

## Capitolo XIV

## MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

## 1. - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.

L'affievolimento nei tratti della fisionomia funzionale dell'amministrazione dei lavori pubblici, già in precedenza rilevata(1) perdura, e si aggrava la situazione di obbiettiva incertezza propria di un transitorio elevato a sistema permanente: ne è indice anche, ad esempio, la normativa (2) che, qualche giorno prima della scadenza, ha prorogato ancora una volta termini, relativi a norme di carattere temporaneo, fissati anche molti anni fa e che da tempo, alla naturale scadenza, avrebbero dovuto essere sostituiti da un assetto più definitivo.

Nel quadro delineato due principali connotazioni, nell'attività del Ministero, risultano all'osservazione. La prima, che afferisce più all'impostazione generale del Dicastero, mostra carenze e attività disarmoniche tali da porre dubbi su quale sia il filo conduttore ed ispiratore di essa.

-----  
(1) Cfr. le relazioni della Corte al Parlamento relative ai due precedenti esercizi finanziari, parte II, cap. XV.

(2) D.L. 23 dicembre 1984, convertito in Legge 1 marzo 1985 n.42.

E' mancata cosi' l'iniziativa di una proposta normativa organica e globale per la ristrutturazione delle funzioni dell'amministrazione dei lavori pubblici (3): nonostante un ordine del giorno del Senato, accolto dal Ministro, che aveva rilevato come "il problema della ristrutturazione del Ministero assume urgenze ormai indilazionabili" e aveva invitato il Governo ad adottare urgenti provvedimenti in merito (4). E' mancata talora, a monte e a sostegno di proposte normative una piu' precisa e completa opera di programmazione della spesa da realizzare, cosi' anche da offrire al Parlamento, in sede di discussione, un completo quadro conoscitivo (5). E' mancata l'elaborazione di un complessivo quadro programmatico dei lavori pubblici, con specifico riferimento alla collocazione in tale quadro del ruolo del Ministero: pure un espresso invito in tal senso era stato rivolto in sede di discussione sullo stato di previsione dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1985 (6). Iniziative normative sono

-----  
(3) E' noto che una tale, necessaria, riforma e' anche "promessa" da vari testi legislativi: sul punto v. anche relazione della Corte al Parlamento per il 1983, parte II, cap. XV, n.1.

(4) Senato - 8a Commissione - seduta del 6 dicembre 1984 - Giunte e Commissioni, 262, pag. 70 e 72.

(5) Vedi al riguardo la discussione sul d.d.l. n.1550 "interventi in materia di opere pubbliche", Camera dei Deputati, IX Commissione, Bollettino Commissioni, 223, seduta del 25 luglio 1984, pag. 68 e 69.

(6) Camera dei Deputati, IX Commissione, Bollettino Commissioni - 253 10 ottobre 1984 - pag. 99 e 100.

state invece assunte o condivise dal Ministero in ordine a modifiche alle procedure di appalto delle opere pubbliche(7). Talune di queste norme - quali quelle fortemente riduttrici della portata dell'obbligo di dare pubblicita' al bando di gara per gli appalti - generano non poche perplessita' e preoccupazioni (8).

La seconda connotazione concerne l'azione di amministrazione ordinaria e, per dir cosi', di routine: sono stati qui in buona parte colmati i ritardi e superate alcune delle carenze di programmazione gia' segnalati nelle precedenti relazioni. Si e' cosi' registrato un certo miglioramento nella capacita' di intervento e di spesa - da porre tuttavia in relazione anche al fatto che si e' trattato, di massima, di completamento di opere in corso per le quali quindi era gia' stata superata la fase della progettazione - : cio' si e' verificato soprattutto per i settori a competenza decentrata che - nonostante le carenze strutturali ed organizzative dei Provveditorati alle opere pubbliche gia' ripetutamente segnalate - sono stati in complesso contraddistinti da notevole dinamismo. Indicativa al riguardo e' la gestione dei fondi stanziati sui capitoli 7701, per le opere idrauliche, di cui risultano integralmente impegnati i fondi recati dalla

(7) V.d.d.l. n.1004 (Senato) del 31 ottobre 1984, nonche' la legge 8 ottobre 1984 n.687 pure di iniziativa governativa.

(8) V. sul punto, piu' ampiamente, parte II, cap. IV della presente relazione.

legge 21 dicembre 1978, n.843 (piano triennale 1978-81) e dalla legge n.53 del 1982 (piano biennale 1982-83); 8405, per l'edilizia demaniale di cui sono stati tutti impegnati i fondi delle leggi n.843 del 1978 e n.119 del 1981. Situazione sostanzialmente uguale si verifica per i capitoli 8814, 8817, 8896 e 8908 (opere igieniche e sanitarie). Una certa lentezza - pur se la situazione puo' dirsi migliorata rispetto agli anni precedenti - permane tuttora nel settore relativo alle opere marittime: puo' considerarsi al riguardo che il piano triennale 1979-81 - previsto dalla legge n.843 del 1978 e rifinanziato dalla legge n.119 del 1981 - e' slittato sino all'esercizio 1985 e che lo stanziamento di 200 miliardi - sul capitolo 7501, esercizio 1984 - e' stato impegnato solo per 94,6 miliardi. In qualche caso l'amministrazione ha cercato forse di guadagnare in rapidita', ma a scapito di procedure poste dal legislatore a tutela della chiarezza nella gestione del pubblico denaro: ponendosi cosi' in essere un comportamento che ha dato anche luogo a censure di legittimita'(9) ed in cui si presentano opache quelle ragioni di soddisfacimento del pubblico interesse che sempre devono governare l'azione della pubblica amministrazione. E' certo un problema di politica legislativa il conciliare snellezza e celerita' dell'iter procedimentale con la possibilita' di

-----  
(9) V. infra sub. n. 5, relativamente ad una concessione di costruzione affidata a trattativa privata.

accertamento della legalita' degli atti e delle finalita' perseguite, ma l'azione dell'amministrazione, non puo' prescindere da quelle "forme" poste dalla legge a presidio del pubblico interesse attraverso la trasparenza degli obiettivi.

La gestione finanziaria muove da uno stanziamento iniziale complessivo di 3.461,3 miliardi e concerne in massima parte spese in conto capitale, com'e' naturale per l'amministrazione dei lavori pubblici. Infatti a fronte di impegni complessivi per 4.047,8 miliardi quelli in conto capitale sommano a 3.780,2 miliardi pari al 93,4% del totale. Rispetto al precedente esercizio tali impegni presentano un aumento piuttosto modesto pari al 5,6%. Per le spese di parte corrente gli impegni sono invece aumentati, rispetto al 1983, del 16,8%. I pagamenti complessivi sommano a 3.404 miliardi, con un aumento del 6,4% rispetto al precedente esercizio. In particolare, i pagamenti in conto capitale sono ammontati a 3.159,3 miliardi con un incremento del 5,3% sul precedente esercizio. Rispetto all'autorizzazione di cassa, pari a 300 miliardi per le spese di parte corrente ed a 4.101,4 miliardi per quelle in conto capitale, i pagamenti hanno raggiunto rispettivamente l'81,5% ed il 77% di tali autorizzazioni. La quota dei pagamenti sulla disponibilita' di competenza (smaltimento degli stanziamenti di bilancio) si e' attestata, globalmente, sul 35,2% con lieve peggioramento rispetto al

1983 quando aveva aggiunto il 40,2%; la stessa quota riferita alle sole spese in conto capitale e' del 33,2%, mentre nel 1983 era pari al 38,8%. Tali dati sono indice di una capacita' di spesa dell'amministrazione insoddisfacente e ancora in diminuzione rispetto al precedente esercizio finanziario. Lievemente migliorato e' invece lo smaltimento dei residui (quota dei pagamenti in conto resti sulla disponibilita' di quest'ultimo) che e' stato del 36,9% globalmente e del 36,4% per le sole spese in conto capitale, mentre nel 1983 era, rispettivamente, del 35,2% e del 34,6%. I residui complessivi sommano a 132,4 miliardi per le spese di parte corrente ed a 5.530,8 miliardi per quelli in conto capitale : questi ultimi con un aumento dell'8,6% rispetto al 1983.

I residui di stanziamento raggiungono ben 1.683,6 miliardi: l'entita' stessa di tale somma e' indicativa della scarsa celerita' complessiva dell'amministrazione nel compiere investimenti(10).

-----  
(10) Non appare convincente l'affermazione fatta dal Ministro davanti al Parlamento (Camera dei Deputati - IX Commissione - Bollettino Commissioni - 254 seduta 11 ottobre 1984, pag. 119) secondo cui il "fenomeno dei residui passivi" e' da considerarsi come "inevitabile per la complessita' delle operazioni necessarie alla realizzazione delle opere che passano attraverso le fasi della progettazione, dell'approvazione dei progetti, dell'impegno della spesa e dell'aggiudicazione dei lavori". Se tale e' la situazione dovrebbe essere posta ogni cura atta ad individuare ed eliminare vischiosita' e lentezze di ordine amministrativo, e per adottare ogni misura, anche normativa, idonea al rispetto dei tempi opportunamente programmati, al fine di evitare le condizioni che danno luogo alla massa di residui passivi che rappresenta

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI <small>(in miliardi di lire)</small>															
ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI			RESIDUI		
	INITIALI	DEFINITIVE	ANNO	INITIALI	DEFINITIVE	ANNO	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.	
	IMPORTO	IMPORTO		IMPORTO	IMPORTO		IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	IMPORTO	
1976	70	100	70	100	70	100	100	100	75	100	62	100	42	100	
1977	81	115	86	113	86	113	12,8*	76	122	76	122	22,0*	47	110	
1978	87	123	93	113	93	113	0,2*	73	118	73	118	3,4*	54	127	
1979	110	166	139	179	139	179	56,2*	88	161	88	161	19,6*	91	216	
1980	120	171	149	191	149	191	8,6*	129	208	129	208	47,1*	109	235	
1981	141	201	181	258	181	258	22,1*	151	226	151	226	6,7*	121	285	
1982	170	241	210	298	210	298	63,3*	206	307	206	307	53,2*	105	248	
1983	193	277	232	329	232	329	7,3*	228	334	228	334	9,7*	119	281	
1984	201	287	271	345	271	345	14,1*	268	355	268	355	21,4*	132	312	
TOTALE															
TITOLO I SPESE CORRENTI															
1976	782	100	1.261	100	1.261	100	-	1.361	100	954	100	-	3.758	100	
1977	1.132	141	1.449	106	1.449	106	6,4*	1.448	106	822	86	13,8*	3.074	80	
1978	1.199	152	1.624	128	1.624	128	24,5*	1.602	126	915	96	11,3*	3.920	104	
1979	1.734	222	2.083	160	2.083	160	13,3*	2.026	156	1.762	183	20,3*	4.137	110	
1980	1.704	222	1.707	125	1.707	125	17,5*	1.702	125	1.846	193	21,6*	3.853	103	
1981	1.206	154	1.561	124	1.561	124	7,7*	1.562	124	1.406	146	15,4*	3.051	81	
1982	1.712	217	2.147	166	2.147	166	57,7*	2.062	162	2.405	252	27,6*	4.432	121	
1983	1.873	244	2.147	166	2.147	166	15,3*	2.062	162	2.405	252	27,6*	4.432	121	
1984	2.362	297	3.282	263	3.282	263	25,0*	3.177	243	3.097	316	37,8*	5.091	135	
TOTALE															
TITOLO II SPESE IN CUNTO CAPITALE															
1976	782	100	1.261	100	1.261	100	-	1.361	100	954	100	-	3.758	100	
1977	1.132	141	1.449	106	1.449	106	6,4*	1.448	106	822	86	13,8*	3.074	80	
1978	1.199	152	1.624	128	1.624	128	24,5*	1.602	126	915	96	11,3*	3.920	104	
1979	1.734	222	2.083	160	2.083	160	13,3*	2.026	156	1.762	183	20,3*	4.137	110	
1980	1.704	222	1.707	125	1.707	125	17,5*	1.702	125	1.846	193	21,6*	3.853	103	
1981	1.206	154	1.561	124	1.561	124	7,7*	1.562	124	1.406	146	15,4*	3.051	81	
1982	1.712	217	2.147	166	2.147	166	57,7*	2.062	162	2.405	252	27,6*	4.432	121	
1983	1.873	244	2.147	166	2.147	166	15,3*	2.062	162	2.405	252	27,6*	4.432	121	
1984	2.362	297	3.282	263	3.282	263	25,0*	3.177	243	3.097	316	37,8*	5.091	135	
TOTALE															

12) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

13) INQUIL P.A. DI INCREMENTO SULLO ANNO BASE ANNO BASE 1976 / ANNO BASE CASSA-1980

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

BILANCIO DEI LAVORI PUBBLICI SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in miliardi di Lit.)														
ANNO	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		RESIDUI	
	INITIALI	DEFINITIVE	IMPORTO	INDICE	INITIALI	DEFINITIVE	IMPORTO	INDICE	IMPORTO	%	IMPORTO	%	AL 31 DICEMBRE	STANZI. AL 31 DIC.
	IMPORTO	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	IMPORTO
1977	853	1.437	103	-	1.437	107	67,7	100	1.616	100	3.401	100	1.139	100
1978	1.276	1.392	131	154	1.392	131	23,1	100	898	55	3.570	103	1.387	122
1979	1.851	2.182	152	170	2.182	152	19,2	100	1.959	121	4.228	124	1.542	135
1980	2.377	1.889	128	100	1.889	128	16,4	100	1.875	115	3.952	114	1.349	120
1981	3.000	2.265	276	55,4	2.265	169	8,6	100	2.350	121	4.685	123	2.051	180
1982	3.800	2.905	208	74,8	2.905	208	16,2	100	2.719	118	4.237	125	1.500	132
1983	3.527	3.619	283	22,7	3.619	283	22,7	100	3.159	115	4.210	127	1.642	146
1984	3.061	4.055	282	9,2	4.055	282	6,3	100	3.404	135	3.663	149	1.640	143
TOTALE														

TOTALE (MILLIARDI)

12) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

11) INCREMENTO SULL' ANNO BASE  
ANNO BASE: COMP. 1976 / ANNO BASE CASSA=1980



LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1979-1984  
DATI AL 31 DICEMBRE 1984

