

Capitolo XV

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

1. - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali - Nel corso del 1981 è venuta accentuandosi l'ambiguità di fondo delle tendenze evolutive della gestione dei lavori pubblici che contrappone un rinnovato attivismo ed una spinta verso la espansione degli investimenti alle difficoltà, lentezze e disfunzioni del processo di programmazione e di riforma organizzativa. Elemento caratterizzante della vicenda dell'amministrazione dei lavori pubblici appare il divorzio fra capacità di programmazione economico-territoriale da un lato e disponibilità e capacità di spesa dall'altro.

Anche nella gestione 1981 si è registrato un aumento considerevole della spesa impegnata ed un incremento dei pagamenti, il cui ritmo ha consentito una sia pur lieve crescita in termini reali degli investimenti. Ma, contrariamente a quanto era accaduto nel 1980, un aumento assai ampio delle disponibilità di competenza (evidentemente collegato anche a non corrette valutazioni previsionali) ha assunto dimensioni tali da riproporre con rinnovata evidenza il fenomeno del gonfiarsi dei residui passivi, e, in particolare, dei residui di stanziamento.

Lo straordinario aumento delle disponibilità di competenza (+75,5 per cento rispetto al 1980) non si lega ad una visione programmata.

Dopo l'esperimento del piano triennale 1979-1981, varato dalla legge finanziaria 1979, la tendenza inerziale verso l'aumento incrementale degli stanziamenti come mere prenotazioni di spesa è tornata a

prevalere.

Le disfunzioni che spiegano il divorzio sopra definito fra programmazione e gestione, sono riconducibili, schematicamente, a ragioni procedimentali, organizzative e normative.

Le disfunzioni procedimentali riguardano, ancora una volta la materia contrattuale e quella urbanistica. La rincorsa di una migliore efficienza attraverso il susseguirsi di misure definite di accelerazione dei procedimenti continua a caratterizzare la politica legislativa, e si è manifestata, nel 1981, con una ennesima legge (legge 10 dicembre 1981, n.741). Si procede, così, per aggiustamenti successivi, eccezioni e deroghe senza la capacità di delineare una nuova architettura complessiva del procedimento per l'esecuzione di lavori pubblici; il prezzo pagato in termini di tutela della neutralità e imparzialità dell'Amministrazione non sempre appare giustificato da effettivi risultati raggiunti in termini di rapidità dei tempi di spesa e di realizzazione degli investimenti.

Nel campo del procedimento urbanistico, allargatasi la sfera entro la quale si applica la autorizzazione e la concessione gratuita, si è introdotto (con la legge 25 marzo 1982, n.94, che ha convertito con modificazioni il decreto legge 23 gennaio 1982, n.9) l'istituto del silenzio-accoglimento, anche per le concessioni a titolo oneroso (articolo 8 della citata legge n. 94). Si orienta nella stessa direzione, piuttosto preoccupata dei tempi di decisione amministrativo-politica e della salvaguardia degli interessi privati che della tutela dell'interesse pubblico in gioco, anche la nuova disciplina dei programmi pluriennali di attuazione dei piani regolatori (articolo 6 della legge n. 94).

Le disfunzioni organizzative, a cinque anni di distanza dal nuovo trasferimento di funzioni alle Regioni disciplinato dal Decreto presidenziale n. 616, continuano a interessare sia l'apparato della

Amministrazione centrale, sia la rete delle amministrazioni decentrate. I provvedimenti di riforma e razionalizzazione organizzativa, cui rinvia espressamente l'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, non sono stati ancora presentati al Parlamento. E non è dato cogliere, negli schemi legislativi elaborati dall'Amministrazione, una chiara indicazione di tendenza. Restano irrisolti i problemi della trasformazione dell'apparato centrale verso le funzioni di programmazione dell'assetto territoriale e di gestione dei grandi interventi di competenza statale e sempre più seria, a livello di rete periferica, appare la situazione dei Provveditorati alle opere pubbliche, sia per il divario fra competenze e strutture, sia per il mancato coordinamento con le competenze regionali.

Permane, infine, alla base del sistema istituzionale in materia di urbanistica, lavori pubblici, edilizia, il vuoto normativo determinatosi per effetto della nota sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale, in materia di indennità di espropriazione; vuoto sostanzialmente non colmato dalla soluzione provvisoria varata dalla legge-tampone, n. 385 del 29 luglio 1980 (1). La ricerca di una soluzione di fondo in materia finisce per avere ad oggetto il regime delle aree edificabili condizionando, attraverso la fase di acquisizione delle aree, economicità e tempi dell'intero processo economico di realizzazione degli investimenti, sia per l'edilizia abitativa, sia per le opere pubbliche.

La presentazione di un disegno di legge governativo nel maggio 1982 definisce una soluzione fondata sulla istituzione di una imposta comunale sulle aree edificabili e, correlativamente, sul ritor-

(1) L'efficacia della legge-tampone è stata prerogata con d.d.l. 28 agosto 1981, n. 395, convertito in l. 25 settembre 1981, n. 535.

no ad un metodo di determinazione della indennità di espropriazione fondato sul valore venale del suolo (assunto come parametro il valore dichiarato o accertato ai fini della imposta sopra citata).

Si delinea una tendenza di politica legislativa ed amministrativa, nel settore della urbanistica-edilizia-lavori pubblici complessivamente considerato, volta alla ricerca di nuovi equilibri fra interesse pubblico e mercato nel senso più favorevole a quest'ultimo; una sorta di indirizzo di razionalizzazione e di superamento della costruzione riformatrice della legislazione degli anni sessanta-settanta fondata sul principio della tendenziale separazione fra "ius aedificandi" e proprietà del suolo. Questo indirizzo è già presente nelle soluzioni adottate in materia di procedimento di concessione-autorizzazione e di programmi di attuazione dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, che converte il decreto legge 23 gennaio 1982, n. 9.

b) Aspetti finanziari della gestione - Dopo la contrazione registratasi nel 1980 rispetto al 1979, le dimensioni finanziarie della gestione sono considerevolmente aumentate. Le disponibilità di competenza (previsioni definitive) sono passate dai 1849 miliardi del 1980 ai 3245 miliardi del 1981, con un incremento del 75,5 per cento. Per le sole spese in conto capitale l'incremento è dell'80,2 per cento. L'aumento della massa spendibile (competenza più residui all'inizio dei rispettivi esercizi) è stato del 34,8 per cento rispetto al 1980.

Lo scarto fra previsioni iniziali e previsioni finali di competenza si è ridotto, misurandosi nel 13,6 per cento a fronte del 43,3 per cento del precedente esercizio.

L'aumento della spesa impegnata (impegni propri) sul conto di competenza non è riuscito a seguire l'eccezionale aumento delle disponibilità di competenza; è, del pari, significativo registrare che gli impegni propri hanno raggiunto i 1958,7 miliardi, con un incremento del 53,9 per cento rispetto al 1980. Ma il divario fra ambiziosa dilatazione della competenza ed effettiva capacità decisionale è sottolineato dall'andamento dei residui di stanziamento sulla competenza, che nel 1980 si erano fortemente contratti e, invece, nel 1981 hanno ripreso un ritmo di straordinaria espansione, aumentando del 76,4 per cento.

Lo stesso andamento si registra per la spesa in conto capitale con un ulteriore accentuazione dei fenomeni. Per tal tipo di spesa infatti, gli impegni aumentano del 57,9 per cento, e i residui di stanziamento del 127,3 per cento.

La capacità di spesa in termini di impegni (per il conto capitale) ha segnato un nuovo miglioramento passando dal 50,6 per cento del 1979, al 64,4 per cento del 1980 ed al 71,9 per cento del 1981 (spesa impegnata al netto dei residui di stanziamento sulle disponibilità di competenza in conto capitale).

I pagamenti complessivi (competenza e residui) hanno segnato un aumento del 19 per cento rispetto al 1980, raggiungendo i 2.349,8 miliardi. In particolare i pagamenti in conto capitale sono stati di 2.208,8 miliardi, con un incremento del 19,7 per cento sul precedente esercizio.

La percentuale del pagato sulla massa spendibile (per la spesa in conto capitale) è rimasta sostanzialmente stabile, passando dal 31,35 del 1980 al 31,95 del 1981. Se si guarda al bilancio di cassa (e sempre per la spesa in conto capitale) i pagamenti totali sullo

stanziamento di cassa hanno toccato la quota dell'81,1 per cento.

Si può osservare, contrariamente a quanto sottolineato nel precedente esercizio, che l'incremento segnato sui pagamenti supera il tasso d'inflazione del 1981 (+17,4 sul P.I.L.), conseguendo, quindi, un sia pur lieve miglioramento in termini reali, che si riflette sull'andamento degli investimenti per opere pubbliche aumentato dello 1,1 in termini reali (secondo i dati della contabilità economica nazionale).

La quota dei pagamenti sulle disponibilità di competenza (smaltimento degli stanziamenti di bilancio) si è ridotta nel 1981 scendendo al 34,5 per cento laddove era stata del 40,5 per cento nel 1980 (che tuttavia anche per il fenomeno opposto a quello registrato quest'anno della contrazione delle disponibilità di competenza appariva un dato eccezionalmente favorevole).

Lo smaltimento residui (quota dei pagamenti in conto resti sulla disponibilità di quest'ultimo) è stato del 30,5 per cento, con un miglioramento di due punti percentuali rispetto al corrispondente dato di 28,5 per cento registrato nel 1980.

Per effetto dei descritti andamenti i residui propri complessivi sono aumentati, nell'esercizio considerato, del 18,5 per cento raggiungendo i 4.683,7 miliardi. I residui di stanziamento sono aumentati del 49,9 per cento. In particolare per la spesa in conto capitale l'aumento è stato del 18,4 per cento per i residui propri e del 49,9 per cento per i residui di stanziamento.

Nell'ambito della spesa corrente - i cui impegni aumentati dello 0,12 per cento - la spesa per il personale è stata di 96,3 miliardi con un incremento rispetto al precedente esercizio del 22,3 per cento per il personale in servizio e del 6,5 per il personale in quiescenza. La spesa per acquisto di beni e servizi (sempre in termini di impegni) è stata di 79,8 miliardi, con un incremento del 26,8 per cento sul precedente esercizio.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1976-1981
DATI AL 31 DICEMBRE 1981

TOTALE GEN.	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI						TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1976	1977	1978	1975	1980	1981	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
		1976	23,60	11,99	15,38	18,13	12,81	7,30	1.283.493	89,20	12.462	0,87	142.940
1977		17,86	13,36	19,35	14,74	14,09	1.220.220	79,41	294.367	19,16	22.103	1,44	
1978			11,41	26,08	18,68	16,89	1.382.199	73,06	491.093	29,96	18.610	0,98	
1975				23,24	15,87	15,61	1.193.562	54,72	969.977	44,45	18.091	0,83	
1980					41,58	12,04	991.281	53,62	841.437	45,52	15.923	0,85	
1981					35,25	35,25	1.143.839	35,25	2.095.173	64,57	5.032	0,19	
TITOLO 1													
1976	77.764	25,79	5,87	1,21	0,00	0,00	67.575	86,90	2.437	3,13	7.752	9,97	
1977	87.614	55,68	22,39	5,58	1,79	0,00	74.687	85,25	2.171	2,48	10.755	12,28	
1978	87.631		55,46	24,23	5,66	2,05	76.738	87,41	529	0,60	10.534	11,99	
1975	138.583			43,79	30,55	9,32	116.273	83,66	8.367	6,02	14.342	10,32	
1980	146.545				54,15	26,71	120.118	80,86	21.075	14,19	7.352	4,95	
1981	180.939				47,85	47,85	86.570	47,85	90.860	50,23	3.486	1,93	
TITOLO 2													
1976	1.361.121	21,86	11,20	15,92	19,09	7,72	1.215.618	89,33	10.026	0,74	135.188	9,93	
1977	1.449.075		15,58	12,82	20,18	14,94	1.145.533	79,05	292.195	20,16	11.347	0,78	
1978	1.804.011			9,26	26,17	17,61	1.305.411	72,36	490.524	27,19	3.075	0,45	
1975	2.043.047				21,84	16,03	1.077.639	52,75	961.609	47,07	3.749	0,18	
1980	1.700.106				40,48	10,76	871.162	51,24	820.362	48,25	8.581	0,50	
1981	3.064.106				34,50	34,50	1.057.269	34,50	2.004.293	65,41	2.544	0,08	

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCESSIONI DI SPESA

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

All'interno delle spese in conto capitale quelle incluse nella categoria X (che rappresentano in termini di impegni propri il 78,2 per cento delle spese di questa categoria per l'intera amministrazione e possono considerarsi indicative in generale della capacità di realizzazione di investimenti in opere pubbliche per tutto lo Stato) hanno registrato un aumento cospicuo, pari al 172,7 per cento; anche se la positività del dato è temperata dall'ancora più vasto aumento dei residui di stanziamento che hanno raggiunto i 1.107,5 miliardi, con un incremento del 216,7 per cento sul 1981. Il ritmo di aumento dei pagamenti, che era stato del 32,8 per cento nel 1980 rispetto al 1979, si è lievemente attenuato; i pagamenti 1981 sono cresciuti, infatti, del 24,9 per cento rispetto a quelli del 1980. Resta evidente il dato che segnala come la crescita in termini di pagamenti non abbia potuto seguire il ritmo impresso all'aumento delle disponibilità e degli impegni.

Più contenuto è l'aumento dei trasferimenti (categoria XII) che sono cresciuti, rispetto al 1980, dell'11,1 per cento, mentre lo incremento del 1980 sul 1979 era stato del 50,8 per cento. I pagamenti per tale categoria sono aumentati (1981-1980) del 14,7 per cento.

2. - Gestioni fuori bilancio

a) Spese di funzionamento della commissione ministeriale per i ricorsi in materia di revisione dei prezzi contrattuali (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1051, legge 9 maggio 1950, n. 329).

Sono stati dichiarati regolari i rendiconti fino all'anno 1980. La legislazione 1980 evidenzia entrate per 72,4 milioni e spese per 7,4 milioni, con una giacenza di cassa a fine esercizio di 65,1 m

lioni.

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 1980. La gestione 1980 evidenzia entrate per 5 miliardi e spese per 2,8 miliardi, con una giacenza di cassa a fine esercizio di 2,2 miliardi.

Come è noto la legge n. 959 del 1953 ha istituito un sovraccanone annuo a carico dei concessionari di grandi derivazioni idroelettriche le cui opere di presa ricadono nel perimetro dei "bacini imbriferi montani" da delimitarsi dal Ministero dei lavori pubblici.

L'introito dei sovraccanoni è destinato ai comuni, i quali possono deliberare di costituirsi in consorzi per ciascun bacino e per ciascuna provincia.

c) Fondo per l'incremento edilizio di Trieste (ordinanze 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, nn10 e 11). Dopo la dichiarazione di regolarità del rendiconto, non sono pervenuti i rendiconti relativi agli esercizi successivi. L'Amministrazione è stata invitata a provvedere.

d) Soppressa gestione del piano di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti (legge 30 dicembre 1960, n.1676).

In seguito alla pronuncia della Sezione del controllo del 21 maggio 1981, n.1157, sono stati richiesti alla Amministrazione i rendiconti concernenti le gestioni 1971, 1972 e 1973.

3. - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi - Nessun provvedimento di riorganizzazione e riforma dell'apparato centrale e della rete periferica della amministrazione dei lavori pubblici è stato approvato o sottoposto al Parlamento nel corso del 1981. Restano, così, non risolti (e privi di indicazioni responsabilmente individuate di soluzione) i problemi, già segnalati nelle relazioni degli anni precedenti che riguardano sia la amministrazione centrale sia le sue strutture decentrate. L'orientamento dell'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e le indicazioni programmatiche o politico-culturali che ne hanno precisato gli indirizzi (come il rapporto sulla organizzazione del Governo elaborato presso il Ministero della funzione pubblica) sono tesi—come è noto—verso la concezione del Ministero come "autorità" per l'assetto del territorio e la politica ambientale. Ma la vasta opera legislativa di riorganizzazione degli apparati funzionali preposti ai grandi interventi nazionali nel campo delle infrastrutture, di creazione di strutture di programmazione economico-territoriale, di sistemazione e coordinamento (nei vari campi interessati dal decreto n. 616) dell'azione statale con quella regionale e degli enti locali minori, non può dirsi neppure impostata ed avviata. Questo vuoto ha diretta incidenza sull'azione amministrativa nella quale determina condizioni di incertezza e di minore efficienza.

Dal punto di vista della capacità di programmazione resta gravemente inadeguata la situazione della Direzione generale per il coordinamento territoriale e della Segreteria generale del CER, organi preposti alle più rilevanti attribuzioni programmatiche del Ministero.

Sintomo della non sufficiente attenzione recata verso i problemi dell'assetto organizzativo è da considerare la norma dello articolo 22 della legge 12 febbraio 1981, n. 17 che trasferisce dal Ministero dei lavori pubblici all'Azienda delle ferrovie dello Stato le residue competenze in materia di costruzioni ferroviarie (a norma dell'articolo 1 della legge 27 Luglio 1967, n. 668) "anche per quanto attiene alle opere per le quali i lavori" (alla data di un anno rispetto a quella di entrata in vigore della legge) "siano ancora in corso". Tale trasferimento di funzioni non è stato accompagnato da nessuna disposizione organizzativa concernente l'ispettorato per le nuove costruzioni ferroviarie che continua ad operare allo interno della Direzione generale del coordinamento territoriale.

