

## Capitolo XIII

## MINISTERO DELL'INTERNO

## 1 - Considerazioni generali e aspetti fondamentali della gestione

## a) Considerazioni generali

a1 - Non può dirsi ancora attuata compiutamente la riforma avviata nel 1981 (legge 121) anche se segni evolutivi si registrano nel 1985, in prevalenza nell'ambito organizzativo e in quello della provvista di personale. È frattanto proseguito, come presto si vedrà, il processo di integrazione legislativa e regolamentare del complesso di norme che nel decorso quinquennio ha precisato ovvero ritoccato talune prospettive funzionali dell'amministrazione assieme ai correlati assetti strutturali.

La gestione della spesa presenta caratteri essenziali sostanzialmente invariati: ordine pubblico e protezione civile hanno impegnato gran parte delle capacità operative e assorbito circa l'11 per cento (3.952 miliardi) della spesa finale (35.066 miliardi), mentre a forme assistenziali di varia natura e all'area (1) degli interventi per la finanza regionale e locale è andata la parte più cospicua dei fondi ministeriali.

Permangono quindi, in seno all'amministrazione, compiti operativi ed erogativi (questi ultimi spesso si basano sulla valutazione e ricognizione di fabbisogni nonché su operazioni fondate su schemi distributivi talvolta vincolati); ma va ricordato che la legge 121, nel proporsi la costruzione di una moderna funzionalità della polizia di Stato, ha avuto fra i suoi obiettivi anche quello di imprimere una spinta all'ammodernamento funzionale dell'intera amministrazione tramite la revisione delle articolazioni ministeriali centrali e periferiche: nel 1985, ad esempio, in attuazione della legge n. 121, è stata riorganizzata gran parte degli uffici centrali del ministero.

Il vasto progetto del 1981 non si è rapidamente realizzato anche per la complessità della normazione attuativa delegata nonché della conseguente attività regolamentare, allo stato ancora incompleta (2). Non sono però mancati nel 1985 risultati concreti, fra i quali la copertura di quote rilevanti (quasi 5.000 assunzioni) delle dotazioni organiche dell'amministrazione civile, che dovrebbero tradursi in maggiore efficienza di tutti i servizi ministeriali, inclusi quelli di polizia. Parte del personale assunto, infatti, è stato assegnato a compiti di supporto amministrativo presso il dipartimento della sicurezza pubblica (3); ciò si è

(1) Allargatasi nel 1985. L'articolo 6, comma quinto, della legge finanziaria ha autorizzato il Ministero dell'interno, a partire dal 1985, a corrispondere agli enti locali, in applicazione dell'articolo 132 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, con i criteri e le modalità stabilite con decreto del ministero dell'interno, sentita l'ANCI, le somme che affluiscono annualmente al bilancio dello Stato corrispondenti:

a) alle entrate dell'ente nazionale per l'assistenza alla gente di mare, estinto con il decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1980;

b) alle entrate della cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto, dichiarata estinta con l'articolo 1 bis del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito con modificazioni nella legge 21 ottobre 1978, n. 641, attribuite ai comuni ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 9 marzo 1979;

c) ai versamenti all'INAIL per l'espletamento delle funzioni assistenziali svolte dall'istituto, trasferite con il decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1979.

Per le rispettive erogazioni sono stati istituiti nel bilancio del dicastero i capitoli di spesa nn. 1575, 1576 e 1577 con dotazioni pari rispettivamente a 1,1 a 17,8 ed a 3,8 miliardi.

(2) Non risultano ancora emanati i regolamenti relativi, tra l'altro: alla determinazione dei contingenti del personale da assegnare al dipartimento della pubblica sicurezza e all'amministrazione e alla contabilità dell'amministrazione della pubblica sicurezza.

(3) Va ricordato che l'articolo 40 della legge n. 121 del 1981 stabilisce espressamente la possibilità di destinare personale dell'amministrazione civile all'attività di supporto degli uffici centrali e periferici del ministero che operano nell'ambito della pubblica sicurezza. Il principio, tradotto nel decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 340 ("ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'amministrazione civile dell'interno") ha ricevuto attuazione, tra l'altro col decreto interministeriale (interno e tesoro) emanato nell'ottobre del 1984, relativo all'organizzazione del dipartimento della pubblica sicurezza, nel quale è stabilito uno stretto raccordo fra compiti civili e compiti operativi nell'ambito del dipartimento.

riflesso nell'ampliamento delle capacità operative della polizia di Stato in misura corrispondente a quella dei dipendenti del dipartimento che saranno sollevati da mansioni amministrative per essere destinati, nell'ottica della riforma, a quelle operative; ci si avvia così ad un livello quantitativo delle presenze che dovrebbe soddisfare con aumentata efficacia le esigenze di più servizi dell'amministrazione.

Ulteriori incrementi di personale, diluiti in un quadriennio (4), deriveranno dalla legge 30 luglio 1985, n.445 ("adeguamento delle dotazioni organiche di talune qualifiche dell'amministrazione civile") che sinora ha invero inciso, con decorrenza 1° gennaio 1986, soprattutto sulla consistenza delle qualifiche dirigenziali, in sé rivelatasi non sufficiente, come si vedrà, a migliorare nell'immediato la funzionalità dei servizi ministeriali.

a2 - Con specifico riguardo all'ordine pubblico si ricorda la legge 19 aprile 1985, n.150, che ha ampliato (+14,4 per cento) l'organico del personale di polizia correggendo anche la distribuzione degli operatori fra le varie qualifiche, a modifica delle dotazioni più volte riviste dal 1981 (5).

Il decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 1985, n.454 ha fissato le modalità di espletamento di taluni dei concorsi interni riservati alle assistenti del disciolto corpo della polizia femminile e ai sottufficiali del disciolto corpo delle guardie di pubblica sicurezza. Sono stati così rimossi ostacoli, derivati dalla legislazione delegata del 1982 (decreto del Presidente della Repubblica n.336 del 24 aprile), alla copertura di ruoli istituiti nel 1981 (6).

I decreti del Presidente della Repubblica 25 giugno 1985, nn.419 e 420, poi, hanno rivisto, con ottica misurata sulle prime esperienze applicative, i regolamenti che già nel 1983 (decreti del Presidente della Repubblica nn.903 e 904 del 23 dicembre) avevano rispettivamente disciplinato le modalità di accesso e i requisiti psico-fisici e attitudinali del personale che espleta funzioni di polizia e dovrebbero contribuire a ridurre i tempi concorsuali.

Il regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 1985, n.452) per l'accesso al ruolo professionale dei direttivi medici (previsto nella legge n.121, nonché nel decreto legislativo - decreto Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n.338 - recante l'ordinamento dei ruoli del personale sanitario), ha inoltre sbloccato l'avvio delle procedure concorsuali in un ruolo di rilevanza non secondaria (8 concorsi - uno nel 1985 - sono stati indetti per complessivi 130 posti) nell'economia della riforma.

Se pertanto nel profilo quantitativo esistono ormai le premesse per ulteriori risultati, permangono tuttavia lacune organiche di rilievo (che influiscono su aspetti qualificanti del servizio) nei ruoli investigativi e in quelli tecnici che sono vuoti. Su tali situazioni influiscono ordinari meccanismi concorsuali in sé lenti (7) nonché la complessità della specifica legislazione (8), che ritardano il processo di ammodernamento, il quale presenta accentuati caratteri di urgenza anche in quanto criminalità organizzata e terrorismo appaiono

(4) Le assunzioni sono state, com'è noto, distribuite fra il 1986, quanto a 360 posti, il 1987 il 1988, per 1.300 posti in ciascun esercizio, e il 1989 per i rimanenti 1919 posti.

(5) La consistenza degli organici del personale della polizia di Stato, infatti, già fissata nel 1981, è stata poi modificata col decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n.335 e dalla legge 12 agosto 1984, n.569. Il ruolo degli ispettori, fissato in settemila unità nel 1981, è stato elevato nel 1985 a ottomilaseicentossessantotto unità (+23,5 per cento).

(6) Il regolamento riguarda l'accesso al ruolo dei commissari, mediante concorsi interni per titoli di servizio e colloqui, nonché per esami, del personale in possesso dei requisiti previsti dagli articoli 49 e 50 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n.336. Il rinvio ad appositi regolamenti per la fissazione delle modalità concorsuali, delle categorie di titoli da ammettere a valutazione, del punteggio massimo da attribuire a ciascuna categoria, delle materie oggetto dell'esame-colloquio nonché del numero e delle materie oggetto delle prove scritte, della composizione delle commissioni esaminatrici è stato previsto nel detto decreto-delegato del 1982 (articoli 51 e 53).

(7) Nel concorso a 200 posti di vice-commissario vi sono state 1.602 domande; al corso quadriennale per allievo aspirante commissario (90 posti), organizzato presso l'Istituto di polizia, le domande sono state 4.365. Gli aspiranti al concorso a 1.000 posti di agente sono oltre 63.000 (per tale concorso oltre 10.000 candidati sono stati ammessi alla prova scritta).

(8) I ruoli tecnici, ad esempio, (decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n.337), possono essere coperti mediante pubblici concorsi dopo la copertura, mediante inquadramento nei ruoli stessi, con personale già inquadrato nei ruoli operativi della polizia di Stato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n.336 del 1982.

Il secondo inquadramento segue il superamento di una prova pratica: è riconosciuta la facoltà, in presenza di requisiti determinati, di sostenere la prova pratica per l'inquadramento in un ruolo superiore. Per dette prove sono nominate commissioni esaminatrici per la cui attività sono richiesti specifici regolamenti. Sino alla concorrenza del 50 per cento dei posti disponibili in taluni ruoli, dopo l'inquadramento del personale della polizia di Stato, i posti possono essere attribuiti, mediante concorsi riservati, a personale di altre amministrazioni dello Stato che svolge attività tecniche proprie dei ruoli stessi.

fenomeni a carattere endemico non più legati a transitorie situazioni di emergenza: essi sollecitano pertanto un rafforzamento più stabile delle presenze qualificate in talune aree del territorio nazionale. Vanno anche considerate le accresciute necessità del sistema giudiziario un consistente impegno deriva dai nuovi termini della carcerazione cautelare, dal rito direttissimo pretorile e dalle aggiornate competenze penali del pretore.

Al di là della copertura degli organici, però, un'adeguata formazione professionale (la spesa è lievitata nel 1985 del 101 per cento rispetto al 1982) nonché l'impiego di tecnologia avanzata (la spesa, con le particolari procedure della legge n.90 del 1982, è stata pari, per la polizia di Stato, a 34,1 miliardi) sono scelte incoraggiate dall'amministrazione; i sostegni finanziari a questi settori appaiono ripagati dal consolidarsi di una nuova concezione dell'ordine pubblico, che si afferma anche mediante l'adeguamento delle strutture logistiche. È questa invero una tesi che non da ora riscuote consensi nelle sedi competenti e che trova conferma anche nell'iniziativa governativa (atto Camera n.3370), inerente alla realizzazione in un quinquennio (1986-1990) di un programma per la costruzione di nuove sedi di servizio, di scuole, nonché di infrastrutture della polizia di Stato. In tale quadro si inserisce in qualche modo l'iniziativa della regione siciliana (legge regionale 31 dicembre 1985, n.54) che ha stanziato 100 miliardi per l'acquisto di alloggi per le forze dell'ordine impegnate nel territorio regionale nella lotta contro la delinquenza mafiosa.

Nell'ambito del coordinamento assume poi un qualche rilievo il primo corso interforze organizzato presso la scuola di perfezionamento, che nel 1985 ha iniziato l'attività formativa. L'avvio ad una formazione professionale interforze, sulla quale la Corte si è analiticamente soffermata nella precedente relazione, testimonia la scelta per il coordinamento, che più volte si è manifestata in concreto (9), e fa altresì ritenere che sussista un clima culturale idoneo allo studio, nelle competenti sedi, di forme di sintonia operativa, mature a tradursi in un'organizzazione integrata delle forze di polizia da utilizzare nella prevenzione del crimine; il che potrebbe anche riflettersi sul contenimento dei costi strumentali e finanziari. In tale ottica va visto l'eventuale raccordo con i servizi della polizia municipale (nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, stradale e di pubblica sicurezza), nella sede dell'attuazione della recente legge-quadro (legge 7 marzo 1986, n.65).

Nell'evoluzione normativa del quadro funzionale della polizia di Stato si colloca anche, nel 1985, il regolamento di servizio dell'amministrazione della pubblica sicurezza (decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1985, n.782) emanato in attuazione dell'articolo 111 della legge n.121 (10). Il documento ricalca principi di fondo della riforma e delinea gli aspetti peculiari di un rapporto di servizio certamente atipico rispetto a quello degli altri dipendenti civili dello Stato; ma il semplice rinvio a disposizioni di altri testi normativi potrebbe talvolta attenuare, sul piano applicativo, l'agilità di utilizzo del regolamento, ad esempio nei servizi di ordine pubblico (si veda l'articolo 6), nel servizio di vigilanza per la tutela degli immobili e dei materiali dell'amministrazione (articolo 23) nonché negli accertamenti sanitari per il giudizio di idoneità al servizio (articolo 62).

a3 - Nel settore della protezione civile ove è aumentata la consistenza del personale (2.000 vigili del fuoco assunti nel 1985), resta ancora attuale il problema del definitivo assetto globale del settore. Dal dibattito da anni in corso nel Paese è emerso, in realtà, come si stia affermando la propensione a soluzioni organizzative e funzionali idonee a reagire non soltanto all'emergenza, ma soprattutto a muoversi sul piano della prevenzione.

L'area della protezione civile va in realtà assumendo un'estensione assai vasta che finisce per coinvolgere l'azione di più settori della pubblica amministrazione (interno, difesa, lavori pubblici, industria, agricoltura, etc, nonché dell'istituendo ministero dell'ambiente): il coordinamento è pertanto una scelta destinata ad affermarsi, ma è proprio su questo punto che continua a mancare la chiarificazione del ruolo del

(9) Fra gli organi collegiali nei quali sono presenti le varie forze di polizia si ricordano: il consiglio nazionale della polizia, il comitato nazionale e i comitati provinciali dell'ordine e della sicurezza pubblica.

L'azione di potenziamento e ammodernamento tecnologico integrato delle forze di polizia ha avuto momenti significativi nel 1977 (legge n.413), nel 1979 (legge n.651), nel 1982 (legge n.90) e nel 1985 (l'articolo 19 della legge finanziaria ha stanziato 600 miliardi, da utilizzare entro il 1987 (100 nel 1985, 200 nel 1986 e 300 nel 1987).

(10) Nel 1986 (decreto del Presidente della Repubblica n.135 del 13 marzo), è stato anche approvato, in attuazione dell'art.30, primo comma, della legge n.121 del 1981, il regolamento "che stabilisce i criteri per la determinazione dell'armamento in dotazione dell'amministrazione della pubblica sicurezza e al personale della polizia di Stato che espleta funzioni di polizia".

ministero dell'interno, ove la direzione generale per la protezione civile ed i servizi antincendi è ristretta in funzioni essenzialmente connesse all'attività del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Tarda frattanto l'istituzione del servizio nazionale della protezione civile, per il quale dall'esercizio 1984 è iscritto apposito accantonamento nel fondo globale per i provvedimenti legislativi in corso (allegato n.6 dello stato di previsione della spesa del ministero del tesoro). La somma iscritta nel 1984, pari a 30 miliardi, è scesa a 20 miliardi nel 1985. Nel 1986 poi lo stesso importo è incluso nella parte dell'elenco riferita alla Presidenza del Consiglio dei ministri e non più in quella attinente alle iniziative promosse dal ministero dell'interno.

Permangono soprattutto sovrapposizioni e duplicazioni di competenze con il ministro per la protezione civile, che si avvale di ampie deroghe a norme generali (non solo contabili), le quali hanno condotto nel 1985 addirittura all'adozione di provvedimenti organizzativi che si riferiscono a competenze dei vigili del fuoco senza previo specifico concerto con l'amministrazione dell'interno (11).

Un impulso è dato al settore dei servizi antincendi dalla legge 13 maggio 1985, n.197, che ha varato, con i limiti dei quali si dirà, un piano quinquennale (1985-1989) per la prosecuzione del programma di potenziamento e rinnovamento delle attrezzature, dei macchinari e degli impianti tecnici dei vigili del fuoco per una spesa complessiva pari a 220 miliardi (20 stanziati per il 1985).