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

ELABORAZIONE DEL 29 MAG 1985

STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
<b>TOTALE GEN.</b>												
1979	2.182.329	15,87	17,14	12,68	5,79	90,33	1.970.961	90,33	10,033	0,46	201.035	9,21
1980	1.848.350	41,58	10,97	12,83	6,54	83,95	1.551.912	83,95	263.156	14,24	33.382	1,82
1981	3.245.745	35,25	16,24	15,46	11,29	78,23	2.538.643	78,23	660.251	20,35	46.151	1,42
1982	2.946.740		41,60	17,41	15,06	74,67	2.195.866	74,67	751.525	25,35	17.350	0,59
1983	3.814.213			49,16	24,00	64,15	2.446.930	64,15	1.359.459	35,64	7.823	0,21
1984	4.052.284				35,22	35,22	1.428.140	35,22	2.624.204	64,71	2.940	0,07
<b>TITOLU 1</b>												
1979	138.983	43,79	2,99	1,01	0,00	86,66	120.448	86,66	-682	-0,49	19.217	13,83
1980	148.345	54,15	7,54	1,71	0,08	90,21	133.996	90,21	15	0,01	14.529	9,76
1981	140.939	47,85	35,15	6,33	1,05	90,37	163.518	90,37	285	0,16	17.136	9,47
1982	210.307		62,84	22,36	5,01	90,22	194.675	90,22	8.306	3,81	13.025	5,97
1983	232.320			59,76	26,28	86,03	199.875	86,03	28.784	12,39	5.660	1,58
1984	271.418				62,89	62,89	170.700	62,89	59.925	36,82	793	0,25
<b>TITOLU 2</b>												
1979	2.343.347	21,86	16,87	13,54	6,19	90,58	1.850.513	90,58	10.715	0,52	141.819	6,90
1980	1.773.106	40,48	11,26	13,80	7,10	83,40	1.417.915	83,40	263.137	15,48	19.053	1,12
1981	3.304.106	34,50	15,12	15,99	11,89	77,51	2.375.125	77,51	659.966	21,54	29.015	0,95
1982	2.746.734		39,91	17,02	15,85	72,78	1.999.190	72,78	743.219	27,06	4.325	0,16
1983	3.581.893			38,88	23,85	62,73	2.247.055	62,73	1.330.875	37,15	4.163	0,12
1984	3.783.866				33,23	33,23	1.257.440	33,23	2.524.279	66,71	2.147	0,06

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

## 2. - Gestioni fuori bilancio.

Nell'ambito del Ministero operano due gestioni fuori bilancio previste da apposite norme di legge:

1) spese di funzionamento della Commissione ministeriale per i ricorsi in materia di revisione prezzi contrattuali (decreto luogotenenziale Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947 n.1051 e legge 9 maggio 1950 n.329); le risultanze di tale gestione sono evidenziate dall'allegato prospetto A.

Il rendiconto relativo al 1983 (11) e' stato dichiarato regolare.

L'attivita' della Commissione consiste nel dare pareri sui ricorsi avanzati dalle imprese appaltatrici avverso le determinazioni delle amministrazioni ed aziende autonome dello Stato in ordine alla revisione dei prezzi negli appalti delle opere pubbliche. La Commissione e' composta da un Presidente, 15 membri e un Segretario.

Nel 1983 sono stati chiesti alla Commissione N. 89 pareri, a fronte dei 140 richiesti nel 1982.

Le entrate della Commissione sono costituite in massima

-----  
mancato investimento di denaro distolto - per la necessita' logica della limitatezza dei beni - da altri possibili impieghi e che e' al contempo indice della scarsa capacita' operativa dell'Amministrazione.

(11) Trasnesso alla Corte, dalla competente ragioneria centrale, in data 22 dicembre 1984.

parte dai depositi effettuati dalle imprese ricorrenti; le uscite sono tutte spese di funzionamento. La Corte conferma l'avviso, già espresso in precedenza, sull'opportunità di sopprimere tale gestione (12).

2) Sovracanoni versati da concessionari di grandi derivazioni di acque, da ripartire tra i comuni rivieraschi (legge 27 dicembre 1973 n.959 e legge 22 dicembre 1980 n.925). Le risultanze della gestione sono riportate nell'allegato prospetto B.

Le entrate della gestione sono costituite:

- a) da sovracanoni annui di L.6.052 per ogni Kw di potenza nominale a carico dei concessionari di grandi derivazioni idroelettriche le cui opere di presa ricadono nel perimetro dei bacini imbriferi montani, da delimitarsi a cura del Ministero dei lavori pubblici;
- b) dagli interessi maturati sui depositi effettuati per tali sovracanoni. La notevole giacenza, al 31 dicembre 1983, di poco più di 3,5 miliardi è costituita da sovracanoni di cui non è stato possibile disporre il pagamento perché riguardano in parte bacini per i quali i Comuni interessati non hanno definito gli accordi relativi alla revisione delle

-----  
(12) Cfr. relazione della Corte al Parlamento per il 1982 Parte II, cap.XV.

percentuali di ripartizione (13).

Il rendiconto relativo al 1983 (14) e' stato dichiarato regolare.

### 3. - Organizzazione e personale.

Nel 1984 non sono intervenute modifiche di rilievo nell'organizzazione le cui carenze, particolarmente a livello periferico (15), sono state gia' ripetutamente segnalate dalla Corte. Al fine di migliorare la propria efficienza l'Amministrazione ha istituito un apposito gruppo di lavoro per l'elaborazione di indicatori di produttivita' e rilevazione ed analisi di aspetti inerenti alla razionalita' organizzativa(16). In tema di organizzazione delle funzioni e

(13) Secondo notizie fornite dall'amministrazione, non essendo stato raggiunto l'accordo per tale ripartizione si e' iniziata la procedura per la determinazione d'ufficio, sentito il Consiglio Superiore dei LL.PP., delle percentuali di ripartizione per poter dar corso alla liquidazione dei sovracani a favore dei Comuni interessati.

(14) Trasmesso alla Corte dalla competente ragioneria in data 22 dicembre 1983.

(15) E', tra l'altro, tuttora in corso il procedimento per la suddivisione con le regioni a statuto ordinario dei beni immobili sedi degli uffici periferici: suddivisione da effettuarsi dal Ministero delle Finanze a seguito del D.P.R. n. 616 del 1977. E' facile intuire come anche tale elemento influisca negativamente sulla funzionalita' delle strutture.

(16) Tale gruppo ha tenuto 13 riunioni ed ha redatto una relazione conclusiva trasmessa alla Corte su richiesta di quest'ultima da cui emergono talune interessanti notazioni. Il gruppo ha cosi' preliminarmente rilevato che l'Amministrazione dei lavori pubblici non dispone di

modalita' di esplicazione, l'amministrazione, in attuazione dell'articolo 14 della legge 29 marzo 1983 n.93 (legge quadro sul pubblico impiego) ed a seguito della circolare della Presidenza del Consiglio n.8551 del 2 aprile 1984, ha provveduto con apposita circolare (n.4055 del 29 novembre 1984), ad impartire istruzioni agli uffici circa i criteri cui attenersi per la stipula degli accordi previsti dalla citata norma di legge (17).

Con decreto in data 19 dicembre 1983 il Ministro - in ottemperanza all'articolo 22 della legge 12 febbraio 1981

-----  
un'analisi approfondita e completa della situazione attuale per quanto riguarda le funzioni svolte, il personale applicato e gli obiettivi da raggiungere; inoltre che manca una scelta, di carattere politico, sulla strategia a cui deve essere improntata l'attivita' del Ministero. Ha poi posto in rilievo, tra l'altro, una distribuzione non ottimale del personale nonche' l'assenza di modalita' di coordinamento e raccordo delle attivita' degli uffici operanti nell'ambito delle singole Direzioni generali, tale da potersi avere vere barriere tra una unita' organica e l'altra con conseguenti scollamenti e disomogeneita' di criteri operativi. Ha segnalato altresì la scarsita' d'iniziativa del Ministero per l'aggiornamento professionale del personale, a tutti i livelli, e la organizzazione degli uffici, particolarmente periferici, superata e non rispondente all'attuale realta' normativa.

(17) Tali criteri riguardano, tra l'altro, l'indicazione delle prestazioni di lavoro che possono essere articolate in turni, le condizioni obiettive che possono legittimare i turni stessi ed il relativo compenso; le condizioni necessarie per potersi avere corresponsione di compensi per servizi meccanografici ed elettronici nonche' per servizio di cassa e per prestazioni da svolgersi in cantiere. La circolare stessa riserva poi al Ministro la verifica degli impegni finanziari conseguenti a tali accordi perche' non si superino le disponibilita' di bilancio autorizzate.

n.17 che ha trasferito al Ministero dei trasporti le competenze residuali in materie di nuove costruzioni ferroviarie - ha provveduto alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale.

Carenza di personale specializzato, ai vari livelli, si riscontra soprattutto per gli uffici periferici (18): causa non ultima, questa, delle segnalate lentezze di azione dell'amministrazione.

Nel corso del 1984 l'amministrazione ha bandito concorsi complessivamente per 45 posti di direttivi tecnici, 9 posti di concetto per tecnici e 7 per ragionieri, 109 posti di carriera esecutiva e ausiliaria e 153 di operaio. Inoltre, in attuazione della legge 10 luglio 1984 n.301, sono stati banditi concorsi per 4 posti di primo dirigente tecnico e 3 posti di primo dirigente amministrativo. Sono stati anche utilizzati 90 dipendenti provenienti da altre amministrazioni in posizione di comando o di distacco (19). In merito a taluni provvedimenti di comando presso il Segretariato generale del C.E.R. di personale dipendente da Enti pubblici, la Corte (Sezione controllo, n.1496 del 16 novembre 1984) ha

-----  
(18) L'insufficienza di personale tecnico ha comportato anche l'assegnazione, ai vari Provveditorati alle opere pubbliche, di oltre 2,6 miliardi per compensi a liberi professionisti per incarichi di progettazione, direzione ed assistenza ai lavori.

(19) 41 unita' del Ministero sono state invece comandate presso altre amministrazioni.

affermato che, in base alla vigente normativa, e' legittimo il comando - in aggiunta alla dotazione organica - di tale personale solo se appartenente agli I.A.C.P. e con una doppia limitazione: numerica (non oltre 30 unita') e temporale (non eccedente l'anno).

Molto modesta, come gia' negli scorsi anni, continua ad essere l'attivita' di aggiornamento professionale per il personale(20): nel 1984 risultano espletati un corso di lingua inglese, con 28 partecipanti, uno di evoluzione delle tecnologie ed uno di ingegneria sismica entrambi con un solo partecipante. Per un'amministrazione con ampie funzioni tecniche e che - secondo prospettazioni piu' volte avanzate anche in sede parlamentare - dovrebbe porsi come l'asse portante in materia di assetto del territorio sembrano essere attivita' ben marginali.

Migliorato, rispetto a quanto segnalato nelle precedenti relazioni, si presenta - sotto un profilo di funzionamento se non di organizzazione - il servizio ispettivo. Il servizio ha curato tra l'altro verifiche amministrativo-contabili nonche' ispezioni ed indagini su richiesta della Procura Generale della Corte dei conti (21).

-----  
(20) Il relativo capitolo di spesa (1113) reca uno stanziamento di appena 8 milioni.

(21) Da una relazione del Servizio, in data 12 luglio 1984, trasmessa alla Corte, risulta effettuata un'indagine a richiesta della Procura Generale della Corte dei conti per la Regione Siciliana in ordine ad eventuali responsabilita' per

**4. - Attivita' contrattuale(22).**

Una notevole lentezza continua a connotare, nel complesso, i procedimenti contrattuali dell'amministrazione. Fra le cause di cio' - oltre le gia' segnalate carenze strutturali e funzionali - vi e' anche con particolare riguardo alle leggi del settore, la proliferazione dei testi legislativi con norme che spesso mal si coordinano tra loro, e si sovrappongono. Cio' comporta naturalmente dubbi interpretativi e incertezze applicative, con conseguente ritardo dell'azione amministrativa. E' pertanto auspicabile una disciplina normativa piu' fermamente ancorata a principi unitari, riducendosi il ricorso a leggi di portata particolare (23).

-----

ipevalutazioni di indennita' di esproprio che hanno comportato numerose soccombenze in vertenze giudiziarie e conseguente rilevante danno erariale. Dalla citata relazione risulta che sono stati presi in esame 24 casi, in 5 diversi Comuni, che hanno evidenziato differenze in seno, tra le indennita' offerte e quelle liquidate in sentenze, da 2 a 5 volte e, in qualche caso, di ben 10 volte.

(22) La problematica generale dei contratti dell'Amministrazione dei lavori pubblici e', ovviamente, comune a quella delle altre amministrazioni dello Stato: se ne riferisce percio', per tali aspetti piu' ampi, nel capitolo IV della parte seconda della presente relazione ("Attivita' contrattuale"). In quella sede, come gia' negli scorsi anni, si esaminano anche gli aspetti di talune normative, primarie e sub primarie, proprie dei lavori pubblici ma che, per riguardare le opere pubbliche, incidono comunque anche sui comportamenti di altre amministrazioni che esercitano funzioni in tale settore.

(23) Necessaria e' poi una disciplina organica nel settore delle opere idrauliche: basti considerare che in uno stesso bacino idrografico possono operare con proprie e diverse procedure l'amministrazione dei lavori pubblici, le regioni, i consorzi di bonifica e la Cassa per il Mezzogiorno con



Un ulteriore rallentamento deriva dalla parziale sovrapposizione, di fatto, di fasi procedimentali, come nel caso dei pareri da rendersi dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici e dalla Commissione speciale istituita con l'articolo 19 del decreto legge 15 marzo 1965 n.124: norma questa successivamente sempre prorogata.

Il correttivo introdotto dall'articolo 7 della legge 3 gennaio 1978 n.1 che, com'è noto, ha fissato precisi termini per rendere il parere, stabilendo che nell'inutile decorso di essi "le procedure amministrative riprendono il loro corso" - si è dimostrato scarsamente efficace, avendo l'amministrazione preferito attendere l'intervento dei pareri. Ciò è anche indicativo di come la pubblica amministrazione, pur quando ne abbia per legge facoltà, non rinunci a procedure più lunghe e che comportano forse una minore efficienza ma per essa maggiormente cautelative. Ciò è del resto, pienamente comprensibile anche per gli eventuali riflessi sulla responsabilità del funzionario ed è riprova, come già in passato evidenziato dalla Corte, di come riforme solo apparentemente acceleratrici non sortiscano effetti se non inserite in un contesto organico e globale.

La rilevata lentezza procedimentale produce effetti assai gravi non solo sui tempi complessivi occorrenti per disporre delle opere ma anche sulle stime dei costi - e  
-----  
ovvie difficoltà di raccordo e possibile spreco di risorse.

conseguentemente sui pareri di congruita' - che risultano poi inattendibili, sull'aumento dei costi, attraverso il meccanismo della revisione dei prezzi, e quindi sull'intera programmazione finanziaria.