Altra norma di carattere parziale in materia organizzativa è quella che stabilisce l'ulteriore proroga del funzionamento dello Ispettorato generale per le zone colpite dal terremoto del gennaio 1968, fino a quando non sarà provveduto alla riforma dell'amministrazione dei lavori pubblici e, comunque, non oltre il 31 dicembre 1983 (legge 7 marzo 1981, n.64). Tale normativa di proroga prevede, senza adeguata motivazione trattandosi di un organo comunque destinato a vita temporanea, la assunzione con contratto di diritto privato presso l'Ispettorato di 45 unità (15 ingegneri o architetti, 15 laureati in giurisprudenza, 8 ragionieri, 7 diplomati di scuola media di secondo grado).

Le leggi quadro o programmatiche che, secondo espresse norme di rinvio (principalmente l'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616), dovrebbero completare e migliorare la definizione dei confini fra amministrazione statale e intervento regionale, non sono intervenute neppure nel 1981.

La attesa del definitivo assetto delle competenze in materia di opere idrauliche è stata prolungata dal decreto legge 28 febbraio 1981, n.35, convertito in legge 29 aprile 1981, n. 162 e da ultimo con decreto legge 22 dicembre 1981 n. 789 convertito in legge 26 febbraio 1982 n. 53.

Anche in materia di acque ed impianti elettrici la legislazione continua a caratterizzarsi in termini di "attesa". Il decreto legge 31 ottobre 1981, n.619, convertito in legge 22 dicembre 1981, n.765, ha differito al 31 ottobre 1982 il termine di scadenza delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, il cui stabile assetto normativo è oggetto di una iniziativa legislativa in esame al Parlamento (1).

Una soluzione di rinvio, dovuta alle difficoltà tecnico-amministrative delle Regioni in materia si è dovuta adottare anche per gli interventi anti-inquinamento (decreto legge 30 dicembre 1981, n.801, convertito in legge 5 marzo 1982, n.62) dando facoltà alle Regioni di prorogare i termini per la costruzione degli impianti centralizzati di depurazione, rinviando la effettività delle sanzioni, facendo scattare le scadenze per i piani regionali di risanamento delle acque.

Resta inalterata la situazione di inadeguatezza del Servizio sismico operante presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici (legge 26 aprile 1976, n.176), così come la mancanza di strumenti di coordinamento ed esterni al Ministero dei lavori pubblici, con competenze funzionalmente connesse; in sede di politica legislativa (2) è emerso

(1) Atto Camera, VIII legislatura, n. 2983).

(2) Secondo uno schema di disegno di legge elaborato dall'amministrazione e predisposto per il concerto con le altre amministrazioni.

l'orientamento a spostare dal Ministero dell'Industria a quello dei lavori pubblici il Servizio geologico nazionale e ad istituire, presso quest'ultima amministrazione, un organo di coordinamento anche con il Servizio idrografico e mareografico e con il servizio dighe (legge 18 febbraio 1942, n.1460, articolo 28) per dar poi vita, attraverso un provvedimento delegato, ad una struttura unica, decentrata territorialmente, per la materia nella sua interezza.

Alla base della struttura amministrativa dei lavori pubblici resta una crescente carenza del sistema degli organi periferici. Sotto il profilo istituzionale diviene endemica la contraddizione fra la fragilità della soluzione istituzionale cui si lega la sopravvivenza dei Provveditorati alle opere pubbliche (come termini di riferimento per l'indirizzo delle attribuzioni restate, in sede periferica alla amministrazione statale dei lavori pubblici e per il loro coordinamento con le funzioni trasferite alle Regioni), e il rinnovato rilievo finanziario ed economico dell'intervento gestito a partire dal piano triennale di cui alla legge finanziaria per il 1979 - dalla rete periferica dei lavori pubblici. Come è noto una soluzione generale del problema - complessivamente insoluto - della amministrazione decentrata dallo Stato e del raccordo di essa con le Regioni è delineata dal disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio (1) imperniandosi, correttamente, sul ruolo costituzionalmente rilevante, del Commissario del governo. Ma resta comunque, indispensabile un sistematico intervento proprio all'interno dell'apparato dei lavori pubblici.

(1) Atto Camera, VIII legislature, n.3403, art.18.

La recente esperienza ha mostrato come le rinnovate responsabilità di intervento affidate agli uffici periferici (in particolare gli uffici del Genio civile), anche a causa delle peculiarità delle caratteristiche assunte dal procedimento contrattuale, abbia determinato una scollatura pericolosa fra l'attività operativa di questi e le funzioni dei Provveditorati. Questi perdono le caratteristiche di organi di programmazione e coordinamento dell'attività decentrata dell'amministrazione dei lavori pubblici per tendere ad assumere una funzione passiva e notarile, di ratifica e finanziamento di opere già affidate ed eseguite ad opera di uffici tecnici normalmente abilitati ad impegnare l'amministrazione.

E' da notare che gli indirizzi di politica legislativa sin qui emersi - contraddetti dalle tendenze effettive sopra descritte - si muovono verso la concezione dei Provveditorati come "dipartimenti" preposti ai vari uffici statali a competenza funzionale operanti a livello decentrato.

Come è già segnalato nella relazione dello scorso anno resta ancora da attuare il trasferimento delle funzioni amministrative svòtte dalla Commissione centrale e delle Commissioni regionali di vigilanza per l'edilizia economica popolare (previsto dall'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica del 1977).

Nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici hanno operato quindici Commissioni, tre delle quali previste da norme di legge o di regolamento (per l'Istituto universitario europeo; per gli interventi a favore della ripresa economica del 1965; la commissione italo-francese sul lago del Moncenisio). Fra le quindici commissioni citate, quattro sono di nuova istituzione nel 1981 (si segnalano quella per la ristrutturazione del servizio geologico nazionale e quella per

la classificazione delle zone sismiche del territorio nazionale). Dieci commissioni hanno cessato la loro attività nel corso dell'esercizio 1981.

Nel complesso il fenomeno del ricorso a forme improprie di amministrazione consultiva o "per commissioni" risulta, quindi, nel 1981 attenuato.

b) Personale - Nessun mutamento di rilievo si è verificato nella situazione degli organici rispetto alla precedente relazione; in particolare i trasferimenti del personale alle Regioni a statuto ordinario a termini del decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 1977 e alla Regione sicilia, non sono stati ancora perfezionati con l'inquadramento nei ruoli regionali.

L'amministrazione ha comunicato di aver terminato gli inquadramenti del personale nelle qualifiche funzionali in attuazione della legge n. 312 del 1980. I provvedimenti definitivi sono stati in parte esaminati ed in parte sono in corso di esame presso gli organi di controllo interno o presso la Corte.

Non risulta siano stati emanati i provvedimenti di cui all'articolo 6 comma primo della legge n. 312 (dotazioni organiche di ciascuna qualifica), dell'articolo 7 comma sesto (regolamento delle prove d'esame), dell'articolo 22 comma primo (norme in materia di organizzazione del lavoro) dell'articolo 9 comma secondo.

Permangono le carenze nella disponibilità di personale, in particolare nei ruoli tecnici e nella carriera ausiliaria, come già segnalato nella relazione sull'esercizio precedente. Le carenze sono particolarmente accentuate nelle amministrazioni decentrate. La situazione si presenta come di soluzione non agevole perchè le indisponi-

bilità di posti di ruolo derivante dalla legge 29 maggio 1974, n.218 e dell'articolo 65 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, non consente la piena utilizzazione delle "vacanze" e, quindi, la possibilità di usufruire del recente "sblocco" dei concorsi pubblici disposto dall'articolo 28 ter della legge 6 agosto 1981, n. 412.

E' particolarmente avvertita la carenza di determinate qualifiche - come quelle di economisti, geologi, statistici - relative a specializzazioni professionali essenziali per l'assolvimento di compiti istituzionali in materia di assetto del territorio. Ed è proprio in questi campi che è più frequente, l'impiego, in via ordinaria, di incarichi di studio e esperti.

La mancata applicazione dei corsi d'irregolari (articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 742) ha comportato l'accantonamento di un certo numero di vacanze, la cui mancata utilizzazione ha costretto a ricorrere in misura troppo ampia all'attribuzione a numerosi primi dirigenti di incarichi di reggenza ad interim di divisioni prive di titolari.

A proposito di assunzioni straordinarie di personale è da segnalare che sono stati assunte alcune unità (scelte fra gli idonei nei concorsi espletati negli anni decorsi dal Ministero dei lavori pubblici) da destinare al Provveditorato alle opere pubbliche per l'Emilia Romagna e all'Ufficio speciale per le opere marittime di Ravenna (per i compiti di cui alla legge 10 dicembre 1980, n.845). Risultano, inoltre, assunte con contratto di diritto privato, ai sensi della legge 24 dicembre 1969, n.1013, 4 unità per il Centro sperimentale per modelli idraulici di Voltabarozzo.

In tema di reclutamento del personale risultano conclusi nel

corso dell'esercizio concorsi che hanno consentito l'assunzione di 30 unità nella carriera direttiva, tutti nel ruolo della carriera direttiva tecnica (6 urbanisti e 24 ingegneri) e di 32 unità nella carriera di concetto ed esecutiva.

Sono stati assunti, ai sensi della legge 1 giugno 1977, n. 285 (occupazione giovanile) 270 unità, così ripartite: 17 in prima categoria, 139 in seconda, 56 in terza e 58 in quarta categoria. Gli esami di idoneità per l'ammissione nei ruoli del Ministero dei lavori pubblici, indetti alla fine dell'anno 1980, sono stati portati a termine nel 1981 e, nello stesso anno, sono state redatte le graduatorie e i decreti di approvazione ministeriali; è ancora in corso il procedimento di controllo interno alla amministrazione attiva.

Nel 1981 il personale (dirigente, impiegatizio ed operaio) autorizzato a prestare lavoro straordinario, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977, in eccedenza ai limiti normali, raggiunge le 2.510 unità con una spesa complessiva di 2,6 miliardi. Risulta autorizzato a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti stabiliti dall'articolo 1 del citato decreto n. 422, il personale impiegatizio e dirigenziale applicato agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro per 92 unità per una spesa di 270 milioni.

Si è registrato, nell'esercizio 1980, un ulteriore contenimento della spesa relativa alle missioni all'interno ed all'estero rispetto al precedente esercizio. Spese per missioni sono state erogate, oltre che sui capitoli "ad hoc" di carattere generale (capitoli 1021, 1022, 1005), su specifici capitoli che consentono un tale impiego promiscuo (esperti del Consiglio superiore, esperti per la legge su Venezia, spese per liti e arbitraggi, esperti di cui alla legge

n. 507 del 1968, esperti del CER).

Trattamenti di trasferta atipici (indennità di missioni a carico di privati) risultano liquidate sul capitolo 1.148 dai capi degli uffici periferici sulla base di aperture di credito; si tratta di spese concernenti un capitolo che riguarda indistintamente "spese poste a carico del richiedente per l'espletamento di istruttorie, rilievi, accertamenti e sopralluoghi".

Il ricorso ad incarichi di studio ha riguardato, anche nel 1981, soprattutto l'attività del CER; al di là dei limiti posti dalla legge n. 457 del 1978 (che segna in 20 unità l'aliquota massima di esperti CER) viene utilizzato per esperti individuali (oltre che per convenzioni con enti e organismi di ricerca) il capitolo cui è imputata la spesa del CER per attività di ricerca, studio e sperimentazione.

Sono da reiterare le osservazioni sugli incarichi di studio in materia urbanistica e pianificazione territoriale che, secondo la legge n. 507 del 1968, possono essere rinnovati senza limiti di tempo; il che consente la loro impropria utilizzazione per esigenze permanenti della Direzione per il coordinamento territoriale (che pure deve effettivamente fronteggiare lacune organizzative paralizzanti). Tale anomalia sottolinea ancora una volta la necessità di una riorganizzazione dell'apparato della amministrazione centrale dei lavori pubblici e, in particolare, di un rafforzamento delle unità di programmazione e coordinamento.

4. - Attività contrattuale

I problemi generali della disciplina e della esperienza amministrativa

tiva concernente la attività contrattuale, sia nel campo delle forniture, sia in quelle (qui considerato) dei lavori pubblici, sono affrontati nel capitolo della parte generale di questa relazione dedicato a questo tema (1).

Il permanere di disfunzioni che condizionano i tempi e l'efficacia dell'azione amministrativa è stato affrontato dal legislatore, nel corso del periodo considerato, da un lato attraverso la ricerca di metodi di scelta del contraente e di collaborazione fra amministrazione e impresa nella progettazione, adeguati alla nuova dimensione economica dei contratti per complessi organici di opere ed infrastrutture complesse; dall'altro, attraverso la accelerazione e la semplificazione delle ordinarie procedure di aggiudicazione ed esecuzione delle opere pubbliche con una marcata accentuazione della tutela degli interessi imprenditoriali (2).

Alla radice di molte disfunzioni della fenomenologia contrattuale, che riguardano sia la formazione del contratto e la scelta del contraente, sia la esecuzione del contratto stesso, si colloca - come è stato già sottolineato nella passata relazione - la endemica carenza della pubblica amministrazione di capacità progettuale. Questo fattore tecnico-organizzativo condiziona e limita la possibilità per l'amministrazione di ricorrere a mezzi razionali, fondati su analisi economico-tecniche rigorose, nella scelta del contraente e prefigura, spesso, le cause di fondo destinate a tradursi, nella fase

(1) Si veda, in questa relazione, Parte II, Sez. I, Cap. IV.

(2) L. 14 maggio 1981, n. 219; d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, convertito in legge 25 marzo 1982, n. 94; l. 10 dicembre 1981, n. 741.

di esecuzione del contratto in correzioni costose e ritardatrici della originaria impostazione progettuale (per di più sovente ricondotte in modo più o meno artificioso a diverse cause di ordine naturale o tecnico). Per questa via i limiti e le carenze già segnalati in sede di esame dell'apparato organizzativo si ripercuotono sulla vicenda contrattuale.

Per quanto attiene ai sistemi di aggiudicazione del contratto continua a risultare prevalente il ricorso alla trattativa privata o alla gestione in economia mediante cottimo fiduciario, anche se è rilevante, specie per le opere complesse e di maggiori dimensioni il peso dei procedimenti a licitazione privata (ai quali si riferiscono, come è noto, sia le norme di origine comunitaria sia quelle di accelerazione oggetto della legislazione degli ultimi anni).

La esperienza amministrativa di applicazione della disciplina legislativa, così come è venuta disegnandosi nel corso degli anni settanta (leggi n.14 del 1973, n. 584 del 1977 n.1 del 1978) consente di individuare schematicamente alcuni tratti ricorrenti ed essenziali del procedimento, quale di fatto è venuto a configurarsi.

a) L'amministrazione tende a dilatare la portata delle eccezioni consentite dalla legge (in particolare articolo 5 della lettera b) e c) della legge n. 584) alla regola della pubblica gara, giungendo, per questa via, ad una applicazione molto ampia della trattativa privata.

b) Non sono utilizzati gli spazi creati dalla legislazione recante a favore di metodi innovativi di aggiudicazione del contratto in particolare continua a non trovare applicazione il metodo di aggiudicazione della "offerta economicamente più vantaggiosa", di cui all'articolo 24 comma primo lettera b), legge n. 584.

c) I sistemi di offerta maggiormente seguiti dalla amministrazione sono: per progetti superiori al miliardo, quello previsto dall'articolo 5 della legge n. 14 del 1973, della offerta di prezzi unitari per ognuna delle categorie di lavoro oggetto del contratto; per i progetti di importo inferiore il metodo di cui all'articolo 4 della stessa legge n. 14, delle offerte segrete da confrontarsi con la media delle offerte che presentano i maggiori ribassi.

d) Non vi sono stati casi di passaggio di atti afferenti al procedimento contrattuale dal controllo preventivo al controllo successivo per decorso dei trenta giorni previsti dall'articolo 24 della legge n. 1 del 1978.

e) Si sono verificati solo tre casi di offerte in aumento a seguito di rinnovazione di gare prima andate deserte.

f) Non vi sono stati casi di offerte anomale poi escluse dalla aggiudicazione (anche se talune ipotesi, nel corso del procedimento di controllo, hanno richiesto apposite verifiche da parte della amministrazione).

Conserva intatto il suo valore la preoccupazione espressa dalla Corte nei confronti di norme di portata generale come quella recata dall'articolo 12 della legge n. 1 del 1978 e quella di cui alle lettere b) e c) dell'articolo 5 della legge n. 584, attraverso la cui applicazione si dilata, al di là di ragionevoli limiti e senza la possibilità di un oggettivo controllo fondato su parametri certi, la possibilità di aggiramento della disciplina concorsuale.