Per il medesimo periodo la stessa legge ha rifinanziato con 150 miliardi (30 per ciascun anno) l'articolo 5 della legge 8 luglio 1980, n.536. La somma, gestita dal ministero dei lavori pubblici, si aggiunge ai 114,5 miliardi stanziati nel 1980 per opere relative alle sedi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. La prevista possibilità di acquisire aree e immobili ritenuti idonei appare preordinata a più rapide realizzazioni. È prevista altresì la facoltà del ricorso alla trattativa privata nonché la semplificazione della fase consultiva; strumenti entrambi che dovrebbero aumentare la capacità di spesa, accrescendo però la discrezionalità degli interventi.

a4 - Necessità di chiarificazioni normative sussistono anche nei comparti del ministero addetti a compiti assistenziali e da più parti è prospettata l'esigenza di raccordi con le competenze regionali, raccordi che potrebbero essere realizzati nel contesto di un globale riordinamento dell'assistenza pubblica. Ciò potrebbe migliorare il livello delle prestazioni attualmente erogate e consentirebbe una più precisa individuazione dei centri di spesa e dell'entità delle risorse globalmente impiegate a carico della finanza pubblica.

Circa le erogazioni agli invalidi civili si è rivelato inadeguato lo specifico stanziamento autorizzato dalla legge finanziaria (2500 miliardi) a ripiano delle passività cumulate presso l'amministrazione delle poste. Rimane immutata nella sua urgenza la necessità di rivedere i meccanismi concessivi dei benefici nonché quella di una verifica puntuale della sussistenza, nei singoli beneficiari, dei presupposti per l'erogazione degli assegni.

Vanno intensificandosi le occasioni di intervento per gli stranieri presenti nel territorio nazionale (è aumentato il numero dei richiedenti asilo politico); si vedrà come i problemi organizzativi che derivano da tale situazione trascendono ormai le capacità strutturali del ministero (12) mentre la relativa spesa assistenziale registra un sensibile incremento.

Le recenti (2 aprile 1986) iniziative governative per la revisione delle norme sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato (Atto Camera n.3641) e per la disciplina dell'occupazione in Italia di lavoratori subordinati stranieri extracomunitari (Atto Camera n.3642) tendono ora sia al rafforzamento del sistema interno di sicurezza sia alla regolarizzazione di situazioni di lavoro discriminate; queste ultime, in particolare, potrebbero tra l'altro, ove si protraesse l'attuale situazione, creare difficoltà sul piano dell'ordine pubblico.

Il decreto legge 22 aprile 1985, n.144 (convertito con modificazioni nella legge 21 giugno 1985, n.297), nel toccare un campo, quello della tossicodipendenza, la cui attualità continua ad essere particolarmente

(11) Si veda il capitolo I di questa parte della relazione in particolare per quanto riguarda l'istituzione dell'ufficio per la protezione civile nel trasporto aereo (PROCVILARIA).

(12) Si veda il paragrafo n.5 di questo capitolo.

avvertita, ha previsto, tra l'altro, misure di sostegno nelle attività di recupero e di reinserimento sociale. I fondi stanziati (14 miliardi integralmente impegnati) si sono peraltro rivelati non sufficienti a coprire il fabbisogno delineatosi (47,5 miliardi) nell'attività istruttoria del ministero, ma va anche considerato che nella fase di avvio la legge ha previsto limiti finanziari che potrebbero essere ritoccati. Eventuali raccordi operativi tra il ministero dell'interno e quello di grazia e giustizia (che tengano anche conto delle non marginali competenze del servizio sanitario nazionale), potrebbero migliorare i risultati di possibili iniziative a favore degli ex detenuti tossicodipendenti che necessitano di particolari modalità di cura.

a5 - I trasferimenti alla finanza locale (25.331 miliardi) sono aumentati del 5 per cento (+23,5 per cento nel 1984 rispetto al 1983) (13).

L'incremento globale di tali interventi finanziari, che nell'anno si è attestato su livelli inferiori a quello del tasso programmato di lievitazione della spesa pubblica, potrebbe registrare flessioni con l'allargamento della capacità impositiva degli enti locali. Non mancano nuovi fattori di aumento degli oneri a carico degli enti medesimi: la legge 27 dicembre 1985, n.816 ("aspettative, permessi ed indennità degli amministratori locali") infatti, richiederà spese globalmente non trascurabili, anche a causa del gran numero di enti territoriali che caratterizza la realtà del Paese.

Non è ancora a punto un sistema normativo organico per l'autonoma acquisizione di risorse da parte degli enti territoriali. I decreti-legge 30 dicembre 1985, n.789 e 28 febbraio 1986, n.47 (decaduti) e 30 aprile 1986, n.133, nel dettare provvedimenti urgenti per la finanza locale e nel proporsi in un primo tempo di autorizzare i comuni ad istituire la tassa per i servizi comunali, non pongono ancora basi certe per la definitiva disciplina del raccordo fra finanza statale e locale. Permane comunque la logica perequativa, introdotta dalla legge triennale sulla finanza locale (26 aprile 1983, n.131), che ha avviato il graduale superamento del criterio della spesa storica e orientato verso l'equiparazione della qualità dei servizi offerti, contribuendo, quindi, a ridurre le distanze fra realtà locali, ancora peraltro assai diverse sotto i profili dello sviluppo economico e della funzionalità dei servizi gestiti.

È emersa da ogni parte nel dibattito parlamentare, l'opinione favorevole a condurre la tematica generale delle autonomie entro canoni aderenti ai precetti costituzionali sul coordinamento della finanza pubblica; ulteriori ritardi in una soluzione definitiva potrebbero agevolare l'instaurarsi di una prassi assistenziale non compatibile con un adeguato impiego delle risorse.

a6 - Le modifiche al Concordato tra la Repubblica italiana e la Santa Sede e le conseguenti disposizioni (legge 20 maggio 1985, n.222) sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi, nonché le intese con la Tavola valdese, hanno sostanzialmente mutato il quadro normativo degli affari dei culti amministrati dal dicastero. Le dette disposizioni saranno attuate in parte dal 1987 e in parte dal 1990, ma già nel 1985 vi è stata una sensibile riduzione dell'attività ministeriale. In particolare si è molto ridotta l'attività connessa ai supplementi di congrua, atteso il congelamento degli assegni nella misura liquidata nel 1984 aumentata dell'importo dell'indennità integrativa speciale. Ciò suggerisce, come si vedrà, riflessioni sull'assetto organizzativo ministeriale.

#### b) Aspetti finanziari della gestione

La struttura del bilancio anche nella rubrica n.4 (spese per la pubblica sicurezza) non rispecchia l'attuale articolato assetto organizzativo. Va però detto che nell'ambito del dipartimento, a decorrere dall'esercizio 1985, è stato elaborato, a cura della direzione centrale per i servizi di ragioneria, un quadro generale riassuntivo dello stato di previsione inerente alla suddetta rubrica, nel quale sono individuati con

---

(13) Com'è noto, la legge n. 131 del 1983 prevede lo slittamento all'esercizio successivo dell'erogazione del 40 per cento dei contributi ordinari dovuti ai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti. Per tutti gli enti locali, inoltre, la corresponsione dell'ultima rata trimestrale dei detti contributi è subordinata alla presentazione dei certificati inerenti al bilancio preventivo dell'anno in corso. In conseguenza gli stanziamenti ministeriali, integralmente impegnati ogni anno, sono quantificati tenendo presenti tali circostanze e possono, come verificatosi nel 1985, registrare una flessione incrementale direttamente proporzionale all'elevarsi della base contributiva. Resta da dire che gli stanziamenti sono ancora risultati insufficienti rispetto al fabbisogno determinato dalle dette disposizioni.

esattezza i centri amministrativi della spesa secondo un criterio che tiene conto della rinnovata organizzazione del dipartimento.

È quasi dimezzato (+ 13,2 per cento) l'incremento della spesa ministeriale (35.066,6 miliardi; 30.957,9 nel 1984), che nel precedente esercizio era aumentata del 25,4 per cento rispetto al 1983. È in particolare diminuito (dal 23,6 per cento del 1984 al 5 per cento del 1985) l'incremento dei trasferimenti alla finanza locale (passati da 24.121,7 a 25.331,5 miliardi). Il bilancio proprio ministeriale è invece aumentato del 42,3 per cento ed ha toccato i 9.734,5 miliardi (6.836 nel 1984), somma sulla quale gli oneri di parte capitale (18,8 miliardi) hanno inciso ancor meno che nel precedente esercizio (appena per lo 0,06 per cento a fronte dello 0,23 per cento del 1984).

Oltre il 53 per cento della spesa (5.165,7 miliardi) è andato ai servizi civili di assistenza sociale, che hanno gestito una quantità di risorse superiore dell'88 per cento rispetto all'esercizio precedente, nel quale le dimensioni finanziarie del settore (2.740,1 miliardi) avevano già superato del 75 per cento quelle del 1983. Pertanto nel triennio 1983-1985 la spesa nel comparto (essenzialmente assorbita da provvidenze a favore degli invalidi civili) è più che triplicata (+ 230 per cento).

Sono anche aumentati (+ 9 per cento) gli oneri per la sicurezza pubblica (passati dai 3.009,2 miliardi del 1984 ai 3.280,3 del 1985), che nel triennio sono cresciuti di circa il 30 per cento (erano stati pari a 2509,7 miliardi nel 1983).

Consistente (+ 27,7 per cento) è l'incremento della spesa per la protezione civile ed i servizi antincendi (dai 527 ai 672,9 miliardi), che invece nel 1984 aveva registrato un aumento assai più contenuto (+ 2,5 per cento; la spesa era stata pari nel 1983 a 514,5 miliardi).

In sensibile regresso le economie globali (44,2 miliardi; - 63,5 per cento), che nel 1984 erano state pari, nella gestione del bilancio proprio di dimensioni parecchio più limitate, a 121 miliardi (47,8 nel 1983).

I pagamenti globali sono assommati a 34.842,1 miliardi (7.296,2 sui residui). Al netto dei trasferimenti alla finanza locale (25.982,1 miliardi; 6.061,7 sui residui) hanno raggiunto il livello di 8.860 miliardi, dei quali 7.625,5 in conto competenza, pari al 78,3 per cento degli impegni (77,4 per cento nel 1984 e 80,8 per cento nel 1983) e 1.234,5 sul conto dei residui.

I pagamenti in conto capitale (17,4 miliardi; 7,2 sui residui) rappresentano lo 0,04 per cento di quelli complessivi sulla competenza e lo 0,1 per cento delle erogazioni sui residui.

Al 31 dicembre 1984 il globale importo del conto dei residui (8.147,7 miliardi) proviene per il 92,3 per cento dalla gestione di competenza (7.520,7 miliardi). Tale dato riguarda in prevalenza le somme rimaste da trasferire alla finanza locale (5.763,2 miliardi nel complesso; 5.411,1 miliardi sono residui di nuova formazione).

Lo smaltimento dei residui pregressi per spese proprie del dicastero (1.540 miliardi al 1° gennaio) è percentualmente di poco aumentato nell'anno con pagamenti pari a 1.226,2 miliardi, che rappresentano il 79,6 per cento dei residui iniziali. Il dato era sul 79,2 nel 1984. A fine esercizio l'ammontare di tali residui è pari a 2.302,4 miliardi, dei quali 2.055,3 di nuova formazione.

## 2 - Gestioni fuori bilancio

Il quadro generale delle gestioni fuori bilancio che operano nell'amministrazione non è mutato nel corso dell'esercizio e si richiama, pertanto, in via di massima, quanto è stato già detto nelle precedenti relazioni nonchè quanto riferito nel capitolo IV di questa relazione.

Quanto alla gestione stralcio della cassa sovvenzioni antincendi (articolo 86 della legge 15 maggio 1961, n.496) è in corso la procedura del controllo sul rendiconto inerente al 1983 che espone i dati già riferiti nella relazione precedente. Non risulta ancora pervenuto il rendiconto dell'esercizio 1984. Si ribadisce l'opportunità di sopprimere la gestione che ha esaurito le finalità per le quali era stata istituita.

È in corso l'esame degli ultimi rendiconti pervenuti (esercizi 1981 e 1982) inerenti al fondo diritti di segreteria riscossi dai comuni e dalle province (articolo 42 della legge 8 giugno 1962, n.604). Quello relativo al

LEGISLATURA IX DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL' INTERNO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI  
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-RES)				RESIDUI					
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)			
	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice		
1976	937	100	1.163	100	0	0	0	0	1.157	100	1.179	100	1.179	100	276	100	28	100	276	100	28	100
1977	1.109	118	1.506	135	0	0	0	0	1.561	135	1.904	111	1.904	111	511	185	228	813	511	185	228	813
1978	1.366	146	1.859	159	0	0	0	0	1.952	169	2.304	195	2.304	195	659	239	287	735	659	239	287	735
1979	1.700	183	2.300	197	0	0	0	0	2.353	203	3.000	255	3.000	255	1.011	365	106	378	1.011	365	106	378
1980	1.706	182	2.300	197	0	0	0	0	2.353	203	3.000	255	3.000	255	1.011	365	106	378	1.011	365	106	378
1981	2.657	284	3.581	315	2.890	100	100	100	3.581	315	4.740	370	4.740	370	1.197	433	76	271	1.197	433	76	271
1982	2.857	306	3.851	340	2.774	96	107	107	3.851	340	5.000	425	5.000	425	1.506	533	3	10	1.506	533	3	10
1983	2.860	306	3.851	340	2.774	96	107	107	3.851	340	5.000	425	5.000	425	1.506	533	3	10	1.506	533	3	10
1984	2.462	262	3.300	284	2.018	74	115	115	3.300	284	4.400	374	4.400	374	1.197	433	0	0	1.197	433	0	0
1985	3.730	399	5.000	425	3.462	119	218	218	5.000	425	6.600	561	6.600	561	1.953	670	0	0	1.953	670	0	0

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	0	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1977	0	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1978	0	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1980	0	100	0	100	10	100	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1981	0	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1982	0	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1983	0	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1984	0	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1985	0	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE  
ANNO BASE COMP = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE





## TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanzamento di competenza	Pagamenti in termini percentuali							Totale pagamenti		Residui		Economie		
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%		
<b>TOTALE GEN.</b>															
1980	15.725.433	93,26	5,29	0,77	0,27	0,01	0,00	15.662.645	99,60	325	0,00	62.463	0,40		
1981	21.621.266	77,50	12,86	8,75	16,04	0,12	0,00	21.457.102	99,24	29.874	0,14	134.290	0,62		
1982	19.574.490	82,86	82,86	16,04	75,77	0,49	0,12	19.477.652	99,51	238	0,00	96.600	0,49		
1983	24.726.627					22,06	0,64	24.347.527	98,47	305.446	1,24	73.654	0,30		
1984	31.078.950					75,79	22,86	30.658.588	98,65	301.842	0,97	118.520	0,38		
1985	35.110.887						78,39	27.522.867	78,39	7.587.979	21,61	41	0,00		
<b>TITOLO 1</b>															
1980	15.708.801	93,31	5,24	0,77	0,27	0,01	0,00	15.646.114	99,60	325	0,00	62.363	0,40		
1981	21.601.367	77,52	12,84	8,76	16,02	0,12	0,00	21.437.303	99,24	29.774	0,14	134.290	0,62		
1982	19.557.191	82,88	82,88	16,02	75,78	0,49	0,12	19.460.453	99,51	138	0,00	96.600	0,49		
1983	24.708.865					22,05	0,64	24.329.865	98,47	305.346	1,24	73.654	0,30		
1984	31.063.264					75,80	22,85	30.643.002	98,65	301.742	0,97	118.520	0,38		
1985	35.091.996						78,40	27.512.615	78,40	7.579.339	21,60	41	0,00		
<b>TITOLO 2</b>															
1980	16.631	49,97	49,19	0,24	0,00	0,00	0,00	16.531	99,40	0	0,00	100	0,60		
1981	19.900	60,84	60,84	38,58	0,08	0,00	0,00	19.800	99,50	100	0,50	0	0,00		
1982	17.299	61,71	61,71	37,71	64,04	0,00	0,00	17.199	99,42	100	0,58	0	0,00		
1983	17.762					35,21	0,19	17.662	99,44	100	0,56	0	0,00		
1984	15.686					53,39	45,97	15.586	99,36	100	0,64	0	0,00		
1985	18.892						54,26	10.251	54,26	8.640	45,74	0	0,00		

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

primo degli indicati esercizi presenta entrate per 1,7 miliardi, uscite per 1,4 miliardi circa e una giacenza di cassa di 3 miliardi. Il rendiconto per il 1982 mostra entrate per 2,4 miliardi e uscite per 1,7 miliardi circa, con una giacenza di cassa per oltre 3,7 miliardi.