Nel 1984, per la prima volta, il Ministro ha dettato i criteri generali a cui debbono attenersi gli organi periferici nel predisporre, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 ottobre 1955 n.1534, i programmi di massima delle opere pubbliche da eseguirsi nelle rispettive circoscrizioni (24). I programmi adottati dal Ministro sulla base delle richieste degli organi periferici concernono i settori delle opere idrauliche, dell'edilizia demaniale e monumentale (25), nonché delle opere igieni-

-----  
(24) Sull'inesistenza, o insufficienza, di programmazioni v. le relazioni della Corte al Parlamento relative ai due precedenti esercizi finanziari. Per i settori di diretta competenza dell'Amministrazione centrale sono stati formulati, come per il passato, programmi ministeriali in materia di opere marittime e di piani di ricostruzione che si risolvono, peraltro, in mere elencazioni di voci di spesa senza che se ne possa desumere alcuna ragione nelle prioritá e nelle scelte operate.

(25) La IX Commissione permanente della Camera, con un ordine del giorno accolto dal Ministro (Bollettino Commissioni 303 - seduta del 20/12/84, pag. 33), aveva impegnato il Ministro stesso "a tenere conto, nel formulare lo schema di piano generale di intervento sugli immobili demaniali di intervento per il restauro ed il risanamento dei beni di particolare interesse storico-artistico delle indicazioni dei ministeri interessati, nonché dell'esigenza di assicurare il completamento, la funzionalità e fruibilità degli immobili". Non

che (26).

Quantitativamente rilevante e' il ricorso a modifiche contrattuali in corso d'opera a mezzo di perizie di varianti e suppletive o di atti aggiuntivi, che vengono giustificate adducendo, di massima, ragioni di carattere tecnico (27).

Rilevante, anche nel 1984, e' stata la propensione dell'amministrazione a ricorrere alla procedura in economia, sovente motivata con l'urgenza. Tale sistema, applicato alle opere rimaste alla diretta gestione dell'amministrazione centrale, comporta il trasferimento della funzione operativa agli uffici periferici che provvedono quindi ad individuare le esigenze locali cui far fronte, a redigere le relative perizie ed utilizzare i fondi che l'amministrazione centrale assegna dopo avere approvato le perizie stesse.

Nel corso dell'anno e' poi intervenuto il decreto presidenziale 28 luglio 1984 n.830 "regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte

-----  
risulta se successivamente vi siano state iniziative ministeriali volte a dare concreta attuazione a tali indicazioni del Parlamento. Di recente, com'e' noto, la legge 7 marzo 1985 n.99 ha, tra l'altro, recato uno stanziamento di spesa triennale per la sistemazione di immobili demaniali sulla base di un programma da predisporre dal Ministro entro il 30 aprile 1985.

(26) V. infra sub n.5.

(27) Talora peraltro le caratteristiche della singola fattispecie sono tali da far pensare ad originarie carenze di progettazione.

degli uffici centrali e periferici del Ministero dei lavori pubblici".

Dimensioni finanziarie e connotazioni via via piu' preoccupanti assume la revisione dei prezzi contrattuali(28): in materia di opere marittime risultano erogati nel 1984 oltre 18 miliardi per revisione prezzi e l'incidenza media di questa, nel comparto, sul totale dei lavori eseguiti e' risultata pari a circa il 33%.

#### 5. - Particolari profili di attivita' istituzionale.

Per la gestione dei settori a competenza decentrata il ministero ha provveduto, come cennato, ad emanare direttive generali in materia di opere idrauliche, edilizia demaniale e monumentale ed opere igieniche. Per le opere idrauliche - con lettera circolare n.510/36 in data 6 febbraio 1984 - il Ministro rilevava preliminarmente la modesta entita' - 200 miliardi - dello stanziamento di bilancio (sul cap. 7701) e manifestava la volonta' di privilegiare le opere di completamento, ammontanti da sole a circa 800 miliardi. Notava al riguardo come i risultati conseguiti con i precedenti programmi risulterebbero compromessi dal mancato completamento delle opere. In tema di manutenzione delle opere idrauliche

-----  
(28) Sul punto v. anche parte II, cap. IV, delle precedenti relazioni della Corte al Parlamento.

la citata nota ha evidenziato come "il problema e' stato sinora sottovalutato sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo e cio', sia per una non sufficiente e vigile attenzione ai fenomeni di degrado e di usura delle opere idrauliche realizzate, sia per quanto riguarda la dotazione dei fondi". Per le opere demaniali il Ministro, con nota n.421/1 del 19 marzo 1984, individuava tra l'altro le priorit  degli interventi fissandole, nell'ordine, in: adeguamento degli impianti tecnologici alle vigenti norme di sicurezza, chiusura di pendenze in atto, interventi urgenti a salvaguardia della pubblica incolumita', completamento di opere o di lotti iniziati per evitare anche la chiusura dei cantieri". Desta perplessita', a tal riguardo, la collocazione, solo al terzo posto, degli interventi urgenti a salvaguardia della pubblica incolumita' posti anche dopo la chiusura di pendenze in atto. A supporto dell'esercizio dei propri compiti l'amministrazione ha affidato 30 incarichi per studi e ricerche (29) a soggetti ad essa estranei. Di tali ricerche, un primo gruppo - relativo, in massima parte, a studi sulla normativa tecnica oltre ad una ricerca sull'utilizzazione delle risorse idriche e ad un'elaborazione di un progetto software - ha comportato

-----  
(29) Che tali studi siano collegati alle funzioni proprie dell'amministrazione e' dimostrato dall'oggetto proprio di ciascuno di essi: la Corte tuttavia non ha elementi di conoscenza in ordine ad eventuali azioni dell'amministrazione conseguenti ed in sintonia con tali ricerche.

una spesa media di poco piu' di 7 milioni con un picco di oltre 253 milioni (30). Un secondo gruppo, per interventi relativi a costruzioni sperimentali (31) in materia di edilizia residenziale pubblica, ha comportato una spesa di circa 1,5 miliardi con un picco di 3,8 miliardi.

In tema di ricerca sono da evidenziare le convenzioni stipulate dal CER per interventi costruttivi o di restauro e manutenzione (recupero edilizio) a fini sperimentali. In base a tali convenzioni l'amministrazione, oltre al prezzo delle costruzioni fissato secondo i massimali dell'edilizia agevolata e che viene versato in annualita', corrisponde anche un contributo in capitale "per maggiori oneri di sperimentazione" nonche' un altro contributo, sempre in capitale, "per ricerca finalizzata": contributi che costituiscono in termini di puro costo un onere aggiuntivo rispetto a quello normale proprio delle costruzioni. Talvolta peraltro tali sperimentazioni sembrano essere sostanzialmente ripetizioni di esperimenti gia' effettuati in precedenza e solo diversamente denominati. Inoltre la stessa dimensione quantitativa di tali

-----  
(30) Per consulenza - da parte dell'Istituto promozionale per l'edilizia s.p.a. - per la redazione dell'analisi costi-benefici di progetti infrastrutturali.

(31) Sul punto v. anche il Cap. IV della parte II della presente relazione.

interventi (32) e' indice del modo in cui i fondi della ricerca e sperimentazione siano in realta' impegnati per l'attuazione, a costi maggiorati (33), di programmi ordinari di edilizia abitativa che peraltro e' ormai, per legge, di competenza delle regioni. E' anche da rilevare che la c.d. ricerca finalizzata inserita in tutti i suddetti tipi di intervento - e che comporta, come e' stato, un ulteriore onere aggiuntivo - e' ormai divenuta una sorta di clausola di stile e consiste nella "documentazione sistematica del conseguimento degli obiettivi sperimentali prefissati" e cioe', in buona sostanza, nella descrizione delle operazioni via via compiute. Tutto cio' involge problemi, anche di natura tecnica, che il CER non sembra voler contribuire a rendere piu' chiari: tale organo non ha neppure risposto ad una richiesta della Corte di trasmettere gli elaborati di ricerca. Condotta questa che non consente piu' approfonditi giudizi e che non e' certo ispirata alla trasparenza della gestione del pubblico denaro. Sarebbe pertanto auspicabile che la Corte potesse disporre di documentazione idonea a meglio evidenziare modalita' e risultati dell'azione dell'amministrazione in tale

-----  
(32) 180 alloggi ad Udine, 160 in Emilia, 2.000 in Lombardia, ecc.

(33) I maggiori oneri di sperimentazione risultano ammontare, ad es., a 803 milioni per Udine e a 733 milioni per l'Emilia mentre negli altri casi essi risultano conglobati - e percio' indistinti - con il contributo per la ricerca finalizzata per un totale di oltre 3 miliardi.

campo.

Per i settori di intervento rimasti alla diretta competenza dell'Amministrazione centrale (34) e' da rilevare: per quanto attiene ai piani di ricostruzione il quadro complessivo (35) mostra, oltre a deficienze di programmazione finanziaria, la sottrazione di fondi alla destinazione voluta dal legislatore (36), e cioe' solo il completamento dei lavori in corso, per essere invece destinati a nuovi lavori in tale campo gia' divenuto peraltro di competenza delle Regioni per effetto della delega di cui all'articolo 92 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n.616. Singolare pertanto e' la vicenda di tale comparto che, nato per soddisfare le esigenze inerenti ai piu' urgenti lavori edilizi mediante piani da eseguirsi in primo luogo dai Comuni interessati, e' stato tenuto, a lungo, dall'Amministrazione centrale dei lavori pubblici pur dopo la delega di competenza data dal legislatore alle Regioni. Per quanto concerne le

-----  
(34) Si omette qui di considerare il comparto dell'edilizia penitenziaria, per il quale l'amministrazione centrale esercita un'attivita' programmatoria di concerto con il Ministero di Grazia e giustizia; al riguardo vedi capitolo IX della presente relazione.

(35) Anche alla luce della risposta fornita dall'amministrazione, a distanza di circa due anni, all'avviso al Ministro dato dalla Corte nel 1982 - ai sensi dell'articolo 15 del T.U. n.1214/'34 - sulle illegittimita' riscontrate in materia.

(36) Leggi 23 dicembre 1977 n.933 e 21 dicembre 1978 n.843.



le opere in dipendenza da danni bellici, da eseguire mediante annualita' trentennale con il sistema della concessione per l'attuazione dei piani di ricostruzione dei comuni distrutti o danneggiati dalla guerra (37), i relativi finanziamenti sono concentrati nel capitolo 9303. Lo stanziamento e' stato di 27,1 miliardi oltre a 11,4 miliardi provenienti da precedenti esercizi. A fronte di tale massa spendibile risultano effettuati pagamenti per un totale di 27,5 miliardi.

-----  
(37) In merito alla procedura seguita per l'affidamento della concessione la Corte - Sez. del controllo, n.1451 del 21 maggio 1984 - ha ritenuto illegittimo l'affidamento a trattativa privata, cosi' come invece operato dall'amministrazione, della concessione per lavori di ricostruzione nel Comune di Pantelleria per l'importo di 1,5 miliardi: ribadendo invece il principio del necessario ricorso, in tali casi, alle procedure concorsuali, anche in forza della normativa di applicazione delle note direttive CEE in tema di appalti. Anche per ovviare agli effetti, ritenuti negativi, di tale pronuncia - come espressamente risulta dalla relazione che l'accompagna - e' stata avanzata una proposta di legge di iniziativa parlamentare (C.D. n.2095 del 27 settembre 1984) essenzialmente per consentire - articolo 1 - l'affidamento a trattativa privata di tali lavori di ricostruzione. E' singolare al riguardo che venga imputato alla Corte l'effetto, ritenuto indesiderabile, derivante dall'applicazione della legislazione vigente. Discutibile soprattutto e' che il proposto affidamento a trattativa privata - in deroga anche alle norme di recepimento delle direttive comunitarie - debba essere fatto "alle imprese designate dalle amministrazioni comunali interessate". Proponendosi cosi' un procedimento complesso in cui l'amministrazione dei lavori pubblici deve stipulare un contratto, probabilmente senza alcuna autonoma valutazione, con una ditta designata dal Comune in via, probabilmente, del tutto discrezionale e senza alcuna previa garanzia procedimentale: con l'ulteriore effetto di rendere evanescente un'eventuale responsabilita' dell'una o dell'altra amministrazione. Sorge legittimo il dubbio se proposte siffatte mirino ad un effetto di trasparenza nei pubblici appalti, o al suo contrario.

I pagamenti in annualita' sono stati di poco piu' di 1,1 miliardi di cui circa 860 milioni per revisione prezzi. Nel corso del 1984 risultano disposti recuperi a carico dei Comuni interessati - ai sensi dell'articolo 15 della legge n.1402 del 1981 - per poco piu' di 1,4 miliardi.

In tema di interventi per la viabilita' statale - oltre al trasferimento dei fondi, per spese in conto capitale, all'ANAS che provvede a gestirli - la competenza dell'amministrazione centrale si incentra essenzialmente sull'educazione stradale. A tal fine l'amministrazione ha destinato circa 245 milioni a pubblicita' sulla stampa, poco piu' di un miliardo a propaganda varia e circa 98 milioni a studi ed esperimenti. L'Amministrazione ha poi provveduto al trasferimento di 1,2 miliardi - stanziati sul capitolo 2101 - ai fondi di assistenza e previdenza della polizia di Stato, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e dei dipendenti del Ministero dei trasporti impegnati nei compiti di sorveglianza della viabilita' di cui all'articolo 137 del codice della strada.

Il settore delle opere marittime costituisce, come e' noto, il maggiore dei comparti rimasti alla diretta gestione dell'amministrazione centrale. Per cio' che attiene al piano straordinario per la costruzione e sistemazione dei porti ed altre opere marittime - di cui all'articolo 34 della legge n.843 del 1978 e successive leggi finanziarie - e' da notare

che, nonostante la complessità della procedura, l'amministrazione ha dato prova di un'azione amministrativa in complesso più celere rispetto al passato.

La situazione contabile relativa alle più importanti leggi recanti stanziamenti pluriennali è riassunta dal prospetto che segue:

Il Ministero dei lavori pubblici inoltre, com'è noto, esercita la vigilanza sui seguenti Enti: Consorzio dell'Adda, Consorzio del Ticino, Consorzio dell'Oglio, Consorzio per l'idrovia Padova-Venezia, Consorzio del canale Milano-Crema-Po, Ente autonomo per l'acquedotto Pugliese. In merito all'esercizio di tali funzioni di vigilanza la Corte - Sezione controllo Enti - ha formulato talune osservazioni. In particolare, per il primo di tali enti, è stato censurato(38) il ritardo del Ministero nel chiedere l'intervento della Presidenza del Consiglio per chiudere una vicenda - protrattasi già per circa quattro anni - relativa al regolamento organico del personale ed all'ordinamento dei servizi del Consorzio. Per il secondo di tali enti - oltre ad un'analogha censura per una consimile vicenda relativa all'approvazione del regolamento organico del personale, approvazione cui è altresì collegato un provvedimento per recupero di somme erogate in più al personale - è stato anche censura-

-----  
(38) Determinazione n. 1796 del 20 novembre 1984.

to (39) il ritardo col quale il Ministro emette la pronuncia di propria competenza sui bilanci dell'ente (40).