Il ricorso sistematico all'esecuzione di lavori in economia caratterizza, in particolare, l'azione amministrativa degli organi periferici, sia attraverso la applicazione dell'articolo 11 comma secondo della legge n. 240 del 1958 ("urgenza") sia attraverso una anomala

dilatazione dei casi ritenuti di "somma urgenza" (articolo 70 del regolamento di cui al regio decreto n. 350 del 1895). La fenomenologia patologica che emerge dalle varie fattispecie oggetto del controllo da parte della Corte in materia mostra, in definitiva, come la dilatazione abnorme degli interventi di somma urgenza e il sostanziale travisamento della speciale procedura prevista in tale ipotesi riflettano la tendenza a privilegiare il momento della esecuzione rispetto a quello della progettazione dell'opera e dell'approvazione della spesa nei modi ordinariamente previsti dalla legge; con l'ulteriore conseguenza (per quanto attiene ai riflessi organizzativi sulla amministrazione decentrata) di sottrarre all'organo programmatico, il Provveditorato alle opere pubbliche, il potere di valutare in via preventiva, sotto il profilo tecnico-amministrativo, le singole perizie dei lavori e di decidere i tempi e i modi della loro realizzazione, nonché di scavalcare, in forza del dichiarato stato di necessità, tutta la normativa concernente la ricerca del privato contraente.

Restano sostanzialmente invariate le cause, segnalate nelle relazioni concernenti i precedenti esercizi 1979 e 1980, che incidono negativamente sulla fase di esecuzione dei contratti, inducendo al ricorso troppo frequente a perizie di variazione e suppletive in corso d'opera per carenze della originaria progettazione o per il mutamento di situazioni oggettive collegabile alla troppo lunga durata della fase precontrattuale o alla complessità delle procedure espropriative.

In particolare nel 1981 il fenomeno ha assunto proporzioni allarmanti (tanto da provocare numerose segnalazioni alla Procura generale della Corte) nel settore dei piani di ricostruzione, per i quali i tempi di esecuzione delle concessioni-contratto si sono prolungati

per anni per l'intrecciarsi di concause diverse alla cui radice emerge sovente la grave inadeguatezza della progettazione.

Più numerosi, rispetto alla flessione verificatasi nel precedente esercizio, sono stati i casi di anticipazione alle imprese; ha, in particolare, assunto i caratteri di una prassi generalizzata l'anticipato versamento delle ritenute di garanzia, previa garanzia fideiussoria.

Il permanere delle disfunzioni procedurali segnalate e di un elevato tasso d'inflazione spiega il ricorrente fenomeno, verificatosi anche nell'esercizio 1981, della elevata incidenza degli oneri revisionali rispetto all'importo globale dei corrispettivi contrattuali (come illustra l'allegato prospetto relativo alla amministrazione centrale del Ministero).

La "patologia" del procedimento contrattuale quale emerge dalle risultanze del controllo, sopra schematicamente richiamate, è alla radice dei tentativi di soluzione individuati in sede legislativa. Si può preliminarmente notare come non emerga, al livello di iniziativa legislativa, un tentativo coerente di affrontare l'intera materia contrattuale secondo i principi e gli indirizzi delineati dal Rapporto del Ministro per la funzione pubblica. Ma, ugualmente importanti, come concreti indicatori di tendenza, sono gli interventi normativi registrabili nel corso del 1981.

La legge 10 dicembre 1981; n. 741 (la cui effettiva incidenza sulla esperienza amministrativa sarà valutata nei prossimi esercizi) pur muovendo dalla ricerca di soluzione di problemi reali, sposta decisamente l'equilibrio complessivo della disciplina contrattuale verso la tutela degli interessi imprenditoriali, sembrando meno preoccupata di salvaguardare le esigenze legate alla cura dell'interesse

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

**STATISTICA DELLA REVISIONE DEI PREZZI
CONTRATTUALI**

LAVORI PER	N° DEL CAPITOLO	N° DEGLI ELABORATI	AMMONTARE DEI COMPENSI
NUOVE COSTRUZIONI FERROVIARIE	7401	31	15.250.340.992. =
OPERE MARITTIME	2801	6	3.630.465. =
	7501	146	11.418.736.039. =
	7504	8	541.698.770. =
	7505	5	103.568.010. =
	7506	1	16.617.500. =
	7509	4	1.018.350.800. =
	7528	1	228.839.545. =
	7529	50	4.968.282.344. =
	7530	1	172.385.000. =
	7591	1	524.330.990. =
	7592	4	507.848.000. =
	7597	4	3.094.129.810. =
	9417	3	307.876.655. =
PIANI DI RICOSTRUZIONE	9303	49	15.579.464.109. =
TOTALI		364	531.838.894.229. =

TOTALE OPERE MARITTIME L. 22.354.084.228. =

PAGAMENTI PER LAVORI - NUOVE COSTRUZIONI FERROVIARIE	L. 25.304.071.241. =
OPERE MARITTIME	" 158.230.995.931. =
PIANI DI RICOSTRUZIONE	" 130.871.080.606. =
TOTALE	L. 184.843.777.978. =

pubblico da parte della amministrazione (1). Non si tratta, insomma, come suggerito dal citato Rapporto, di una ricerca di forme più efficienti di collaborazione fra pubblica amministrazione e privati contraenti, quanto di un'unilaterale rottura dell'equilibrio. Questo orientamento del legislatore appare tanto più meritevole di preoccupata riflessione nelle descritte condizioni dell'apparato organizzativo della amministrazione centrale e periferica dei lavori pubblici.

(1) Le norme innovative di maggior rilievo della l. n. 741 riguardano i punti seguenti:

- a) La redazione del programma dei lavori (obbligatorio per i lavori superiori a 2 miliardi di lire, facoltativo per quelli di importo compreso tra 500 milioni e 2 miliardi) in base al quale va effettuata la revisione dei prezzi contrattuali.
- b) La valutazione, nel calcolo del tempo contrattuale, dell'incidenza media dei giorni di andamento stagionale sfavorevole, per i quali non possono essere concesse proroghe.
- c) La trasmissione, da parte del direttore dei lavori all'Amministrazione, dei verbali di sospensione e riprese dei lavori stesso entro cinque giorni dalla loro redazione.
- d) La corresponsione alle imprese, previa prestazione di idonee garanzie, del residuo 15% degli acconti revisionali.
- e) L'accreditamento alle imprese - entro sei mesi dalla data dell'offerta e indipendentemente dalla loro richiesta - dell'anticipazione del prezzo contrattuale, con correlativa esclusione di tale importo dalla revisione prezzi.
- f) L'obbligo di corrispondere gli interessi per ritardo pagamento, e senza necessità della richiesta da parte delle imprese, con riduzione dei termini di novanta e sessanta giorni.
- g) La fissazione del termine di sei mesi dalla data di ultimazione del lavoro, per l'espletamento dei collaudi e la facoltà di sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione per i lavori di importo compreso fra 150 milioni ed 1 miliardo.
- h) Il diritto delle imprese di chiedere la restituzione della cauzione, qualora il collaudo non sia approvato entro l'ulteriore termine di 2 mesi, e la facoltà di proporre giudizio arbitrale o ordinario.

Non si ritiene di condurre, in questa sede, un preliminare esame dei contenuti della legge (della quale come già detto dovrà in concreto valutarsi l'incidenza sulla prassi amministrativa). Sembra indispensabile, tuttavia, manifestare una puntuale riserva e una più accentuata preoccupazione nei confronti della norma dell'articolo 8 che autorizza le amministrazioni appaltanti o concedenti ad aggiornare i prezzi di progetto, prima della gara, senza necessità di sottoporre il nuovo progetto agli organi consultivi e di controllo. Ora è certamente vero che la lunghezza delle procedure di aggiudicazione conduce spesso ad un tale divario temporale fra progetto e avvio della sua realizzazione, da rendere, poi, inevitabile la lievitazione dei costi attraverso perizie di variante e suppletive, quasi per il fatto stesso del trascorre del tempo. Ma è singolare che il legislatore piuttosto di affrontare le radici organizzative e tecniche del fenomeno patologico, ne riconosca la ineluttabilità e risolva ogni problema con l'attribuzione di una illimitata discrezionalità operativa alla amministrazione attiva. Si tratta di un criterio abnorme che ha in sé i presupposti per porsi fra i meccanismi generatori di deficit occulto dilatando, per gli esercizi futuri, attraverso congegni tanto automatici quanto sottratti ad ogni verifica, gli impegni di spesa latenti all'interno dei contratti.

f) La possibilità per l'amministrazione appaltante di aggiornare i prezzi di progetto, prima della gara, senza sottoporre nuovamente il progetto stesso agli organi consultivi e di controllo nonché la facoltà di autorizzare l'immediata esecuzione dei lavori in pendenza degli atti di adeguamento del finanziamento.

l) La facoltà di autorizzare la consegna dei lavori di variante e suppletivi in seguito a parere favorevole all'approvazione della relativa perizia.

m) La possibilità di corrispondere alle imprese premi di incentivazione per accelerare l'esecuzione dei lavori.

Un altro orientamento emergente nella legislazione è quello che tende a costruire, attraverso una nuova disciplina della concessione e delle sottostanti convenzioni, forme di aggiudicazione e gestione del contratto adeguate alla realizzazione di opere di grandi dimensioni o di complessi organici di opere pubbliche. Tale è il caso della legge 14 maggio 1981, n. 219 e quello del decreto legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito in legge 25 marzo 1982, n. 94, articolo 2, comma primo. La ricerca si muove, in queste ipotesi, verso forme di procedura concorsuale fondate sul confronto tecnico-economico più ampio (un po' sulla traccia dell'articolo 24 comma primo lettera b) della legge n. 584) e verso forme di globale assunzione di responsabilità di risultato dell'imprenditore aggiudicatario, della consegna "chiavi in mano" dell'opera o complesso di opere. La falsariga per una simile disciplina è offerta dalle esperienze delle "agenzie" internazionali operanti nel campo della grande impiantistica industriale o delle opere pubbliche di grandi dimensioni (Banca mondiale, Banca europea investimenti...). Tale impiego della concessione per la realizzazione di complessi di opere pubbliche di ampie dimensioni economiche è del resto largamente presente nella legislazione speciale italiana, in campi di grande rilievo come quelli delle costruzioni autostradali, dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, delle costruzioni ferroviarie, della bonifica.

5. - Attività istituzionale

Il quadro generale delle competenze e funzioni della amministrazione dei lavori pubblici dopo i decreti delegati del 1972 e del 1977 è stato tracciato nelle passate relazioni (si veda in particolare quel

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ATTIVITA' CONTRATTUALE SPESE DI PARTE CORRENTE
(in milioni di lire)

Amministrazione	Asta pubbl.		Licit. priv.		Tratt. priv.		App. conc.		Atri proc. conc.		Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi				Lavori e servizi in economia						
	N	imp	N	imp	N	imp	N	imp	N	imp	A ente pubblico imp.	N	A ente eccl. imp.	N	A privati imp.	A contino imp.	N	Amm. ne diretta imp.	N	imp.	
Magistrato per il Po	-	-	333	68136	44	19337	5	4085	-	-	8	5301	-	-	-	-	457	4170	41	901	-
Prov. Torino	-	-	-	-	2	46	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62	1073	-	-	-
Prov. Milano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36	998	-
Prov. Venezia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	376	-
Prov. Trento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	448	3965
Prov. Trieste (1)	-	-	11	2710	377	3603	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33	840	-	-	-
Prov. Genova	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	372	-	-	-
Prov. Bologna	-	-	1	623	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	588	-	-	-
Prov. Firenze	-	-	1	555	3	233	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prov. Ancona	-	-	-	-	5	26	-	-	-	-	4	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prov. Perugia	-	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	6	225	-	-	-
Prov. Roma	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	74	5251	-	-	-
Prov. L'Aquila	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prov. Campobasso	-	-	-	-	3	95	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	496
Prov. Napoli	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	54	3122	-	-	-
Prov. Potenza	-	-	-	-	27	476	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	257	-	-	-
Prov. Catanzaro	-	-	3	443	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	263	-	-	-
Isp. Gen. Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39	1265	-	-	-
Prov. Bari	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(1) - Nella trattativa privata ci sono anche 92 contratti attivi per un totale di L. 146,9

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ATTIVITA' CONTRATTUALE SPESE IN CONTO CAPITALE

(In milioni di lire)

Amministrazioni	Asta pubblica		Licit. priv.		Tratt. priv.		App. conc.		Altri proc. conc.		Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi						Lavori e servizi in economia						
	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	A ente pubblico	A ente eccl.	A privati	A cottino	Amm.ne dirette								
											N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.			
Magistrato per Po																							
Prov. Torino			4	5450			48	15756				4	271					24	1325				
Prov. Milano																							
Prov. Venezia			7	13597							93	4522	24	382				7	377		117	7041	
Prov. Trento								1	6602												23	461	
Prov. Trieste (1)						19	5116	3	516												14	563	
Prov. Genova			5	1300							1	163	7	365				59	3006				
Prov. Bologna			3	1652									9	394				32	1418				
Prov. Firenze			7	11350			5	208	5	13957	8	1823	3	322				74	4188				
Prov. Ancona			1	1753			17	1370	1	4162	6	835						70	4181				
Prov. Perugia			8	3715			1	144			2	351	2	108				30	1344			1	50
Prov. Roma			8	4480			7	7840			11	3082	10	564				349	54603				
Prov. L'Aquila			8	20905																			
Prov. Campobasso			1	4759			15	14978	2	4641													
Prov. Napoli			1	443			14	22725	1	3550	50	8970	11	532				21	4020				
Prov. Potenza			2	2975							49	27085	33	3111				139	43960			10	4264
Prov. Catanzaro			2	738			14	5749			93	14757	7	458				19	5201			1	168
Isp. Gen. Sicilia			7	18628			12	36799	6	14720								26	4921				
Prov. Bari											52	35785	40	1838				95	8188				

(1) - Nella trattativa privata ci sono anche 5 contratti attivi per un importo di L. 18,4

la concernente l'esercizio 1979); non sono state introdotte innovazioni di rilievo nel corso del 1981.

Il 1981 è stato l'ultimo esercizio di attuazione del piano triennale 1979-1981 varato con la legge finanziaria per il 1979 (legge 21 dicembre 1978, n. 843). Non risulta presentato alle Camere, nello spirito dell'articolo 46 della citata legge n. 843, un rapporto consuntivo del quale emerga il grado di realizzazione del programma in termini contabili ed in termini economici. Del resto la legislazione in materia dei vari comparti di opere pubbliche interessati al piano triennale non si è rinnovata sulla base di nuovi indirizzi programmatici. Sicché l'esperienza del piano triennale sembra cadere il passo alla consueta prassi di politiche di bilancio disancorate da preventive valutazioni programmatiche.

a) Opere idrauliche (difesa del suolo). - Per la realizzazione di un programma d'interventi nel settore delle opere idrauliche di competenza dello Stato e ricadenti in bacini idrografici a carattere interregionale, l'articolo 34 della legge n. 843, ha destinato, per il triennio 1979-1981 680 miliardi. Secondo le informazioni fornite dall'amministrazione (in sede di reazione previsionale programmatica per il 1982) il procedimento di spesa coprirebbe per quasi la totalità attraverso l'avvio delle procedure contrattuali le disponibilità sopra indicate (con lavori appaltati per 497,7 miliardi al 30 settembre 1981).

La spesa in conto capitale per opere idrauliche (classificazione economica, 2.10.7.) gestita dal Ministero dei lavori pubblici è straordinariamente cresciuta, nel 1981, in termini di impegni propri, che aumentato di più otto volte (879,9 per cento) reagendo, cost,

la flessione registrata nel 1980. L'enorme aumento delle disponibilità di competenza fa sì che, nondimeno, anche i residui di stanziamento crescano del 130,8 per cento. I pagamenti, per la stessa voce (categoria X, rubrica 6, codice economico 2.10.7.) aumentano nel 1981 rispetto al precedente esercizio del 36,3 per cento.

Per le spese del capitolo 7701 (che assorbe una quota rilevante dei finanziamenti del programma triennale) si registra un aumento degli impegni complessivi (al netto dei residui di stanziamento) di più del 15 per cento e un aumento notevole dei pagamenti che passano da 165,5 a 239,2 miliardi, con un incremento del 44,4 per cento. Lo smaltimento dei residui sullo stesso capitolo passa dal 43,6 per cento del 1980 al 45 per cento del 1981. Ma, per effetto degli andamenti della spesa sulla competenza, i residui complessivi sul capitolo considerato passano dai 210,5 miliardi al 31 dicembre 1980 ai 235,5 miliardi, al 31 dicembre 1981.

b) Opere marittime - Il settore delle opere marittime è oggetto della programmazione settoriale impostata dalla legge 6 agosto 1974, n.366 (rifinanziata con decreto legge n. 376 del 1975, convertito in legge n. 492 del 1975 e inserita, poi, nell'ambito del piano triennale della legge finanziaria per il 1979) che viene ad esaurire la sua portata nel 1981. La disciplina della legge n.366 del 1974 si fondeva su una collaborazione operativa fra organismi ministeriali (ministero dei lavori pubblici e della marina mercantile) e di questi con gli enti portuali, privilegiando gli interventi nei porti di maggior traffico commerciale.

Gli impegni assunti per la realizzazione di opere pubbliche nel settore considerato (rubrica 5, categoria X) sono stati nel 1981 pari

a 317,3 miliardi, con un incremento di circa il 9 per cento sul precedente esercizio (i residui di stanziamento sempre per la rubrica 5, categoria X - sono stati pari a 387,5 miliardi con un incremento del 14,2 per cento sul 1980). I pagamenti sono di poco aumentati, raggiungendo i 131 miliardi.