In ordine alla gestione delle somme versate dai comuni per la fornitura, tramite le prefetture, delle carte d'identità (decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 1973, n.369) l'ultimo rendiconto del quale è stata dichiarata la regolarità risale alla gestione del 1981. Non sono ancora pervenuti, malgrado i solleciti, i rendiconti relativi agli esercizi 1982 e seguenti. La gestione peraltro prospetta una ridotta utilità pratica in quanto si risolve in una partita di giro di somme introitate dalle singole prefetture presso i comuni e versate in tesoreria.

Circa la gestione dell'ex amministrazione per gli aiuti internazionali (A.A.I.), sono stati ammessi al visto di regolarità i rendiconti inerenti al periodo 1977-1979, mentre sono nella fase istruttoria del controllo i rendiconti resi per il periodo 1980-1984. Il rendiconto del 1985 è stato trasmesso alla ragioneria centrale presso il ministero; ciò risulta dalla comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 4, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n.689.

### 3 - Organizzazione dei servizi e personale

#### a) Organizzazione dei servizi

##### a/1 - Considerazioni generali

L'assetto dell'amministrazione non ha ancora raggiunto livelli di rinnovamento funzionale aderenti alla linea riformatrice creata per un mutato contesto sociale. Sebbene passi significativi siano stati, com'è noto, mossi dal 1981 in poi ed anche nel 1985 sul piano della legislazione ordinaria, delegata e secondaria, sussistono ancora difficoltà nel calare la realtà formale in via di completamento nella concretezza operativa.

Il modello disegnato dalla legge n.121 per la polizia di Stato, infatti, presuppone un'interrelazione funzionale tra i vari elementi che compongono il nuovo apparato e non tollera le lacune di rilievo che ancora persistono.

Nell'amministrazione civile, poi, gli atti del 1985 hanno rivisto gli assetti organizzativi; in parecchi uffici, come si vedrà, si è proceduto ad una maggiore articolazione di funzioni dirigenziali, secondo un disegno tracciato nel 1972 (decreto del Presidente della Repubblica n. 748), proseguito nel 1981 (legge n.121) e nel 1982 (decreto del Presidente della Repubblica n. 340), e definito con la legge n.445 del 1985. Appare anche qui delinearsi la tendenza, già sottolineata dalla Corte nel precedente referto in relazione al dipartimento della pubblica sicurezza, all'incremento numerico di funzioni dirigenziali nonchè di unità amministrative, nonostante la sostanziale stazionarietà delle funzioni medesime.

Il rischio che si affaccia è quello della conseguente polverizzazione di funzioni dirigenziali su una linea non concorde con la tendenza alla quale è orientata la legislazione sulla dirigenza, tendenza che non esclude la possibilità di pervenire ad una adeguata efficienza complessiva degli apparati della pubblica amministrazione mediante un razionale dimensionamento numerico delle responsabilità ai livelli dirigenziali. Nell'amministrazione dell'interno, invece, in un assetto ancora in movimento (anche in vista di norme che già stanno riducendo talune competenze istituzionali: ad esempio nel campo dei culti), la prospettiva di funzioni dirigenziali che si rivelassero più numerose del necessario fa emergere l'ipotesi del possibile consolidarsi di situazioni organizzative non agevolmente riassorbibili in termini di futura funzionalità e di conseguenti costi.

##### a/2 - Dipartimento della pubblica sicurezza

Il sistema su cui poggia il complessivo assetto del dipartimento è tuttora incompleto. Gli atti organizzativi del 1984, che erano diretti verso nuovi moduli di azione, non risultano attuati essendo mancata tra l'altro la determinazione delle piante organiche, che appare un presupposto per l'effettivo decollo delle nuove strutture.

Sono ancora vuoti tutti i ruoli tecnici e la definizione, avutasi nell'anno (decreto ministeriale 18 luglio 1985), dei profili professionali del detto personale tecnico non modifica le valutazioni già effettuate dalla

Corte nella precedente relazione, che qui integralmente si richiamano. Sull'argomento dei profili professionali si rinvia a quanto in seguito è detto; qui va notato che la commissione per l'individuazione dei profili stessi era stata nominata nel 1984 (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 febbraio 1984), a distanza di quasi due anni dal decreto delegato (decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n.337) concernente l'ordinamento del personale addetto ad attività tecnico-scientifiche o tecniche. Il notevole ritardo che caratterizza tale determinante aspetto della riforma non equivale peraltro al mancato esercizio, in seno alla polizia di Stato, di funzioni tecniche, che in alcuni settori, quali ad esempio quelli della polizia scientifica, dell'informatica e delle telecomunicazioni, risultano di fatto esercitate mediante il temporaneo utilizzo in mansioni tecniche del personale che esplica ordinarie funzioni di polizia.

La difficoltà nell'assestamento dei detti ruoli potrebbe essere connessa alla più contenuta misura del trattamento economico accessorio prevista per i tecnici (15). Ciò potrebbe non indurre i dipendenti attualmente inquadrati nei ruoli del personale di polizia a richiedere l'ulteriore inquadramento previsto dall'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica n.337 del 1982 per la copertura della metà dei ruoli medesimi.

Un'eventuale disciplina transitoria che risolvesse il problema di cui si è fatto cenno, nel dare un contributo all'economia di un moderno apparato di tutela dell'ordine pubblico, dovrebbe nel contempo non acuire il problema della consistenza degli organici nei ruoli dei dipendenti con funzioni di polizia; sicché appaiono opportuni sistemi celeri di reclutamento, che garantiscano nel contempo la verifica della necessaria professionalità.

In attesa della copertura degli organici l'adeguato impiego del personale con funzioni operative di polizia è stato tra l'altro raccomandato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (circolare U.C.I./7880/8.0 del 10 gennaio 1986): nel dettare criteri per le richieste di informazioni agli organi di polizia da parte di amministrazioni ed enti, la circolare prospetta "l'esigenza... di ricondurre al minimo indispensabile le richieste di informazioni alle autorità di pubblica sicurezza, specie nell'attuale momento di recrudescenza della criminalità singola ed organizzata".

a/3 - Amministrazione civile dell'interno.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 settembre 1985 è stata data attuazione al decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 340 ("ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'amministrazione civile del ministero dell'interno") nella parte (articolo 3) che prevede la riorganizzazione interna degli uffici centrali, con riferimento all'articolazione delle minori ripartizioni di livello dirigenziale in uffici, servizi e divisioni. I settori ministeriali a livello di direzioni generali e di uffici centrali, come previsto dalla norma, sono rimasti stabili, sicché permangono cinque direzioni generali e due uffici centrali; nell'ambito di queste sette più ampie unità organizzative sono state articolate ripartizioni di livello dirigenziale in direzioni centrali (nove uffici diretti da dirigenti di livello "C") ed in settori (tre uffici-livello non superiore a "D"-), oltre che in servizi (27 uffici-livello "D"-), uffici (27 unità di livello "D"- 10 dirigenti- e non superiore a "D"- 17 dirigenti-) e divisioni (50 uffici-livello "E"-). L'assetto che emerge dal

---

(15) Com'è noto al personale che espleta funzioni di polizia compete una "indennità pensionabile", determinata in base alla "funzioni attribuite, ai contenuti di professionalità richiesti, nonché alla responsabilità ed al rischio connessi al servizio (art. 43, comma terzo, della legge n. 121 del 1981). L'indennità assorbe l'assegno personale di funzione previsto dall'art. 143 della legge 11 luglio 1980 (art. 43, comma sesto). L'indennità spetta ai prefetti ed ai commissari di Governo delle province di Trento e Bolzano, per costoro l'indennità è pensionabile nella misura del 50 per cento, ove sia percepita per un periodo complessivo inferiore a cinque anni (art. 43, ventesimo comma). Al personale dei ruoli tecnici e dei ruoli professionali, l'indennità in questione è corrisposta in misura pari al 60 per cento di quella spettante al personale che espleta funzioni di polizia (art. 45 del d.P.R. n. 337 del 1982 e art. 32 del d.P.R. n. 338 del 1981).

Un'indennità speciale non pensionabile, pari al 50 per cento di quella sopra citata, spetta al personale dei ruoli dell'amministrazione civile in servizio presso il dipartimento della pubblica sicurezza e negli uffici dipendenti dalle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza nonché al personale di altre amministrazioni dello Stato che presta servizio nell'ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia (art.43, ventitreesimo comma).

La regolamentazione definitiva di tale emolumento accessorio deriva da un accordo tra le organizzazioni sindacali di categoria ed il Governo (accordo nazionale in data 15 dicembre 1983).

Il trattamento economico del personale della polizia di Stato è esteso ai carabinieri, alle guardie di finanza, agli agenti di custodia ed ai dipendenti del corpo forestale dello Stato (art. 43 citato, comma sedicesimo).

provvedimento, pertanto, non appare del tutto definito, atteso che per parecchi uffici (di studio e di coordinamento) è previsto un livello dirigenziale (“non superiore a “D”) genericamente indicato.

Qualora le assegnazioni definitive dei dirigenti dovessero essere decise sulla base delle qualifiche più elevate, su una consistenza dirigenziale centrale pari a 116 unità, i primi dirigenti (50 dipendenti) sarebbero pari al 43,1 per cento, mentre su complessive 107 unità nei livelli “D” ed “E” i primi corrisponderebbero al 53,2 per cento. Nelle più recenti piante organiche (legge n. 445 del 1985) la dotazione dei dirigenti di livello “D” è pari al 48,2 per cento di quella cumulativa nei due livelli iniziali di funzione dirigenziale.

Sono stati istituiti sette uffici di coordinamento delle minori ripartizioni interne (un ufficio in ciascuna direzione generale e ufficio centrale), sette uffici studi e per gli affari legislativi (uno per direzione generale, ma tre nella direzione generale per l’amministrazione civile) e diciassette (cinque nella direzione generale per l’amministrazione del personale e tre per ciascuna delle rimanenti quattro direzioni generali) unità amministrative per gli affari contabili (una direzione centrale, otto servizi e otto divisioni).

Sono stati anche previsti quattro uffici (tre presso la direzione generale dell’amministrazione civile) per i servizi di informatica, assenti peraltro nella direzione generale per la protezione civile e per i servizi antincendi oltre che in quelle per i servizi civili e per gli affari dei culti.

La direzione generale per l’amministrazione generale e per gli affari del personale, già articolata in nove divisioni, si compone ora di tre direzioni centrali (livello “C”), sette servizi (livello “D”), tre uffici (livello “D”), tre settori (livello non superiore a “D”) e nove divisioni (livello “E”). È previsto un ufficio di organizzazione, per l’analisi degli aspetti organizzativi degli uffici centrali e periferici del ministero. È questo l’unico servizio ministeriale che sembra possa attuare il coordinamento fra le varie articolazioni del dicastero, ma tale specifica funzione non emerge esplicitamente nell’illustrazione dei relativi compiti istituzionali. Per il centro elaborazione dati (C.E.D.), poi, diretto da un primo dirigente, non è indicata l’estensione del relativo campo di operatività. Nell’ambito delle direzioni centrali per la documentazione, sono stati istituiti tre settori con funzioni informative attinenti rispettivamente, al territorio, ai servizi sociali ed ai problemi economici; in tali settori operano l’osservatorio sugli sfratti, quello sul fenomeno della droga e quello sul mercato del lavoro. Opportuni raccordi con altri specifici comparti dell’apparato statale (giustizia, lavoro, lavori pubblici, etc.) potranno potenziare l’efficacia delle rilevazioni che saranno effettuate.

La Scuola superiore dell’amministrazione dell’interno continua a funzionare nell’ambito della direzione generale, nella quale ultima ha sede anche l’ispettorato centrale per i servizi archivistici (16).

La direzione generale dell’amministrazione civile è articolata in trentadue unità amministrative (quattro direzioni centrali, otto servizi, cinque uffici e quindici divisioni), che hanno sostituito le dieci preesistenti (una direzione centrale e nove divisioni). I compiti di ciascun ufficio, per i rapporti con le autonomie locali nonché per l’espletamento delle operazioni elettorali, sono ampiamente illustrati nel provvedimento esaminato dalla Corte. Particolarmente distribuito risulta il settore del contenzioso, curato nell’ambito di undici uffici. Il servizio per l’informatica, istituito nella direzione centrale per i servizi elettorali e affidato a dirigenti di ragioneria, è impostato su criteri di programmazione, previsti per lo studio dei servizi da automatizzare, per aggiornamenti funzionali delle procedure esistenti, nonché per l’elaborazione dei dati e l’analisi dei sistemi di teletrasmissione. Il relativo C.E.D. elabora i dati della direzione generale e non soltanto quelli della minore ripartizione nella quale è incluso.

Meno rilevante è l’incremento delle funzioni dirigenziali minori nell’ambito della direzione generale per gli affari dei culti (17), passate da nove a undici unità. L’organizzazione prevista potrebbe però essere provvisoria atteso il notevole ridimensionamento delle attribuzioni, avutosi già nel corso dell’anno, che sarà

(16) La Scuola superiore dell’amministrazione dell’interno è regolata dall’art. 4 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340 e dal decreto ministeriale del 10 settembre 1980.

L’ispettorato centrale per i servizi archivistici resta regolato dal d.P.R. 30 dicembre 1975, n. 854 e dal regolamento ministeriale in data 11 maggio 1976, in base al quale sono assegnati ai medesimi dirigenti con funzioni ispettive di qualifica non superiore a vice prefetto, in numero non superiore a tre.

(17) Sorta, com’è noto, dalla fusione della direzione generale degli affari di culto e di quella del fondo per il culto ai sensi dell’art. 2 del d.P.R. del 1977, n. 617.

particolarmente accentuato a partire dal 1987, all'entrata in vigore delle ricordate disposizioni che regolano i rapporti tra lo Stato italiano e la Santa Sede.

Nel riorganizzare la direzione generale dei servizi civili, istituita nel 1977 (18) e all'epoca articolata in tre uffici e in cinque divisioni, gli uffici a livello dirigenziale sono passati a tredici (tre uffici, tre servizi e sette divisioni). Fra due uffici studi sono ripartite la ricerca e la documentazione nelle materie socio-assistenziali. Fra i compiti di uno dei detti uffici rientrano anche iniziative sociali per le tossicodipendenze: è questo un settore per il quale potrebbero essere stabilite forme di raccordo con attribuzioni simili affidate, come si è visto, ad un servizio istituito presso la direzione centrale per la documentazione nell'ambito della direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale. Quanto ai quattro uffici che si occupano di affari contabili, inoltre, resta anche qui da vedere se una suddivisione accentuata delle operazioni contabili agevoli l'accelerazione delle relative procedure in una visione unitaria della gestione della spesa nell'ambito della direzione generale.

#### a/4 - Protezione civile e servizi antincendi

Nel 1985 vi sono stati segnali di maggior interesse per il settore che fa capo all'amministrazione. È stata già ricordata la legge 13 maggio 1985, n. 197, che dovrebbe tradursi in accresciuta efficienza dei servizi istituzionali, alla quale si aggiunge il decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 791, convertito nella legge 28 febbraio 1986, n. 46, ("Provvedimenti urgenti in materia di opere e servizi pubblici, nonché di calamità naturali"), che, tra le altre misure, ha previsto il riassetto "da attuare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge", degli ispettorati dei vigili del fuoco, da istituire "nelle regioni che ne sono prive". Tale punto del provvedimento non risulta attuato.

Nel quadro appena tratteggiato si inserisce la riorganizzazione della direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi disposta con lo stesso provvedimento citato nel punto precedente. In questo, da un canto sembra prospettarsi come risolto il problema del coordinamento in materia di protezione civile nell'ambito della pubblica amministrazione e dall'altro è dedicato ampio spazio alle attività proprie del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Non è definito invero un preciso raccordo fra i compiti del ministero e quelli di altri settori della pubblica amministrazione; peraltro alcune attribuzioni (19) del servizio della protezione civile, articolato in tre divisioni (per la protezione civile, per la difesa civile e per i centri assistenziali di intervento) sembrerebbero presupporre la convergenza, nel ministero, del coordinamento delle fondamentali decisioni nel campo della protezione civile. Per converso, a fronte delle ventitre funzioni dirigenziali previste nella direzione generale, tredici attendono a servizi inerenti all'organizzazione del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La nuova organizzazione, alquanto diversa da quella precedente e più dotata di funzioni dirigenziali, appare non del tutto armonizzata con l'attuale situazione, caratterizzata dal fatto che i compiti di coordinamento, anche operativo, dei quali si è avanti detto, sono, in parte rilevante, esercitati dal ministro per la protezione civile.