-----  
(39) Determinazione n.1775 del 3 luglio 1984.

(40) Il Ministro ha "preso atto" della presentazione del bilancio preventivo 1981. Il preventivo 1983 nonche' i conti consuntivi 1981 e 1982 sono stati "presi in esame". Restano ancora da esaminare il bilancio di previsione 1982, il conto consuntivo 1983 nonche' le variazioni dei bilanci preventivi relative agli esercizi 1981, 1982 e 1983.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

STANZIAMENTI RECANTI DA LEGGI PLURIENNALI  
(in milioni)

TABELLA A

Cap.	Estremi	OGGETTO	Esercizio	Stanziamen- to	Impegnato	Pagato
	d.P.R. 100/78	Norme dirette ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dagli accordi italo-jugoslavi di Osimo		6.000	6.000	6.000
7206	L. 22/12/82 n. 960	Rifinanziamento della legge 14/3/77 n. 73 concernente la ratifica degli accordi di Osimo tra Italia e Jugoslavia	1983 1984	1.000 3.000		
8267	L. 5/8/78 n. 457 L. 25/3/82 n. 94	Norme per l'edilizia residenziale Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti	1982 1984	280.000 120.000	120.000	
8270	L. 15/2/80 n. 25 L. 25/3/82 n. 94	Dilazione dell'esenzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili edibiti ad uso abitazioni e provvedimenti per l'edilizia Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti		120.000 30.000		
8631	L. 13/10/89 n. 750 L. 3/2/82 n. 27	Norme per l'esenzione delle opere di presidio e per il definitivo consolidamento della Torre pendente di Pisa Consolidamento della Torre di Pisa	1982 1983 1984	3.200 1.000 1.000 1.000	3.200 1.000 1.000 31	3.200 283 — —
8702	L. 26/10/71 n. 920 L. 15/10/81 n. 598	Consolidamento, ricostruzione, restauro e manutenzione di opere nella Basilica di San Marco in Venezia e nel Duomo di Monreale c.s.	1982 1983 1984	607,5 400 400 400	607,5 400 400 —	607,5 378 — —
8703	L. 26/10/71 n. 920 L. 15/10/81 n. 598	c.s. c.s.	1982 1983 1984	375 150 150 150	375 10 — —	375 10 — —
7723	L. 8/8/77 n. 546 L. 11/11/82 n. 828	Ricostruzione delle zone della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Veneto colpite dal terremoto del 1976. Ulteriori provvedimenti per il completamento dell'opera di ricostruzione di sviluppo delle zone della Regione Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto del 1976 e delle zone terremotate della Regione Marche.	1982 1983 1984	5.000 15.000 20.000	5.000 14.870 11.280	— 1.170 154
9050	L. 8/8/77 n. 546 L. 11/11/82 n. 828	c.s. c.s.	1982 1983 1984	10.000 5.000 15.000 20.000	10.000 5.000 13.400 8.000	9.845 2.000 3.400 —
9058	L. 8/8/78 n. 306 L. 10/5/83 n. 190	Ulteriore finanziamento di provvidenze a favore delle zone colpite dalla catastrofe del Vajont. c.s.	1983 1984	4.000 1.800 1.800	4.000 1.340 —	4.000 285 —
9059	L. 8/8/78 n. 306 L. 10/5/83 n. 190	c.s. c.s.	1983 1984	9.800 2.150 2.150	9.800 1.850 2.150	9.800 1.650 —
9170	L. n. 281 L. 11/11/82 n. 828	Ulteriori provvedimenti per il completamento dell'opera di ricostruzione di sviluppo delle zone della Regione Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto del 1976 e delle zone terremotate della Regione Marche	1982 1983 1984	2.000 1.500 7.000 7.000	2.000 — — —	2.000 — — —
7591	L. 28/1/74 n. 58 L. 20/2/80 n. 60	Autorizzazione di spese per la concessione di contributi per il completamento della ricostruzione di bacini di carenaggio a Trieste, Livorno, Genova. Finanziamento per il completamento dei bacini di carenaggio di Genova e Trieste e per la costruzione del bacino di carenaggio di Napoli.	1979 1980 1981 1982	15.600 34.850	15.600	15.600
7597	L. 28/1/74 n. 58 L. 20/2/80 n. 60 L. 12/8/82 n. 568	c.s. c.s. Completamento della costruzione del bacino di carenaggio di Trieste e delle opere complementari	1982 1982 1984 1984	9.600 20.100 272.000	— — 2.000 8.160 10.880 8.160	— — 2.000 8.160 10.880 —

I dati soprariandati sono stati forniti dalla Regione Centrale del Ministero dei LL.PP. su richiesta della Corte dei conti.

PAGINA BIANCA

## Capitolo XV

## AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (A.N.A.S.)

## 1. - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

## a) Considerazioni generali

Com'è noto, la dinamica del settore della viabilità è stata contrassegnata negli ultimi anni da tre provvedimenti legislativi, che consentono di individuare altrettante fasi nel processo di sviluppo delle linee di intervento dell'A.N.A.S. e nella definizione di un diverso rapporto tra quest'ultima e le società concessionarie autostradali: si intende far riferimento al decreto-legge n.376 del 1975 convertito nella legge 16 ottobre 1975, n.492 (articolo 18 bis), al decreto-legge n.813 del 1978 convertito nella legge 19 febbraio 1979, n.51 e alla legge 12 agosto 1982, n.531.

Con il primo provvedimento legislativo, che prevedeva la sospensione della costruzione di nuove autostrade o tronchi autostradali in concessione, si realizzò un momento di riflessione nell'attuazione dei programmi costruttivi delle società concessionarie in relazione alle difficoltà operative emergenti nel contesto della crisi energetica, che - unitamente alla sensibile lievitazione dei costi di costruzione e del costo del denaro - aveva stravolto la gran parte dei piani finanziari elaborati in precedenza.

Con il secondo provvedimento -che recava norme intese a soddisfare in via prioritaria i debiti indilazionabili degli enti autostradali a prevalente capitale pubblico e dei consorzi per le autostrade siciliane- si ponevano le premesse per un completo riassetto del settore delle autostrade in concessione, che fin da allora evidenziava la necessita' di una razionalizzazione degli interventi, sia sotto il profilo tecnico che in termini economici.

Infine la legge n.531 del 1982, concernente il piano decennale per la viabilita' di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostrade, ha creato le condizioni perche' l'A.N.A.S. diventi il centro di riferimento di un'organizzazione composta che agisce in concreto attraverso le societa' concessionarie, cui sono affidate le fasi operative dell'attivita' di intervento.

Per quanto attiene al piano decennale, va sottolineato che tale strumento programmatico si differenzia nettamente dai piani precedentemente redatti dall'Azienda, in quanto - avuto riguardo alla prioritita' delle scelte ed alla inadeguatezza delle disponibilita' finanziarie- esso pone un rigoroso criterio di selezione degli investimenti in base al principio della redditivita' economica.

La concreta attuazione di tale principio si articola in due fasi: a) a livello programmatico, mediante la predetermi-



nazione di criteri generali per giudicare la validità delle iniziative riguardanti le singole strade (volumi di traffico, incidenti, territorio, collegamento con porti e aeroporti, integrazione con linee ferroviarie, parallelismo di investimenti autostradali, ecc.); b) nell'ambito dei singoli progetti esecutivi, attraverso la scelta della specifica soluzione tecnica che risulti ancorata ad indici di redditività economica.

Solo nel 1984 si è conclusa la complessa fase preparatoria che ha implicato anche una prolungata attività di consultazione con le Regioni per la classificazione del sistema viario di grande comunicazione e la catalogazione delle relative infrastrutture. L'A.N.A.S. ha quindi sottoposto il testo del piano decennale all'esame del CIPE, che lo ha approvato con deliberazione in data 28 marzo 1985. Il fabbisogno finanziario complessivo per la realizzazione degli interventi di competenza dell'Azienda è stato indicato in 47.500 miliardi di lire: tale importo deriva dalla rivalutazione tecnico-economica del costo del piano, stimato (a prezzi 1985) in 27.000 miliardi, e - come precisa la citata deliberazione del CIPE- "tiene conto del tasso programmatico di inflazione presumibile per il decennio considerato, nonché dei coefficienti di rito per variazioni in corso d'opera e per revisione prezzi" (1).

-----  
(1) Il Ministro dei lavori pubblici è tenuto a riferire al

Nella stessa deliberazione e' stato altresì stabilito che "il piano dovrà risultare organicamente inquadrato nel più vasto piano generale dei trasporti", con l'avvertenza che "le scelte di intervento dovranno discendere dalla verifica -da parte dell'A.N.A.S.- del loro grado di positività in termini di costi-benefici, sulla base della metodologia adottata dal Nucleo di valutazione degli investimenti operante presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica" (2).

Infine, "per assicurare al piano il necessario carattere di generalità e di completezza" il Ministro dei lavori pubblici e' stato invitato a definire -anche in base agli elementi di valutazione forniti dal Ministro delle partecipazioni statali- il "quadro degli interventi nel settore delle autostrade in concessione, da sottoporre all'esame del CIPE entro sessanta giorni".

Va comunque evidenziato che, nelle more del perfezionamento del piano decennale, l'A.N.A.S. ha redatto un programma

-----  
CIPE, entro il 30 giugno di ogni anno, lo stato di attuazione del piano, precisando le priorità e il livello di redditività dei singoli interventi avviati a realizzazione nonché le eventuali variazioni che si rendessero necessarie.

(2) Quest'ultima prescrizione rappresenta senz'altro una innovazione degna di nota, in quanto estende al settore della realizzazione delle grandi infrastrutture stradali un metodo di indagine che consente di valutare anche gli investimenti pubblici a livello tecnico sulla base dei loro costi e benefici di carattere economico e sociale.

stralcio di interventi, per i quali e' prevista una spesa di 800 miliardi di lire nel periodo 1982-1987. Inoltre, la legge 22 dicembre 1984 n.887 (legge finanziaria 1985) ha disposto un'integrazione di 2.000 miliardi di lire -ripartiti in ragione di 500 miliardi per ciascuno degli anni dal 1985 al 1988- per consentire il completamento del programma triennale 1979-1981, predisposto dall'Azienda in attuazione dell'articolo 41 della legge 21 dicembre 1979, n.843.

Nel settore dei rapporti con l'estero deve segnalarsi che con decreto del Ministro dei lavori pubblici -Presidente dell'A.N.A.S., pubblicato in data 6 agosto 1984, e' stata definita la classificazione dei tronchi stradali e autostradali che -in forza della legge 29 novembre 1980, n.922- costituiscono la nuova rete degli itinerari internazionali: con tale legge, com'e' noto, e' stata data esecuzione all'Accordo europeo sulle grandi strade a traffico internazionale (AGR), che ha lo scopo di facilitare e sviluppare le relazioni tra i Paesi europei nel settore della viabilita', mediante un piano coordinato di costruzione e incremento di strade adatte alle esigenze della circolazione internazionale.

In attuazione della legge 28 dicembre 1982, n.966 -che autorizza l'A.N.A.S. a prestare la propria assistenza per la

realizzazione di programmi stradali all'estero-, e' proseguita nel 1984 l'attivita' di assistenza tecnica alla direzione lavori dell'Autostrada Malese che, con un percorso di circa 900 km., collega il confine thailandese con Singapore. L'Azienda ha assunto cinque ingegneri, con contratto annuale rinnovabile fino all'ultimazione dei lavori, che sono stati inviati in Malesia per fornire il necessario contributo tecnico alla realizzazione della predetta autostrada.

Nel corso del 1984 - secondo notizie fornite dall'Azienda - e' stata formulata da parte dell'Organizzazione degli Stati africani una proposta all'A.N.A.S. per l'esecuzione di uno studio concernente l'intero sistema viario e dei trasporti su strada nel continente africano; l'Azienda -d'intesa con il Ministero degli affari esteri (Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo)- sta esaminando l'opportunita' di costituire, ai sensi dell'articolo 4 della citata legge n.966 del 1982, una societa' mista con propria partecipazione azionaria, per la realizzazione del piano generale di cui sopra.

Va infine segnalata la partecipazione dell'A.N.A.S. agli studi preliminari per la costruzione, sotto l'egida dell'O.N.U., della grande autostrada europea nord-sud (T.E.M.) che, partendo da Danzica, giunge fino ad Atene, interessando anche l'Italia con la diramazione Coccau-Tarvisio-Udine.

**b) Aspetti finanziari della gestione**

La principale fonte di entrata dell'A.N.A.S. e' costituita, com'e' noto, da un contributo annuo del Tesoro corrisposto ai sensi dell'articolo 3 della legge 21 aprile 1962, n.181.

Tale contributo -che viene annualmente incrementato, in modo automatico, in proporzione al gettito complessivo dell'imposta di fabbricazione della benzina e degli olii minerali (e relative sovrainposte) e della tassa di circolazione degli autoveicoli- si e' rivelato, in prosieguo di tempo, insufficiente a coprire le spese dell'Azienda.

Nel 1984 si e' registrato, rispetto all'esercizio precedente, un aumento del contributo medesimo da 1.216,2 a 1.393,9 miliardi, pari al 14,6%: peraltro, quasi i nove decimi di tale incremento (157 miliardi) sono stati attribuiti al capitolo 121 in relazione all'ammontare delle spese correnti, mentre solo 20,7 miliardi sono stati iscritti al capitolo 521 in relazione all'ammontare delle spese in conto capitale e per rimborso di prestiti.

La limitatezza delle disponibilita' finanziarie ha indotto, negli ultimi anni, l'Azienda a ricorrere ripetutamente al mercato del credito sia interno che internazionale. La conferma del suo crescente indebitamento si rinviene nelle norme che in prosieguo di tempo hanno disciplinato l'accensione di prestiti.