Sul capitolo 7501, che assorbe la quota maggiore delle disponibilità per investimenti nel settore, la spesa impegnata (al netto dei residui di stanziamento) è stata di circa 230 miliardi, con un incremento di circa il 30 per cento sul 1980.

c) Edilizia demaniale, edilizia giudiziaria e penitenziaria, e edilizia monumentale - La spesa autorizzata dal piano triennale per il settore della edilizia demaniale e monumentale è di 681 miliardi; la legge finanziaria per il 1981 ha destinato al triennio 1981-1983 altri 245 miliardi.

Un problema istituzionale che condiziona la efficacia e i tempi dell'intervento, nel campo specifico del restauro del patrimonio storico-monumentale è rappresentato dall'intreccio fra competenze del Ministero dei lavori pubblici, in materia di restauro statico-strutturale, e del Ministero dei beni culturali per il restauro artistico.

La spesa per l'edilizia demaniale sul capitolo 8405 è lievemente diminuita in termini di impegni complessivi (in conto competenza e in conto resti, al netto dei residui di stanziamento) passando dai 314,8 miliardi del 1980 ai 270,5 miliardi del 1981, con una riduzione del 14,1 per cento. I pagamenti sono aumentati del 41,2 per cento passando da 123,4 a 174,2 miliardi.

L'edilizia penitenziaria registra un forte incremento degli impegni sulla competenza (+115,1 per cento) e un incremento del 37,8 in termini di pagamenti complessivi, che raggiungono i 101,8 miliardi.

Per l'edilizia monumentale le spese impegnate sul capitolo 8701 hanno segnato un incremento degli impegni propri sulla competenza, che hanno raggiunto i 3,1 miliardi. I pagamenti sono passati da 13,9 a 14,9 miliardi.

Le spese impegnate dell'intera rubrica XI (opere a tutela del patrimonio storico-artistico) sono state, nel 1980, pari a 14,8 miliardi segnano un lieve aumento sui 14,3 miliardi del 1980.

d) Opere igienico-sanitarie - Il piano straordinario di opere igienico-sanitarie di cui al piano triennale recava la disponibilità complessiva per il 1979-1981 di 500 miliardi, per la esecuzione di opere igienico sanitarie secondo un piano da concordarsi con le regioni e da localizzarsi.

Gli impegni di spesa per investimenti in opere igienico-sanitarie, in conto competenza hanno raggiunto, nel 1981, i 91,5 miliardi con un incremento eccezionalmente ampio rispetto al precedente esercizio, quando la spesa in conto competenza (al netto dei residui di stanziamento) era stata di soli 5,9 miliardi.

I pagamenti complessivi sono passati da 6,1 a 25,8 miliardi, aumentando, così, di più del triplo.

Sul capitolo 8817 gli impegni complessivi sono passati dai 69,9 miliardi del 1980 a 170, 2 miliardi (in entrambi i casi trattasi di impegni al netto dei residui di stanziamento sia sul conto competenza che sul conto residui). Si mette così, in moto lo stanziamento del piano triennale che era restato completamente inutilizzato nel 1979. I pagamenti, sul capitolo 8817, sono passati da 1,1 a 18 miliardi.

La autorizzazione di spesa, contenuta nell'articolo 36 della legge finanziaria per il 1979, a favore del completamento di istituti

di ricovero e cura riconosciuti a carattere scientifico (capitolo 8814) ha dato luogo nel 1981, a pagamenti per 7,1 miliardi a fronte di 4,5 miliardi nel 1980.

La spesa per contributi a favore degli enti autorizzati alla spesa per costruzione e sistemazione di acquedotti e fognature (capitolo 8881) ha comportato nel 1981, impegni per 4,2 miliardi (erano stati 2,7 miliardi nel 1980).

e) Infrastrutture nei campi della viabilità e delle costruzioni ferroviarie - Le competenze residue in materia di infrastrutture ferroviarie sono state trasferite alla Azienda delle Ferrovie dello Stato dall'articolo 22 della legge 12 febbraio 1981, n.17, completandosi così il processo avviato, in questa direzione, dalla legge n.668 del 1967.

In materia di viabilità statale le spese correnti destinate a studi, indagini, esperimenti per il miglioramento del traffico stradale ed alla prevenzione degli incidenti ed educazione stradale (capitolo 2001) hanno raggiunto impegni pari a 2,3 miliardi (con una lieve flessione rispetto ai 2,7 miliardi del 1980). I pagamenti sono passati da 895 milioni a 1 miliardo e 150 milioni.

La spesa per le nuove costruzioni ferroviarie ancora di competenza dei lavori pubblici (in larga misura autorizzate dal capitolo 7401) ha raggiunto, in termini di pagamenti, i 40,4 miliardi (a fronte dei 27,9 miliardi del 1980).

f) Edilizia scolastica - Le disponibilità finanziarie attribuite dalla legge finanziaria per il 1979, pari a 245 miliardi per il triennio 1979-1981, sono state destinate sia alla realizzazione di opere da parte dei Provvedireti alle opere pubbliche, sia ad integra-

zione dei piani regionali di edilizia scolastica (leggi n. 472 del 1975 e n. 641 del 1967).

Le spese in conto capitale per la realizzazione di investimenti (categoria X, rubrica 8) nel settore della edilizia scolastica hanno fatto registrare, nel 1981, pagamenti pari a 243,6 miliardi, con un incremento dell'11,8 sul precedente esercizio.

In particolare sul capitolo 7920 concernente il completamento dei piani di cui alla legge n. 641 gli impegni hanno raggiunto i 136 miliardi con un incremento del 21,1 per cento rispetto al 1980 e i pagamenti hanno raggiunto gli 85,8 miliardi, quadruplicandosi quasi rispetto all'esercizio precedente.

Il finanziamento degli interventi nelle regioni a statuto speciale (capitolo 7916) si è tradotto in impegni per 473 miliardi.

g) Opere in dipendenza di pubbliche calamità naturali - Le spese per investimenti per opere in dipendenza di pubbliche calamità naturali (rubrica 13, categoria X) hanno raggiunto i 127,4 miliardi, in termini di impegni, con un incremento dell'81,2 per cento rispetto al 1980, e, in termini di pagamenti: 52,4 miliardi (che segnalano una lieve flessione rispetto al 1980).

Per trasferimenti alle regioni, enti locali ed altri enti della amministrazione locale sono stati erogati pagamenti (rubrica 13, categoria XII) per 35,8 miliardi, con una flessione rispetto alle corrispondenti erogazioni pari, nel 1980, a 47,5 miliardi.

Per le opere in dipendenza di danni bellici, finanziate attraverso il piano triennale, la spesa sul capitolo 9303, (che assorbe le disponibilità più rilevanti per i piani di ricostruzione) si sono effettuati pagamenti per 25,3 miliardi con un incremento del 39,7 per cento rispetto al 1980.

h) Edilizia abitativa - L'edilizia residenziale pubblica ha registrato nel 1981 un aumento della spesa impegnata, in conto competenza, del 23,4 per cento raggiungendo i 700,8 miliardi; i pagamenti complessivi sono stati pari a 725,7 miliardi, con un aumento del 27,5 per cento rispetto al 1980.

Nonostante i lievi progressi conseguiti lo stato di attuazione del programma pluriennale per l'edilizia abitativa finanziato e disciplinato con la legge n. 457 del 1978, non è da ritenersi soddisfacente. Le cause di maggior rilievo dei ritardi verificatisi nel processo di attuazione sono identificate, (dalla relazione annuale del ministro dei lavori pubblici sullo stato di attuazione dei programmi di edilizia residenziale, pubblica, di cui all'articolo 3 lettera p) della legge n. 457 del 1978) nella carenze tecnico-programmatiche della amministrazione centrale, nella difficoltà del confronto programmatico con le Regioni, nella situazione di incertezza in materia di regime delle aree edificabili, nei problemi generali concernenti le fasi di progettazione ed esecuzione dei lavori.

Il decreto legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito in legge 15 febbraio 1980, n. 25 si articolava - come riferito nella passata relazione - su un programma straordinario di acquisto di alloggi liberi da assegnare in locazione (a favore di soggetti nei cui confronti sia stato emesso provvedimento esecutivo di sfratto) e su un programma straordinario di costruzione di nuovi alloggi o di risanamento di alloggi degradati, entrambi affidati ai Comuni. In particolare per il programma di costruzione di nuovi alloggi da parte dei Comuni la citata relazione al Parlamento informa che la Cassa di Roma depositi e prestiti ha erogato ai Comuni, fra i quali il CIPE ha disposto la ripartizione delle risorse finanziarie disponibili, anticipazioni per 150 miliardi.

Le risultanze del consuntivo 1981 mostrano un lieve incremento dei pagamenti per edilizia sovvenzionata (classificazione funzionale 7.1.3.) che hanno raggiunto i 137,1 miliardi, con un aumento del 3,7 rispetto all'esercizio precedente. Più marcato l'aumento dei pagamenti nel campo dell'edilizia agevolata e convenzionata, che hanno raggiunto i 465,9 miliardi, con un miglioramento del 27,3 per cento sul 1980.

Capitolo XVI**AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)****1. - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione**

La gestione 1981 dell'ANAS appare caratterizzata:

- da un miglioramento della capacità di spesa tradottosi in un incremento dei pagamenti sugli stanziamenti in conto capitale e da una riduzione dei residui in conto capitale;
- da un decisivo accentuarsi dei legami che, nel breve periodo ma anche in prospettiva, legano l'ANAS alle società autostradali, sospingendone il "modello" verso lo schema dell'ente "di pertinenza" del complesso sistema imprenditoriale delle Società ed enti autostradali.

Quanto al primo profilo il 1981 consente di registrare, finalmente, i risultati della lunga gestazione e del difficile avvio del piano triennale. Anche se, sia sul piano delle politiche di provvista di risorse finanziarie sul mercato, sia su quello del ritmo di realizzazione di investimenti, il cammino da compiere è ancora non breve.

Il legame che connette l'ANAS al sistema delle società o concorzi concessionari della costruzione e gestione di autostrade (i cosiddetti "enti autostradali") è stato rafforzato, nel 1980, dalla legge n.389 che - in connessione con le maggiori responsabilità assegnate al Fondo centrale di garanzia per le autostrade - estende la responsabilità dell'Azienda al pagamento integrale dei debiti delle società autostradali nei confronti degli espropriati, delle imprese di costruzione e dei fornitori di materiali e servizi. Successivamente, con l'articolo 5 del decreto legge 31 luglio 1981, n.414, convertito in

legge 2 ottobre 1981, n.544, si è ulteriormente esteso (con riferimento ai mutui ed obbligazioni in valuta estera) l'intervento del Fondo centrale. Il protrarsi della necessità di tal tipo di intervento ha provocato un rifinanziamento del Fondo stesso con decreto legge 9 aprile 1982, n.157, rinnovato (per mancata conversione nei termini) con decreto legge 12 giugno 1982, n.350.

Queste tendenze legislative in atto vengono consolidate e trovano, poi, una loro evoluzione e un loro definitivo assetto istituzionale nell'ambito del disegno di legge, già approvato da un ramo del Parlamento, contenente il "piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale" (1).

Per quanto attiene al rapporto fra amministrazione statale ed "enti autostradali" il disegno di legge citato predispone un ulteriore provvedimento-ponte, ancora una volta concepito "in attesa della legge di riordino del settore autostradale", confermando la funzione di salvataggio affidata per il consolidamento dei debiti a breve e per le rate di mutuo scadute e insolute al Fondo centrale di garanzia e, per i crediti dei fornitori, imprese e proprietari di terreni espropriati, all'ANAS.

Anche al di là di un provvedimento di ampia portata, come il nuovo piano autostradale, resta l'anomalia di un sistema nel quale, da un lato, le società concessionarie continuano a gestire, al di fuori di una rigorosa verifica di economicità, la quo-

(1) Atto Senato, VIII Legislatura, n.1918 (trasmissione dalla Camera dei deputati il 28 maggio 1982).

ta ad esse affidata dalla rete autostradale, dall'altro lo Stato finisce per accollarsi a posteriori un disavanzo di gestione non controllato. Nell'intento di ricondurre sotto controllo la gestione il disegno di legge introduce una disciplina dei piani di rimborso delle società autostradali e dispone aumenti tariffari i cui proventi sono destinati allo speciale conto istituito presso il Tesoro per il ripianamento degli squilibri economici degli enti autostradali.

Al di là delle intenzioni programmatiche resta valido il rilievo che pone in luce come il meccanismo vigente di raccordo fra Amministrazioni statali (Tesoro e ANAS) ed enti autostradali si configuri come un esempio tipico di procedimento di formazione di un deficit occulto .

L'intero disegno tracciato dalla iniziativa legislativa per la viabilità di grande comunicazione ed autostradale tende a configurare un ruolo dell'ANAS come centro propulsore di un sistema che si articola attraverso le società autostradali concepite quali strumenti operativi ordinari dell'azione di intervento.

Il rilievo quantitativo del programma contenuto nel citato disegno di legge sulla grande viabilità acquista una importanza istituzionale meritevole di riflessione per il ruolo affidato allo strumento della concessione (di costruzione ed esercizio o di mero esercizio) e per la concezione degli "enti autostradali" come strumento permanente dell'azione dell'ANAS, anche al di là del settore autostradale quale tradizionalmente è inteso (vi si comprendono, infatti, le strade di adduzione ai trafori, ai valichi di confine, al servizio delle grandi aree metropolitane...).

Tanto più dinanzi alla vastità ed all'ingente impegno finan

ziario collegato al programma per la grande viabilità ed al programma stralcio 1982-87 (i cui contenuti sono più dettagliatamente definiti dal disegno di legge n.1918) appare indispensabile premessa una disciplina chiara del sistema delle società autostradali e del ruolo, in tale ambito, assegnato all'ANAS.

Un sintomo interessante degli orientamenti governativi è il disegno di legge (Atto Senato, n.1840) che si propone di autorizzare la partecipazione dell'ANAS a società di progettazione e costruzione di opere viarie all'estero. Un intervento pubblico in questo delicato settore, con lo schema della partecipazione azionaria di controllo, significherebbe, ove accolto, un passo decisivo verso la trasformazione dell'ANAS secondo un modello chiaramente ispirato a quello degli enti di gestione.

b) Aspetti finanziari della gestione - Nell'esercizio 1981 l'Amministrazione, adeguandosi alla decisione della Corte (1), ha abbandonato la prassi, in precedenza seguita e dichiarata non conforme a legge, in virtù della quale erano iscritti in entrata, come residuo attivo, gli importi corrispondenti ai mutui autorizzati, ancorchè in mancanza della stipula dei relativi contratti (dandosi vita, per questa via, all'anomala figura del "residuo di stanziamento attivo"). E' venuto meno, perciò, lo squilibrio contabile che aveva costretto le precedenti relazioni (sul 1979 e sul 1980) ad una autonoma valutazione del saldo della gestione.

(1) Sezione del controllo, 12 giugno 1980, pronuncia n.1079; si vedano, inoltre, le decisioni sul rendiconto dello Stato, concernenti l'ANAS, relative agli esercizi 1979 e 1980.

L'esercizio 1981 vede l'avanzo della gestione contabilmente rappresentato dal capitolo 245 dello stato di previsione della spesa, che reca, in conto competenza, la iscrizione della "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 impegnati alla chiusura dell'anno finanziario" (articolo 27 legge n.59 del 1961). Tale ammontare, interamente a residuo per il versamento in entrata sull'apposito capitolo del bilancio 1982, esprime appunto l'avanzo di esercizio, pari, nel 1981 a 80,6 miliardi (deducendo dalla cifra di 100,6 miliardi iscritta nel conto competenza, quella di 20 miliardi portati in economia), laddove, secondo gli stessi criteri, era nel 1980 di 59,8 miliardi (con un incremento percentuale dell'avanzo 1981 su quello dell'esercizio precedente pari al 34,8%).^{Sono} ancora aumentate, nel 1981, le dimensioni complessive della spesa, che ha raggiunto una massa spendibile di 5.627,1 miliardi, con un incremento del 17,8 per cento rispetto al precedente esercizio. I pagamenti complessivi sono passati dai 1.307,6 miliardi del 1980 ai 1.635,9 del 1981, con un incremento percentuale del 25,4 per cento. I pagamenti sulla competenza sono passati da 552,1 a 712,6 miliardi, segnando, così, un incremento del 29,1%.

Il divario fra previsioni iniziali e previsioni finali di competenza non è stato apprezzabile. Più sensibile, invece, il divario fra previsioni iniziali e previsioni finali di cassa, che risultano aumentate di 466 miliardi.

L'indebitamento si è caratterizzato, anche nel 1981, per una evoluzione moderata, con l'acquisizione, per il programma triennale 1979-81, di tre mutui della BEI, per 85 miliardi complessivi, al tasso d'interesse del 13,50, con il rimborso delle quote capitali a partire dal 1986.

Gli oneri per interessi hanno segnato una lieve flessione, passando da 105,3 a 96,4 miliardi; un lieve aumento caratterizza l'evoluzione degli oneri per rimborso prestiti, passati da 48,5 a 56,5 miliardi.