#### a/5 - Particolari aspetti organizzativi (servizio sanitario nell'ambito della polizia di Stato e del corpo nazionale dei vigili del fuoco)

Il nuovo ordinamento (decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1982) del servizio sanitario nella polizia di Stato prevede una dotazione organica complessiva (279 unità) di personale medico pari al quadruplo dell'attuale consistenza (67 medici) distribuita secondo criteri che pur ottimali, tuttavia non soddisfano le necessità di prestazioni sanitarie presso ciascuna sede di servizio (tabella A). Il fatto, ad

(18) Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 617 del 1977 in sostituzione della direzione generale per l'assistenza pubblica e dell'amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali.

(19) Si ricordano, fra le altre, quelle relative: al coordinamento degli interventi di protezione civile; alla predisposizione di piani di protezione civile nonché di piani di emergenza esterna relativi a impianti nucleari e a porti destinati all'attracco di navi a propulsione nucleare; agli affari relativi alla tutela ecologica e dell'ambiente; alla informazione della popolazione; ai rapporti con le organizzazioni di protezione civile internazionali; alla preparazione civile a situazioni di emergenza connesse a situazioni di crisi internazionale; alla cooperazione civile e militare; alla rete di rilevamento della radioattività all'approvvigionamento, custodia, manutenzione, trasporto, distribuzione e recupero di unità alloggiative provvisorie.

esempio, che presso le questure di Palermo e di Catania sia assegnato un solo medico, è un indice delle difficoltà in cui versa un settore cui va attribuito un notevole rilievo nell'economia generale della riforma. Ciò è detto con riferimento a esigenze di razionale organizzazione di un servizio attualmente affidato in larga misura a medici civili incaricati con contratto annuale o a medici retribuiti con compenso a visita, nominati dai prefetti (legge 18 dicembre 1970, n. 1137), e non avendo riguardo agli oneri sostenuti, in sé non rilevanti, per le prestazioni dei privati (416 milioni nel 1985, 318 e 320 milioni rispettivamente nel 1984 e nel 1983), aumentati peraltro nel 1985 di oltre il 30 per cento in conseguenza dell'aggiornamento delle tariffe stabilito nel 1984 (decreto interministeriale interno-tesoro del 13 agosto).

Nell'ambito della protezione civile, poi, il servizio sanitario è tuttora disciplinato da norme che risalgono all'epoca dell'istituzione del servizio stesso (articolo 16 della legge 8 dicembre 1970, n. 996). Va al riguardo tenuto conto del fatto che la norma, mentre fissava la dotazione organica in 3 unità, al tempo stesso attribuiva al personale sanitario dell'amministrazione, accanto ad attribuzioni tipicamente professionali, vasti compiti organizzativi e di vigilanza dell'assistenza sanitaria, basata essenzialmente su prestazioni di liberi professionisti. Va altresì considerato che la riforma sanitaria (articoli 6 e 14 della legge n. 833 del 1978) ha riservato allo Stato le funzioni amministrative concernenti i servizi medici inerenti ai corpi di polizia ed ai vigili del fuoco escludendo quindi la competenza delle unità sanitarie locali per gli accertamenti, le certificazioni ed ogni altra prestazione medico-legale nei confronti del predetto personale.

L'attuale disciplina quindi si basa su una accentuata flessibilità organizzativa legata al sistema degli incarichi; questi sono attribuiti sulla base di una dotazione fissata con decreto interministeriale (interno-tesoro) e nella consistenza annualmente stabilita con decreto ministeriale (interno), che fissa anche i parametri del compenso annuo lordo, oscillato nel 1985 fra le lire 1.375.000 e le lire 2.250.000. Il servizio si avvale inoltre di medici convenzionati (20).

La spesa relativa a prestazioni mediche esterne è stata pari a 186 milioni (182 e 140 milioni rispettivamente nel 1984 e nel 1983).

#### b) Personale

##### b/1 - Considerazioni generali

L'ammodernamento dell'amministrazione entra ora in una fase più concreta dimostrata dai primi risultati della politica sul personale, che, in un apparato preposto in prevalenza all'erogazione di servizi, assume un rilievo preminente. Rimangono peraltro lacune non trascurabili anche laddove si è già realizzata la prima fase della provvista del personale. Nell'ambito dell'amministrazione civile l'elevato numero delle assunzioni (per gli interessati è prevista, di norma, la frequenza di corsi di formazione), il gran numero di promovendi alla dirigenza previa frequenza di un corso, nonché l'alto numero di dipendenti da inquadrare in particolari qualifiche (previo corso speciale: ad esempio per gli "esperti in problemi sociali") hanno portato a saturazione la capacità operativa della scuola superiore dell'interno, anche per i limitati stanziamenti di bilancio inadeguati a finanziare lo svolgimento di numerosi corsi residenziali. Sono paradossalmente presenti nel dicastero taluni inconvenienti funzionali connessi anche alla lievitazione organica dei dirigenti disposta dalla legge n. 445 del 1985. Con decorrenza 1° gennaio 1986, infatti, 111 impiegati sono stati promossi a qualifiche di livello "D" (93 a vice-prefetto e 18 a dirigente superiore di ragioneria). Complessivi 208 impiegati, inoltre, sono stati ammessi al corso per la promozione, con la suddetta decorrenza, a qualifiche di livello dirigenziale "E" (162 per vice-prefetto ispettore e 46 per primo dirigente di ragioneria).

Il rilevante numero e la contemporaneità delle promozioni, uniti al fatto che, per ragioni organizzative, i corsi di accesso alla dirigenza si concluderanno solo a fine 1986, potranno determinare scompensi funzionali. Va infatti considerato che i promossi al livello "D" espletavano in gran parte funzioni di direttore di divisione, sicché una notevole percentuale di uffici è rimasta contemporaneamente priva di titolare; d'altra

(20) Per i medici convenzionati è stabilito un tetto retributivo annuo non superiore a lire 400.000. I medici incaricati percepiscono un compenso per la prima visita selettiva degli aspiranti all'arruolamento in qualità di vigile ausiliario di leva (lire 1.250) e per le visite domiciliari di controllo richieste dall'amministrazione (lire 4.500).

parte, i dipendenti da nominare al livello "E" sono, in attesa del completamento del corso, reggenti delle varie divisioni e dovranno, a loro volta, durante lo svolgimento del detto corso, essere sostituiti da altrettanti reggenti di qualifica non dirigenziale.

Per ciò che attiene alla polizia di Stato gli effetti dei richiami in servizio ai sensi della legge n. 19 del 1985 si sono manifestati nel temporaneo incremento di 1.434 presenze (925 sovrintendenti e 509 assistenti), nei ruoli ordinari (686 unità) e in quelli straordinari (748 elementi).

Presso il dipartimento opera (secondo notizie dell'amministrazione) più della metà (2.525 impiegati) del personale assunto nel 1985 (4.863 unità) dall'amministrazione civile, assegnato agli uffici centrali del dipartimento (498 unità), alle questure e ad altri uffici di pubblica sicurezza (2.027 impiegati). Sono stati pertanto predisposti gli strumenti operativi ritenuti idonei all'ottimale funzionalità del dipartimento, anche attraverso la commistione operativa di energie di lavoro tratte da branche dell'amministrazione che, prima della riforma del 1981, erano distinte. Ciò peraltro in attuazione di una logica organizzativa che appare estendersi sino all'identificazione di fatto, per il tramite di migrazioni all'interno del ministero, di attribuzioni istituzionali che rimangono distinte.

Va attentamente valutata nei suoi risultati globali la possibilità che nei ruoli operativi della polizia di Stato non si riesca a realizzare un regolare flusso tra assunzioni e cessazioni dal servizio. Sembra alquanto diffusa (ciò risulta da dati che la Corte ha potuto rilevare presso i suoi uffici regionali di controllo) la tendenza del detto personale a cessare dal servizio con anticipo, talvolta notevole, rispetto agli ordinari limiti di età. Sui 1720 collocamenti a riposo del 1985 ben il 52,9 per cento (910 casi) è stato adottato a domanda degli interessati che hanno richiesto anticipazioni medie nei collocamenti a riposo pari a circa sette anni con punte superiori ai quindici anni.

I profili professionali del personale della polizia di Stato che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica, individuati nel 1985 in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1982, n. 337, riguardano 9.714 posti distribuiti in sette aree professionali (21), in sei ruoli (22), ma in sette qualifiche funzionali comprese fra la quarta e l'ottava. I livelli sesto e ottavo, però, riportano una doppia articolazione (livelli sesto bis e ottavo bis) che presenta caratteri di singolarità rispetto alla disciplina generale delle carriere dei dipendenti pubblici. Tutti i ruoli sono tuttora vuoti, sicché si è anche quest'anno reso necessario, per l'espletamento delle procedure di assunzione degli allievi agenti, dare applicazione alla disciplina transitoria della legge n. 150 del 1985 (23) e conferire ad esperti esterni incarichi annuali non rinnovabili di settore presso il centro psico-tecnico della polizia di Stato (8 incarichi con retribuzione capitolina lorda pari a 16,8 milioni).

b/2 - Situazione numerica del personale

b2/1 Polizia di Stato

La consistenza della carriera dirigenziale segna una temporanea flessione (da 695 a 656 presenze), in parte ridimensionata dal richiamo in servizio di 15 unità (legge n. 19 del 1985), ma circa il 10 per cento della dotazione organica dovrebbe essere a breve coperta dal personale (79 unità) ammesso al corso di formazione dirigenziale indetto ai sensi dell'articolo 40 del decreto del Presidente della Repubblica del 24 aprile 1982, n. 335.

Pressoché invariata è la situazione nel ruolo dei commissari, coperto solo per il 45,1 per cento della dotazione (1.398 presenze su 3.100 posti), nonostante l'immissione in ruolo dei 75 vincitori del concorso a vicecommissario conclusosi nell'anno.

È aumentata la consistenza degli ispettori (da 1.644 a 2.818 unità) sebbene questa rappresenti ancora appena il 32,5 per cento della nuova dotazione (8.668 posti) rivista nel 1985 (legge n. 150 del 19 aprile).

(21) Polizia scientifica, telecomunicazioni, informatica, motorizzazione, equipaggiamento e accasermanamento, arruolamento, sanità.

(22) Operatore tecnico (2.838 posti), collaboratore tecnico (3.762 posti), revisore tecnico (2.400 posti), perito tecnico (234 posti) e dirigente tecnico (80 posti).

(23) L'art. 3 della legge n. 150 del 1985 dispone che, fino a quando non si provveda alla copertura dei posti previsti dei selettori e dei dirigenti selettori del centro psico-tecnico, l'accertamento dei requisiti psico-fisici ed attitudinali degli aspiranti allievi agenti può essere affidato, nei limiti del 50 per cento dei posti in organico, ad esperti esterni dei quali sia riconosciuta la specifica competenza.

La flessione delle presenze nel ruolo dei sovrintendenti è stata nel 1985 parecchio più elevata che nel 1984 allorché si era registrato un decremento del 5,3 per cento. Detto indice è sensibilmente aumentato (dai 16.346 dipendenti del 1984 ai 13.995 del 1985; -14,4 per cento): il ruolo che nel 1984 era coperto per il 95 per cento è ora vacante per il 27,2 per cento. A ciò hanno contribuito l'incremento delle dotazioni avutosi nell'anno (da 17.230 a 19.230 posti), ma soprattutto i meccanismi della riforma che prevedono lo slittamento del personale nei ruoli superiori in base a requisiti di anzianità ed a caratteristiche individuali di carriera. La consistenza del personale in tale ruolo include quest'anno 478 dipendenti richiamati in servizio.

È invece aumentata (da 50.618 a 52.864 presenze) la consistenza complessiva nei ruoli degli assistenti e degli agenti che è pari al 61,1 per cento della nuova dotazione complessiva (86.511 unità). La forza effettiva nei ruoli dei sovrintendenti, degli assistenti e degli agenti (dei quali 4.869 ausiliari) è nel complesso rimasta stabile (71.573 dipendenti nel 1984; 71.728 nel 1985). La componente femminile nella polizia di Stato è pari a 573 unità (25 dirigenti).

#### b2/2 - Amministrazione civile dell'interno

Le unite tabelle ("B" e "C") illustrano il rilevante incremento (+ 4.419 unità) delle presenze registratesi nel corso dell'anno in pressoché tutte le qualifiche dirigenziali e funzionali dell'amministrazione civile dell'interno. Le presenze globali sono aumentate del 42,9 per cento e si registrano incrementi prossimi al 100 per cento nella quarta e nella sesta qualifica funzionale.

Rimangono scoperte al 31 dicembre 1985 essenziali aree operative. Nell'ambito dell'informatica, ad esempio, su 585 addetti (erano 272 nel preesistente organico) sono presenti 242 operatori (quinta qualifica funzionale) dei quali 232 impiegati presso unità periferiche e 10 presso consolle di C.E.D. Nel settore esecutivo rimangono scoperti 218 posti, dei quali 110 (pari al 91,6 per cento dell'organico - 120 posti) di operatore di consolle. Ma sono soprattutto vacanti, nell'area dell'informatica, tutti i posti relativi a funzioni (analista di sistemi, analista di procedure, analista programmatore, programmatore) che potranno garantire un'effettiva autonomia operativa dell'amministrazione. È del pari quasi vuoto l'organico dei traduttori-interpreti (12 presenze su 300 posti) e quello dei responsabili di unità organica di ragioneria (4 impiegati su 896 posti); per quest'ultimo ruolo la legge n. 445 del 1985 ha previsto una dotazione assai elevata: resta da vedere se potranno presentarsi possibilità concrete di utilizzazione, anche in considerazione del fatto che l'organico di tale qualifica è pari a circa la metà di quello dei segretari di ragioneria; è stato quindi previsto in media un responsabile ogni due ragionieri, in servizi che si avvarranno dell'apporto di 212 dirigenti di ragioneria.

#### b2/3 - Protezione civile e servizi antincendi

Non vi sono state variazioni di rilievo nel rapporto tra dotazione e consistenza organica in alcun ruolo tecnico. Permane pertanto attuale la situazione illustrata nella precedente relazione, ove erano rilevate gravi carenze salvo che nel ruolo dirigenziale e in quello di concetto per geometri, quasi interamente coperti. Le presenze in tutti i ruoli tecnici (770 dipendenti) rappresentano ancora il 31,8 per cento delle dotazioni (2.420 posti).

Nell'ambito del corpo nazionale dei vigili del fuoco si registra l'incremento di 2.498 unità nel ruolo dei vigili (13.597 presenze a fronte degli 11.108 posti della dotazione) ed una flessione (da 6.604 a 6.426 presenze) nelle rimanenti carriere (capo-reparto e capo-squadra) dotate di complessivi 9.088 posti.

## 4 - Beni e servizi strumentali

Su dotazioni finali di bilancio per acquisto di beni e servizi pari a 1.245,9 miliardi (983,5 nel 1984) gli impegni (1.244,5 miliardi; 982,5 nel 1984), quasi coincisi con le dotazioni, hanno registrato un incremento (+ 26,5 per cento) assai più rilevante rispetto a quello (5,6 per cento) avutosi nel precedente esercizio.

L'incidenza sugli oneri globali di quelli sostenuti nell'ambito dei tre maggiori comparti nei quali si articola l'amministrazione, ha mostrato rilevanti scostamenti incrementali per la polizia di Stato (da 565,7 a



741 miliardi; + 31 per cento), che ha da sola effettuato circa il 60 per cento della spesa inerente alla categoria quarta (il dato era sul 56,5 per cento nel 1984), e soprattutto per la protezione civile ed i servizi anticendi (da 101 a 167,5 miliardi; + 65,8 per cento), che ha assorbito il 13,5 per cento (10,3 per cento nel 1984) della specifica spesa ministeriale.

Le necessità dell'amministrazione civile dell'interno, che si sono tradotte in impegni pari a 220,8 miliardi (248,1 nel 1984), hanno invece comportato una flessione di spesa sia in termini assoluti, sia in termini di incidenza sugli oneri globali per acquisto di beni e servizi (da 25,2 per cento del 1984 al 17,8 per cento del 1985).

I pagamenti nell'ambito della polizia di Stato, della protezione civile e dei servizi anticendi nonché dell'amministrazione civile hanno riguardato le somme impegnate sulla competenza dell'anno nella rispettiva misura del 53,9 per cento (399,1 miliardi), del 50,7 per cento (84,9 miliardi) e del 75,3 per cento (166,3 miliardi).

Il conto dei residui inerente alla polizia di Stato, che al 1° gennaio 1985 presentava una consistenza pari a 377,3 miliardi, a fine esercizio prospettava, per effetto dei pagamenti dell'anno (236 miliardi) e dei residui di nuova formazione (341,8 miliardi) un saldo pari a 460,9 miliardi, che supera del 22,1 per cento il dato iniziale.