Bastera' qui ricordare: l'articolo 41 della legge n.843 del 1978, che autorizzava l'A.N.A.S. a contrarre mutui anche obbligazionari in Italia o all'estero per l'ammontare netto di 2.500 miliardi, allo scopo di realizzare i propri programmi nel triennio 1979-1981; l'articolo 7 della legge n.119 del 1981 che, confermando l'autorizzazione a contrarre mutui obbligazionari all'estero, ha elevato a 3.000 miliardi il loro importo; gli articoli 16 e 17 della legge n.526 del 1982 che hanno portato tale ammontare a 3.500 miliardi; da ultimo l'articolo 8 della legge 22 dicembre 1984, n.887 (legge finanziaria 1985) che, nel disporre il finanziamento integrativo di 2.000 miliardi (da 3.500 a 5.500) per l'ultimazione del programma triennale 1979-1981, ha autorizzato l'A.N.A.S. a contrarre prestiti per l'ammontare netto di 1.500 miliardi nel triennio 1985-1987.

Nel corso del 1984 sono stati perfezionati i seguenti contratti di mutuo:

- a) mutuo di 21 miliardi di lire, stipulato in data 5 e 13 marzo 1984 con la Banca europea degli investimenti (B.E.I.), per i lavori di sistemazione e ammodernamento della SS. n.16 in Puglia;
- b) mutuo di 16 miliardi di lire, stipulato in pari data con la B.E.I., per i lavori di ammodernamento e sistemazione delle SS. n.7 e 148 nel Lazio;

c) mutuo di 19,3 miliardi di lire, stipulato nella medesima data con la B.E.I., per i lavori di ammodernamento e sistemazione delle strade statali della Sicilia;

d) mutuo di 75 milioni di sterline, stipulato il 10 settembre 1984 con la Sezione autonoma per il finanziamento di opere pubbliche presso il Banco di Napoli, per far fronte ai maggiori oneri di costruzione del traforo del Frejus ed alla realizzazione del collegamento tra Bardonecchia e Rivoli, in applicazione della convenzione tra l'Italia e la Francia relativa al traforo del Frejus, ratificata in data 8 marzo 1973 in base alla legge di autorizzazione 18 dicembre 1972 n.873 (3);

e) prestito obbligazionario di 10 miliardi di yen, stipulato il 16 maggio 1984 a Tokyo con la "YAMAICHI SECURITIES CO.Ltd." da destinare alla realizzazione del collegamento fra Bardonecchia e Rivoli, giusta la convenzione anzidetta con la Repubblica Francese relativa al traforo del Frejus;

f) mutuo di 225,6 milioni di marchi tedeschi, stipulato con l'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (ISVEIMER) per l'esecuzione dei programmi costruttivi dell'A.N.A.S.;

-----  
(3) Va ricordato in proposito che l'art.6 della legge 12 agosto 1982, n.531 ha autorizzato l'Azienda a contrarre mutui anche obbligazionari, in Italia e all'estero, per l'ammontare netto di 450 miliardi di lire (ripartiti nel periodo 1982-1985) da utilizzare quale concorso per assicurare i fondi necessari al completamento del traforo del Frejus.

g) mutuo di 50 milioni di ECU, stipulato il 19 settembre 1984 con l'ISVEIMER, sulla base di un contratto di provvista concluso dall'Istituto con la "CHASE MANHATTAN BANK Ltd." di Londra ed altre banche associate.

Oltre alle operazioni finanziarie di cui alle lettere d) ed e), per fronteggiare i maggiori costi di realizzazione del traforo del Frejus e' stato contratto, nel dicembre 1984, un mutuo di 100 milioni di marchi tedeschi con la "Westdeutsche Landesbank Girozentrale" di Duesseldorf.

In data 5 dicembre 1984 sono stati, infine, stipulati con il Consorzio di credito per le opere pubbliche (CREDIOP), un mutuo di 240 miliardi di lire e quattro prestiti obbligazionari, rispettivamente per l'ammontare di 100 milioni di marchi, 10 miliardi di yen, 50 milioni di ECU e 25 milioni di sterline.

Complessivamente per l'accensione di prestiti, a fronte di una previsione di competenza pari a 268,1 miliardi, si sono realizzate nel 1984 maggiori entrate per 630,1 miliardi, con un totale di 898,2 miliardi (305,4 miliardi nel 1983).

Le entrate finali - al netto delle accensioni di prestiti - sono state pari a 2.722,6 miliardi, risultando inferiori del 19,3% rispetto alle relative previsioni (3.374 miliardi): circa la loro composizione si rileva che, a fronte di 2.607,6 miliardi costituiti da trasferimenti dal bilancio statale, le



entrate proprie dell'Azienda, ricavate prevalentemente dalla vendita di beni e servizi, sono state di 10,5 miliardi, cioè di poco inferiori allo 0,4%.

Il totale generale delle entrate per il 1984 è stato, in termini di competenza, di 3.620,8 miliardi con un incremento rispetto al 1983 (2.994,6 miliardi) del 17,3%; con riferimento alle previsioni di cassa (4.242,9 miliardi) va evidenziato che ad un maggiore introito per accensione di prestiti, pari a 634,9 miliardi, hanno fatto riscontro minori entrate correnti (- 1,5 miliardi) e soprattutto in conto capitale (- 1.014 miliardi), di guisa che l'importo finale è stato di 3.862,3 miliardi (- 9,1%).

L'avanzo di gestione (4) relativo all'anno 1983, determinato in 89,2 miliardi, è stato ripartito, unitamente ad altre maggiori entrate, tra i capitoli di spesa del bilancio dell'A.N.A.S. per l'esercizio finanziario 1984 con la legge di assestamento n.662 dell'11 novembre 1984; esso è dovuto per 27,2 miliardi all'accertamento di maggiori entrate e per 62 miliardi all'assunzione di minori impegni di spesa.

Gli oneri per rimborso di prestiti sono ascesi a 85,7 miliardi, con un incremento del 22,1% rispetto al 1983.

-----  
(4) L'avanzo di gestione, contabilmente rappresentato dal capitolo 245 dello stato di previsione della spesa, concerne la parte degli stanziamenti di bilancio, relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade statali e delle autostrade, non impegnata alla chiusura dell'anno finanziario (art.27 della legge n.59 del 1961).

Depurata di tale componente, la spesa complessiva dell'Azienda nel 1984 e' risultata pari a 3.535,1 miliardi (2.927,6 nel 1983), di cui 904,7 miliardi per la parte corrente e 2.630,4 miliardi per la parte in conto capitale, con un aumento nei confronti dell'esercizio precedente pari al 16,9% ed al 17,3% rispettivamente.

Nell'ambito delle spese correnti 345,7 miliardi concernono gli oneri per il personale in attivita' di servizio e in quiescenza, aumentati mediamente del 13,5% rispetto al 1983; diminuisce, per contro, la loro incidenza percentuale rispetto al totale, passando dal 39,7 dell'esercizio precedente al 38,2, analogamente all'acquisto di beni e servizi che scendono al 28,9% (30,7% nel 1983); un sensibile incremento si registra nella spesa per interessi, che raggiunge l'importo di 232,7 miliardi pari al 25,7% del totale (127 miliardi - 16,9% nel 1983).

Il comparto piu' rilevante delle spese del Titolo II e' rappresentato dalla "Categoria IX - costituzione di capitoli fissi", che nel 1984 ha assorbito 2.383,8 miliardi pari al 91% dello stanziamento di competenza, con un incremento del 16,4% rispetto all'anno precedente (1.993,7 miliardi).

Al netto degli oneri per rimborso prestiti l'incidenza dei pagamenti, pari a 1.257,6 miliardi, sulle spese di competenza e' stata soltanto del 35,5%; mentre le erogazioni di parte corrente (630,3 miliardi) hanno raggiunto il 69,7%

degli impegni, quelle in conto capitale (627,2 miliardi) non sono andate al di là del 23,8% delle spese del Titolo II, facendo registrare un peggioramento rispetto all'esercizio 1983 (25,1%). Per quanto attiene al conto dei residui, i pagamenti per spese correnti sono ammontati a 257,6 miliardi (pari al 76,4% dei residui esistenti all'inizio dell'anno), mentre quelli in conto capitale hanno raggiunto i 1.206,1 miliardi (corrispondenti al 35,9% dei residui iniziali).

Il totale dei pagamenti, pari a 2.807 miliardi, ha rappresentato il 73,6% del complessivo stanziamento di cassa (3.813,5 miliardi): rispetto alle previsioni, le erogazioni di parte corrente sono state pari all'82,9% (887,9 miliardi) mentre quelle in conto capitale (1.833,4 miliardi) hanno raggiunto il 69,3%, superando di oltre dieci punti il corrispondente dato (58%) del 1983.

L'ammontare dei residui passivi al 31 dicembre 1984 è risultato di 4.507,4 miliardi (di cui 2.277,6 di nuova formazione), facendo registrare un incremento di 813,7 miliardi, pari al 18% rispetto all'importo dei residui esistenti all'inizio dell'anno.

## 2. - Gestioni fuori bilancio

Com'è noto, presso l'A.N.A.S. sono operanti le gestioni previste dall'articolo 31 -quarto e quinto comma- della legge

7 febbraio 1961 n.59, le quali consistono in "contabilita' speciali" intestate ai venti Compartimenti regionali dell'Azienda, nonche' ai due Uffici speciali -rispettivamente- per le autostrade, con sede a Cosenza, e per la grande viabilita' in Sicilia con sede a Palermo.

Ad esse affluiscono i depositi di somme versate da terzi per spese di istruttoria relative a domande di concessione, per contributi di Enti e Amministrazioni diversi nell'esecuzione di lavori, per risarcimenti di danni arrecati da terzi; i movimenti finanziari in entrata e in uscita si realizzano attraverso un conto corrente istituito presso le singole sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato, secondo le modalita' previste dalle Istruzioni sui servizi contabili dei compartimenti della viabilita' (5).

Tali gestioni, che generalmente constano di pochissime "voci" di acquisizione e di erogazione, riguardano servizi collaterali ai compiti istituzionali dell'Azienda in materia

-----  
(5) Nella prospettiva della revisione delle gestioni fuori bilancio, prevista dall'art.33 della legge n.468/78, il mantenimento delle contabilita' speciali in parola - ad avviso dell'Azienda - potrebbe essere giustificato per le spese d'istruttoria inerenti a domande di concessione, sia perche' si tratta di istanze molto numerose ma di importo modesto, sia perche' in periferia si otterrebbe un soddisfacimento piu' immediato delle richieste dei privati.

Analoga valutazione potrebbe farsi in ordine all'esecuzione di lavori per conto terzi, al fine di mantenere la gestione delle somme versate da altre amministrazioni separata da quella del bilancio dell'A.N.A.S.

di strade statali. I risultati complessivi dell'attività riferibile all'esercizio finanziario 1983 - il cui rendiconto è stato esaminato e dichiarato regolare - evidenziano un volume di entrate pari a 29,1 miliardi di lire, cui fanno riscontro uscite per 75,7 miliardi, con un disavanzo di cassa di 46,6 miliardi di lire, che, sommato al fondo di cassa esistente all'inizio dell'esercizio, determina un avanzo finale di 99,2 miliardi di lire.

Va citata, inoltre, la gestione speciale della cessata società autostradale "S.A.R.A.", affidata al Direttore generale dell'A.N.A.S. a termini dell'articolo 6 del decreto-legge n.19 del 1977, convertito nella legge 6 aprile 1977, n.106.

Le risultanze finali della gestione per il 1983 espongono entrate per 25,1 miliardi di lire e uscite per 21,6 miliardi, con un avanzo di esercizio di 3,4 miliardi che, sommato al fondo di cassa esistente al 1° gennaio 1983, totalizza una disponibilità al 31 dicembre dello stesso anno pari a 56,3 miliardi di lire.

Deve segnalarsi in proposito che le entrate sono, in massima parte, costituite dall'accreditamento di 25 miliardi di lire, quale seconda "tranche" del finanziamento complessivo di 100 miliardi previsto dalla legge 12 agosto 1982, n.531 per il completamento dell'autostrada Roma-L'Aquila-Teramo.

Va precisato, infine che la notevole consistenza del

fondo di cassa al termine di ciascun esercizio (50,5 miliardi nel 1981; 52,8 nel 1982 e 56,3 nel 1983) e' da attribuirsi prevalentemente a ritardi nella liquidazione di partite debitorie pregresse, concernenti per lo piu' la corresponsione di indennita' di esproprio.

Deve menzionarsi, infine, la gestione speciale per il pagamento dei debiti delle societa' autostradali, anch'essa affidata al Direttore generale dell'Azienda ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n.813 del 1978, convertito nella legge 19 febbraio 1979, n.51. La gestione, in sostanza, riflette il trasferimento a carico dello Stato delle esposizioni debitorie contratte da numerose societa' concessionarie per l'acquisizione delle aree e per l'esecuzione dei lavori di costruzione di vari tronchi autostradali (6).

Come gia' osservato nella relazione per l'esercizio precedente (7), la legge 12 agosto 1982 n.531 -per far fronte all'insufficienza dei fondi rispetto ai pregressi oneri della gestione- aveva disposto un ulteriore finanziamento di 80 miliardi di lire, peraltro acquisiti in chiusura d'esercizio e rimasti percio' inutilizzati: al 31 dicembre 1982 risultava, infatti, un fondo di cassa di 81,6 miliardi di lire.

-----  
(6) Basti citare l'autostrada del Brennero, l'autocamionabile della Cisa, l'autostrada Centro padana, le autostrade Messina-Palermo, Messina-Catania-Siracusa, Siracusa-Gela, ecc.

(7) Vedi Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1983-Vol.II/2, pag.297.

Tali risorse sono state ampiamente utilizzate nel corso del 1983, atteso che la gestione (che non riporta entrate) evidenzia uscite per 51,3 miliardi che riducono l'ammontare della disponibilita' di cassa al 31 dicembre 1983 a 30,3 miliardi di lire.

Conclusivamente, va sottolineato che per tutte e tre le gestioni innanzi descritte non sono ancora pervenuti alla Corte i rendiconti relativi all'esercizio finanziario 1984 (8).

### 3. - Organizzazione dei servizi e personale

Non essendo intervenuta, nel corso del 1984, alcuna modificazione dell'assetto organizzativo dell'Azienda, devono rinnovarsi le notazioni -gia' formulate nelle precedenti relazioni- relative alla sua attuale struttura che riserva alla Direzione generale l'attivita' di affidamento dei lavori, sia in appalto che in concessione, e la connessa assunzione degli impegni di spesa, attribuendo agli organi periferici (Compartimenti della viabilita' ed Uffici speciali) funzioni prevalentemente tecnico-esecutive (9).

-----  
(8) I rendiconti delle ultime due gestioni, relativi al 1983, sono tuttora all'esame del competente ufficio di controllo, in quanto subordinati al favorevole esito dell'istruttoria in corso, concernente le risultanze gestorie dell'esercizio 1982.