L'andamento della spesa pone in evidenza un aumento del 25,1 per cento dei pagamenti complessivi. I pagamenti in conto capitale hanno raggiunto i 1.124,6 miliardi del 1981, con un incremento del 29,5 per cento sul 1980. Il ritmo di spesa è leggermente migliorato per quanto riguarda la competenza. Lo smaltimento delle disponibilità di competenza in conto capitale è passato dalla percentuale del 14,6 del 1980 a quella del 15,1 del 1981. Lo smaltimento dei residui in conto capitale è restato sul livello dello scorso esercizio, registrando una percentuale del 28,3. Assumendo come punto di riferimento il bilancio di cassa si constata come i pagamenti complessivi per la spesa in conto capitale rappresentino il 69,5 delle autorizzazioni di cassa, dando luogo alla formazione di resti di cassa pari a 489,7 miliardi.

Per effetto dei descritti andamenti della gestione i residui passivi si sono ridotti sensibilmente passando da 3.177,1 miliardi al 1° gennaio 1981, a 2.428 miliardi alla fine dell'esercizio, con una flessione del 29,6 per cento.

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 del 1980, ai 478,1 miliardi del 1981 (flessione del 1981 rispetto al 1980 pari al 6,6 per cento).

2. - Gestioni fuori bilancio

a) Contabilità speciali presso i compartimenti e gli uffici speciali ANAS (legge 7 febbraio 1961, n.59) - La gestione relativa all'anno 1980 ha comportato riscossioni per 139,8 miliardi e pagamenti per 218,4 miliardi, con un disavanzo di cassa, nell'esercizio, pari a 78,7 miliardi. La giacenza di cassa a fine esercizio è risultata pari a 60,9 miliardi.

b) Gestione della cessata società autostradale SARA (articolo 6, decreto legge 30 febbraio 1977, n.19) - La gestione relativa all'anno 1980 ha comportato riscossioni per 73,9 miliardi e pagamenti per 94,5 miliardi, con un disavanzo di cassa, alla chiusura dell'esercizio, pari a 20,9 miliardi. La giacenza di cassa è scesa, di conseguenza, da 36,5 miliardi a fine 1980 a 15,6 miliardi a fine 1981.

Il rendiconto è in esame presso la Corte.

L'attività della gestione riguarda la costruzione di tronchi, gallerie, svincoli per le autostrade A/24 ed A/25, nonché i lavori di completamento della galleria del Gran Sasso.

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). Le disponibilità di competenza, pari a 55,1 miliardi nel 1980 e la giacenza di cassa a fine esercizio 1979 pari a 77,5 miliardi, hanno consentito un'erogazione di pagamenti che ha raggiunto, nell'esercizio 1980, i 102,3 miliardi.

Il rendiconto è in esame presso la Corte.

3. - Organizzazione dei servizi e personale, beni strumentali e attività contrattuale

L'accordo fra organizzazioni sindacali e amministrazione intervenuto il 27 maggio 1981 ha dato luogo ad alcune innovazioni normative sostanzialmente recepite nella legge 4 marzo 1982, n.65 che ha assicurato al nuovo regime del personale la necessaria copertura finanziaria.

In primo luogo, dando così soddisfazione ad una esigenza sostanziale da tempo segnalata anche dalle precedenti relazioni, si è ristrutturato il ruolo dei capi cantonieri (che vengono collocati nella quinta qualifica funzionale).

Per l'ANAS è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ufficio del Ministro della funzione pubblica) una apposita commissione paritetica con competenza analoghe a quelle previste per la commissione di cui all'articolo 10 della legge 11 luglio 1980, n.312.

Altre norme sono dettate, dalla legge n.65, in materia di concorsi, e di passaggio dai ruoli dei casellanti e degli operai permanenti a quello dei cantonieri.

A partire dal 1° gennaio 1982 al personale ANAS è attribuito, analogamente a quanto già previsto per il personale di altre aziende autonome, un compenso denominato "premio di produzione" finalizzato, secondo l'espressione normativa "ad accrescere l'efficienza dei servizi espletati dall'Azienda stessa, anche in relazione ai programmi di intervento straordinari per la viabilità statale".

Un'altra innovazione legislativa in itinere (atto Camera n.1150 bis, VIII legislatura) ha ad oggetto la "ristrutturazione

dei ruoli dell'ANAS:

Il personale assunto con contratto a termine da parte del direttore dell'ANAS, proveniente dalla disciolta società SARA, in servizio nel settore costruzioni (decreto legge 10 febbraio 1977, n.19) ha visto rinnovati i propri contratti, sino al 31 dicembre 1982 (termine ultimo fissato dalla legge).

La spesa per l'occupazione giovanile (capitolo 119) ha raggiunto, in termini di pagamenti, i 3,8 miliardi con un lieve incremento rispetto ai 3 miliardi del 1980. Sono stati espletati (e i provvedimenti relativi sono all'esame della Corte o sono già efficaci) i concorsi per l'immissione in ruolo dei giovani assunti ai sensi della legge n.285 del 1977.

Nel corso del 1981 sono stati portati a compimento concorsi che hanno consentito di coprire 9 posti della carriera direttiva, 4 della carriera di concetto (per la quale è in corso di perfezionamento un concorso per 37 posti), 28 nella carriera esecutiva, 2 nella carriera ausiliaria (con 26 posti di un concorso in via di perfezionamento), 841 operai. Sono stati, inoltre, coperti 588 posti nel ruolo dei cantonieri, mentre altri 324 saranno coperti con il definitivo concludersi dei relativi concorsi in corso in perfezionamento.

In attuazione della legge n.312 del 1980 sono stati perfezionati, per circa quattro quinti, i provvedimenti di inquadramento nelle qualifiche funzionali.

La spesa per l'acquisto di beni e servizi è passata, in termini di pagamenti, da 142,9 miliardi nel 1980 a 164,9 miliardi nel 1981 (con un incremento del 15,4 per cento).

La spesa per l'acquisto di mezzi di trasporto (capitolo 501) ha comportato pagamenti per 4,5 miliardi, prevalentemente

in conto resti, con un forte aumento rispetto agli 1,7 miliardi del precedente esercizio. In relazione al rilievo della Corte (di cui si è riferito nella precedente relazione) che lamentava l'assenza della preventiva determinazione del contingente entro il quale limitare l'acquisto degli autoveicoli, l'Azienda si è adeguata determinando il fabbisogno dei veicoli necessari per il funzionamento dei servizi tecnici.

In materia di acquisto di immobili si è confermata, nell'esercizio dei poteri di controllo della Corte, la tesi della necessità che gli acquisti di immobili siano specificamente connessi al "servizio" delle strade (articolo 2, legge 7 febbraio 1961, n.59).

Le disfunzioni in materia contrattuale costituiscono, insieme con le carenze organizzative, la causa di fondo delle difficoltà dell'Azienda nella attuazione dei programmi.

Quanto alle modalità di affidamento dei lavori si è confermata la tendenza all'aumento del peso relativo del ricorso alla licitazione privata rispetto alla trattativa privata.

Anche l'attività contrattuale dell'ANAS (in analogia a quanto osservato per il Ministero dei lavori pubblici) è caratterizzata dai fenomeni negativi del troppo frequente ricorso a varianti e lavori suppletivi e della elevata incidenza della revisione prezzi.

Alla radice del ricorso alle perizie suppletive e di variante restano le carenze nella fase di progettazione e, come già osservato nella passata relazione, quelle concernenti, in particolare, le indagini sullo stato dei terreni (evidentemente essenziali in materia di viabilità).

Si deve, in ogni caso, ribadire l'affermazione già formulata nella passata relazione, in virtù della quale è necessaria una rigorosa interpretazione dell'articolo 5 lettera f) della legge n.584 del 1977, in modo da evitare che le deroghe alla procedura concorsuale autorizzate da tale norma finiscano per consentire di affidare a trattativa privata al precedente aggiudicatario dell'opera principale, progetti divenuti, attraverso varianti qualitative e quantitative, sostanzialmente nuovi rispetto a quello originario.

Continua a manifestarsi il fenomeno della revisione prezzi, che assorbe una quota notevole delle disponibilità per la realizzazione di nuove opere.

In materia di collaudi l'amministrazione si è adeguata agli indirizzi espressi in sede di controllo secondo i quali il collaudo statico delle opere in cemento armato e struttura metallica (articolo 7, legge 5 novembre 1971, n.1086) deve essere affidato esclusivamente a pubblici funzionari.

4. - Attività istituzionale

L'attuazione del piano triennale (di cui agli articoli 41 e 42 della legge n.843 del 1978) ha registrato, nel 1981, un notevole impulso, rispetto al lentissimo avvio degli anni precedenti. I pagamenti, che erano stati pari a 42,3 miliardi nel 1980 hanno raggiunto, nel 1981, i 225 miliardi. I residui passivi complessivi sono scesi dai 1.657,2 miliardi al 1 gennaio 1981, ai 621,7 miliardi alla fine dell'esercizio.

Secondo informazioni fornite dall'Amministrazione i lavori aggiudicati ed in corso di esecuzione al 30 giugno 1981 raggiungevano i 1.200 miliardi, mentre erano in corso, alla stessa da-

ta, gare per 962 miliardi.

Per quanto attiene ai rapporti fra ANAS ed "enti autostradali" (sul cui merito si è riferito in sede di considerazioni generali del presente capitolo) si sono ridotti gli oneri che hanno gravato nel 1980 sull'azienda per i trasferimenti a società ed enti autostradali (categoria X, detratti i capitoli 584 e 585); tali oneri sono passati dai 426,1 miliardi del 1980, ai 286,7 miliardi nel 1981. 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 44,9 miliardi, mentre erano stati 73 miliardi nel 1980. Ma tale flessione dei trasferimenti alle società autostradali, in costanza (ed anzi con l'allargamento) della disciplina sostanziale che addossa all'ANAS oneri concernenti le gestioni autostradali, si connettono piuttosto a slittamenti del procedimento di spesa che a sostanziali miglioramenti.

A.N.A.S. - ATTIVITA' DELL'UFFICIO CONTRATTI NEL 1981LICITAZIONI PRIVATE

* - per lavori stradali	N° 161	per complessive	£. 339.590.269.158	media ribassi	6,8734%
** - per altri lavori	N° 24	"	£. 82.636.828		
*** - per fornitura massa vestiario	N° 6	"	£. 782.255.000		
Totale licitazioni private	N° 191		£. 340.455.160.986		

N.B. - * Delle 161 licitazioni per lavori stradali 5 (per complessive £.7.807.307.900) sono andate deserte e 2 (per complessive £. 2.843.400.000.=) non hanno avuto alcun effetto.-

** - Delle 24 licitazioni per altri lavori 21 sono andate deserte e 1 non ha avuto alcun effetto.

*** Delle 6 licitazioni per fornitura massa vestiario 1 è andata deserta al 2° esperimento e non aveva avuto alcun effetto al 1° esperimento.

CONTRATTI STIPULATI

a) a seguito di licitazione privata :	N° 140	per complessive	£.392.780.871.155
- per lavori stradali	N° 1	"	£. 79.973.753
- per altri lavori	N° 7	"	£.1.109.887.542
b) a seguito di appalto concorso	N° 1	per complessive	£.10.967.688.685
c) a seguito di trattativa privata per lavori stradali :			
- ai sensi dell'Art.41 del R.D. 23.5.1924 N° 827			
e/o dell'Art.5/d della legge 8.8.1977.N. 584			

- ai sensi dell'Art.12 della legge 3.1.78 N° 1	N° 3	per complessive	£. 4.187.640.616
Totale contratti stipulati	N° 4	"	£.30.604.715.000
	N° 156		£.439.730.776.751

ATTI AGGIUNTIVI STIPULATI

N° 168 per complessive £.63.397.864.502

ATTI DI TRANSAZIONE

N° 1 " " £. 125.520.000

CONVENZIONI STIPULATE

N° 1

PAGINA BIANCA

Capitolo XVII

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

1. - Considerazioni generale e aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali - All'origine dei gravi problemi strutturali e di funzionamento che da tempo interessano l'Amministrazione del lavoro e della previdenza sociale, come osservato dalla Corte in occasione dei suoi referti annuali, si pongono numerosi fattori concomitanti tra i quali, in primo luogo, l'accrescersi delle competenze operative determinato dalla pressione della crisi congiunturale, il sopravvenire di nuovi compiti di programmazione e di indirizzo nell'ambito delle funzioni trasferite alle regioni, l'assoluta inadeguatezza dei moduli organizzativi periferici nel campo dell'ispezione del lavoro e dei servizi dell'impiego. La rigidità delle strutture, comune, del resto, ad altre Amministrazioni statali, non ha consentito, in tale situazione, un pronto adeguarsi degli apparati alle nuove e maggiori esigenze ed i tentativi dell'Amministrazione di trovare soluzioni, anche parziali, ai problemi emergenti non hanno conseguito concreti risultati, si da tradursi, per ora, soltanto in una preliminare rilevazione dei dati riguardanti gli uffici nella prospettiva dell'elaborazione di un disegno riorganizzativo delle strutture centrali (1).

Le esigenze del riordinamento ed ammodernamento degli appa-

(1) A questi fini ha operato un'apposita Commissione istituita presso il Ministero.

ti sono, nondimeno, al centro, spesso, del dibattito sui temi di politica economica e del lavoro. A tal riguardo merita ricordare, come già del resto fatto nella precedente relazione, la lunga e controversa elaborazione del disegno di legge (Atto Senato n. 1602 già approvato dalla Camera dei deputati) che, partito da un originario progetto di esperimenti-pilota nel settore del collocamento, si è andato evolvendo verso un piano più vasto di potenziamento dell'Amministrazione prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di due nuove direzioni generali ed un massiccio reclutamento di personale. Peraltro gli aspetti più qualificanti del progetto sono rappresentati pur sempre dalla nuova disciplina in materia di servizi dell'impiego e della mobilità che, nel testo attualmente all'esame parlamentare, e del quale non è possibile prevedere i tempi di definizione né l'entità delle modifiche che saranno apportate, presenta carattere essenzialmente sperimentale (in esso si fa rinvio, tra l'altro, ad una emananda normativa generale sul collocamento), con prospettive, quindi, di integrazioni anche radicali; comunque, di esso è prevista una fase di attuazione graduale che richiederà tempi non brevi.

In questo quadro si colloca, con un rilievo tutto particolare, il decreto legge 14 febbraio 1981 n. 24, convertito nella legge 10 aprile 1981, n. 140, che reca misure eccezionali per la tutela e lo sviluppo dell'occupazione nelle zone colpite dal sisma della Campania e della Basilicata. Se ne fa qui cenno con riserva di ulteriori notazioni nel paragrafo 3, per sottolineare il carattere di sperimentality proprio del provvedimento, che potrebbe, quindi, fornire, per se stesso, indicazioni utili sui moduli più opportuni per rivitalizzare in senso efficientistico il sistema

ormai inadeguato degli strumenti del collocamento sul piano nazionale.

A parte tale intervento di indubbio interesse, ma i cui limiti sono insiti nel carattere straordinario e circoscritto anche temporalmente delle misure adottate, non è dato registrare nell'ambito delle competenze ministeriali una concreta prospettiva di soluzione delle problematiche pur gravi che riguardano i settori istituzionali, la cui soluzione deve considerarsi indispensabile per un recupero di efficienza dei servizi.

Senza dire di quelle problematiche che investono aspetti economico-sociali da risolvere su un piano politico generale, quali quelle dell'occupazione, della necessaria riforma delle istituzioni scolastiche in funzione dell'orientamento al lavoro, della previdenza e della cooperazione, basti ricordare i problemi, non meno rilevanti e tuttora irrisolti, che attengono all'azione propria del Ministero; tra questi, quelli della semplificazione della legislazione sociale e del lavoro, indispensabile nella prospettiva di armonizzazione con l'area comunitaria, della qualificazione tecnico-professionale del personale ministeriale e degli uffici periferici - per il cui miglioramento gli sforzi, emergenti anche dai dati di bilancio, non appaiono adeguati alle necessità reali - della dotazione e della messa a regime dei sistemi per l'automazione dei servizi statali dell'impiego, del riordinamento degli organi collegiali operanti in gran numero presso il Ministero, della realizzazione di efficaci strumenti di coordinamento con le regioni e con le altre Amministrazioni statali, soprattutto nel campo della formazione professionale, della revisione e migliore disciplina delle gestioni fuori bilancio. A tali obiettivi non ha mirato la produzione normativa, meno vasta che negli anni precedenti, che ha riguardato nel 1981 i settori delle competenze ministeriali.

Essa infatti si è caratterizzata per lo più, con la sola eccezione del provvedimento concernente le misure adottate nelle zone del meridione di cui si è detto, per l'ordinarietà degli interventi (1) o per la loro natura episodica e di attesa (2). Assai frequente è stato il ricorso alla decretazione d'urgenza (3).

(1) Si citano la legge 3 gennaio 1981, n. 6, in materia di previdenza per gli ingegneri e gli architetti; il d.P.R. 21 gennaio 1981, n. 179 (regolamento di attuazione delle norme in materia di impiego del personale artistico e tecnico); la l. 6 febbraio 1981, n. 21 (proroga dei contratti in materia di occupazione giovanile); tra gli atti amministrativi generali, i vari decreti ministeriali di variazione delle aliquote contributive nel settore della previdenza, di adeguamento delle retribuzioni di alcune categorie di lavoratori, e di adeguamento di premi nel campo delle assicurazioni contro gli infortuni ecc.

(2) d.l. 28 luglio 1981, n. 395, convertito nella l. 25 settembre 1981, n. 534, e d.l. 16 novembre 1981, n. 646, in materia di contenimento del costo del lavoro e di fiscalizzazione degli oneri sociali; legge 26 settembre 1981, n. 537 (norme in materia di contenimento della spesa previdenziale), d.l. 22 dicembre 1981, n. 791 (disposizioni in materia previdenziale).