Le erogazioni (57,8 miliardi) sui residui iniziali (72,2 miliardi) disposte per la protezione civile ed i servizi anticendi, hanno determinato lo smaltimento di oltre l'80 per cento dei residui, che però, in conseguenza delle somme rimaste da pagare sulla competenza del 1985 (82,6 miliardi), sono saliti a fine esercizio a 96,1 miliardi (+ 33,2 per cento rispetto al 1° gennaio).

Il conto dei residui inerente all'amministrazione civile dell'interno segna lo scostamento (+ 122 per cento) più elevato tra la consistenza iniziale (36,8 miliardi) e quella finale dell'esercizio (82 miliardi). Tale saldo è conseguenza di un limitato smaltimento dei residui iniziali (i pagamenti sono assommati a 8 miliardi) aggiunto al dato differenziale (54,2 miliardi) tra impegni e pagamenti inerenti alla gestione dello stanziamento dell'anno.

Sulle acquisizioni del 1985 attinenti all'attuazione dei piani di ammodernamento e potenziamento delle forze di polizia e della protezione civile e dei servizi anticendi si rinvia al paragrafo 5 di questo capitolo.

L'attività contrattuale dell'amministrazione continua a caratterizzarsi per il prevalente ricorso alle procedure di scelta del contraente mediante trattativa privata. Sui 1.776 contratti pervenuti nell'anno al controllo, per un importo pari a 364 miliardi, il 51,6 per cento (188 miliardi) è stato stipulato con tale procedura. Il dato segna però un decremento rispetto all'esercizio precedente, nel quale tale modalità di scelta del contraente era stata adottata per il 67 per cento degli atti contrattuali (263,7 miliardi su 392,7 miliardi).

Alla licitazione privata ed ai servizi in economia si è fatto invece ricorso per oneri globali pari a rispettivi 74,8 miliardi (63,8 nel 1984) e a ben 100,5 miliardi (54,5 nel 1984).

Si accentua il ricorso ad atti di riconoscimento di debito per i quali la spesa è stata di 6,7 miliardi (5,3 nel 1984; + 26,4 per cento). Il fenomeno, posto in rapporto con l'entità della spesa contrattuale, non assume un rilievo particolare sotto il profilo quantitativo; indica però il persistere di problemi per i quali andrebbe ricercata un'adeguata soluzione. Tali problemi si manifestano soprattutto nei rinnovi di contratti di locazione di immobili utilizzati dall'amministrazione, specie per le esigenze della polizia di Stato e dell'arma dei carabinieri nonché per i servizi di pulizia. Ciò denota una migliorabile programmazione dell'attività amministrativa tenuto anche conto che, per quanto riguarda gli immobili ad uso della polizia di Stato, la spesa effettuata nel 1985 mediante detta strumentazione (1.840 milioni; 929 nel 1984; + 98 per cento) è di poco inferiore a un quinto di quella globale (10,3 miliardi) per fitti. In relazione alle spese per pulizie, sono stati riconosciuti debiti (4,6 miliardi, 4 nel 1984; + 15 per cento) pari all'8 per cento della relativa spesa globale.

Di modesto rilievo, sempre rispetto al complessivo importo della spesa contrattuale, continua a manifestarsi il ricorso ad anticipazioni dei prezzi (16,3 miliardi; 13 nel 1984) erogate ai sensi delle vigenti disposizioni.

## 5 - Aspetti di attività istituzionale

### a) Attività assistenziali

#### a/1 - Assistenza ai profughi

Dimensioni assai vaste va assumendo l'assistenza ai profughi europei ed extraeuropei, che ha comportato oneri incrementatisi nel quinquennio 1981-1985 di ben il 385 per cento: dai 2,8 miliardi nel 1981 ai 13,3 del 1985; a 6,6, a 6,9 ed a 7,9 miliardi è assommata la spesa rispettivamente nel 1982, nel 1983 e nel 1984 con percentuali di incremento rispetto a ciascuno dei precedenti esercizi pari rispettivamente al 135 per cento nel 1982, al 4,5 per cento nel 1983, al 14,5 per cento nel 1984 ed al 68,4 per cento nel 1985.

Va al riguardo ricordato che per l'Italia, ai sensi della convenzione di Ginevra sui rifugiati, opera la clausola della limitazione territoriale al continente europeo. Peraltro, al di là delle iniziative che potrebbero essere promosse nelle sedi competenti per una diversa formulazione delle detta riserva o per l'estensione della fascia degli assistibili a profughi di determinate nazionalità, deve dirsi che le attuali strutture ministeriali non appaiono adeguate a reggere un piano di assistenza (ancora più ampio si profila per il futuro) che richiederebbe in ogni caso più adeguate disponibilità finanziarie (24). Va inoltre attentamente valutata l'eventualità che i numerosi cittadini dei paesi del terzo mondo, stabilitisi in Italia, chiedano asilo politico, facendo così scattare il meccanismo dell'assistenza pubblica. Gli stranieri, infatti, che chiedono asilo politico ai sensi della detta convenzione di Ginevra sono avviati ai centri di assistenza di Latina e di Capua (25), anche se l'ingresso in Italia sia avvenuto clandestinamente (26), e incrementano il numero degli ospiti (6.095 nel 1985, 4.024 nel 1984) in attesa che la commissione paritetica di eleggibilità (composta di rappresentanti dell'agenzia delle nazioni unite per i rifugiati, del ministero dell'interno e del ministero degli affari esteri) si pronunci sulla sussistenza delle condizioni per il riconoscimento della qualifica di rifugiato, il quale è subordinato alla verifica delle ragioni (politiche, razziali, religiose, ecc.) che hanno indotto i richiedenti a lasciare il proprio Paese.

Negli ultimi anni vi è stato un notevole incremento delle richieste di asilo (4.063 nel 1985: + 53 per cento rispetto al 1984 - 2.647 richieste - e + 127 per cento rispetto al 1983 - 1.790 istanze) il che si è riflesso in misura più che proporzionale sulla spesa anche a causa delle difficoltà di reperire sbocchi per l'emigrazione e del conseguente allungamento della durata media del tempo di attesa (27).

Tutto ciò influisce tra l'altro sulle condizioni di vita nei centri e determina, anche per la promiscuità tra appartenenti a nazionalità di diversi orientamenti politici, uno stato di tensione che accresce le difficoltà di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il sovraffollamento dei centri (3.276 unità nel 1985; 1.953 nel 1984), in parte ridimensionato dalle assenze arbitrarie (28), ha comportato nel 1985 una spesa più che quintuplicata (+ 467,5 per cento) rispetto al 1984 per ospitare i richiedenti asilo presso pensioni e alberghi convenzionati (9,6 miliardi nel 1985; 1,7 nel 1984; 1,3 nel 1983), ove è stato registrato un pari incremento dei soggiorni globali annuali (dai 74.037 nel 1984 ai 419.125 del 1985).

(24) In particolari circostanze è stato eccezionalmente consentito l'ingresso di profughi extraeuropei (cileni, vietnamiti, laotiani). Al 31 dicembre 1985 (notizie dell'amministrazione) risultavano ancora ospitati nel centro di Capua 78 profughi provenienti dal sud-est asiatico (erano 85 al 31 dicembre 1984; a fronte di 10 cessazioni per motivi vari si sono avuti 3 ingressi per nascite). La sistemazione di tali profughi appare problematica, in quanto non risultano esservi prospettive di emigrazione, mentre gli interessati hanno dichiarato di non propendere per altra sistemazione loro procurata in Italia da enti di assistenza, prolungando così il soggiorno nel centro.

(25) Dove ricevono alloggio, vitto, vestiario, servizi sanitari e sociali (assistenza medica, farmaceutica, ospedaliera e religiosa; possono altresì svolgere attività ricreativa e sportiva e frequentare corsi di lingua inglese), con la possibilità, entro le capacità dei centri, di svolgere attività lavorativa remunerata.

(26) Una percentuale assai rilevante dei 2.716 polacchi (1.377 nel 1984) che ha chiesto asilo politico nel 1985, risulta entrata in Italia con regolari passaporti e visti di ingresso.

(27) Nel 1985 (dati dell'amministrazione) la durata media di attesa è stata di 224 giorni (era stata di 177 giorni nel 1984). Malgrado il consistente incremento delle emigrazioni (1.310 nel 1984; 2.141 nel 1985), il relativo valore percentuale è rimasto invariato a causa dell'eccezionale crescita delle richieste di asilo.

(28) Sono alquanto frequenti le dimissioni dai centri per assenze arbitrarie (agli ospiti sono concessi permessi di assenza anche per più giorni) peraltro in calo, nel 1985 sono state pari all'8 per cento (550 unità) del totale degli ospiti (anche presso alberghi) mentre nel 1984 erano state del 13 per cento (528 unità).

Va ora considerato che i fatti appena illustrati, nei quali si rinviene la necessità di rispondere a esigenze umanitarie delle quali non può essere disconosciuta la validità, determina dubbi sull'adeguatezza dell'attuale normativa a controllare una situazione di parecchio modificatasi negli ultimi anni. Va tenuto presente infatti che, in armonia con gli obblighi assunti dall'Italia, ribaditi dall'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, l'intervento dello Stato potrebbe essere alquanto più limitato (29) anche se non è da sottacere la difficoltà di legare ad una rigorosa interpretazione legislativa le delicate situazioni umane che vengono ora a determinarsi e che aprono prospettive di ulteriore accentuazione delle tendenze emerse nell'esercizio delle dette attività assistenziali (30): gran parte dei richiedenti manifesta infatti uno specifico interesse all'emigrazione (31) piuttosto che all'ottenimento della qualifica di rifugiato.

Qualora tale tendenza dovesse perdurare, accanto a precisazioni normative, si renderebbe necessario riesaminare i criteri che finora hanno presieduto alla quantificazione degli stanziamenti di bilancio. Nel 1985, a fronte di uno stanziamento iniziale pari a 8,5 miliardi, le previsioni definitive sono state di 13,3 miliardi (8 miliardi nel 1984). Al termine dell'esercizio peraltro, risultavano ancora da regolare pagamenti per 3,3 miliardi; a tali spese si è fatto fronte con gli stanziamenti di competenza dell'esercizio 1986, previa integrazione della denominazione del capitolo (4239) con l'espressione "ivi comprese quelle relative ad esercizi pregressi". Lo stanziamento per il 1986 quindi (14,5 miliardi), già inferiore alle somme effettivamente spese per l'esercizio precedente (16,6 miliardi), risulta ulteriormente sottostimato atteso che le residue disponibilità di competenza del 1986 (11,2 miliardi) sono inferiori del 32,5 per cento a quelle occorse nel precedente esercizio.

a/2 - Provvidenze per invalidi civili, ciechi civili e sordomuti

a2/1 - La mancanza di una legge organica della materia, di competenza dello Stato dopo l'assetto definitivo delle funzioni statali e regionali (articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977), le caratteristiche della normativa vigente, che comporta tra l'altro la necessità di interpretazioni autentiche (32), la mancanza di criteri rigorosi e uniformi in materia di accertamenti sanitari, le perduranti difficoltà di funzionamento delle commissioni sanitarie, che determinano accentuati ritardi nella trattazione delle domande, nonché il moltiplicarsi dei casi di ricorso al giudice ordinario per ottenere in via giudiziale le provvidenze (33) sono fra le cause dell'incontrollabilità sostanziale della spesa nel settore, che registra di anno in anno lievitazioni assai elevate e ciò mentre le correzioni legislative da un canto (articolo 9 del decreto legge del 22 dicembre 1981, n. 791, convertito nella legge del 26 febbraio 1982, n. 54), hanno negato o revocato l'assegno di assistenza agli invalidi civili titolari di pensioni di invalidità dell'I.N.P.S. o di gestioni equiparate,

(29) La norma citata nel testo, infatti, prevede, com'è noto, l'intervento dello Stato "limitatamente al periodo di tempo strettamente necessario alle operazioni di identificazione e di riconoscimento della qualifica di rifugiato, ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con la legge n. 722 del 24 luglio 1954, e per il tempo di attesa per il trasferimento in altri Paesi.

(30) Di fatto la qualifica di rifugiato è riconosciuta ad una percentuale modesta di richiedenti (pari al 7 per cento nel 1985: "191 qualifiche su 2.749 casi presi in esame; la percentuale era stata del 13 per cento nel 1984) In particolare, per ciò che riguarda i cittadini polacchi, che nel 1985 hanno costituito oltre il 66 per cento degli arrivi (50 per cento nel 1984), è stato verificato per i più il disinteresse al riconoscimento della qualifica: questi, spesso, dopo avere richiesto asilo politico ed aver goduto delle connesse provvidenze, rifiutano la detta qualifica adducendo timori di rappresaglie per i congiunti e dichiarando espressamente di aver raggiunto l'Italia a soli fini di emigrazione (notizie dell'amministrazione).

(31) Hanno cessato di essere assistiti, nel corso del 1985, 2.819 ospiti (2.141 per emigrazione definitiva, 39 per sistemazione in Italia, 500 per assenza arbitraria, 109 per rimpatrio e 30 per motivi vari).

(32) L'aumento della misura dell'indennità di accompagnamento ai ciechi assoluti è stato disposto (legge 4 maggio 1983, n. 165) a seguito di interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 22 dicembre 1981, n. 682.

L'indennità di accompagnamento a favore degli invalidi civili totalmente inabili è stata adeguata (legge 26 luglio 1984, n. 392) in sede di interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, a quella dei grandi invalidi di guerra iscritti alla tabella E, lettera A bis, n. 1, allegata al d.P.R. 30 dicembre 1981, n. 834.

(33) Secondo dati forniti dall'amministrazione, e limitando la rilevazione alla categoria più numerosa (invalidi civili), al 31 dicembre 1985 dovevano essere ancora sottoposte a visita 930.040 persone (877.201 al 31 dicembre 1984) che avevano inoltrato domanda per il riconoscimento della qualifica di invalido civile (n. 771.979 casi) ovvero per l'attribuzione dell'indennità di accompagnamento (n. 158.061 casi), mentre 401.903 posizioni (289.421 al 31 dicembre 1984) dovevano essere definite dai comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica.

Risulta, inoltre, che nel 1985 sono state promosse 1.298 vertenze giudiziarie relative ad invalidi civili (757 nel 1984; 598 nel 1983; 376 nel 1982; 223 nel 1981), di cui 911 per la percentuale di invalidità, 27 per le condizioni economiche, e ben 360 per silenzio rifiuto (291 nel 1984; 200 nel 1983).

e dall'altro hanno elevato i limiti di reddito annuo per rivendicare il diritto alle provvidenze erogate dal ministero (34).

Il settore peraltro è fra quelli che non contribuisce alla chiarezza e alla leggibilità dei dati di bilancio, come del resto è stato chiarito nel referto specifico al Senato sulle regolazioni debitorie reso dalla Corte il 2 aprile 1985. Rimangono pertanto inesprese in sede previsionale e non evidenziate neanche a consuntivo le effettive necessità finanziarie, sulla cui congruità, quindi, il Parlamento finisce per pronunciarsi solo in parte. Ciò è dovuto anche ai meccanismi contabili e di provvista finanziaria adottati, che si avvalgono, tramite il procedimento illustrato nel detto referto specifico, di anticipazioni dell'amministrazione delle poste, le quali consentono la regolarità delle erogazioni. È una regolarità che poggia sull'organizzazione del sistema postale, dotato di una rete capillare di sportelli, ma soprattutto sui cospicui mezzi finanziari che, tramite il circuito poste-tesoreria, sono effettivamente impiegati per tali finalità. Sicché la modifica dell'attuale sistema di finanziamento, da basare in prevalenza su risorse provenienti dal bilancio ministeriale, eviterebbe la necessità di disporre anche a distanza di anni aggiustamenti contabili per cospicui importi.

Il ridimensionamento del fenomeno (da ultimo tale esigenza si è manifestata nell'articolo 10, comma tredicesimo della legge finanziaria del 1985) tramite accertamenti sulla permanenza dei requisiti prescritti nei percettori delle provvidenze, destinati invece ad aumentare notevolmente (ciò si evince dai dati esposti nella nota n.33) potrebbe migliorare l'entità unitaria delle provvidenze e indirizzare nel contempo la spesa globale verso oggettive situazioni di bisogno. Può infatti agevolmente desumersi dai dati in calce a questa pagina (35) che il numero degli assistiti per talune infermità (sordomuti e ciechi civili) è nel decorso quadriennio rimasto pressoché stabile. Per contro ha registrato una lievitazione assai rilevante il dato inerente agli invalidi civili, aumentato del 65,2 per cento nel quadriennio e di ben il 17,1 per cento nel periodo compreso fra fine 1984 e fine 1985.