(9) Mette conto segnalare in proposito che nel mese di marzo 1985 e' stato trasferito in sede legislativa l'esame della

Tale modello strutturale, per le sue caratteristiche intrinseche, ha comportato anche nel decorso esercizio lo svolgimento di una costante attività di controllo e di sorveglianza da parte delle direzioni centrali nei confronti degli uffici periferici, e l'espletamento di visite ispettive di carattere tecnico-gestionale per controllare l'attività delle società concessionarie autostradali.

Per quanto attiene al processo di automazione dei servizi, va segnalato che è iniziato nel 1984 il collegamento, mediante terminali videoscriventi, dei Compartimenti della viabilità con il nuovo elaboratore (DPS8) installato presso il Centro elaborazione dati dell'Azienda.

Sono state anche avviate le procedure per l'acquisizione, in licenza d'uso, del "software" applicativo per la meccanizzazione dei procedimenti tecnico-amministrativi della Direzione generale e per l'acquisto di cinque elaboratori

-----  
proposta di legge concernente la "ristrutturazione dei ruoli dell'A.N.A.S. e decentramento di competenze", da parte della IX Commissione - Lavori pubblici della Camera (atto 798).

Oltre a disposizioni urgenti per la riorganizzazione ed il potenziamento dell'Azienda (che comprendono, tra l'altro, l'istituzione di due nuovi ruoli tecnici, rispettivamente dei geologi e degli architetti), tale iniziativa legislativa prevede la ristrutturazione dei Compartimenti e il decentramento delle competenze dirigenziali sul modello dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche, ivi compresa l'istituzione di Comitati tecnico-amministrativi con funzioni consultive e l'attribuzione delle funzioni di controllo alle Ragionerie regionali del Ministero del tesoro ed alle Delegazioni o Sezioni regionali della Corte dei conti.



DPS/48, destinati a costituire la prima base di meccanizzazione degli uffici periferici (10).

Modesta appare l'attività dell'Azienda per l'aggiornamento professionale del proprio personale: nel 1984 solo dieci impiegati hanno partecipato ad un "Corso di cultura in tecnica stradale", tenuto presso la Facoltà di ingegneria dell'Università di Ancona, mentre tredici dipendenti hanno seguito corsi di lingua straniera organizzati dalla Scuola superiore della P.A.

In materia di personale va ricordato - in attesa del perfezionamento di specifiche iniziative legislative - che i ruoli organici dell'A.N.A.S., in termini di consistenza, sono ancora quelli fissati dalla legge 7 febbraio 1961, n.59.

Vale aggiungere in proposito che la legge 14 novembre 1984, n.781 -con la quale è stato istituito l'Ufficio speciale per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria con sede in Cosenza- ha previsto l'aumento di una sola unità di personale nel ruolo dei Primi dirigenti tecnici, con funzione di

-----  
(10) Nell'ambito del CED dell'amministrazione centrale le principali procedure in gestione sono: competenze al personale; gestione lavori; licenze e concessioni; mutui, annualità e contributi; catasto stradale e autostradale; catasto elettronico dei dati fisico-geometrici delle strade.

Nel corso del 1984 è stato posto allo studio il progetto per la meccanizzazione della gestione del personale, che consentirà di avere un quadro completo del rapporto di lavoro di tutti i dipendenti dell'Azienda sotto l'aspetto giuridico, economico, storico e anagrafico.

capo compartimento di seconda classe.

Dopo aver esaurito gli inquadramenti di tutto il personale impiegatizio nelle qualifiche funzionali di cui alla legge n.312 del 1980, l'Azienda ha completato nel corso del 1984 anche il successivo inquadramento previsto dalla legge 4 marzo 1982, n.65 e del decreto del Presidente della Repubblica n.149 del 10 marzo 1982.

Sono in corso di emanazione i provvedimenti di attribuzione dei benefici economici e di carriera previsti dall'accordo del 4 gennaio 1984 concernente il personale non dirigente dell'A.N.A.S., approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1984, n.52.

Va sottolineato che quest'ultima normativa -oltre a modificare, con decorrenza 1° gennaio 1984, le misure massime mensili del premio di produzione di cui all'articolo 13 della legge n.65 del 1982 - ha ridotto l'orario di lavoro del personale di esercizio (capi cantonieri, cantonieri ed operai) a 39 ore settimanali a decorrere dal 1° maggio 1984 ed a 38 ore settimanali dal 1° gennaio 1985.

E' stata altresì disciplinata la contrattazione decentrata con le organizzazioni sindacali, le quali hanno contestualmente sottoscritto un codice di autoregolamentazione del diritto di sciopero.

L'Azienda e' tuttora in attesa della definizione dei

profili professionali di cui all'articolo 3 della legge n.312 del 1980, per le quali - com'è noto - è stata istituita, ai sensi dell'articolo 4 della citata legge n.65 del 1982, una Commissione paritetica presso la Presidenza del Consiglio - Ufficio del Ministro della funzione pubblica, con competenze analoghe a quelle della commissione prevista dall'articolo 10 della stessa legge n.312.

Per quanto riguarda il personale operaio va segnalato, infine, che nel decorso esercizio - su richiesta del Dipartimento per la funzione pubblica - l'A.N.A.S. ha comunicato n.85 vacanze nella III qualifica funzionale e n.708 vacanze nella II qualifica da utilizzare per la definizione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del piano occupazionale nel triangolo industriale per i lavoratori posti in cassa integrazione guadagni (11).

#### 4. - Attività contrattuale

Nel corso del 1984 l'A.N.A.S. ha fatto registrare una rilevante attività contrattuale: risultano, infatti, posti

-----  
(11) Con riferimento alle qualifiche di mestiere deve precisarsi, inoltre, che l'Azienda ha successivamente modificato le indicazioni fornite in un primo tempo al Dipartimento per la funzione pubblica: degli 85 posti relativi alla III categoria, 47 -originariamente articolati nelle qualifiche di "lucidista di disegni", "guardarobiere" e "capo guardiano"- sono stati accorpati nella qualifica di mestiere di "asfaltista", mentre per tutti i posti (708) della II categoria è stata indicata la qualifica unica di "stradino".

in essere 316 contratti per un importo complessivo di poco eccedente i 700 miliardi di lire; di questi, oltre la meta' (181, per un ammontare di 126,6 miliardi) costituiscono atti aggiuntivi conseguenti a perizie di variante e suppletive in corso d'opera (12).

Con riferimento a tale ultimo fenomeno giova ricordare che, a termini dell'articolo 32 - secondo comma - della legge 7 febbraio 1961, n.59, "in difetto di norme speciali, si applicano per la gestione dei lavori di competenza dell'Azienda le norme in vigore per l'Amministrazione dei lavori pubblici", ivi comprese quindi quelle concernenti la "compilazione dei progetti" (di cui al regolamento approvato con decreto ministeriale 29 maggio 1895) e quelle per la "direzione, contabilita' e collaudazione dei lavori" previste dal regio decreto 25 maggio 1895, n.350 e successive modificazioni (13).

Cio' premesso, e tenuto conto che gran parte delle perizie suppletive e di variante per opere stradali sono -----

(12) Secondo notizie fornite dall'Azienda, nel decorso esercizio non sono stati stipulati contratti attivi.

(13) Per i progetti di importo superiore a 1 miliardo di lire, relativi ad opere di competenza dell'A.N.A.S., la sospensione dell'applicazione della norma concernente la richiesta di parere al Consiglio di Stato (prevista dal decreto-legge n.124/65, convertito nella legge 13 maggio 1965, n.431 e successive modificazioni) e' stata prorogata fino al 31 dicembre 1985 dell'art. 1 -secondo comma- del decreto legge n.901/84 convertito nella legge 1^ marzo 1985, n.42.

risultate connesse all'esigenza di eseguire indagini geognostiche dopo la consegna dei lavori, e' stata rilevata dalla Corte in sede istruttoria la mancata osservanza della norma di cui all'articolo 5 del citato regolamento n.350 del 1895, la quale stabilisce l'obbligo della "verificazione del progetto" da parte del direttore dei lavori "prima che si bandiscano gli esperimenti di asta pubblica o si aprano le licitazioni o trattative private" (14).

Pur considerando la peculiarita' delle opere viarie che, per il loro prevalente sviluppo longitudinale, interessano superfici molto estese e le corrispondenti fasce di substrato, deve tuttavia rilevarsi che la prassi, seguita dall'A.N.A.S., di far svolgere i sondaggi dei terreni da parte delle imprese aggiudicatarie dopo la consegna dei lavori, si pone in contrasto con il precetto legislativo, secondo il quale "i lavori in generale si eseguono sulla base di progetti" compilati ed approvati nei modi di legge, "per assicurare la regolarita' dei progetti medesimi e l'esattezza delle analisi e dei calcoli di perizia" (articolo 322 legge 20 marzo 1865, n.2248 - Allegato F).

-----  
(14) Tale attivita' preventiva di verifica deve essere svolta "in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo....., affinche' sia accertato che all'atto della consegna non si riscontreranno variazioni nelle condizioni di fatto sulle quali il progetto e' basato o, riscontrandosene alcuna, si abbia tempo a prevenire.... la stipulazione del contratto in base al progetto inesatto o non piu' esatto" (art. 5, primo comma, legge citata).

Ed invero la corretta ed esauriente prospettazione dell'opera sotto il profilo tecnico non configura un mero adempimento formale, ma costituisce -nel sistema della vigente legislazione- il presupposto per una valutazione sufficientemente dettagliata e realistica dell'opera stessa in termini economici: pertanto, i maggiori oneri che si manifestano in sede di esecuzione dei lavori stradali spesso non sono ascrivibili ad eventi imprevedibili, sopravvenuti in corso d'opera, ma piuttosto alla citata carenza progettuale che talvolta comporta o l'inutile realizzazione di parte dell'opera, ovvero modificazioni tanto rilevanti (sia tecniche, che economiche) delle previsioni originarie, da far dubitare della stessa attendibilita' dell'aggiudicazione dell'appalto (15).

Vale aggiungere che siffatto modo di procedere -il quale implica la sospensione dei lavori e l'attivazione delle procedure previste per la compilazione ed approvazione delle perizie di variante e suppletive, e per la stipulazione dei conseguenti atti aggiuntivi con le imprese appaltatrici- dilata inevitabilmente i tempi di esecuzione delle opere, incrementandone ulteriormente il costo finale attraverso il

-----  
(15) Nelle altre ipotesi, le cause piu' frequenti di modifiche e addizioni al progetto originario sono la tormentata situazione orografica e idrogeologica del nostro Paese, la riparazione di danni derivanti da cause di forza maggiore, la necessita' di adeguamento a nuove normative tecniche, nonche' l'incidenza delle strutture viarie sul territorio in presenza di concomitanti interessi ed esigenze locali.

meccanismo di revisione dei prezzi.

Gli impegni di spesa dell'A.N.A.S. per revisione dei prezzi contrattuali (capitolo 509) ammontano, nel 1984, a 135 miliardi di lire, a fronte dei quali si sono avuti pagamenti sulla competenza per 68,4 miliardi (pari al 50,1%); in termini di cassa i pagamenti (100,6 miliardi) hanno rappresentato il 63% del corrispondente stanziamento definitivo (160 miliardi).

A tali importi vanno aggiunti gli acconti revisionali corrisposti - ai sensi della legge n.700 del 1974 - a carico dei capitoli concernenti i diversi lavori in corso di esecuzione. Quest'ultimo fenomeno che - come già osservato dalla Corte nelle precedenti relazioni - ha assunto dimensioni considerevoli, se, da un lato, consente l'estinzione di oneri revisionali maturati (evitando l'ulteriore aggravio degli interessi per ritardato pagamento), dall'altro riduce notevolmente la "produttività" degli stanziamenti di bilancio, comprimendo la possibilità di finanziare nuove opere ovvero impedendo la prosecuzione di quelle in corso fino al perfezionamento dei necessari provvedimenti di integrazione.

Va precisato, inoltre, che per i contratti di importo superiore a 2 miliardi di lire la revisione prezzi è stata corrisposta dall'Azienda, non più in base agli stati d'avanzamento, ma secondo lo sviluppo teorico risultante dal "programma dei lavori" preventivamente stabilito a termini del-

l'articolo 1 della legge 10 dicembre 1981, n.741.

L'applicazione di tale metodo non e' stata estesa ai contratti di importo compreso tra 500 milioni e 2 miliardi di lire, per i quali il programma dei lavori e' solo "facoltativo" secondo la norma teste' citata (16).

Le anticipazioni del prezzo contrattuale -concesse in applicazione dell'articolo 12 della legge di contabilita' generale dello Stato- nel 1984 hanno raggiunto il numero di 56, per un ammontare complessivo di poco superiore a 65 miliardi di lire (al netto dell'IVA); esse sono state tempestivamente accreditate alle imprese appaltatrici subito dopo l'approvazione del contratto, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 3 della ripetuta legge n.741.

Per quanto attiene all'anticipata esecuzione di contratti, deve segnalarsi che l'A.N.A.S. si e' frequentemente avvalsa della cosiddetta "consegna sotto le riserve di legge", prevista dall'articolo 337 - secondo comma - della legge sui lavori pubblici (n.2248 del 1865, Allegato F) e dall'articolo 10 - quarto comma - del regolamento n.350 del 1895.

Riguardo ai sistemi di scelta del privato contraente permane la tendenza, gia' riscontrata negli anni decorsi, ad

-----  
(16) Per quanto concerne l'incidenza degli oneri revisionali per effetto di proroghe dei termini contrattuali, deve sottolinearsi che nel corso del 1984 nessun provvedimento di proroga e' stato adottato dall'A.N.A.S. a beneficio di imprese appaltatrici.



utilizzare prevalentemente la licitazione privata, applicando - peraltro in modo schematico e indifferenziato - il metodo della cosiddetta "media semplice" di cui all'articolo 1, lettera d) della legge 2 febbraio 1973, n.14 (17).

Con specifico riferimento alla trattativa privata va ricordato che l'articolo 4 della legge 8 ottobre 1984, n.687, abrogando l'articolo 13 della legge n.741 del 1981 piu' volte citata, ha escluso la possibilita' di utilizzare tale sistema di contrattazione nell'ipotesi di semplice urgenza, in deroga alle norme sulla pubblicita' e concorrenza nell'ambito della CEE previste dalla legge 8 agosto 1977, n.584.