(3) Si ricorda l'uso reiterato del d.l. in materia di trasferimento delle funzioni dall'ente nazionale per la prevenzione contro gli infortuni e dall'Associazione nazionale per il controllo della combustione al nuovo, ma non ancora funzionante, Istituto per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (d.l. 30 aprile 1981, n. 169, convertito nella l. 27 giugno 1981, n. 332, d.l. 18 settembre 1981, n. 518, non convertito, d.l. 20 novembre 1981, n. 660).

b) Aspetti finanziari della gestione - Gli aspetti finanziari della gestione, da tempo, invariabilmente, ripropongono l'Amministrazione del lavoro come uno strumento per massicci trasferimenti di fondi agli enti di servizi, spesso intesi al ripianamento di grossi deficit di bilancio, in ogni caso, nel quadro di una politica di parziale fiscalizzazione degli oneri sociali che, lungi dall'essere definita organicamente, viene attuata ogni anno a mezzo della decretazione di urgenza in corso d'esercizio. E' così che le previsioni di spesa iniziali di competenza, ormai da molti anni, vengono a subire imponenti variazioni al di fuori delle leggi di assestamento, accrescendosi talvolta, come nel decorso esercizio, in misura superiore al doppio (da 6.794,3 a 13.669,6 miliardi).

Il fenomeno, sul quale la Corte si è soffermata sempre nelle sue relazioni per mettere in evidenza soprattutto il carattere delle voci di spesa che ne erano all'origine, merita qualche ulteriore breve precisazione tenuto conto della vastità che annualmente esso va assumendo con possibile incidenza sulle valutazioni globali da effettuare in sede di approvazione parlamentare del bilancio.

Due sono gli aspetti che è possibile cogliere nello stato di previsione del Ministero: quello dell'iscrizione per memoria di non pochi capitoli che vengono dotati di stanziamento in corso di esercizio, e quello della istituzione di capitoli nuovi, successiva alla approvazione del bilancio.

Il primo aspetto, com'è noto, si incentra sulla prassi (quasi generalizzata in gran parte degli stati di previsione delle varie Amministrazioni), di predisporre capitoli con oggetto determinato in relazione ad esigenze destinate ad avverarsi con quasi assoluta certezza nell'esercizio, ma di cui non è possibile prevedere lo

onere in misura più o meno approssimativa. Tali presupposti, che giustificano normalmente l'utilizzo di capitoli per memoria, non sembrano peraltro rigorosamente rispettati nello stato di previsione in esame. Ciò va detto soprattutto per certi oneri di spesa della categoria V (trasferimenti correnti) concernenti rimborsi ad istituti previdenziali che, pur essendo quantificabili esattamente solo all'atto di richiesta dei versamenti da parte degli enti, non sembrano escludere, per la loro costante ricorrenza, una ragionevole previsione basata sul normale andamento dei servizi (1).

Sul secondo aspetto, concernente l'istituzione di capitoli nuovi durante l'esercizio, va notato come esso sia da collegare, in gran parte, a stanziamenti per contributi ad enti previdenziali che trovano il loro titolo in leggi già operanti.

Si tratta di capitoli già istituiti in precedenti esercizi e non riprodotti nel progetto di bilancio né iscritti nello stato di previsione approvato, ma che, puntualmente, vengono istituiti di nuovo nell'esercizio, con iscrizione di stanziamenti di notevole entità che concorrono in misura cospicua al già rilevato divario tra previsioni iniziali e definitive (2).

(1) Si ricordano, tra gli altri, i capitoli: 2506 (somme da erogare per l'attuazione dei progetti ecc...); 3577 (rimborso di contributi all'INPS); 3605 (rimborso all'INPS, INAIL, ecc...) 8054 (contributi in conto capitale per la formazione professionale);

(2) Nel 1981, si è trattato dei capitoli 3612, 3615 e 3616 per un complessivo stanziamento di 23,2 miliardi. Il capitolo 3612 (rimborso dell'INPS per sgravio oneri sociali) trova la sua legittimazione nella legge 2 maggio 1976, n.183, il capitolo 3615 e 3616 (contributi gestione INPS) nel decreto legge n.663 del 1979 e nella legge n.895 del 1980.

La gestione finanziaria del 1981 ha registrato impegni per 13.648 miliardi, di cui 103,3 relativi alla spesa in conto capitale. L'incremento rispetto all'anno precedente è stato pari al 38,6 per cento.

I soli trasferimenti di parte corrente sono ammontati a 13.294,6 miliardi (+ 39 per cento rispetto al 1980). La maggior quota della spesa in conto capitale, pari a 100,4 miliardi, è stata assorbita da trasferimenti per contributi e finanziamenti relativi all'attività di formazione professionale.

Particolare rilievo hanno assunto i residui passivi il cui volume complessivo (10.528,6 miliardi) è quasi raddoppiato rispetto al 1980 (5.501,8 miliardi) e pressoché quadruplicato (2.683,6 miliardi) rispetto al 1979.

I pagamenti (8.410,4 miliardi), rispetto alle autorizzazioni di cassa dell'esercizio (9.301,5 miliardi), hanno rappresentato il 90,42 per cento.

IL fenomeno delle eccedenze di spesa, puntualmente, si è verificato anche nel 1981 sul capitolo 3531. (spese per le inchieste sugli infortuni, ecc...), tanto sulla competenza, (118 milioni), quanto sul conto dei residui (122 milioni), che sul conto di cassa (256 milioni).

2. - Gestioni fuori bilancio

Le gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito del Ministero del lavoro - delle quali la Corte nelle sue relazioni annuali si è sempre diffusamente occupata anche per mettere in rilievo taluni aspetti di segno negativo - si sono accresciute di numero nel corso degli ultimi anni, e in taluni casi (esempio: fondo per la mobilità della manodopera) hanno ampliato la sfera delle loro funzioni. Ciò va ricordato anche per meglio valutare l'incidenza di tali gestioni sulle strutture ministeriali pur pressate da rilevanti altri compiti istituzionali. Sono tali strutture, infatti, che provvedono alla condizione delle varie gestioni con impiego di risorse, ^{ed} anche di personale, certamente non trascurabile, specialmente se si tiene conto della complessità delle incombenze operative che comporta l'amministrazione di tali organismi, spesso collegati per la loro attività con enti ed uffici decentrati capillarmente.

Anche in relazione a tale circostanza, la Corte ha fatto rilevare l'esigenza di una verifica nelle competenti sedi circa le ragioni che giustificano l'esistenza di talune gestioni, di istituzione non più recente, nonché circa le macchinose procedure non sempre giustificate che presiedono al funzionamento di altre.

L'occasione di una tale verifica può essere offerta, come, in generale, è detto in altra parte della relazione (1), dall'esame,

(1) Parte I, Sezione II, capitolo IV.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1976-1981
DATI AL 31 DICEMBRE 1981

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

	STANZIAMENTO DI COMPENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI						TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1976	1977	1978	1979	1980	1981	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1976	2.543.226	96,53	2,06	0,45	0,00	0,00	0,00	2.914.906	99,04	1.421	0,05	26.900	0,91
1977	6.556.186	54,74	42,36	0,31	0,00	0,00	6.387.484	97,43	2.704	0,04	165.999	2,53	
1978	6.073.747		54,05	1,26	0,12	0,02	5.757.525	95,45	11.692	0,19	264.525	4,36	
1979	6.510.681			63,85	31,50	0,39	6.232.868	95,74	-23.213	-0,36	300.426	4,61	
1980	9.862.788				46,45	0,77	4.657.000	47,22	5.184.264	52,56	21.523	0,22	
1981	13.669.716				60,78		8.307.778	60,78	5.340.218	39,07	21.719	0,16	
TITOLO 1													
1976	2.916.341	96,67	1,91	0,46	0,00	0,00	2.888.021	99,03	1.421	0,05	26.900	0,92	
1977	6.533.801	54,62	42,50	0,31	0,00	0,00	6.366.095	97,43	2.704	0,04	165.999	2,54	
1978	6.035.362		54,31	1,14	0,12	0,02	5.768.752	95,58	2.095	0,03	264.525	4,38	
1979	6.388.183			63,35	31,97	0,35	6.111.679	95,67	-23.915	-0,37	300.420	4,70	
1980	9.767.568				46,03	0,72	4.566.450	46,75	5.179.395	53,03	21.523	0,22	
1981	13.566.366				60,57		8.217.601	60,57	5.327.045	39,27	21.719	0,16	
TITOLO 2													
1976	26.685	81,40	18,60	0,00	0,00	0,00	26.885	100,00	0	0,00	0	0,00	
1977	22.385	91,07	9,07	1,35	0,88	0,20	21.385	95,53	1.000	4,47	0	0,00	
1978	38.365		53,11	20,84	0,60	0,41	28.778	74,97	9.507	25,03	0	0,00	
1979	121.898			30,40	6,58	2,45	121.185	99,42	703	0,58	6	0,01	
1980	55.420			89,22	5,67	5,10	90.550	94,90	4.870	5,10	0	0,00	
1981	103.350			87,25	87,25		90.177	87,25	13.173	12,75	0	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE "ECONOMIE" RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDENZE DI SPESA

in corso presso la Camera, del disegno di legge di revisione delle gestioni fuori bilancio, previsto dall'articolo 33 della legge n. 468 del 1978.

Qui di seguito, come di consueto, si forniscono i dati e gli elementi di valutazione emersi in sede di controllo dei rendiconti.

Fondo per la mobilità della manodopera

Al fondo, dopo la sua istituzione (articolo 28 della legge 12 agosto 1977, n. 675) in forma di gestione fuori bilancio destinata ad erogazioni di provvidenze a favore dei lavoratori in occasione dell'attuazione dei piani di riorganizzazione e riconversione industriale, sono state attribuite ulteriori funzioni:

- 1) in materia di residue attività statali intese alla formazione professionale dei lavoratori (articolo 22 secondo comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845);
- 2) in materia di provvidenze varie a favore dei lavoratori delle zone colpite dal sisma in Campania e Basilicata (articolo 6 del decreto legge 14 febbraio 1981, n. 24, convertito nella legge 16 aprile 1981, n. 140, e articolo 25 della legge 25 marzo 1981, n. 219);
- 3) in materia di integrazione salariale in favore dei lavoratori delle aree del Mezzogiorno (articolo 2 del decreto legge 28 maggio 1981, n. 244, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 1981, n. 390).

L'ambito di operatività del Fondo risulta così notevolmente ampliato anche con l'apporto di funzioni non poco diverse da quelle originarie.

La dotazione finanziaria del fondo, come già riferito nella relazione precedente, è assicurata per il 50 per cento da versamenti

a carico del fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale, e per il restante 50 per cento da versamenti anticipati dalla Cassa integrazione guadagni degli operai dell'industria. Il fabbisogno annuo è determinato dal Ministro del Tesoro di concerto con i due ministri interessati del lavoro e dell'industria e commercio. Già nel 1979 (decreto ministeriale del 15 febbraio di quell'anno) era stata emanata la disciplina dell'amministrazione del fondo per la mobilità, ma solo nel 1980 ha avuto luogo il versamento della prima quota da parte del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale, così suddivisa: per il 1977, 125 milioni, per il 1978, 2,25 miliardi, per il 1979, 4,75 miliardi, per il 1980, 8,75 miliardi.

In relazione al complessivo versamento di circa 31,8 miliardi relativo al quadriennio 1977-1980 occorre osservare che non risulta rispettata la disposizione dell'articolo 28, quarto comma, della legge istitutiva del fondo (n. 675 del 1977) che prevede versamenti trimestrali anticipati (1).

(1) E' da rilevare la particolarità - fonte di incertezza interpretativa - dell'ultimo comma dello stesso art. 28 che, in relazione alla determinazione dell'importo delle rate da versare al Fondo per il primo anno, dispone che esso è stabilito complessivamente in 250 milioni ciascuna. La quantificazione del fabbisogno è stata di 250 milioni (risultando così determinato in 125 milioni l'onere a carico dei due organismi tributari) e ciò sulla base di una lettura delle disposizioni citate omissiva del termine "ciascuna", contrastante con l'altro "complessivamente". Sul punto, sono in corso accertamenti istruttori.

Dal rendiconto relativo al 1980, sul quale, come su quello del 1979, sono in corso rilievi istruttori della Corte circa la regolarità di alcune somme in entrata e l'assunzione di impegni di spesa che hanno dato luogo a residui passivi, emergono entrate in conto capitale accertate e riscosse per 34,8 miliardi; il che evidenzia come il conferimento da parte della cassa integrativa guadagni per gli operai dell'industria abbia avuto luogo in misura assai inferiore al prescritto. Dei 30,9 miliardi impegnati - sulla natura degli impegni, come si è detto, sono in corso richieste istruttorie - sono stati erogati 2,1 miliardi per immobilizzazioni tecniche e investimenti nel campo sociale.

L'avanzo complessivo di amministrazione è stato per il 1980 pari a 50,4 miliardi circa.

Fondo per il finanziamento degli enti di patronato e di assistenza

E' in corso l'adeguamento dei criteri di gestione del fondo ai principi stabiliti dalla recente legge 27 marzo 1980, n.112 che, tra l'altro, ha stabilito con valore di interpretazione autentica la natura di enti con personalità giuridica privata degli istituti di patronato creati in base alle norme contenute nel decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n.804 (1).

(1) In ordine a tale precisazione interpretativa è stata sollevata d'ufficio questione di legittimità costituzionale dal giudice istruttore del tribunale di Roma (11 dicembre 1980) per eccedso di potere legislativo, nonché in relazione all'art. 104 primo comma della Costituzione.

Nel corso del 1981 è, stato emanato il decreto del Ministro del lavoro, di concerto con quello del Tesoro, per la determinazione dei criteri per la corresponsione dei finanziamenti e per la documentazione necessaria per dimostrare l'attività svolta dagli enti di patronato. Sembrano, al riguardo, permanere le perplessità altre volte manifestate circa il criterio che fissa il parametro per la ripartizione dei contributi agli enti in relazione all'attività da loro svolta; tale criterio, infatti, potrebbe favorire il dilatarsi di procedure amministrative e contenziose non sempre obiettivamente motivate con conseguenti inutili appesantimenti dell'azione amministrativa nel settore previdenziale.

Non è stato ancora emanato, invece, il provvedimento del Presidente della Repubblica, prescritto dall'articolo 2 della legge citata n.112, per la individuazione dei requisiti per il riconoscimento degli enti di patronato e per la revisione di quelli esistenti.

Il fenomeno saliente della gestione continua a permanere quello della rilevante giacenza di cassa che nel 1980 è ammontata ad oltre 73 miliardi. Già sono state indicate le cause di tali cospicui importi non utilizzati. Malgrado i correttivi apportati nel sistema degli anticipi, si determina sempre, infatti, un ritardo nell'erogazione della spesa a fronte del rapido afflusso di entrate connesso alla loro automaticità.

Il volume delle entrate nel 1980 (ultimo rendiconto pervenuto alla Corte) è ammontato a 101 miliardi rappresentati da saldi o acconti relativi agli anni precedenti; quello delle spese, che hanno avuto origine da erogazioni per congruagli per gli anni 1975-1976 e per anticipazioni relative al 1979, a 106 miliardi.

Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato ad assistenza sociale operanti nel territorio di Trieste

Resta per tale fondo l'esigenza di una esplicita riconduzione nell'ambito del fondo nazionale, mancando ormai ogni giustificazione per la sopravvivenza autonoma della gestione soprattutto dopo l'avvenuta ratifica del trattato di Osimo.

L'occasione per tale riconduzione potrebbe essere offerta, dall'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica previsto dall'articolo 2, primo comma, della legge n. 112 relativo alla determinazione dei criteri per il riconoscimento pubblico degli enti di patronato, ovvero del provvedimento di legge da emanarsi in base all'articolo 33 della legge n. 468 del 1978 altre volte richiamato.

Dal rendiconto per il 1980 risultano entrate riscosse per 761 milioni, spese per 540 milioni ed una giacenza di cassa pari a 733 milioni.

Fondo speciale infortuni

Il fondo venne istituito dall'articolo 37 del testo unico per gli infortuni degli operai sul lavoro, approvato con regio decreto 30 gennaio 1904, n. 51 ed è, attualmente, disciplinato dal testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, modificato, per la parte che qui interessa, dalla legge 5 maggio 1976, n. 248.

E' costituito da una gestione principale e da una gestione secondaria organizzata in sezione speciale.

La gestione principale è disciplinata dall'articolo 9 della legge n. 248 citata che prevede:

1) in entrata, le somme riscosse per le contravvenzioni alle norme antinfortunistiche nei settori dell'industria e dell'agricoltura;

2) in uscita le somme da erogare:

a) per il finanziamento dello speciale assegno corrisposto ai superstiti dei grandi invalidi del lavoro deceduti per cause estranee all'infortunio e alla malattia professionale;

b) per sovvenire alle esigenze di istituzioni aventi per scopo il mantenimento e l'educazione di orfani di ~~deceduti~~ sul lavoro e l'assistenza in genere agli infortunati;

c) per contribuire allo sviluppo ed al perfezionamento degli studi delle discipline infortunistiche e di medicina sociale in genere.