Alla dilatazione del fenomeno negli ultimi anni potrebbe non essere stata estranea la disposizione dell'articolo 14 septies della legge 29 febbraio 1980, n. 33, la quale, nell'eliminare qualsiasi riferimento al reddito cumulativo dei coniugi, potrebbe avere indirizzato parte delle risorse assistenziali verso fasce di reddito familiare anche assai elevato; potrebbe in tal modo essere stata elusa una prioritaria finalità dell'attività assistenziale che dovrebbe sovvenire gli effettivi bisogni finanziari degli assistiti, il che giustifica il costo sociale addebitato alla collettività. Dalla tabella A si rileva l'incidenza per aree geografiche del numero degli invalidi civili.

Un dato sul quale va richiamata l'attenzione, si trae dall'elevato incremento numerico delle indennità di accompagnamento per invalidi e ciechi civili, che ha registrato una lievitazione del 248 per cento nel quadriennio considerato (dagli 86.981 assistiti ai 303.042 del 1985 (36).

a2/2 - Circa specifici aspetti della gestione finanziaria dell'anno per invalidi civili (capitolo 4288), sordomuti (capitolo 4289) e ciechi civili (capitolo 4290) va ricordato che la legge finanziaria per il 1985 (articolo 10, comma tredicesimo) ha stanziato 2.500 miliardi da destinare a regolazioni debitorie, con

(34) Attualmente, di lire 2.927.000 per gli invalidi parziali e di lire 10.930.525 per gli invalidi totali.

(35) La situazione numerica degli assistiti può essere così riepilogata:

categoria	31.12.85	31.12.84	31.12.83	31.12.82
inv. civili	587.263	501.403	423.616	355.527
sordomuti	15.612	15.656	15.770	15.827
ciechi civili	110.016	107.906	105.749	108.133
	=====	=====	=====	=====
	712.891	624.965	545.135	479.487

(36) Al 31 dicembre 1985 erano in godimento di tale indennità 303.042 persone (di cui 50.931 ciechi civili e 252.111 invalidi civili), rispetto a 240.812 al 31 dicembre 1984, 137.710 al 31 dicembre 1983 ed a 86.981 al 31 dicembre 1982. Dati dell'amministrazione.

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

l'amministrazione delle poste, relative a rimborsi per anticipazioni effettuate negli anni precedenti. Detta somma è stata imputata a capitoli ordinari di bilancio e ne è stata autorizzata l'utilizzazione secondo le finalità di legge (decreti ministeriali del 4 gennaio 1985) nella rispettiva misura di 2.486 miliardi (sul capitolo 4288) e di 14 miliardi (sul capitolo 4289) per rimborsi relativi agli invalidi civili ed ai sordomuti.

I dati cumulativi di gestione dei tre suddetti capitoli mostrano come, a fronte di stanziamenti globali pari a 5.125 miliardi, oltre la metà (2.632 miliardi) è stata destinata a debiti pregressi (37).

Al netto di tali somme le disponibilità inerenti all'esercizio 1985 sono state pari a 2.439 miliardi. Poiché le erogazioni effettive dell'amministrazione postale (4.727 miliardi) hanno superato le residue disponibilità di ben il 90 per cento, l'ammontare dei rimborsi rimasti da regolare (2.421 miliardi) a fine esercizio, aggiunto ad oneri accessori (38) quasi raggiunge (2.450 miliardi) lo stanziamento straordinario autorizzato con la legge finanziaria (39).

(37) Nel 1985 sono stati effettuati i seguenti rimborsi ad anni precedenti (in miliardi di lire, con arrotondamento):

cap.	stanziam. 1985	rimb. anni precedenti	percentuale su stanziamento 1985
4288	4.415	2.618	59%
4289	52	14	27%
4290	658	-	-
	-----	-----	-----
	5.125	2.632	51%

La situazione degli stanziamenti da utilizzare per la spesa del 1985 può essere così evidenziata (in miliardi di lire, con arrotondamento):

cap.	stanz. 1985 (al netto di 2.632 miliar. per esercizi precedenti)	assegni liqui- dati nel 1985 tramite le Poste	somme accre- ditate ai Prefetti con ord. acc.	diffe- renza
4288	1.797	3.990	176	2.369
4289	38	47	-	9
4290	658	690	11	43
	-----	-----	-----	-----
	2.493	4.727	187	2.421

(38) Gli oneri accessori hanno riguardato il compenso alle Poste, la fornitura di stampati, programmi elettronici, e quote associative trattenute sugli assegni.

(39) Per ciò che riguarda, ad esempio, l'esercizio 1985, sulla base di dati forniti dall'amministrazione, si evidenziano i seguenti residui crediti delle poste (in miliardi di lire, con arrotondamento, proporzionalmente di scarsa rilevanza, relative ad oneri accessori):

cap.	somme pagate dalle poste nel 1985	rimborsi alle poste per il 1985	ulteriori credi- ti delle poste per il 1985
4288	3.990	1.600	2.390
4289	47	37	10
4290	690	640	50
	-----	-----	-----
	4.727	2.277	2.450

Quanto si è detto dimostra ancora una volta come gli stanziamenti di bilancio siano in realtà avulsi dal rapporto con gli oneri effettivi, e come il meccanismo attualmente adottato comporti il formarsi di rilevanti passività non evidenziate in bilancio.

b) Piani pluriennali di spesa per particolari interventi.

b/1 - Potenziamento e ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (leggi nn. 417 del 1977, 651 del 1979, 90 del 1982 e 887 del 1984).

b1/1 L'argomento ha formato oggetto di specifico e più approfondito esame nell'appendice alla precedente relazione. Nel 1985 è proseguita l'attuazione del piano di potenziamento e ammodernamento tecnologico delle strutture utilizzate dalle forze di polizia, varato nel 1977 ed entrato a regime nel 1982, che, pur limitatamente a questo settore ha emblematicamente dimostrato l'efficacia, ai fini dell'incremento della capacità di spesa, di un'organica pianificazione degli interventi fondata sul coordinamento interforze.

La somma della quale è stata nel 1985 autorizzata la spesa (100 miliardi) dalla legge finanziaria attinente all'esercizio, è stata distribuita tra le forze di polizia secondo i criteri illustrati nella precedente relazione, cui si rinvia.

Al netto dei 5 miliardi stornati (decreto ministeriale tesoro n. 174826 del 12 ottobre 1985) su altro capitolo dello stato di previsione del ministero, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 90 del 1982 (40), la pianificazione di spesa, coincidente con gli impegni dell'anno, registra percentuali di assegnazione dei fondi diminuite in misura eguale per la polizia di Stato e per l'arma dei carabinieri (dal 40,7 per cento del 1984 al 36,8 per cento del 1985; 35 miliardi circa assegnati a ciascuno dei due corpi di polizia) e più ridotta per il corpo degli agenti di custodia (dal 6,8 per cento al 5,3 per cento; 5 miliardi circa assegnati nel 1985); la detta percentuale è invece sensibilmente aumentata per la guardia di finanza (dal 12,8 per cento del 1984 al 21,5 per cento del 1985; 19,9 miliardi).

A partire dal 1977 l'indice globale della spesa per ciascuna forza di polizia è quindi pari, rispetto ai complessivi 843,6 miliardi utilizzati, al 42,7 per cento per la polizia di Stato, al 41,9 per cento per l'arma dei carabinieri, al 10 per cento per la guardia di finanza e al 5,3 per cento per il corpo degli agenti di custodia. I rispettivi indici erano pari nel 1984 rispettivamente al 43,4 per cento, al 42,6 per cento, all'8,7 per cento ed al 5,4 per cento.

La tipologia degli interventi programmati nell'anno segna ancora sensibili differenziazioni di scelte, anche se va registrata una prevalente destinazione delle disponibilità globali ai settori della motorizzazione, delle telecomunicazioni e dell'informatica nonché delle infrastrutture, che da soli hanno assorbito (tabella B) l'87,4 per cento delle disponibilità (82 miliardi).

Va notata l'incidenza globale dei maggiori oneri derivanti da revisione prezzi pari a 2,5 miliardi nel complesso, che, per la parte di spesa riferita al corpo degli agenti di custodia, ha raggiunto il 15,6 per cento (777 milioni) dell'assegnazione dell'anno. Tale fenomeno va attentamente valutato anche nella prospettiva di forme di contrattazione che consentano di evitare non trascurabili incrementi di spesa in periodi di tempo alquanto ristretti.

b1/2 - Aspetti finanziari

Lo stanziamento dell'anno sul capitolo 2779 ("spese per l'ammodernamento e il potenziamento tecnologico...") è stato, come già detto, integralmente impegnato, ma i pagamenti (5,4 miliardi) registrano un tasso di erogazione pari al 5,7 per cento. Il conto dei residui, però, nonostante le somme provenienti dalla competenza (89,4 miliardi) registra un decremento (-21,7 per cento) rispetto alla consistenza iniziale (203,3 miliardi) e mostra un saldo pari a 159,1 miliardi, costituito per poco meno della metà (43,8 per cento) dai residui relativi ad esercizi pregressi (69,7 miliardi).

A fronte di una massa spendibile pari a 298,2 miliardi, i pagamenti globali sono ammontati a 135,9 miliardi. Quelli sui residui (130 miliardi) denotano l'effettivo andamento delle acquisizioni sulla base degli

(40) La somma è stata destinata a lavori di ristrutturazione e ammodernamento del complesso edilizio in cui è ubicata la scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

stanziamenti autorizzati dalla legge n. 90 del 1982 (440 miliardi), che risulta quindi attuata, sul piano acquisitivo, per circa l'85 per cento delle previsioni, anche se va notato che nel 1985 l'ammontare delle perenzioni (2,6 miliardi) ha superato quello cumulativo del precedente triennio (1,9 miliardi).

b/2 - Provvedimenti straordinari per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi del corpo nazionale dei vigili del fuoco (leggi nn. 336 del 1980 e 197 del 1985)

A valere sulle autorizzazioni globali di spesa, pari a 151 miliardi, da destinare al potenziamento e all'ammodernamento dei servizi del corpo nazionale dei vigili del fuoco, in esecuzione del piano quinquennale 1979-1983, varato con la legge 8 luglio 1980, n. 336, sono stati assunti, fra il 1980 e il 1983 impegni che hanno puntualmente esaurito gli stanziamenti annuali (capitolo 3160).

Sotto tale profilo la capacità di spesa dell'amministrazione può ritenersi soddisfacente. Va però considerato che a fine 1983 rimanevano ancora da effettuare pagamenti per 54,9 miliardi, pari a oltre un terzo dell'intero programma. Nel primo biennio (1980-1981) di effettiva operatività del piano, a fronte di impegni pari a 80,3 miliardi, vi sono stati pagamenti per soli 347 milioni, pari allo 0,4 per cento della spesa effettuata a tutto il 1981. L'entità dei pagamenti nell'esercizio successivo (31 miliardi; 30 miliardi sui residui), del 1983 (62,8 miliardi; 59,4 sui residui) e del 1984 (29,4 miliardi) danno un'immagine più concreta delle effettive acquisizioni, non completate nemmeno nel 1985: le erogazioni sono state pari a 22 miliardi anche se i residui hanno ormai una consistenza modesta (3,7 miliardi).

Le procedure utilizzate per gli acquisti si sono pertanto rivelate idonee ad assicurare la regolarità nell'assunzione degli impegni, ma il complesso delle acquisizioni non sembra avere esaurito le esigenze che sarebbe stato necessario soddisfare con i mezzi finanziari dei quali è stata autorizzata la spesa con la legge n. 336 del 1980. L'entità degli investimenti ha risentito infatti del processo inflazionistico sviluppatosi con intensità proprio nel periodo di esecuzione del piano, sicché vi sono stati notevoli scostamenti tra programmazione ed effettive realizzazioni. Il fatto poi che il programma pluriennale di potenziamento e ammodernamento si sia in parte risolto nel rinnovo dei mezzi già in dotazione al Corpo per consentire la prosecuzione delle normali attività (41) istituzionali, ha non poco contribuito a mutare il significato stesso della programmazione di spesa, rivolta a fini che avrebbero dovuto invece essere perseguiti mediante ordinari stanziamenti di bilancio.

In tale ottica vanno visti ora la potenziale efficacia e il significato stesso della legge n. 197 del 1985, destinata al "rifiinanziamento della legge n. 336 del 1980". Se l'attuazione non sarà supportata dalla finalità del miglioramento funzionale, potrà continuare la rincorsa fra aspirazioni di rinnovamento e necessità ripristinatorie; fra queste ultime continuerebbero necessariamente ad essere operate scelte che solo in parte, e con rapidità presumibilmente inferiore alle previsioni normative, realizzerebbero l'obiettivo di una struttura capace di rispondere adeguatamente alle esigenze di una moderna protezione civile nel comparto dei servizi antincendi. E ciò non va ovviamente dissociato dalla considerazione che l'assetto istituzionale registra la coesistenza, anche sul piano operativo, del ministro della protezione civile; con altri organismi che potranno giungere su posizioni istituzionali adiacenti alla protezione civile (ministero dell'ambiente), potrebbero essere studiate funzionali ed efficaci forme di raccordo operativo.

L'attuazione del piano di spesa delle somme stanziare per il quinquennio 1985-1989 è stata oggetto di studio dell'amministrazione che ha elaborato un programma di interventi articolato per esercizi finanziari e per materie (tabella C) nonché un piano stralcio per il 1985 (tabella D) approvato a fine 1985 (decreto ministeriale del 19 dicembre). In tale piano risultano programmate spese per acquisti di automezzi pari all'80 per cento degli impegni (16 miliardi circa su 20; capitolo 3167).

Resta da vedere, nell'ottica avanti illustrata, se e in quale misura i mezzi da acquisire vanno a sostituire quelli dismessi o da dismettere a breve per naturale deterioramento.

Non è stato effettuato alcun pagamento nel corso dell'esercizio.

(41) Tanto risulta dalla relazione premessa al documento ministeriale che illustra gli indirizzi programmatici di spesa attinenti all'utilizzazione dei fondi stanziati con l'art. 2 della legge n. 197 del 1985.

## 6 - Amministrazione del fondo per il culto

Con il 1° gennaio 1985 è com'è noto iniziato il regime transitorio dell'amministrazione del fondo per il culto previsto dal secondo comma dell'articolo 51 della legge 20 maggio 1985, n. 222 ("Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi"), regime che terminerà il 1° gennaio 1987 con la soppressione del fondo per il culto nonché del fondo di beneficenza e religione nella città di Roma (articolo 54).

Caratteristica prevalente della gestione in tale regime transitorio è rappresentata dal congelamento dell'attività della competente direzione generale per quanto concerne la revisione dei supplementi di congrua sia con riferimento ai beneficiari ("...le somme liquidate nel 1984 continuano ad essere corrisposte in favore dei medesimi titolari...") sia con riferimento agli importi (42) da corrispondere "nel medesimo ammontare..." dovuto nel 1984, suscettibile di modifiche soltanto in conseguenza "delle variazioni dell'indennità integrativa speciale per gli anni 1985 e 1986".

I caratteri essenziali della gestione del 1985 non sono dissimili da quelli registratisi nel precedente esercizio. Vi è stato un incremento contenuto, di pari entità (+ 8 per cento rispetto al 1984) delle previsioni definitive di entrata e di spesa, pari entrambe a 320,5 miliardi. Una lievitazione assai rilevante vi era invece stata nei dati previsionali definitivi di entrata e di spesa nel precedente esercizio (+ 147 per cento; dai 201,7 miliardi del 1983 ai 296,6 del 1984). L'incremento di maggior rilievo, in particolare, si era avuto negli accertamenti di entrata (da 194,8 a 289,3 miliardi nel 1984) inerenti al capitolo 123 ("contributo dello Stato per ...supplementi di congrua ai parroci...") e nelle previsioni di spesa del capitolo 188 ("supplementi di congrua ai parroci...") passata dai 195,1 miliardi del 1983 ai 289,6 del 1984 (+ 48,4 per cento).

Quanto alla gestione nel triennio considerato, gli accertamenti della parte in conto capitale hanno avuto un'incidenza pressoché irrilevante (345 milioni nel 1983, 387 nel 1984 e 104 nel 1985) rispetto agli accertamenti globali (pari a 201,2 miliardi nel 1983 ed a 296,4 e 311,5 rispettivamente nel 1984 e nel 1985). Gli accertamenti relativi al capitolo 123 hanno costituito la posta di maggior rilievo (194,9 miliardi nel 1983; 289,3 e 304,9 miliardi rispettivamente nei due esercizi successivi).

Sul versante della spesa, poi, la parte in conto capitale (3,5 miliardi nel 1983 e 3,3 per ciascuno degli esercizi seguenti) ha assunto, nella stabilità dell'importo in un bilancio che ha invece registrato nel triennio sensibili movimenti incrementali, un'incidenza decrescente pari, all'1,7 per cento nel 1983, all'1,1 per cento ed all'1 per cento rispettivamente nel 1984 e nel 1985.