Nel nostro ordinamento, dunque, le ipotesi di deroga a quest'ultima disciplina tornano ad essere quelle stabilite dall'articolo 5 della stessa legge n.584 che, in particolare, alla lettera d) riconosce soltanto la cosiddetta "urgenza qualificata", la quale ricorre "quando, nella misura dello stretto necessario, l'eccezionale urgenza derivante da avvenimenti imprevedibili dai soggetti appaltanti non sia compatibile con il tempo richiesto dalle procedure previste dalla

-----  
(17) Tale metodo e' stato esteso a tutti i contratti di appalto dall'A.N.A.S. con la circolare ministeriale n.629 del 5 aprile 1982. Sulla reale convenienza di siffatto sistema di aggiudicazione - che non pone alcun limite di minimo e di massimo ribasso e non prevede l'esclusione di offerte anomale dal computo della media - la Corte ha gia' espresso perplessita' nelle relazioni concernenti gli esercizi finanziari 1982 e 1983.

presente legge".

Per quanto concerne, infine, il settore del contenzioso, deve sottolinearsi che nel 1984 si sono concluse negativamente per l'A.N.A.S. 71 controversie innanzi all'Autorita' giudiziaria, le quali hanno comportato un esborso di 3,1 miliardi, e 3 controversie davanti a collegi arbitrali, dalle quali e' derivata una spesa di poco superiore a 2 miliardi di lire.

#### 5. - Profili di attivita' istituzionale

Una parte rilevante dell'attivita' dell'A.N.A.S. e' stata assorbita, nel 1984, dalla realizzazione dei programmi pluriennali d'intervento.

In primo luogo, va ricordato il "piano triennale" di costruzioni stradali 1979-1981, per il quale l'articolo 41 della legge 22 dicembre 1978, n.843 autorizzava una spesa iniziale di 2.500 miliardi di lire, successivamente elevata a 3.000 miliardi dalla legge 30 marzo 1981 n.119 e a 3.500 miliardi dalla legge 7 agosto 1982, n.526.

Tale autorizzazione di spesa, peraltro, e' stata decurtata in prosieguo di tempo della complessiva somma di 140 miliardi, di cui 100 destinati ad oneri revisionali (capitolo 509), 20 alla costruzione di un laboratorio di fisica nucleare nella galleria del Gran Sasso (legge n.32 del 1982 - capitolo 589) e 20 al completamento dell'asse attrezzato di

Ancona (legge n.156 del 1983 - capitolo 548); da ultimo, nel 1984, e' stato effettuato un primo storno di 40 miliardi di lire a beneficio del capitolo 507, concernente l'esecuzione del programma stralcio di interventi sulla viabilita' di grande comunicazione, di cui all'articolo 3 della legge n.531 del 1982, ed un secondo storno di 132,1 miliardi e' stato disposto dalla legge 12 giugno 1984, n.231 per il completamento del citato laboratorio del Gran Sasso (57,1 miliardi) e per maggiori oneri connessi all'ultimazione delle autostrade A/24 e A/25 (75 miliardi di lire).

Il ritardo nella realizzazione degli interventi e' rilevante, ove si consideri che al 31 dicembre 1984 - vale a dire, allo scadere di un periodo doppio di quello previsto per l'esaurimento del piano - i pagamenti (sul capitolo 527) hanno appena raggiunto il 38,3% delle disponibilita' ed i residui ammontano a 1.178,7 miliardi.

Lo slittamento del piano ha risentito anche di difficolta' e ostacoli di varia natura che l'Azienda ha incontrato, sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa.

Sotto il primo profilo, bastera' ricordare che in origine il finanziamento del piano era previsto esclusivamente mediante l'accensione di prestiti, e che solo nel 1981 (con la citata legge n.119) il Tesoro - prendendo atto dell'insufficiente ritmo di acquisizione delle risorse - ha assunto l'obbligo di finanziare direttamente il programma triennale,

con eventuale riduzione della propria contribuzione nell'ipotesi (e nella misura) in cui l'A.N.A.S. fosse riuscita a contrarre mutui.

Per quanto concerne il profilo della spesa, va evidenziato che ai ritardi nella progettazione delle opere (dovuti al confronto con le Regioni ed altri Enti territoriali, all'ampliamento di indagini geotecniche, ecc.) e nella ricerca del privato contraente (connessi alla prima applicazione della nuova disciplina degli appalti nell'ambito della CEE, prevista dalla legge n.584 del 1977) si sono poi aggiunte, in fase esecutiva, impreviste lungaggini delle procedure espropriative (a causa della dichiarazione di incostituzionalità delle norme sulla determinazione dell'indennità di esproprio), problemi tecnici per lo spostamento di linee elettriche e telefoniche, richieste di modifica dei tracciati da parte degli Enti locali.

L'anomala dilatazione dei tempi di esecuzione e la concomitante erosione degli stanziamenti, dovuta ad elevati tassi d'inflazione, hanno consentito di realizzare solo una parte delle opere preventivate: per l'ultimazione di tutti gli interventi inizialmente previsti dal piano triennale (ivi comprese maggiori occorrenze per revisione dei prezzi, ulteriori necessità per lavori in corso, progetti di completamento funzionale di lotti già realizzati, ecc.) l'articolo 8

legge 22 dicembre 1984, n.887 - legge finanziaria 1985 ha previsto - come già accennato nel paragrafo 1 del presente capitolo - uno stanziamento integrativo di 2.000 miliardi di lire ripartito nel quadriennio 1985-1988.

Il prescritto programma di utilizzazione di tali fondi, tempestivamente presentato all'Azienda, ha ottenuto in data 3 aprile 1975 il parere favorevole delle Commissioni lavori pubblici di Camera e Senato.

In attuazione degli articoli 3 e 4 della legge 12 agosto 1982, n.531 e nelle more dell'approvazione del piano decennale per la viabilità di grande comunicazione l'A.N.A.S. - come già segnalato in sede di "considerazioni generali" - ha redatto un "piano stralcio" di interventi a carattere prioritario, per i quali è prevista una spesa di 800 miliardi di lire negli anni dal 1982 al 1987.

Detto programma - approvato con decreto ministeriale 21 gennaio 1983, n.53 e modificato, per la parte relativa alla Regione Calabria con decreto n.293 del 15 aprile 1983 - tiene conto delle priorità stabilite dal citato articolo 4, primo comma - lettere a), b) e c), della legge n.531 (18).

-----  
(18) Fra le opere più significative possono menzionarsi: i lavori di costruzione dei tronchi Caldarola-Villa Vomano e Villa Vomano-Teramo, per il completamento dell'autostrada (A/24) Roma-L'Aquila-Teramo; l'ammodernamento del tratto tra Follonica e Cecina della SS. n.1 Aurelia; la sistemazione del tronco Viserba-Cesenatico della SS. n.16; la costruzione della superstrada Lecco-Trivio Fuentes, lungo la SS. n.36.

Va subito notato al riguardo che con la legge finanziaria per il 1984 parte della quota prevista per tale esercizio, per un importo di 107 miliardi, e' stata fatta "slittare" al 1987 in relazione alle difficoltà emerse tra l'A.N.A.S. e le regioni sulla localizzazione degli interventi. Al 31 dicembre 1984 risultano, tuttavia, appaltati o in corso di affidamento lavori per oltre 590 miliardi di lire, mentre - secondo notizie fornite dall'Azienda - sono stati approvati il progetto di massima per la realizzazione della tangenziale di Aosta, lo schema di convenzione con la Regione e l'atto aggiuntivo con la "Societa' Autostrade Valdostane" (S.A.V.), che prevedono una partecipazione finanziaria dell'Azienda medesima pari a 42,5 miliardi di lire.

a) Il riassetto del settore autostradale

In tema di riassetto del settore autostradale ai sensi della citata legge n.531 del 1982, va ricordato che - l'A.N.A.S. - dopo aver assunto una partecipazione azionaria nella "Societa' italiana per il traforo autostradale del Frejus" (SITAF), sottoscrivendo l'aumento di capitale per un importo di 10 miliardi di lire - ha reperito sul mercato del credito la somma di 410 miliardi necessaria per la costruzione del collegamento autostradale Bardonecchia-Rivoli e per la concessione del contributo di 40 miliardi di lire alla SITAF (erogato nel 1984 sul capitolo 592) a parziale copertu-

ra dei maggiori oneri di costruzione del traforo. Con decreto ministeriale in data 10 maggio 1984 e' stata inoltre approvata la convenzione con la predetta Societa' per la costruzione del tronco S. Giuliano di Susa - imbocco est Galleria Ramat, per l'importo di 175 miliardi di lire (19).

Deve segnalarsi altresì che con decreto ministeriale in data 11 gennaio 1984 e' stata approvata la convenzione con il "Consorzio per l'autostrada Messina-Palermo" per il completamento - ai sensi dell'articolo 7 della stessa legge n.531 - dell'itinerario autostradale tra Rocca di Caprileone e Cefalu'. La definizione dei rapporti fra l'Azienda e il Consorzio ha quindi consentito di appaltare i lavori di costruzione dei tronchi S. Agata di Militello-Patti (importo 81,9 miliardi) e Cefalu'-Buonfornello (importo 122,1 miliardi).

Per quanto concerne i programmi d'investimento da parte della Societa' "Autostrade S.p.a." del gruppo IRI, autorizzati dall'articolo 8 della legge n.531 piu' volte citata, va sottolineato che e' stato appaltato il primo lotto di lavori per la costruzione del collegamento tra le autostrade A/1 (Fiano Romano) e A/2 (S. Casareo) lungo la direttrice Milano-Napoli, con conseguente disimpegno del Grande raccordo anu-

(19) Secondo notizie fornite dall'Azienda, e' in corso l'affidamento in concessione di sola costruzione alla stessa Societa' la realizzazione del collegamento Galleria Ramat-imbocco ovest Galleria Exilles, per il restante importo di 235 miliardi di lire.

lare di Roma. E' stato inoltre bandito un appalto-concorso per i lavori del secondo lotto, che comprendono la realizzazione di un ponte a quattro carreggiate sul fiume Tevere, mentre - secondo notizie fornite dall'A.N.A.S. - per l'appalto dei restanti lotti (i cui progetti esecutivi sono stati gia' approvati) si attende il parere della Regione Lazio sulla aderenza dell'opera all'assetto viario territoriale.

Per un importo complessivo di 488 miliardi sono stati anche appaltati nel corso dell'anno i lavori di costruzione del tronco di completamento dell'autostrada Voltri-Gravellona Toce, con diramazione per Sesto Calende (articolo 8, lettera b), della legge n.531). Non e' stato possibile, invece, iniziare il completamento dell'autostrada Mestre-Vittorio Veneto (articolo 8 lettera c), in quanto sono tuttora in corso da parte dell'A.N.A.S. i lavori di ammodernamento della SS.n.51, la quale dovra' essere assorbita nel tracciato autostradale nel tratto Selva di Fadelto-Pian di Vedoia.

A norma dell'articolo 11 della stessa legge la Societa' "Autostrade" ha concluso nel 1984 le operazioni di rilievo dei pacchetti azionari (raggiungendo la quota dell'81,6% del capitale sociale) della Societa' "Autostrada Torino-Savona S.p.A.": l'A.N.A.S., peraltro, non ha ancora provveduto a rimborsare alla Societa' "Autostrade" il prezzo di acquisto delle azioni rilevate, pari a circa 10 miliardi di lire (in



quanto sul relativo capitolo 591 non risultano effettuati pagamenti) ed e' in attesa di stipulare con la "Torino-Savona S.p.A." la nuova convenzione prevista dal secondo comma del citato articolo 11.

Infine, in applicazione dell'articolo 13 della legge n.531 del 1982 - secondo notizie fornite dall'Azienda - e' stato perfezionato il trasferimento alla Societa' "Autostrade" dei pacchetti azionari delle Societa' "Tangenziale di Napoli S.p.A." e "Traforo del Monte Bianco S.p.A.", precedentemente posseduti da societa' del gruppo IRI: pertanto, e' attualmente in corso di elaborazione l'atto aggiuntivo alla vigente convenzione, con il quale l'A.N.A.S. e la Societa' "Autostrade" dovranno concordare "le percentuali convenzionali di attribuzione del beneficio conseguito dal bilancio di detta societa'" per effetto della proroga quindicennale del periodo di concessione disposta dal secondo comma dello stesso articolo 13.

b) Il risanamento gestionale delle societa' concessionarie

Per quanto concerne il ripianamento degli squilibri economici degli "enti autostradali", la legge n.531 del 1982 (in particolare, articolo 15 e seguenti) si pone come provvedimento-ponte, espressamente emanato "in attesa della legge di riordino del settore autostradale" allo scopo di realizzare un intervento di salvataggio, affidato al Fondo centrale

di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane (di cui all'articolo 1 della legge 23 luglio 1980, n.389) per il consolidamento dei debiti a breve e per le rate di mutuo scadute ma rimaste insolute, e all'A.N.A.S. per i crediti delle imprese appaltatrici di lavori e dei proprietari di terreni espropriati (20).

Il meccanismo predisposto dal legislatore si articola su piani di rimborso allo Stato dei debiti contratti dalle società concessionarie e su aumenti tariffari da devolvere ad uno speciale conto corrente, istituito presso il Tesoro per il risanamento gestionale delle medesime (fino a concorrenza della somma di 120 miliardi di lire), e successivamente al citato Fondo centrale di garanzia.

L'articolo 15, terzo comma, della legge stabilisce inoltre che, per accedere ai benefici ivi previsti, entro il termine di sei mesi "sara' stipulato con ciascun ente concessionario..... un atto aggiuntivo alla vigente convenzione che preveda gli adeguamenti alle disposizioni contenute nella presente legge....".

-----  
(20) Già nella relazione per l'esercizio finanziario 1981 la Corte aveva evidenziato "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 quota ad esse affidata della rete autostradale, dall'altro lo Stato finisce con l'accollarsi "a posteriori" un disavanzo di gestione non controllato" (Volume II/2 - capitolo XVI).

Si vedano in proposito anche le relazioni precedenti, parte II - sezione II, capitolo XXV.

Ad oltre due anni dalla scadenza di detto termine i citati atti aggiuntivi non risultano ancora perfezionati, in quanto - secondo notizie fornite dall'Azienda - si e' reso necessario acquisire il parere del Consiglio di Stato su alcune questioni di fondo connesse alla redazione dei piani di rimborso allo Stato dei debiti delle concessionarie, piani che devono essere inseriti nei nuovi programmi finanziari delle societa' autostradali da allegare ai predetti atti aggiuntivi.

Giova ricordare in proposito che le difficolta' e i contrasti interpretativi sono stati superati dalla legge 26 aprile 1983, n.130 (legge finanziaria 1983), che ha fissato i criteri per la determinazione dei contenuti economici dei piani di rimborso.