L'articolo 8 della legge n. 248, citata alla lettera a), ha stabilito, inoltre, per le provvidenze ai superstiti degli invalidi del lavoro, un contributo prelevato dal fondo (fissato per il primo anno di gestione in 400 milioni).

La sezione speciale del fondo ha per scopo l'erogazione di provvidenze ai lavoratori colpiti da silicosi e asbestosi.

L'articolo 177 del testo unico n. 1124 che la istituisce prevede:

1) in entrata, le somme riscosse per contravvenzioni alle norme che regolano le malattie professionali;

2) in uscita, le somme da erogare ai lavoratori colpiti dalle malattie predette che versino in particolari condizioni, generalmente, senza fruire di trattamenti previdenziali o, comunque, titolari di trattamenti svantaggiosi in dipendenza dalle infermità; 3) al-

L'INAIL, a titolo di rimborso per spese sostenute per la cura di lavoratori ammalati fuori dei casi coperti da assicurazione; a favore della ricerca scientifica nel campo della silicosi e dell'asbestosi.

Negli anni anteriori al 1980 la gestione, nelle sue due articolazioni, ha sempre presentato come tratto caratteristico e patologico, a fronte di entrate oscillanti fra i 300 e 400 milioni, la mancanza pressochè assoluta di erogazioni, con la conseguente abnorme lievitazione della giacenza finanziaria.

Quest'ultima, al termine dell'esercizio 1980, è pari a 5,7 miliardi. Dal rendiconto dello stesso anno si evidenzia l'erogazione di un contributo all'INAIL di 400 milioni in adempimento di quanto stabilito dall'articolo 8, primo comma, lettera a), della citata legge n. 248. In realtà le richieste di finanziamento avanzate dall'INAIL assommavano a 129 milioni, ma la disposizione dianzi citata ha determinato in misura rigida, per il primo anno di operatività, l'ammontare dell'erogazione nella predetta misura di 400 milioni, per cui di tale somma si è dovuto gravare il fondo.

Per il finanziamento di istituzioni di assistenza agli orfani e di studi sulle discipline infortunistiche non sono state effettuate erogazioni in attesa della determinazione di appositi criteri di intervento da parte di un comitato di esperti costituito allo scopo.

Con particolare riguardo alla gestione speciale, l'unica erogazione effettuata nel 1980 è costituita da un contributo di 600 mila lire ad un lavoratore. Nessuna somma è stata invece erogata per rimborso all'INAIL di spese per cure ai lavoratori affetti da silicosi e asbestosi associata a tubercolosi.

Complessivamente constatata, anche in base agli elementi testè indicati, la gestione del fondo speciale infortuni presenta aspetti di scarsa operatività e di ridotta efficienza, denunciati chiaramente dalla prolungata assenza di interventi, solo interrotta nel 1980 con attività che potrebbero rivelarsi episodiche e che, comunque, sono di limitato rilievo.

Sembra porsi, quindi, l'esigenza, del resto ripetutamente fatta presente nelle trascorse relazioni annuali dalla Corte, circa una totale riconsiderazione delle ragioni di esistenza di tale organismo, le cui finalità a contenuto assistenziale non sembrano, tra l'altro, essere più in linea con l'attuazione del decentramento della materia disposta ormai da cinque anni (decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977), mentre quelle riferentisi al settore infortunistico paiono rientrare nell'ambito di attuazione della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (legge n. 833 del 1978).

Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative

Rappresenta la struttura per il finanziamento delle spese connesse alle ispezioni ordinarie alle cooperative che non aderiscono ad alcuna delle associazioni nazionali di assistenza e tutela del movimento cooperativo. Come è noto, le ispezioni ordinarie per le cooperative iscritte a tali associazioni sono svolte da queste ultime, mentre le ispezioni straordinarie, per tutte le cooperative, iscritte o meno ad associazioni, sono poste a carico del bilancio.

Le entrate della gestione sono costituite:

- 1) da contributi delle cooperative corrisposti in relazione al numero dei soci ed al capitale versato;

2) dagli interessi sulle somme depositate presso l'istituto di credito che effettua il servizio di cassa;

3) da eventuali recuperi e altre entrate.

Spetta al Ministro del lavoro, con suo decreto a cadenza biennale, stabilire la misura dei contributi a carico degli enti e le modalità di versamento.

Le spese della gestione, a loro volta, sono costituite:

1) dalle indennità spettanti, a titolo di rimborso spese, agli impiegati in servizio presso gli uffici centrali e periferici del Ministero per le ispezioni effettuate; la determinazione di tali indennità è stabilita con decreto ministeriale;

2) dalle spese per l'istituzione e il funzionamento dei corsi di qualificazione professionale del personale da adibire all'attività ispettiva;

3) dalle spese per l'attuazione di altre iniziative a favore del movimento cooperativo, anche tramite le associazioni nazionali di categorie;

4) dalle spese relative all'amministrazione della struttura gestionale.

In linea generale l'attività del fondo è resa assai complessa dalla difficoltà di acquisire i contributi dalle innumerevoli cooperative diffuse su tutto il territorio nazionale, e spesso quiescenti, soprattutto, quelle edilizie. La complessità della funzione si evidenzia, poi, anche nel settore delle spese per la molteplicità delle operazioni di pagamento delle indennità forfetarie spettanti agli ispettori.

Una serie di rilievi di carattere istruttorio sono stati mossi dalla Corte per vari aspetti della gestione emergenti dai rendiconti per gli esercizi 1975 e 1976.*

Essi concernono, in particolare, i rapporti con gli istituti di credito presso i quali sono depositati i contributi a carico

delle cooperative, e la prevalenza delle spese per lo svolgimento dei corsi di formazione rispetto a quelle, da considerare prioritarie, attinenti al compimento delle ispezioni. Gli oneri per queste ultime, infatti, hanno coperto solo il 43 per cento e 36 per cento della spesa globale rispettivamente nel 1975 e nel 1976. Inoltre non risultano attuate iniziative a favore del movimento cooperative e non appare rispettato l'obbligo di chiusura del bilancio a pareggio al termine di ciascuna gestione biennale.

E' peraltro da avvertire che alcuni aspetti ora richiamati non sono evidenziati nell'ultimo rendiconto presentato che si riferisce al 1980.

Da esso emergono entrate per 733 milioni, di cui 535 per contributi riscossi, e uscite per 733 milioni, di cui 373 per attività ispettiva, 196 per la formazione del personale ispettivo, e 115 per interventi a favore del movimento cooperativo.

Da notare che in applicazione del regolamento amministrativo contabile, diversamente da quanto si verifica, in genere, per le altre gestioni del Ministero, le spese di stampa e quelle postali sono a carico del fondo (nel 1980 per complessivi 43 milioni).

Fondo per le provvidenze ai lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo italiane

Nell'ultimo triennio 1978-1980 il fondo non ha svolto alcuna attività, in dipendenza dell'abbandono da parte delle Comunità della politica di sostegno alle industrie estrattive di zolfo, il cui prezzo sul mercato mondiale è tale da non consentire margini di competitività^{con}/il prodotto comunitario .

Per residui pagamenti, di entità esigua, da effettuare in relazione a precedenti interventi, il fondo sta attualmente esaminando le modalità di erogazione in conformità con le indicazioni della Corte (Sezione del controllo/^{deliberazioni} n.781 del 9 maggio ¹⁹⁷⁷ e n.1059 del 17 aprile 1980).

Le notazioni testè fatte dovrebbero far considerare l'opportunità di sopprimere la gestione.

Fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati o sospesi da aziende carbosiderurgiche

Il fondo dopo un periodo di inattività ha beneficiato di una dotazione di 1,3 miliardi a seguito di decreti del Presidente della Repubblica, adottati d'intesa con l'alta Autorità della CECA, con i quali sono state individuate tre aziende il cui personale sarà ammesso a fruire del fondo (1). In mancanza della necessaria documentazione, nessuna erogazione è stata disposta nel 1980, a quanto risulta dal relativo rendiconto.

(1) Tali aziende sono la Dalmine S.p.A. l'Italsider e la S.p.A. Acciaierie di Piombino.

Fondo per il finanziamento integrativo dei progetti speciali di formazione professionale

E' stato istituito dall'articolo 26 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, e con decreto ministeriale del 19 aprile 1979 sono state emanate le norme per la sua gestione. Come già riferito nella precedente relazione, le fonti di finanziamento sono costituite da un terzo delle maggiori entrate derivanti dall'aumento del contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria prevista dall'articolo 25, quarto comma, della legge istitutiva (n. 845 del 1978).

Per effetto dell'articolo 22 della legge 24 aprile 1980, n. 146, vengono ad affluire al fondo altre disponibilità costituite dai contributi comunitari ottenuti per i progetti connessi con gli incentivi di cui all'articolo 14 della legge 2 maggio 1976, n. 183.

Occorre rilevare ancora per questo fondo la particolare macchinosità delle procedure di acquisizione delle entrate, già descritte dalla Corte nella relazione sull'esercizio 1980, e che dovrebbero essere oggetto di uno specifico intervento semplificativo. La lentezza che ne deriva per la riscossione delle entrate, è, del resto, evidenziata nei dati dell'ultimo rendiconto più oltre esposto.

Il fondo predetto, com'è noto, provvede al finanziamento integrativo dei progetti speciali di formazione professionale (articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) eseguiti dalle regioni per ipotesi di rilevante squilibrio fra domanda ed offerta di lavoro nei territori dell'Italia meridionale ed insulare, indicati dall'articolo 1 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978,

n. 218. L'erogazione dei contributi è disposta con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con quello del Tesoro, a seguito della presentazione, da parte delle Regioni, dei progetti speciali.

I dati del rendiconto per l'esercizio 1980 evidenziano entrate riscosse per 28,2 miliardi, a fronte di entrate accertate per 64,4 miliardi, e spese impegnate per 15,4 miliardi senza alcun pagamento sulla competenza del 1980 (sul conto dei residui risultano invece pagati 7,3 miliardi). Assai rilevante si presenta l'avanzo di amministrazione (58,1 miliardi) in parte espressione del lento avvio a regime della gestione.

Sul rendiconto 1980, come sul precedente, sono in corso accertamenti istruttori sia sull'assunzione di impegni di spesa che hanno dato luogo a residui passivi, sia sui rapporti con l'istituto di credito che svolge il servizio di cassa, sia sui limiti di giacenza presso il medesimo in relazione al disposto della legge 6 agosto 1966, n. 629.

Fondo di rotazione per l'accesso al Fondo sociale europeo e al fondo regionale europeo

E' stato costituito, com'è noto, dall'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, e con decreto ministeriale del 20 aprile 1979 ne sono state emanate le norme di amministrazione.

Oltre alla dotazione iniziale di 100 miliardi, le entrate sono costituite dal versamento, con periodicità trimestrale, da parte dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale di due terzi delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria a norma dell'articolo 12 della legge 3 giugno

1975, n. 160.

Altre entrate del fondo sono costituite dai rimborsi da parte delle Comunità europee: di una quota delle spese sostenute per la promozione professionale dei lavoratori e dagli interessi attivi sui fondi depositati presso l'istituto di credito incaricato del servizio di cassa.

Le disponibilità sono destinate al finanziamento degli interventi di organismi pubblici e privati, indicati dall'articolo 24 della legge n. 845 del 1978, che hanno presentato, tramite le Regioni, progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni d'impiego. Spetta al CIPE di determinare annualmente il limite massimo di spesa entro il quale ogni regione può autorizzare l'inoltro dei progetti.

Dal rendiconto per il 1980 risultano entrate accertate per 139 miliardi (di cui rimosse 110,7 miliardi). Di tali entrate 128,7 miliardi riguardano trasferimenti attivi e 104,8 milioni redditi e proventi patrimoniali.

Delle spese impegnate (128,3 miliardi) solo 7,1 miliardi risultano erogati nell'esercizio. La gran parte degli impegni (118,1 miliardi) si riferiscono a spese in conto capitale.

Rilevante la disponibilità complessiva di cassa che ammonta a 276,8 miliardi.

La Corte ha disposto accertamenti istruttori circa la regolarità degli impegni e la documentazione giustificativa.

Altri rilievi hanno riguardato i rapporti con l'istituto di credito che svolge il servizio di cassa.

Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori

Soppresso, com'è noto, a decorrere dal 14 gennaio 1979, dal-

l'articolo 23 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, il fondo limita la sua attività alle operazioni di chiusura dei conti attinenti alla fase di liquidazione. Intanto prosegue il riscontro da parte della Corte delle contabilità relative agli esercizi anteriori alla soppressione dell'organismo.

Il rendiconto della gestione relativo al 1971-1972 è stato dichiarato non regolare (Sezione di controllo del 28 gennaio 1982 n. 1296) per i seguenti motivi:

- 1) il superamento del limite di somma stabilito dalla legge 6 agosto 1966, n. 629, per i depositi presso la Banca nazionale del lavoro, istituto incaricato del servizio di cassa;
- 2) il mancato versamento di interessi percepiti dalla Banca predetta per somme di spettanza del fondo e dalla stessa depositate presso conti correnti postali aperti a favore del fondo stesso;
- 3) l'accertamento delle entrate per recuperi sui finanziamenti dei corsi e dei cantieri scuola all'atto del versamento da parte degli enti gestori e non al momento della individuazione del credito e del debitore;
- 4) la situazione patrimoniale di taluni beni realizzati attraverso l'esercizio dell'attività istituzionale del fondo.

Le irregolarità rilevate avevano già formato oggetto di segnalazione alla Procura generale della Corte per i provvedimenti di competenza (1).

(1) Si fa rinvio alla precedente relazione (vol. II parte, II, cap. XVII, paragr. 2) per quanto concerne i dettagli delle questioni segnalate.

3. - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi - Si è già fatto cenno nel paragrafo 1 del rilievo particolare che assume nel contesto organizzativo del settore il decreto legge 14 febbraio 1981, n. 23, convertito nella legge 16 aprile 1981, n. 140. Per far fronte alla situazione di crisi verificatasi in Campania e Basilicata a seguito del sisma del 1980 sono state delineate per un tempo limitato (fino al 30 giugno 1983) nuove strutture di collocamento che, sia pure in parte, si trovano già previste nel ricordato disegno di legge 1602 Atti Senato.

La nuova disciplina, di applicazione limitata ai territori delle due regioni, si caratterizza per l'intento di dare maggiore sistematicità all'assetto del collocamento, con la possibilità riconosciuta alle Commissioni regionali di modificare o sostituire le procedure di iscrizione dei lavoratori nelle liste per il collocamento ordinario e per la mobilità interaziendale e di avviamento al lavoro. Le strutture risultano ampiamente modificate rispetto al sistema precedente della legge n. 264 del 1949, ed ora si articolano nelle agenzie, con compiti di collegamento tra le Commissioni regionali e le sezioni circoscrizionali, nelle commissioni circoscrizionali che presiedono ad una vasta area territoriale in cui la domanda e l'offerta di lavoro presentano la tendenza all'equilibrio (cosiddetto bacino occupazionale) e, infine, nelle sezioni circoscrizionali con compiti strettamente operativi.

Dopo il primo avvio della legge, con la predisposizione, da parte del Ministero, di un piano per il potenziamento dei servizi dell'impiego, l'Amministrazione si è trovata a dover far fronte alla

attuazione concreta del nuovo sistema e, quindi, ai problemi di acquisizione dei mezzi, immobili e attrezzature, per la formazione del personale, e di messa a punto di un programma di automazione.

Al riguardo va osservato che, malgrado l'autorizzazione legislativa ad operare anche in deroga alle norme di contabilità (1), la complessità delle procedure per l'istituzione dei nuovi servizi non ha consentito la celerità necessaria per l'approntamento del nuovo sistema; il che, tenuto conto che il piano per i servizi dello impiego costituisce in gran parte il supporto di tutta l'attività di ricostruzione nelle zone terremotate, finisce per incidere negativamente sul piano generale protraendo i tempi già brevi (30 giugno 1983) per l'attuazione degli interventi straordinari.

Si è già fatto cenno nella relazione del 1980 alla varietà degli organi collegiali che operano nell'ambito del ministero. Di lontana istituzione taluni, la gran parte con competenze consultive o di studio, gli esistenti organi collegiali si sono accresciuti, per effetto di un provvedimento ministeriale emanato nel 1981, di un'unità. Si tratta in particolare di una apposita commissione che dovrà esprimere valutazioni sugli incarichi di studio da conferire con onere finanziario a carico del fondo speciale infortuni. Se ne fa menzione soltanto per rilevare la singolarità del ricorso ad una apposita commissione per l'affidamento di incarichi di studio, funzione che è generalmente svolta direttamente dagli uffici competenti sulla base di effettive esigenze istituzionali.

(1) La deroga è autorizzata dalla stessa normativa speciale contenuta nel d.l. n. 24 convertito nella l. n. 140, con riferimento all'analoga norma presente per i servizi del ministero delle finanze nella l. 24 aprile 1980, n. 146.

L'osservazione sembra confermare la tendenza, altre volte rilevata, allo svolgimento di funzioni d'istituto attraverso organi collegiali anche in mancanza di giustificate necessità. Non sembra, d'altra parte, giustificare l'istituzione di una commissione l'assenza totale, da anni riscontrata, di interventi del Fondo speciale infortuni in ordine al finanziamento di studi antinfortunistici (1).