Gli impegni finali (201,4 miliardi nel 1983; 296,4 nel 1984 e 319,9 miliardi nel 1985) hanno sempre rappresentato quote superiori al 99 per cento degli stanziamenti.

Ogni anno la quasi totalità degli impegni correnti è stata assorbita, come si è già detto, dagli oneri per supplementi di congrua, che nel 1985 sono stati pari a 313,4 miliardi.

Va ora notato che mentre nel 1983 l'ammontare dei nuovi residui è stato pari al 12 per cento degli impegni (25,9 miliardi sui 195,1 impegnati), tale rapporto è sensibilmente mutato nei due successivi esercizi, nei quali si sono registrati residui di nuova formazione pari al 44 per cento ed al 36,5 per cento degli impegni (127,6 miliardi nel 1984 e 114,5 nel 1985).

Dall'analisi dei dati riferiti al capitolo di spesa 188 si evince, sempre con riferimento al triennio, come ad una flessione, sia pure leggera dei pagamenti complessivi (competenza e residui) avutasi tra il 1983 (180,8 miliardi; 10,8 sui residui) e il 1984 (179,8 miliardi; 17,8 sui residui) abbia corrisposto il detto rilevante incremento degli impegni. Nel 1985 i pagamenti complessivi hanno raggiunto l'importo di 223,8 miliardi (24,9 sui residui) pari al 49,8 per cento della massa spendibile (449,3 miliardi).

(42) I detti importi, corrispondenti all'ammontare delle somme "liquidate" nel 1984, e maggiorati ai sensi dell'art. 51 della legge n. 222 del 1985, costituiranno la base di calcolo per la quantificazione delle erogazioni alla conferenza episcopale italiana negli anni 1987, 1988 e 1989, in attesa dell'entrata a regime del nuovo sistema di sostentamento del clero che andrà in vigore dal 1° gennaio 1990 (art. 51, ultimo comma, della legge suddetta).



La massa dei residui ha registrato incrementi pari al 420,7 per cento (da 26,1 a 135,9 miliardi) nel 1984 e al 59,7 per cento (da 135,9 a 217,1 miliardi) nel 1985, sicché nel triennio l'ammontare dei residui sul capitolo ha registrato una lievitazione del 731,8 per cento.

Quanto allo smaltimento dei residui nello stesso periodo, a fronte di erogazioni nel 1983 in misura pari al 91 per cento di quelli iniziali (10,9 miliardi pagati sugli 11,9 al 1° gennaio), lo stesso dato è sceso al 67,9 per cento nel 1984 (17,8 miliardi pagati su 26,2) ed al 18,3 per cento nel 1985 (24,9 miliardi pagati sui 135,9 iniziali).

Dai dati di consuntivo sul capitolo si evince la progressiva diminuzione del grado di utilizzo delle autorizzazioni di cassa. Le somme rimaste non utilizzate sono state pari, nel triennio, rispettivamente a 15,6, a 124,9 ed a 211 miliardi, corrispondenti nel 1983 al 7,9 per cento della cassa (191,6 miliardi), nel 1984 al 41 per cento (304,7 miliardi) e nel 1985 al 48,6 per cento (434 miliardi).

Per la prima volta nel 1985 sono andate in economia somme sul conto dei residui per un importo pari a circa 8,4 miliardi.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A - Par.3

SITUAZIONE AL 1° APRILE 1966

LAZIO DELLA POLIZIA DI STATO

S. E. D. P.

Sanitari della Polizia di Stato	Medico	Medico princp	Medico capo	Dirigen	Dirigen Super.	Dirige. General	TOTALE
ORGANICO	167		83	25	3	1	279
FORZA EFFETTIVA							
a) Sanitari: ruolo professionale		11	23	23	3	1	61
b) Sanitari: ruolo esaurimento			2	2	1		5
c) Sanitari: richiami in servizio temporaneo							1
TOTALE		11	25	26	4	1	67

- 1) ALESSANDRIA - Scuola Allievi agenti R. 1
- 2) ANCONA - Questura R. 1
- 3) BARI - Ispettorato R. 1
- Questura R. 1
- Reparto mobile R. 1
- 4) BOLOGNA - Ispettorato R. 1
- Reparto mobile R. 1
- 5) BIELLA - Scuola Allievi agenti R. 1
- 6) CASALDIARI - Ispettorato R. 1
- Questura R. 1
- 7) CASERTA - Scuola allievi agenti R. 1
- 8) CATANIA - Questura R. 1
- Reparto mobile R. 1
- 9) CENSA - C.A.P.S. R. 1
- 10) FIRENZE - Questura R. 1
- 11) GENOVA - Questura R. 2
- Reparto mobile R. 1
- 12) L'AQUILA - Questura R. 1
- 13) MILANO - Questura R. 2
- Ispettorato R. 2
- Reparto mobile R. 2
- 14) FERRARA - Questura R. 1
- 15) NAPOLI - Questura R. 2
- Ispettorato R. 1
- Reparto mobile R. 1
- 16) NETTUNO - Scuola Ispettori R. 1
- 17) PADOVA - Reparto mobile R. 1
- 18) PALERMO - Questura R. 1
- Ispettorato R. 1
- Reparto mobile R. 1
- 19) PIACENZA - Scuola Allievi agenti R. 1
- 20) REGGIO CALABRIA - Questura R. 1
- 21) TORINO - Ispettorato - Questura R. 1
- Reparto mobile R. 1
- 22) TRIESTE - Questura R. 3
- Scuola Allievi Agenti R. 1
- 23) VENEZIA - Questura R. 1
- 24) VICENZA - Scuola Allievi agenti R. 1
- 25) VICO VALENTIA - Reparto addestramento agenti R. 1
- 26) ROMA - MINISTERO INTERNO:
  - Direzione Centrale Personale R. 1
  - Direz. Centr. Polizia Criminale R. 1
  - Servizio Sanitario R. 6
  - Reparto autonomo R. 1
  - Ufficio Centrale Ispettivo R. 1
  - Ambulatorio "Viminale" R. 1
  - Questura R. 7
  - Reparto mobile R. 1
  - Ispettorato R. 2
  - Istituto superiore Polizia R. 1
  - Scuola Tecnica R. 2

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

## TABELLA A - Par.5

Percentuali, rispetto alla popolazione residente nelle varie Province, degli invalidi civili titolari di pensione (media nazionale: 1,04%)

Cuneo	2,61%	Trento	1,02%
Cremona	2,50%	Pistoia	1,02%
Massa C.	2,35%	Isernia	1,02%
Pes	2,23%	Fovigo	1,07%
Castellaneta	1,98%	Taranto	1,07%
Ugento	1,95%	Ferrara	1,06%
Terni	1,93%	Arezzo	1,06%
Lucca	1,92%	Firenze	1,05%
Teramo	1,85%	Benevento	1,06%
Forlì	1,84%	Vicenza	1,05%
Imperia	1,83%	Viterbo	1,05%
Cristiano	1,83%	Campobasso	1,05%
Catania	1,86%	Cagliari	1,05%
Spadino	1,85%	Mezzina	1,04%
Lecco	1,85%	Treviso	1,03%
Annunz. P.	1,64%	Pordenone	1,01%
Catanzaro	1,64%	Ancona	1,01%
Trapani	1,63%	Pesaro Urb.	1,01%
Salerno	1,60%	Udine	0,97%
Perugia	1,57%	La Spezia	0,93%
Grosseto	1,53%	Brindisi	0,92%
Chieti	1,48%	Asti	0,91%
Livorno	1,44%	Alessandria	0,89%
Frosinone	1,44%	Genova	0,88%
Foggia	1,40%	Bari	0,86%
Matera	1,39%	Brescia	0,85%
Reggio	1,39%	Cuneo	0,83%
Avola	1,32%	Mantova	0,83%
Gravina	1,32%	Peggio Em.	0,83%
Nuoro	1,29%	Bergamo	0,81%
L'Aquila	1,26%	Modena	0,78%
Caserta	1,26%	Novara	0,74%
Macerata	1,24%	Forlì	0,74%
Palermo	1,23%	Venezia	0,72%
Cremona	1,22%	Trieste	0,69%
Parma	1,21%	Piacenza	0,69%
Belluno	1,20%	Ravenna	0,69%
Salerno	1,15%	Peggio Cal.	0,68%
Pisa	1,14%	Verona	0,67%
Catania	1,14%	Verona	0,67%
Padova	1,13%	Roma	0,67%
Cosenza	1,12%	Vercelli	0,64%
Salerno	1,10%	Bologna	0,53%
Reggio	1,10%	Como	0,52%
Avellino	1,10%	Milano	0,52%
Reggio	1,10%	Torino	0,51%
Reggio	1,05%		
Reggio	1,05%		

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA B - Par.3 - Carriere dirigenziali

Situazione al 31 dicembre 1952

CARRIERA	Situazione comuni	Situazione in servizio				Situazione comuni
		comuni	in servizio comuni	in servizio comuni	in servizio comuni	
<b>CARRIERA</b>						
<b>CARRIERA DIRIGENTIA AMMINISTRATIVA</b>						
-Dopo dalla Polizia e Prefetti 1° ed.	49	40	-	14	109	43
-Prefetto	88	89	-	56	703	152
-Vicesprefetto	218(1)	146	10(5)	-	8	116
-Vicesprefetto Ispettore	234(1)	108	38(6)	-	22	223
-Vicesprefetto P.e.	(101)(2)	-	9(7)	2	-	61
-Vicesprefetto Ispettore P.e.	(101)(2)	-	2(7)	-	-	2
<b>TOTALE CARRIERA</b>	599 (4)	451	53	50	222	11

**NOTE:**  
 (1) - Modificato con legge 10.7.1949, n.465 -  
 (2) - Modificato con legge provvisoria al sensi dell'art.65 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati  
 (3) - A disposizione -  
 (4) - In servizio in comuni e in servizio in comuni occupati -  
 (5) - Di cui 20 in comuni e 100 in comuni occupati -  
 (6) - Di cui 15 al sensi dell'art.26 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati  
 (7) - Al sensi dell'art.1 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati

Situazione al 31 dicembre 1954

CARRIERA	Situazione comuni	Situazione in servizio				Situazione comuni
		comuni	in servizio comuni	in servizio comuni	in servizio comuni	
<b>CARRIERA</b>						
<b>CARRIERA DIRIGENTIA AMMINISTRATIVA</b>						
-Dopo dalla Polizia e Prefetti 1° ed.	49	49	-	14	109	64
-Prefetto	88	88	-	59	802	181
-Vicesprefetto	188	143	4(0)	-	43	210
-Vicesprefetto Ispettore	195	136	43(9)	1	29	207
-Vicesprefetto P.e.	(101)(2)	-	54	-	-	54
-Vicesprefetto Ispettore P.e.	(101)(2)	-	2(7)	-	-	2
<b>TOTALE CARRIERA</b>	593 (3)	468	47(6)	107	9	716

**NOTE:**  
 (1) - Modificato con legge provvisoria al sensi dell'art.65 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati  
 (2) - A disposizione -  
 (3) - In servizio in comuni e in servizio in comuni occupati -  
 (4) - Di cui 15 al sensi dell'art.26 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati  
 (5) - Di cui 10 al sensi dell'art.1 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati

Situazione al 31 dicembre 1964

CARRIERA	Situazione comuni	Situazione in servizio				Situazione comuni
		comuni	in servizio comuni	in servizio comuni	in servizio comuni	
<b>CARRIERA</b>						
<b>CARRIERA DIRIGENTIA AMMINISTRATIVA</b>						
Dirigente Generale	2	2	-	1	-	3
Dirigente Superiore	44	38	-	2	-	40
Primo Dirigente	135	131	-	14	-	145
Ispettore Generale P.e.	(27)(1)	-	4	-	-	4
Direttore di Divisione P.e.	(26)(1)	-	-	-	-	-
<b>TOTALE CARRIERA</b>	181 (2)	171	-	5	16	192

**NOTE:**  
 (1) - Modificato con legge provvisoria al sensi dell'art.65 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati  
 (2) - Modificato con legge provvisoria al sensi dell'art.65 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati  
 (3) - In servizio in comuni e in servizio in comuni occupati -  
 (4) - Di cui 15 al sensi dell'art.26 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati

Situazione al 31 dicembre 1969

CARRIERA	Situazione comuni	Situazione in servizio				Situazione comuni
		comuni	in servizio comuni	in servizio comuni	in servizio comuni	
<b>CARRIERA</b>						
<b>CARRIERA DIRIGENTIA AMMINISTRATIVA</b>						
Dirigente Generale	4 (1)	4	-	2	-	6
Dirigente Superiore	44	39	-	3	-	38
Primo Dirigente	164 (1)	164	-	11	-	135
Ispettore Generale P.e.	(27)(2)	-	3	-	-	3
Direttore di Divisione P.e.	(26)(2)	-	-	-	-	-
<b>TOTALE CARRIERA</b>	218 (3)	197	-	3	16	176

**NOTE:**  
 (1) - Modificato con legge 10.7.1959, n.443 -  
 (2) - Modificato con legge provvisoria al sensi dell'art.65 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati  
 (3) - In servizio in comuni e in servizio in comuni occupati -  
 (4) - Di cui 15 al sensi dell'art.26 del d. l. n. 2.6.6.1972, n.748 - 14 posti occupati

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA B - Par. 5

OPERE, INFRASTRUTTURE E AZZII TECNICO-LOGISTICI	PUBBLICA SICUREZZA		CARABINIERI		GUARDIA DI FINANZA		AGENTI DI CUSTODIA		T O T A L E	
	Quantità	Importo	Quantità	Importo	Quantità	Importo	Quantità	Importo	Quantità	Importo
- R I E P I L O G O:										
1. Settore "Motorizzazione".....		8.160.000.000		10.867.357.890		11.556.782.035		2.809.438.200		33.393.578.125
2. Settore "Armi e munizioni".....		1.799.914.640		3.110.208.215		"		"		4.910.122.855
3. Settore "Equipaggiamento".....		2.194.349.820		687.655.980		"		"		2.882.005.800
4. Settore "Polizia Criminale".....		246.194.190		1.532.435.770		299.417.805		"		2.078.047.785
5. Settore "Polizia Stradale" ....		507.704.440		"		"		"		507.704.440
6. Settore "Telecomunicazioni e Informatica" .....		9.898.905.600		7.984.301.430		3.937.223.800		35.460.180		21.855.691.010
7. Settore "Infrastrutture" .....		11.756.661.720		9.567.472.805		4.118.931.245		1.374.807.650		26.817.873.420
8. "Maggiori oneri" .....		424.059.005		1.249.223.770		87.285.780		777.747.215		2.536.315.770
Totale . . .		34.987.789.415		35.008.655.860		19.999.640.665		4.997.453.245		94.993.539.185

(r B-4)

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA C - Par.3

Situazione al 31 dicembre 1964

CARRIERA	DATI AGE ORGANICA	NUMERO DIPENDENTI					TOTALE
		II ORGANICO	II SOB- OR- NARI	II ECC- DENZA	II FONDI RIVALU	II ALTRA POSIZI- ONE	
<b>RIPIELOGO</b>							
-Carriera Direttiva Amministrativa	1.020	633	-	-	27	-	660
-Carriera Direttiva di Ragioneria	676	300	-	-	15	-	315
-Carriera di Conc.di Rag.ad esamr.	-	1	-	-	2	-	3
-Qualifica funzionale 8°	271	73	-	-	-	-	73
- " " 7°	1.372	466	-	-	22	-	488
- " " 6°	4.053	1.516	-	-	7	-	1.523
- " " 5°	1.614	909	-	681	77	88	1.755
- " " 4°	7.250	2.796	-	-	13	137	2.946
- " " 3°	2.418	1.013	7	-	30	244	1.294
- " " 2°	2.400	959	-	-	-	10	969
-Personale ex G.M.A.	-	257	-	-	-	-	257
-Personale Ruolo Speciale	22	22	-	-	-	-	22
<b>T O T A L E</b>	<b>21.096</b>	<b>8.945</b>	<b>7</b>	<b>681</b>	<b>193</b>	<b>479</b>	<b>10.305</b>

Situazione al 31 dicembre 1965

QUALIFICA FUNZIONALE	DATI AGE ORGANICA	NUMERO DIPENDENTI					TOTALE
		II ORGANICO	II SOB- OR- NARI	II ECC- DENZA	II FONDI RIVALU	II ALTRA POSIZI- ONE	
<b>RIPIELOGO</b>							
- Carriera Direttiva Amministrativa	1.320	769	37	-	27	-	833
- Carriera Direttiva di Ragioneria	848	269	-	-	14	-	303
- Qualifica funzionale 8°	271	244	-	36	1	-	281
- " " 7°	1.846	243	-	-	13	-	256
- " " 6°	4.981	3.004	-	-	26	-	3.030
- " " 5°	1.948	1.175	-	321	53	77	1.626
- " " 4°	8.412	5.519	-	-	20	127	5.666
- " " 3°	3.237	1.251	-	6	38	230	1.525
- " " 2°	2.990	966	-	-	-	10	976
- Personale ex G.M.A.	-	207	-	-	-	-	207
- Personale Ruolo Speciale	21	20	-	-	1	-	21
<b>T O T A L E</b>	<b>25.874</b>	<b>13.687</b>	<b>37</b>	<b>363</b>	<b>193</b>	<b>444</b>	<b>14.724</b>

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

## TABELLA C - Par.5

RIPARTIZIONE DELLO STANZIAMENTO DI 220 MILIARDI DI LIRE NEL QUINQUENNIO 1985  
1989 E PER MATERIE

a Ripartizione negli anni

a1	Anno	1985	Lire	20 Miliardi
	"	1986	"	55 "
	"	1987	"	55 "
	"	1988	"	45 "
	"	1989	"	45 "

---

Totale                    220 Miliardi

b Ripartizione per materie

b1	Macchinario	Lire	115,5 Miliardi
b2	Aeroporti e Porti	"	43 "
b3	Servizi Speciali	"	9 "
b4	Impianti	"	33 "
b5	Servizio Ginnico	"	1,5 "
b6	Formazione Professionale	"	10 "
b7	Vestiaro ed equipaggia- mento	"	8 "

---

Totale                    220 Miliardi

NOTA: Le ripartizioni dei macchinari o delle attrezzature indicate, per materia, nei quadri successivi è basata su costi stimati tenendo conto anche del fattore inflattivo, preventivato in corrispondenza all'anno 1987, a metà del quinquennio di attuazione del programma di rifinanziamento.

