivo di 17,5 miliardi. Altri 1,2 miliardi sono stati impegnati in relazione a modificazioni del prezzo contrattuale delle costruzioni, emerse in sede di saldo del relativo contributo; complessivamente dall'entrata in vigore della citata legge n. 878 fino al 31 dicembre 1980 sono state accolte n. 230 richieste di contributo per costruzioni e trasformazioni navali per un impegno globale di 87,8 miliardi.

Ai sensi, poi, della legge 25 maggio 1978, n. 231, sono stati concessi nel corso dell'esercizio 1980, n. 49 contributi per un importo complessivo di 93,3 miliardi (di cui 20 miliardi circa in conto competenza e 73 miliardi in conto residui) (20).

(19) Nel corso dell'anno 1980 le citate leggi non hanno avuto concreta attuazione.

(20) La ripartizione per Regioni e cantieri è la seguente:

Regioni	Denominazione Cantiere	N.	Importo globale
Friuli-Venezia Giulia	Italcantieri - Trieste	9	} 46,3
	S.p.A. Cant. Alto Adriatico - Trieste	1	
Liguria	Cant. Nav. Riuniti - Genova	3	} 14,4
	Soc. INMA - La Spezia	2	
Marche	Cant. Navalmeccanica - Senigallia	3	} 1,8
	Cant. Nav. Morini - Ancona	6	
	Coop. Metallurgica Tomasi - Ancona	1	
	Soc. Castracani - Ancona	2	
Sicilia	S.p.A. Navaltecnica - Messina	6	2,9
Toscana	Cant. Nav. Benetti - Viareggio	1	} 17,6
	Cant. Nav. Codecasa - Viareggio	1	
	Cant. Nav. Giorgetti - Viareggio	4	
	Cant. Nav. Orlando - Livorno	4	
	Nuovi Cantieri Apuania - Carrara	1	
Veneto	Soc. Esercizio Cantieri - Firenze	2	} 10,3
	Cant. Nav. Breda	1	
	Cant. Nav. Lucchese	1	
	Cant. Nav. Visentini - Loreo	1	
		49	93,3

I pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio a carico del capitolo 7543 ammontano a complessivi 110,8 miliardi, di cui 22,2 in competenza e 88,6 sui residui.

In relazione agli incentivi per nuove iniziative impiantistiche già nelle precedenti Relazioni si è fatto cenno alle misure previste dalla legge 27 dicembre 1973, n. 878, con riferimento alla realizzazione di piani preordinati e programmati dalle imprese cantieristiche, destinati ad accrescerne la capacità competitiva attraverso il potenziamento dell'assetto impiantistico ed il miglioramento dell'organizzazione produttiva.

Nel corso del 1980 sono state assistite 11 iniziative realizzate da altrettanti cantieri navali, le quali hanno comportato la concessione di un contributo per 3,7 miliardi a fronte di un investimento programmato di circa 37 miliardi.

Va, infine, segnalata nel comparto della cantieristica la sostanziale inattuazione degli interventi di cui agli articoli 5 e 6 della legge 23 dicembre 1975, n. 720, con i quali sono state predisposte speciali agevolazioni creditizie per le imprese interessate ai programmi di ristrutturazione (finanziamenti per un importo fino al 70 per cento del costo dell'iniziativa; contributo statale sugli interessi nella misura del 5 per cento annuo).

Per quel che attiene alla demolizione del naviglio vetusto abbinato alla costruzione di nuove unità nel corso del 1980 sono stati assunti tre impegni per un importo di circa 3 miliardi, riferentisi alla demolizione di 13 unità (tonnellate di stazza lorda 96.239 circa) ed alla costruzione di n. 4 nuove unità (tonnellate di stazza lorda 107.912 circa).

c) *Credito navale*. — È proseguita l'attuazione del nuovo sistema introdotto, per il credito navale, dalla legge 25 maggio 1978, n. 234 che, per snellire le procedure, ha previsto che il finanziamento sia riferito al prezzo di costruzione contrattuale stabilito tra impresa e cantiere, ovvero indicato dal cantiere qualora lo stesso assuma in proprio la costruzione; all'Amministrazione della marina mercantile è peraltro rimessa una indagine tecnica di « accettabilità » del prezzo, tenendo conto del prezzo di unità similari sul mercato italiano o, in mancanza, sul mercato internazionale.

In attuazione della legge n. 234 del 1978 sono stati emessi, nel 1980, 48 decreti concessivi di contributo; sono stati, inoltre, effettuati pagamenti per 36,2 miliardi che si riferiscono a semestralità di contributi di interessi maturate in ragione dei singoli piani di ammortamento dei finanziamenti.