In particolare l'articolo 7, penultimo comma, della citata legge finanziaria ha stabilito che i predetti rimborsi sono costituiti "da tutti gli importi che, in sostituzione delle societa' concessionarie, sono stati o saranno pagati dall'A.N.A.S. e dal Fondo centrale di garanzia per le autostrade, ovvero consolidati da quest'ultimo ai sensi dell'articolo 2 della medesima legge". Con la disposizione dell'ultimo comma dello stesso articolo 7 si e' precisato, inoltre, che "gli importi predetti saranno gravati di interessi a decorrere dalle scadenze fissate, per la loro restituzione

allo Stato, nei piani di rimborso di cui al quarto comma dell'articolo 15 della legge 12 agosto 1982, n.531"; si e' infine chiarito che i piani di rimborso "avranno inizio a partire dall'anno in cui, secondo i piani finanziari approvati dall'A.N.A.S., e' previsto il formarsi delle risorse derivanti dalla gestione e dovranno completarsi entro il termine concessionale".

La soluzione apprestata dal legislatore ha quindi consentito al Consiglio di amministrazione dell'Azienda di predisporre, nel corso del 1984, lo schema-tipo di atto aggiuntivo da stipulare con le societa' autostradali e di approvare i piani finanziari elaborati da un primo gruppo di concessionarie (21).

Altri e non meno rilevanti motivi di incertezza sono derivati dall'inosservanza del disposto del penultimo comma dell'articolo 15 della ripetuta legge n.531, secondo il quale il Ministro dei lavori pubblici - Presidente dell'A.N.A.S. ed il Ministro del tesoro erano tenuti a presentare al Parlamento entro il 30 giugno 1983 "una relazione sullo stato di attuazione della legge e sulla situazione economica e finanziaria del settore autostradale",

-----  
(21) Si tratta delle seguenti Societa': "Autostrada Serravalle-Milano-Ponte Chiasso"; "Autostrada del Brennero e autostrade centro-padane"; "Autostrada dei fiori"; "Autostrada Torino-Alessandria-Piacenza"; "Autovie Venete"; "Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova".

formulando - nell'ipotesi di piani finanziari privi di sufficienti coperture dell'indebitamento esistente - "proposte che prevedano l'immediato trasferimento delle concessioni ad una o piu' societa' di gestione a partecipazione pubblica, o, in alternativa, il loro accorpamento con societa' concessionarie gia' operanti".

Siffatta inosservanza e' risultata tanto piu' grave, in quanto l'ultimo comma dello stesso articolo 15 espressamente prevede che, "ove tali proposte non venissero formulate entro i termini previsti ....., il Fondo centrale di garanzia per le autostrade ..... sospendera' i pagamenti in favore delle societa' sopra indicate".

Al fine di consentire la prosecuzione degli indispensabili interventi del Fondo medesimo, il termine del 30 giugno 1983, previsto dal penultimo comma dell'articolo 15 sopra citato, e' stato piu' volte differito con decretazioni d'urgenza fino al 30 giugno 1984 (22).

Va precisato, peraltro, che con il decreto-legge 29 agosto 1984 n.520, convertito con modificazioni nella legge 24 ottobre 1984, n.708 -anche in relazione alla mancata

-----  
(22) Vanno citati in prosieguo di tempo il decreto-legge n.463 del settembre 1983, convertito nella legge 11 novembre 1983, n.638; il decreto-legge n.747 del dicembre 1983 convertito nella legge 27 febbraio 1984, n.18; il decreto-legge 2 luglio 1984, n.283 (che disponeva la proroga del termine fino al 30 giugno 1985), non convertito dalla Camera dei deputati su conforme parere della Commissione affari costituzionali.

conversione del decreto-legge 2 luglio 1984, n.283- si e' stabilito che la sospensione prevista dall'ultimo comma dello stesso articolo 15 "non opera fino al 30 aprile 1985 per i pagamenti che il Fondo centrale di garanzia ..... e' tenuto ad effettuare a copertura delle rate dei prestiti contratti dalle societa' concessionarie di autostrade con istituti di credito esteri, ovvero emessi all'estero dalle concessionarie medesime, assistiti dalla garanzia dello Stato".

Tale disposizione d'urgenza si raccorda con un apposito disegno di legge (atto Camera n.1819 approvato in sede legislativa dalla IX Commissione-lavori pubblici in data 17 aprile 1985) che prevede il differimento al 31 luglio 1986 del termine previsto per la presentazione della relazione ministeriale innanzi ricordata e la presentazione al Parlamento di una relazione stralcio entro il 31 ottobre 1985.

Le motivazioni addotte a giustificazione del considerevole slittamento dei descritti adempimenti di cui all'articolo 15 della legge n.531 sono - come si evince dagli atti parlamentari - la complessita' degli accertamenti richiesti per la verifica delle situazioni contabili delle singole societa', nonche' la necessita', rappresentata da queste ultime, di rielaborare i propri piani finanziari in relazione alle limitazioni imposte agli incrementi delle

tariffe autostradali sulla base delle delibere del Comitato interministeriale prezzi (CIP).

Resta, tuttavia, il fatto che in tal modo si e' sostanzialmente disattesa la "ratio" della legge n.531 del 1982, che esplicitamente subordinava gli interventi finanziari a favore delle societa' concessionarie alla concreta adozione di programmi di risanamento che, attraverso idonee misure di copertura dell'indebitamento, consentissero di ripristinare in tempi ragionevoli l'economicita' delle gestioni.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## PROSPETTO A

- 1 -

A.M.A.S.  
SITUAZIONE GENERALE AMMORTAMENTO MUTUI  
AL 31/12/1964

CREDITORE ED ANNO ISCRIZIONE	IMPORTO MUTUO	SOMMA INTROITATA	RATE PAGATE	RESIDUO DEBITO (Capitale + Interessi)
1958/59 CREDIOP	8.000.000.000	8.000.000.000	16.746.962.559	1.895.884.818
1959/60 "	8.000.000.000	8.000.000.000	16.102.420.504	1.917.931.824
1960/61 "	8.000.000.000	8.000.000.000	14.801.293.582	2.718.604.916
1961/62 "	5.000.000.000	5.000.000.000	8.536.247.120	2.361.089.540
1961/62 II. P. S.	5.000.000.000	5.000.000.000	6.936.804.775	2.412.510.542
1962/63 CREDIOP	8.000.000.000	8.000.000.000	13.428.510.635	4.476.170.165
1962/63 "	10.000.000.000	10.000.000.000	16.785.638.300	5.595.212.820
1963/64 "	4.000.000.000	4.000.000.000	6.599.330.725	2.609.033.555
1962/63 "	5.000.000.000	5.000.000.000	6.266.903.260	3.006.146.640
1962/63 "	5.000.000.000	5.000.000.000	8.079.019.095	3.194.030.805
1962/63 "	5.000.000.000	5.000.000.000	7.891.134.930	3.381.914.970
1962/63 "	5.000.000.000	5.000.000.000	7.703.250.765	3.569.799.135
1963/64 "	40.000.000.000	40.000.000.000	59.000.420.000	25.288.700.000
1964/2° sem:	20.000.000.000	20.000.000.000	29.685.200.000	14.859.000.000
1967 "	72.500.000.000	72.500.000.000	97.127.625.000	64.780.100.000
1973 "	97.500.000.000	97.500.000.000	98.689.125.000	138.097.125.000
1973 "	78.000.000.000	78.000.000.000	76.966.000.000	110.477.700.000
1976 "	172.572.400.000	131.793.541.880	177.269.775.780	145.172.790.420
1977 "	216.393.000.000	160.000.000.000	210.646.413.250	220.653.813.230
<b>A riportare</b>	<b>774.965.400.000</b>	<b>695.793.541.880</b>	<b>885.644.095.361</b>	<b>756.467.558.800</b>

segue



## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- 1) Convenzioni di impegno preliminare.  
 2) Trattandosi di prestiti in valuta estera gli importi sono stati aggiornati in base ai cambi medi U.I.C. del 31.12.1984.  
 3) Trattandosi di prestiti a tasso variabile la quota interessi è stimata.

ANNO ISCRIZIONE	CREDITORE ED IMPORTO MUTUO	SOMMA INTROITATA	RATE PAGATE	RESIDUO DEBITO (Capitale + Interessi)
Riparto	774.565.400.000	695.793.541.660	885.644.095.361	756.467.538.800
(1) 1975 (CREDIOP)	247.000.000.000	=	=	247.000.000.000
(1) 1978	500.000.000.000	=	=	500.000.000.000
(1) 1978	340.000.000.000	=	=	340.000.000.000
1980 (B.E.I.-Frejus)	25.000.000.000	24.962.492.829	16.795.839.400	75.655.063.319 (2)
1981 (B.E.I.-Puglia)	30.000.000.000	29.987.248.860	13.354.720.805	82.975.772.668 (2)
1981 (B.E.I.-Sicilia)	30.000.000.000	29.987.248.860	13.354.720.805	82.975.772.668 (2)
1981 (B.E.I.-Lazio)	24.500.000.000	24.527.611.085	7.861.861.015	57.735.422.836 (2)
1982 (B. LAMBERT)	127.184.000.000	124.364.269.605	49.311.137.593	254.000.000.000 (2)
(US \$ 100.000.000)				
1982 (B.E.I. -Abruzzi)	33.000.000.000	32.985.013.355	10.264.120.405	100.361.982.640 (2)
1982 (B.E.I.-Basilicata)	34.000.000.000	33.985.300.750	4.690.208.615	69.549.815.347 (2)
1982 (B.E.I.-Valle d'Alp.)	34.500.000.000	34.485.325.600	6.022.668.805	76.262.275.059 (2)
1983 (BAYERISCHE VERSICHERUNG BANK)	59.309.000.000	57.656.563.845	5.126.214.055	81.945.000.000 (2)
(D.M. 100.000.000)				
1983 (B.E.I.-Calabria)	51.000.000.000	50.974.426.540	7.881.846.405	105.099.766.516 (2)
1983 (CREDIOP)	216.000.000.000	216.000.000.000	49.954.608.400	449.593.257.600
1983 (B.E.I.-Puglia)	55.979.000.000	55.950.864.420	4.003.572.135	107.848.817.139 (2)
(ECU 40.675.000)				
1983 (ISVEIMER)	111.212.500.000	109.493.915.055	12.994.656.412	226.410.000.000 (2)
(US\$ 70.000.000)				
1983 (ISVEIMER)	57.270.800.000	55.342.254.955	2.069.543.140	95.000.000.000 (2)
(F.S. 80.000.000)				
1983 (ISVEIMER)	32.980.000.000	32.792.779.555	2.478.908.465	64.775.000.000 (2)
(YEN 5.000.000.000)				
1983 (BAYERISCHE VER.)	91.021.000.000	88.234.366.400	7.965.166.365	147.900.678.695 (2)
(Doll. 150.000.000)				
1983 (BANCO DI NAPOLI)	162.834.000.000	162.834.158.300	20.234.923.473	318.000.000.000 (2)
(US \$ 100.000.000)				
A riportare	3.037.755.700.000	1.860.357.382.214	1.120.010.111.714	4.239.956.183.287

centina

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- 2) Trattandosi di prestiti in valuta estera gli importi sono stati aggiornati in base ai cambi medi U.I.C. del 31/12/84.
- 3) Trattandosi di prestiti a tasso variabile la quota interessi è stimata.

CREDITORE ED ANNO DI ISCRIZIONE	IMPORTO MUTUO	SOMMA INTROITATA	RATE PAGATE	RESIDUO DEBITO (Capitale + interessi)
Riparto	3.037.755.500.000	1.850.357.382.214	1.120.010.111.714	4.239.956.189.287
1984 (B.S.I.-Puglia IB)	21.000.000.000	20.989.384.955	1.238.465.995	43.375.506.900 (2)
1984 (B.S.I.-Sicilia IB)	19.300.000.000	19.290.244.275	1.138.209.205	41.702.253.560 (2)
1984 (B.S.I.-Lazio IB)	16.000.000.000	15.991.912.350	943.593.135	34.571.616.490 (2)
1984 (ISVEIMER)	138.933.504.000	137.143.179.897	---	206.574.000.000 (2)
D.i. 225.300.000				
1984 (ISVEIMER)	68.543.500.000	66.444.545.236	---	120.575.000.000 (2)
ECU 50.000.000				
1984 (BANCO DI NAPOLI)	175.972.500.000	174.960.537.595	---	322.000.000.000 (2) (3)
LGS 75.000.000				
1984 (YAMAICHI SECURITIES)	72.710.000.000	71.636.073.300	3.040.128.360	128.943.733.510 (2)
YEN 10.000.000.000				
1984 (WESTDEUTSCHE ZIRKONTAL)	61.400.000.000	non introitato nel 1984	---	89.066.250.000 (2)
D.M. 100.000.000	240.000.000.000	240.000.000.000	---	515.175.632.000
1984 (CREDIOP)				
1984 (CREDIOP)	61.425.000.000		---	102.600.000.000 (2)
D.M. 100.000.000				
1984 (CREDIOP)	77.050.000.000	264.682.520.210	---	143.300.000.000 (2)
YEN 10.000.000.000				
1984 (CREDIOP)	68.575.000.000		---	116.500.000.000 (2) (3)
ECU 50.000.000				
1984 (CREDIOP)	56.243.000.000		---	107.100.000.000 (2) (3)
LGS 25.000.000				
TOTALI	4.114.908.004.000	2.871.696.181.045	1.126.370.508.409	6.211.440.575.847

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## PROSPETTO B

SITUAZIONE AL 31.12.1984 DEI MUTUI CONTRATTI DALL'A.N.A.S. PER IL  
SUBINGRESSO DELLA SARA - Art. 2 D.L. 10.2.1977 n. 19 -

CREDITORE ED ANNO ISCRIZIONE	IMPORTO MUTUO	SOMMA INTROITATA	RATE PAGATE	RESIDUO DEBITO (Capitale + Interessi)
1977 (CREDIOP)	86.122.800.000	71.003.966.536	83.032.304.700	87.246.824.700
1978 "	32.854.900.000	27.670.396.780	30.351.279.010	34.616.957.440
1978 "	174.930.000.000	158.565.298.500	200.140.157.000	85.568.553.000
1979 "	70.850.000.000	73.031.360.592	68.802.272.500	61.862.677.500
1980 "	76.325.000.000	75.012.011.605	60.255.723.750	80.797.201.250
<b>Totali</b>	<b>441.082.700.000</b>	<b>405.283.034.215</b>	<b>442.582.736.960</b>	<b>350.092.213.890</b>

*Segue nel Volume II/2*