Sul piano generale va, comunque, rinnovata la notazione circa l'opportunità di una revisione delle numerose commissioni esistenti che consenta di verificarne l'effettiva funzionalità, nel quadro istituzionale, con l'intento di far conseguire al Ministero un assetto organizzativo più snello ed attuale e di contrastare, per quanto possibile, gli effetti negativi che caratterizzano talvolta l'amministrazione "per collegi" tra i quali, come sovente segnalato dalla Corte, la dilatazione dei tempi dell'azione amministrativa, la deresponsabilizzazione dei funzionari, la sottrazione di personale ad impegni di diretta attribuzione.

Altro aspetto organizzativo, per il quale la Corte più volte ha avuto modo di sottolineare la necessità di un intervento, è quello concernente il mancato adeguamento delle norme regolamentari in materia contabile amministrativa, attualmente contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 1079 del 1965, alla disciplina sulla dirigenza (decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972). Da tempo risulta in corso di elaborazione un provvedimento

(1) Vedasi quanto, al riguardo, osservato nel par. 2 del presente capitolo al pari degli anni precedenti.

atto ad assicurare la necessaria armonizzazione soprattutto in ordine alle competenze dei dirigenti degli uffici periferici.

A questo proposito la Corte, di recente (Sezione del controllo, deliberazione n. 1209 del 26 novembre 1981), ha dichiarato illegittimi alcuni provvedimenti emanati da dirigenti degli uffici regionali con i quali, in mancanza di un effettivo conferimento di delega ministeriale, erano stati approvati contratti di appalto di servizi.

Sempre in materia di attribuzioni di competenze, la Corte (Sezione del controllo del 18 febbraio 1982) ha ricusato il visto per alcuni provvedimenti di conferimento di incarichi di studio finalizzati all'attuazione della legge sull'occupazione giovanile, affermando che il potere di concessione di tali incarichi non può spettare ai direttori generali in relazione agli indirizzi programmatici del ministro, ma unicamente alla commissione centrale per l'impiego in base all'articolo 3 bis del decreto legge n. 351 del 1978.

b) Personale - La situazione numerica del personale delle varie carriere, seguendo una linea di tendenza ormai costante negli ultimi anni, si è ulteriormente deteriorata malgrado la definizione di alcune procedure concorsuali di assunzione (1). Le maggiori carenze sono, com'è noto, da registrare nei ruoli delle varie carriere periferiche e, in particolare, in quelli del personale di-

(1) Nella nota preliminare allo stato di previsione del Ministero per l'esercizio 1982 la consistenza numerica complessiva del personale è indicata in 11.328 unità a fronte del dato omologo di 12.371 del 1981 e di 13.636 per il 1980.

rettivo e di concetto degli uffici del lavoro e della massima occupazione, nonché in quelli del personale direttivo, di concetto e degli addetti alla vigilanza degli Ispettorati del lavoro. Particolarmente rilevanti sono le carenze (oltre 1.000 unità su 6.657) nelle dotazioni degli uffici di collocamento.

Sono intanto in corso di ultimazione i provvedimenti di inquadramento nelle qualifiche funzionali previste dalla legge n. 312 del 1980, mentre non ancora definita è la situazione concernente il personale dell'occupazione giovanile, la cui sistemazione potrà avvenire soltanto dopo che saranno state portate a termine le procedure di esame per l'accertamento dell'idoneità delle oltre 7.000 unità che sono state impiegate nelle strutture ministeriali, in applicazione della legge n. 285 del 1977.

A seguito della soppressione di vari enti pubblici sono stati inquadrati negli uffici del ministero quaranta dipendenti (1).

Specificata notazione va fatta in relazione alla lentezza con la quale è svolta la maggior parte delle procedure concorsuali di reclutamento.

Per i ruoli dell'Amministrazione centrale non risultano, tra l'altro, ancora ultimati taluni concorsi indetti nel 1979 per le carriere di concetto, esecutiva ed ausiliaria. Anche nei ruoli degli uffici del lavoro e della massima occupazione e degli Ispettorati del lavoro

(1) Di essi, 11 appartengono alla carriera direttiva 16 a quella di concetto, 11 a quella esecutiva e 2 a quella ausiliaria.

si verificano situazioni di grave ritardo per concorsi indetti per qualifiche dirigenziali (decreti ministeriali del 1976 e del 1977) e per quelli per l'accesso alle carriere di concetto ed esecutiva (bandi ministeriali del 1978 e del 1979).

Tutte le procedure concorsuali si caratterizzano per il gran numero di partecipanti, il che peraltro, può solo in parte spiegare la lentezza delle operazioni la cui durata media non risulta inferiore ai due anni.

Sono note le esigenze, che gli accresciuti e sempre più complessi compiti operativi del ministero hanno creato, di una costante ed attiva opera di formazione, aggiornamento e perfezionamento del personale soprattutto nei settori impegnati nello sforzo di predisporre sistemi di automazione di rilevamento dei fenomeni che interessano l'occupazione.

L'Amministrazione ha dato attuazione, durante il 1981, ad alcuni corsi di contenuto prevalentemente tecnico (1); buona parte di essi sono stati tenuti da funzionari del Ministero.

E' da rilevare che nel decorso esercizio, peraltro, su una disponibilità di competenza (capitolo 1103) pari a 360 milioni, gli impegni disperse per i corsi di formazione ad aggiornamento sono ammontati a 215,3 milioni, mentre la differenza (144,7 milioni) è stata portata ad economia.

Il che non depone certo per un adeguato grado di capacità or-

(1) Si è trattato di corsi di perfezionamento per militari dell'Arma dei carabinieri in materia di ispezione del lavoro; di corsi di lingua straniera, di corsi per operatori e terminalisti nel settore dell'automazione. La durata di essi ha variato da pochi giorni ad un trimestre.

ganizzativa nell'espletamento del pur essenziale servizio.(1) -Analogamente nel particolare ambito degli ispettorati del lavoro (capitolo 2531) le spese per l'addestramento e la specializzazione del personale non hanno corrisposto alle disponibilità, pur relativamente esigue in rapporto alle esigenze.

Dei 23,5 milioni stanziati nel 1981 sono stati impegnati solo 16,1 milioni, mentre dei 13 milioni provenienti dall'esercizio 1980, oltre 6 sono andati in perenzione.

c) Beni e servizi strumentali - Anche nel 1981 sono da registrare talune variazioni incrementali nel complesso degli immobili di cui si avvale l'Amministrazione per i suoi servizi d'istituto, soprattutto nelle sedi periferiche.

Invariato il numero degli immobili di proprietà dello Stato (44 unità), l'incremento ha riguardato gli immobili in locazione passati da 505 a 525 (di cui 520 in dotazione ad uffici periferici).

(1) Nel 1980 lo stanziamento era stato superiore a quello dell'esercizio 1981: 680,5 milioni; ma di tale somma, ben 609,5 milioni erano passati a residui, solo per due terzi, poi, erogati nel corso del 1981.

Sui capitoli di spesa concernenti il fitto di locali (096, 1531, 2035,2532) gli impegni relativi hanno gravato per complessivi 2,4 miliardi con un notevole incremento rispetto al 1980 (1,9 miliardi), in parte dovuto alla progressione legale dell'equo canone.

La spesa per rilevazioni ed elaborazioni statistiche e quella di funzionamento del centro elaborazione automatica dei dati (capitolo 1106) è assommata a 3,1 miliardi con un incremento di discreto rilievo rispetto al 1980 (2,7 miliardi). E' peraltro da rilevare la parziale utilizzazione degli stanziamenti che ha riguardato lo esercizio 1981 (579,3 milioni portati ad economia) al pari del precedente (1).

Si è fatto cenno nel paragrafo I di questo capitolo al particolare impegno operativo cui l'Amministrazione deve far fronte per l'attuazione del sistema dei servizi d'impiego nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata.

In vista dell'acquisizione dei mezzi, immobili e attrezzature necessari per tale obiettivo l'Amministrazione si avvale di una autorizzazione legislativa (contenuta nel decreto legge n. 24 del 1981, convertito nella legge n. 140 altre volte citati) ad operar-

(1) 1,4 miliardi portati ad economia su 4,1 di previsione.

in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato. Dal controllo sui primi provvedimenti emanati per gli interventi straordinari nelle zone del sud emerge l'utilizzazione della facoltà predetta nel campo dei mezzi di scelta del contraente, ove è generalizzato il ricorso alla trattativa privata preceduta, in linea di massima, da gare esplorative. Osservazioni della Corte - cui l'Amministrazione si è adeguata - hanno riguardato, tra l'altro, casi in cui l'intervento non era riconducibile al piano programmatico, ovvero casi in cui gli acquisti erano stati fatti senza il rispetto del limite territoriale, da ritenere preferenziale, o, ancora, casi in cui gli oneri assunti superavano il limite temporale di operatività della legge (30 giugno 1983).

Lo stanziamento per gli interventi in Campania e Basilicata pari a 7 miliardi per il 1981 è stato impegnato per la quasi totalità, ma i pagamenti hanno appena superato i 2,3 miliardi.

In tema di acquisizione di servizi va fatta menzione di una serie di incarichi di studio affidati a terzi in base a speciali disposizioni concernenti le materie istituzionali.

Si è trattato, in particolare, di incarichi disposti in base all'articolo 2 del decreto luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 474, che prevede espressamente fra i compiti del Ministero anche quelli di studio, ricerche statistiche e attività di osservazione all'interno delle materie del lavoro e dell'assistenza sociale, e in base all'articolo 7 della legge 8 agosto 1972, n. 459, che, in materia di prevenzione antinfortunistica nel settore agricolo, destina allo scopo predetto i proventi di contravvenzioni in materia di prevenzione in agricoltura. Sui due capitoli di spesa (1102 e 2540) che concernono gli incarichi predetti sono stati impegnati nel 1981, rispettivamente 87,3 e 110,7 milioni. Non è stato utilizzato, invece,

lo stanziamento del capitolo 1091 pari a 11,7 milioni concernente gli speciali incarichi affidabili in base all'articolo 152 del decreto presidenziale n. 1077 del 1970.

Quanto all'oggetto degli studi e delle ricerche che la Corte, nell'esercizio del suo controllo, ha occasione di verificare, nella gran parte dei casi si tratta di temi che attengono al miglioramento delle politiche economiche e sociali e all'organizzazione del lavoro, alle strutture aziendali nei vari settori produttivi e alle iniziative rivolte al contenimento del fenomeno dell'inflazione ed alla ripresa economica (1).

(1) Con provvedimenti pervenuti di recente al controllo della Corte sono stati affidati alcuni incarichi ad enti o persone fisiche sui seguenti temi:

- 1) ipotesi di riassetto previdenziale nel settore del pubblico impiego (Dott. Claudio Cruciani). Onere: 4,5 milioni;
- 2) riforma sanitaria negli ambienti di lavoro con riferimento al ruolo del sindacato, degli enti di patronato, ed alla funzione delle UU.SS.LL. (Prof. Vito Bellini). Onere 4,5 milioni;
- 3) salario minimo garantito, possibilità di revisione dell'orario di lavoro, orario flessibile (Dott. G. Pacifici). Onere 4,5 milioni;
- 4) sviluppo delle cooperative agricole nel mezzogiorno, recupero del deficit sulla bilancia dei pagamenti (Dott. L. Ambra). Onere: 4,5 milioni;
- 5) analisi e prospettive per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Associazione Italiani per la tutela delle famiglie emigrate). Onere: 17,2 milioni;
- 6) aziende e tempo libero dei lavoratori (associazione dei centri sportivi italiani). Onere: 17,2 milioni;
- 7) fonti di energie alternative - competitività, difesa ambientale, sviluppo industriale nel mezzogiorno e incremento occupazionale (centro di studi sociali europei). Onere: 17,8 milioni;
- 8) determinazione degli incrementi retributivi medi del sistema economico compatibile con l'obiettivo di inflazione posto per il 1982 (Società R.E.I.S.) Onere: 17,2 milioni;
- 9) miglioramenti alle condizioni di sicurezza del conducente delle trattrici agricole (Università degli studi di Bari).

Non si hanno, allo stato, elementi circa la concreta utilizzazione dei risultati degli studi e delle indagini; ciò che si è in grado di rilevare, invece, è la frequenza con la quale viene fatto ricorso a persone ed enti estranei all'amministrazione per attività che, almeno in parte, potrebbero essere assolte dalle numerose Commissioni consultive da tempo incardinate nelle strutture ministeriali, ovvero dai consiglieri ministeriali.

A tale ultimo proposito va ricordato che quattro dei cinque funzionari di tale elevata qualifica sono refluiti nell'ambito delle ordinarie funzioni del Ministero per effetto della cessazione dello intervento straordinario in materia di studi sull'occupazione giovanile, per il quale erano stati appunto costituiti i posti di tale funzione (articolo 3 del decreto legge n. 351 del 1978, convertito nella legge n. 479 del 1978); si ch  è da ritenere che i medesimi possano essere utilmente investiti di compiti di indagine e ricerca nei settori di competenza del Ministero (1).

(1) Va peraltro ricordato che gli oneri di spesa a suo tempo stanziati per i compiti in materia di occupazione giovanile non sono stati oggetto di congrua utilizzazione. Tali oneri facevano capo al capitolo 1111 (spese per i compiti di studio e ricerca necessari all'attuazione della legge n. 285 del 1977). Nel 1980, su 598,8 milioni di disponibilità in conto residui, sono stati dichiarati perenti e portati ad economia 283,5 milioni. Nel 1981 sui residui all'inizio dell'esercizio, pari a 521,7 milioni, 300 milioni non sono stati utilizzati e sono andati perenti.

4. - Attività istituzionale

Dell'estensione e della varietà delle funzioni ministeriali si è fatto ampio cenno nei paragrafi che precedono, non senza ricordare come alla pressione delle vecchie e delle sopravvenute attribuzioni di competenza, l'Amministrazione non sia in grado di dare una efficace risposta, specie a fronte dei fenomeni di crisi produttiva e di disoccupazione che si accompagnano alla attuale situazione economica generale, interna ed internazionale.

I problemi che investono il settore del lavoro e della previdenza - solo impropriamente da qualificare "congiunturali" perchè derivanti dalla rigidità di un'organizzazione e di un sistema normativo strumentati in senso prevalentemente assistenziale e caratterizzati da interventi di natura economica non sostenuti da idonee forme di programmazione - sono espressi efficacemente dalla presenza della cosiddetta giungla retributiva e pensionistica che, pur da tempo denunciata come fenomeno da eliminare o, quanto meno, da ridurre progressivamente, sta alla base delle pesanti situazioni di deficit in cui versano gli istituti previdenziali, primo fra tutti l'INPS con le sue innumerevoli gestioni pensionistiche e non pensionistiche (1).

La mancanza di interventi organici, e, particolarmente, di una revisione della legislazione previdenziale da più tempo auspicata, impone, pertanto, reiterate forme di ripianamento finanziario attuate sistematicamente a carico del bilancio statale.

(1) Si veda per maggiori ragguagli la relazione della Corte (Sezione di controllo sugli enti) al Parlamento riguardante la gestione finanziaria dell'INPS nel quadriennio 1976-1979.

Dal prospetto che segue in calce al presente paragrafo emergono in dettaglio gli oneri sostenuti dallo Stato a favore degli enti del settore.

Qui preme soltanto ricordare, come già altre volte fatto, che, a fronte dei massicci interventi finanziari e carico del bilancio statale, stanno, da un lato, la nota incapacità degli istituti previdenziali nell'accertamento tempestivo ed esauriente delle entrate contributive (1), dall'altro la concorrente inidoneità della funzione ministeriale di vigilanza su tale settore, quasi esclusivamente limitata alla approvazione dei bilanci, ma non estesa, come dovrebbe, per mancanza di adeguati strumenti, alla verifica delle gestioni. Il che comporta, come già fatto rilevare, che i trasferimenti agli enti di previdenza, ormai ammontanti a migliaia di miliardi, vengono effettuati senza il supporto di una effettiva e documentata certezza della realtà delle esigenze che con gli interventi finanziari si tende a soddisfare.

(1) Si veda, al riguardo, ancora, la relazione della Corte citata nella nota che precede.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROSPETTO A

TRASFERIMENTI A ENTI ED ALTRE EROGAZIONI

ENTE	Capitolo	Trasferimenti (in milioni di lire)
UIOF	3071	6,5
INPS	3575	1,1
INAIL	3577	2554,8
INPS	3578	11380,0
INPS	3579	100,0
INPS	3580	2,3
INPS	3589	500.000,0
INPS	3590	80.000,0
INPS	3591	515.000,0
INPS	3592	2.814.941,8
INPS	3593	80.000,0
Ist.Ass.contro le malattie	3594	100.876,0
INPS-INAIL	3595	2.737,8
Fed.naz. casse mutue malattie	3597	80,0
INPS	3599	3.224,5
Ist.Naz.Ass.malattia	3602	85,5
CONTRIBUTO STATO gest. prev. colt. diretti coloni e mezzadri	3604	54.886,0
INPS-INAIL	3605	11.684,1
INPS-INAIL	3606	200,4
INAIL	3608	153,0
INPS	3611	310,7
INPS	3612	174.549,5
INPS	3614	2.558.600,0
INPS	3615	1.428.000,0
INPS	3616	700.000,0
INPS	3620	3.758.000,0
Casse marittime	3621	4.000,0
INPS	3622	490.000,0
INPS	3623	93.000,0