Anche nel settore del credito navale si avverte l'inadeguatezza delle strutture dell'Amministrazione cui è demandato il controllo e l'accertamento delle spese sovvenzionate; pertanto deve ancora ribadire la necessità di provvedere ad una adeguata soluzione consistente nel potenziare il ruolo direttivo tecnico anche con la costituzione di appositi uffici periferici.

d) *Pesca marittima*. — Gli interventi a favore della pesca marittima sono quelli disposti dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1457

(concessione di mutui a tasso agevolato sul fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio - gestione fuori bilancio), dalla legge 28 marzo 1968, n. 479 (erogazione di contributi a fondo perduto), leggi più volte integrate e modificate, e dalla legge 10 maggio 1976, n. 343 (concorso nel pagamento degli interessi sui mutui pescherecci concessi da aziende di credito).

Per i mutui a tasso agevolato è da osservare, in particolare, che il tempo medio di giacenza delle domande prima del loro esame, e della relativa concessione del finanziamento, si aggira intorno ai due anni; questa situazione pone agli operatori l'alternativa di attendere la comunicazione di ammissione prima di eseguire le opere programmate, ciò che comporta un maggior onere finanziario per la lievitazione dei costi al momento della loro effettuazione, oppure di eseguirle ricorrendo al credito sul mercato libero che fa soggiacere al pagamento dei relativi interessi.

In ordine ai contributi a fondo perduto si evidenzia che sono stati effettuati pagamenti per complessivi 1,3 miliardi; in aggiunta alle provvidenze di cui alle leggi n. 479 del 1968 e n. 389 del 1976 gli operatori del settore possono ottenere un contributo in conto capitale dalla CEE che li eroga a condizione che lo Stato membro abbia da parte sua concesso provvidenze in misura non superiore al 5 per cento dell'ammontare della spesa di investimento.

e) *Demanio marittimo*. — Sussiste, al riguardo, il problema dell'attuazione del disposto dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, del quale si è fatto cenno nel paragrafo sulla organizzazione dei servizi.

Prescindendo peraltro dai cennati problemi di delega delle funzioni amministrative alle Regioni, il Ministero, nell'ambito della sua originaria competenza istituzionale, ha anche nel 1980 continuato ad operare, per quanto attiene l'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-balneari, secondo criteri da tempo in applicazione, al fine di accentuare nella maggiore misura consentita la destinazione di dette zone all'uso pubblico contemperando comunque tale indirizzo con l'altra esigenza di assicurare la più idonea funzionalità dell'attività balneare.

Per quel che concerne i canoni demaniali ha trovato diffusa applicazione, in presenza del fenomeno della svalutazione della moneta, il criterio della revisione periodica dei canoni fissati nel rapporto concessorio sulla base delle variazioni degli indici ISTAT (21).

f) *Tutela delle acque marine*. — Per gli scarichi in mare dei fanghi di escavazione dei fondali marini sono state emanate dal Comitato interministeriale, di cui dall'articolo 3 della legge 10 maggio 1976, n. 319, con la delibera 26 novembre 1980, le direttive tese

(21) Nel corso del 1980 sono state assentite, mediante atto formale di concessione, sei concessioni di aree demaniali comportanti canoni per circa 1 miliardo e 83 milioni.

a disciplinare, fra l'altro, la procedura per il rilascio delle relative autorizzazioni.

Sul piano internazionale è da menzionare, per quanto attiene in particolare alle immissioni volontarie in mare da navi, l'avvenuta ratifica, con legge 29 settembre 1980, n. 662, della convenzione di Londra del 1973 (Marpol 1973), emendata nel 1978 dal protocollo Marpol, per il quale sono in corso le procedure di ratifica.

Non ha invece trovato tuttora attuazione la legge 8 aprile 1976, n. 203 (modificata ed integrata dalla legge 27 dicembre 1977, n. 986) concernente la concessione della progettazione, costruzione e gestione degli impianti di ricezione e di trattamento delle morchie e delle acque di lavaggio delle petroliere nei porti di riparazione. In proposito l'Amministrazione asserisce che la mancata attuazione è derivata dalla difficoltà di definire la tipologia ottimale sotto l'aspetto tecnico ed economico degli impianti proposti dalle società interessate.

Da ultimo in ordine alla lotta contro gli inquinamenti accidentali da idrocarburi, oltre agli interventi di bonifica effettuati con mezzi dislocati presso le capitanerie di porto nei casi d'inquinamento di non grave entità verificatisi nei porti o lungo le coste, è da ricordare che l'Amministrazione è intervenuta con urgenza in occasione del sinistro occorso alla M/c *Vera Berlingeri*, al quale si è fatto già cenno in sede di relazione sull'esercizio 1979. La necessità di fronteggiare, con immediatezza, la grave situazione di emergenza verificatasi non ha consentito il ricorso alla normale attività contrattuale per cui l'Amministrazione ha dovuto regolarizzare il rapporto giuridico con le due ditte (la S.p.A. Rana di Marina di Ravenna e la ditta Labromare di Livorno), incaricate delle operazioni di bonifica delle aree inquinate e di recupero del relitto, con l'adozione di due distinti atti di riconoscimento di debito, per un importo complessivo di miliardi 1,1 circa.

PAGINA BIANCA