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

## TABELLA D - Par.5

al STRALCIO 1985 DEL PIANO DI RIFINANZIAMENTO  
PROGRAMMA ACQUISTI \*

1 - Quota per partecipazione alla "rete di commutazione a pacchetto".....	£.	427.972.000
2 - N° 400 Apparatì radio veicolari.....	£.	929.398.625
3 - N° 10 Serie attrezzature ginniche.....	£.	141.792.340
4 - N° 260 Autofurgoni Diesel di piccola cilindrata...	£.	3.001.914.810
5 - N° 270 Autovetture servizi Comando.....	£.	3.281.334.710
6 - N° 100 Autovetture intervento.....	£.	1.596.972.800
7 - N°7 Autovetture servizio Ispettorato.....	£.	156.531.515
8 - Attrezzature ausiliare per Elicottero AB 412.....	£.	180.762.000
9 - N° 22 Unità audiovisive per sedi regionali N° 16 Unità audiovisive per Comandi Provinciali...	£.	337.750.090
10- N° 1 Impianto televisivo a circuito chiuso per Scuola AVVA.....	£.	97.753.705
11- Banco di regia per impianto TV per Scuola AVVA....	£.	47.338.700
12- N° 1 Impianto per prove antincendi su serbatoio prodotti petroliferi.....	£.	104.858.000
13- Galleria di addestramento.....	£.	395.465.455
14- Infrastruttura ed impianti galleria addestramento.	£.	682.890.000
15- N° 33 Autopompe-serbatoio.....	£.	4.904.985.250
16- N° 26 Autobotti-pompa.....	£.	3.712.280.000
	£.	<u>20.000.000.000</u>

NOVA

\*

In relazione alla data di approvazione della legge n°197/85 e alla effettiva disponibilità nel bilancio delle relative risorse finanziarie per l'anno 1985, <sup>L'AMM. SIRTELLI HA RITENUTO</sup> è stato necessario <sup>DEVI</sup> provvedere all'espletamento di tutte le procedure di acquisto in tempi <sup>DEVI</sup> certi al fine di impegnare la somma relativa al 1985.

Per tale ragione il piano di rifinanziamento prevede, per l'anno 1985, l'acquisto di attrezzature e di mezzi facilmente reperibili sul mercato e per i quali non era <sup>RICHIEDENDO</sup> necessaria una preventiva sperimentazione.



## Capitolo XIV

## MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

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

## a) Considerazioni generali

Per un corretto approccio con l'attuale realtà strutturale e operativa del ministero dei lavori pubblici occorre prendere le mosse dai temi generali dell'assetto del territorio (disciplina urbanistica, regime dei suoli) e degli investimenti pubblici nelle grandi infrastrutture e nell'edilizia (piano generale dei trasporti, piano decennale per l'edilizia residenziale), che nella presente congiuntura economica - caratterizzata da un progressivo raffreddamento dell'inflazione e dalla sensibile diminuzione del deficit energetico - sono oggetto di particolare attenzione in sede politica e parlamentare.

Da recenti stime ufficiali (1) è emerso, infatti, che rispetto ad un incremento reale del prodotto interno lordo (PIL) pari al 2,3 per cento nel 1985 si è registrata una flessione dell'1,5 per cento - che conferma l'andamento negativo dell'ultimo triennio - negli investimenti in termini reali nel settore delle costruzioni e opere pubbliche, con particolare riferimento ai comparti dell'edilizia abitativa e scolastica, delle opere igienico-sanitarie e degli interventi in dipendenza di calamità naturali.

Tale dato - di per sè non incoraggiante - appare contraddittorio, se posto in relazione con l'affermarsi della tendenza ad un vasto rilancio della politica nazionale delle grandi opere pubbliche, che ripropone in termini di urgenza problemi di carattere strutturale e organizzativo, ivi compreso un approfondito riesame del rapporto centro-periferia (Stato-Regioni). Manca, infatti, un disegno generale per l'assetto del territorio e tale carenza appare tanto più grave di fronte al moltiplicarsi dei centri d'imputazione degli interessi pubblici (ministero dei beni culturali, servizio della protezione civile, ministero per l'ambiente), dal quale deriva un intreccio e talora una sovrapposizione di competenze che appesantiscono e ritardano l'azione amministrativa.

In tale contesto si inserisce la profonda crisi dell'urbanistica - di cui il condono edilizio rappresenta l'effetto patologico più recente -, dovuta alla mancata attuazione, in varie sedi, degli strumenti programmatici pur previsti e al perdurante vuoto legislativo, determinatosi in seguito alle sentenze del 1980 e del 1983 della Corte costituzionale in materia di espropriazioni (2).

Poco soddisfacente risulta, altresì, lo stato di attuazione dei programmi di edilizia sovvenzionata previsti dalla legge n. 457 del 1978 e successive modificazioni, la quale stenta a raggiungere i propri obiettivi: se ne trova esplicita conferma nella deliberazione in data 2 maggio 1985(3), con la quale il CIPE ha ridimensionato il programma originariamente approvato per il quadriennio 1982-1985, nel riflesso che i tempi preventivati per la localizzazione, progettazione, appalto e realizzazione delle opere "sono risultati, nella fase di prima sperimentazione, inattuabili".

(1) Vedi "Relazione generale sulla situazione economica del Paese" per il 1985 - Vol.I, pag.8 e seguenti.

(2) Risolvendo alcuni conflitti di attribuzioni in tema di approvazione di strumenti urbanistici comunali, la Corte costituzionale ha affermato (sentenza n.288 del 12/15 novembre 1985) che le attribuzioni, costituzionalmente previste, delle regioni non escludono nelle singole materie la presenza di alcuni poteri statali; in particolare, le Regioni e le Province autonome non possono approvare gli strumenti urbanistici "senza che, nelle parti in cui essi prevedono il mutamento di destinazione degli immobili pubblici appartenenti allo Stato, sia preventivamente intervenuta una intesa con i competenti organi centrali.

(3) Pubblicata sulla gazzetta ufficiale n.148 del 25 giugno 1985.

Peraltro, nel 1985 sono stati varati nel settore delle opere pubbliche programmi di considerevole ampiezza (4) che dovrebbero rilanciare gli investimenti diretti delle Amministrazioni statali, e del Ministero dei lavori pubblici in particolare, la cui attività nel recente passato ha risentito - tra l'altro - della frammentazione delle leggi di spesa e della discontinuità dei finanziamenti.

In tale prospettiva appare ormai indispensabile una riconsiderazione generale del sistema organizzativo dei lavori pubblici e della collocazione del livello decisionale su base nazionale, per affrontare i problemi dominanti della gestione del territorio e della realizzazione delle grandi reti infrastrutturali.

Un segnale evolutivo in tal senso può forse rinvenirsi nella riduzione del termine (dal 31 dicembre al 30 settembre 1986) operata dal Parlamento in sede di conversione del decreto-legge 30 dicembre 1985 n. 791 (5), con il quale - tra l'altro - si prorogavano ancora per un anno le disposizioni straordinarie per la semplificazione delle procedure in materia di lavori pubblici, di cui al titolo III del decreto-legge n. 124 del 1965 convertito nella legge 13 maggio 1965, n. 431 e successive modificazioni (6).

Questo dato, posto in relazione con altri fatti significativi recentemente verificatisi - quali, ad esempio, l'aumento dei finanziamenti del Fondo investimenti e occupazione (FIO) per i progetti riguardanti i lavori pubblici, l'approvazione (dopo un lungo "iter" parlamentare) della legge 26 marzo 1986 n. 86 di riorganizzazione dell'ANAS -, induce a ritenere che si voglia abbandonare il metodo della reiterazione dell'emergenza, per imboccare finalmente la strada del riassetto normativo del comparto dei lavori pubblici.

#### b) Aspetti finanziari della gestione

Lo stato di previsione della spesa del ministero dei lavori pubblici si caratterizza per il considerevole numero di capitoli (362), i quali peraltro riguardano - specialmente nel settore delle spese in conto capitale - attività in larga parte residuali che più non riflettono i compiti operativi dell'amministrazione, nè trovano riscontro nelle sue attuali strutture.

Significativo in proposito appare il rilievo che nel 1985 ben 57 capitoli sono stati soppressi "per insussistenza di residui", mentre circa un centinaio (97) - vale a dire, quasi un terzo del totale - sono privi di stanziamenti di competenza e risultano iscritti in bilancio per la sola gestione dei residui.

In realtà, tralasciando le spese di funzionamento, i capitoli principalmente interessati dalla gestione diretta del ministero e dei suoi organi decentrati (categoria X-beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) sono non più di una trentina e altrettanti sono i capitoli della categoria XII-trasferimenti, a carico dei quali risulta erogata la maggior parte dei contributi ad enti, associazioni, istituti pubblici e privati per la realizzazione di opere pubbliche.

Le previsioni iniziali di spesa per il 1985 erano pari a 3.449,5 miliardi di cui 222,9 per la parte corrente e 3.226,6 per la parte in conto capitale, con una riduzione di 83,6 miliardi rispetto al bilancio assestato per il 1984.

Alla fine dell'esercizio, per effetto di variazioni apportate con leggi o con provvedimenti amministrativi, lo stanziamento definitivo di competenza è risultato di 5.484,4 miliardi, con un incremento del 55,2 per cento rispetto alle previsioni assestate dell'anno precedente. Le variazioni in aumento si riferiscono per il 99 per cento (oltre 2.000 miliardi) alle spese in conto capitale e - come già accennato nelle considerazioni generali del presente capitolo - sono da porre in relazione con l'entrata in vigore di alcune leggi per l'attuazione di

(4) Vanno menzionati, tra gli altri, i seguenti interventi: a) le opere di regolazione del bacino dell'Isonzo (30 miliardi), il completamento di opere igienico-sanitarie (20 miliardi) ed un programma aggiuntivo di edilizia penitenziaria (spesa complessiva 530 miliardi, di cui 80 nel 1985), previsti dalla legge n. 887 del 1984 - legge finanziaria per il 1985; b) il programma quinquennale per la costruzione di nuove sedi di servizio per l'Arma dei carabinieri approvato con la legge n. 16 del 1985; c) i programmi triennali previsti dalla legge n. 99 del 1985, con una spesa di 650 miliardi per opere idrauliche, 600 per edilizia demaniale e 500 per opere di edilizia penitenziaria.

(5) Il citato decreto-legge, concernente provvedimenti urgenti in materia di opere e servizi pubblici, nonchè di calamità naturali, è stato convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1986, n. 46.

(6) Vale ricordare che la normativa in questione - predisposta per fronteggiare esigenze del tutto contingenti e allo scopo di favorire la ripresa dell'economia nazionale - è stata ripetutamente prorogata, da ultimo con cadenza annuale dalla legge 28 dicembre 1982, n. 945, dal d.l. 29 dicembre 1983, n. 74 (convertito nella legge n. 18 del 1984) e dal d.l. 22 dicembre 1984, n. 901 (convertito nella legge n. 42 del 1985).

programmi pluriennali di intervento nei settori delle opere idrauliche, dell'edilizia demaniale, delle opere per la salvaguardia di Venezia.

Peraltro, alla maggiore disponibilità di risorse non ha fatto riscontro il miglioramento della capacità di spesa dell'amministrazione: i pagamenti sulla competenza 1985 hanno infatti raggiunto, per le spese in conto capitale, i 1.692,6 miliardi di lire, segnando, in percentuale, un valore (32,3 per cento) inferiore a quello registrato nel 1984 (33,2 per cento).

L'andamento complessivo della gestione appare peggiorato, poiché - invertendo la tendenza manifestatasi negli ultimi anni - anche l'indice percentuale di smaltimento dei residui del titolo II è sceso dal 35,4 per cento del 1984 (34,6 per cento nel 1983) al 31,4 per cento nel 1985: si è quindi registrato un aumento del 26,6 per cento dei residui al 31 dicembre 1985, che ammontano in valore assoluto a 7.419,2 miliardi di lire per la sola spesa in conto capitale.

Il totale dei pagamenti del titolo I e del titolo II ammonta a 3.731,6 miliardi di lire, pari al 60,2 per cento dell'autorizzazione complessiva di cassa (6.202,2 miliardi di lire); le erogazioni di parte corrente, pari a 195,5 miliardi, hanno raggiunto il 68,4 per cento, mentre quelle in conto capitale (3.536,1 miliardi) hanno sfiorato il 59,8 per cento delle rispettive previsioni.

L'ammontare complessivo dei residui passivi è risultato di 7.564,6 miliardi di lire, di cui 3.651,6 di nuova formazione, con un incremento di 1.571,7 miliardi rispetto all'importo dei residui esistenti all'inizio dell'anno (5.992,9 miliardi).

Analizzando i dati di consuntivo in termini settoriali, si osserva che le erogazioni sulla competenza raggiungono valori soddisfacenti nei comparti della viabilità con una percentuale di pagamenti pari al 98 per cento dello stanziamento), dell'edilizia scolastica (85,5 per cento) e dell'edilizia abitativa (78,9 per cento); possono considerarsi sufficienti in materia di opere igieniche (64 per cento) e di edilizia per il culto (47,3 per cento); sono, invece, attestate su percentuali modeste per quanto concerne le opere marittime (12 per cento) e gli interventi in dipendenza di calamità naturali (11,9 per cento); scendono progressivamente a livelli molto bassi nei settori delle opere idrauliche (6,2 per cento), dell'edilizia monumentale (3,9 per cento) e dell'edilizia demaniale e penitenziaria (3,5 per cento).

Se, infine, si esaminano le risultanze della gestione in termini di cassa con riferimento alle principali categorie di spesa, si vedrà che per le opere a carico diretto dell'amministrazione (categoria X) i pagamenti complessivi (1.328,4 miliardi) effettuati nel corso dell'esercizio non superano il 41,8 per cento della somma autorizzata (93.176,8 miliardi di lire): per la migliore comprensione di tale dato va precisato, peraltro, che l'85,2 per cento dei pagamenti è stato effettuato sui residui, mentre lo stanziamento di competenza (3.240 miliardi) risulta conservato per 3.043,3 miliardi (pari al 94 per cento circa) tra le somme rimaste da pagare al 31 dicembre 1985.

Opposta è la situazione per quanto concerne la categoria XII - trasferimenti, nella quale il 67,7 per cento dei pagamenti (che ammontano in totale a 2.207,2 miliardi) è stato disposto sulla competenza; ciò ha determinato, tra l'altro, una diminuzione dei residui in tale comparto, che sono passati da 1.847,1 a 1.570,9 miliardi (-276,2).

## 2 - Gestioni fuori bilancio

Nell'ambito del ministero dei lavori pubblici sono tuttora operanti due gestioni fuori bilancio, la prima delle quali concerne le spese per il funzionamento della Commissione ministeriale per i ricorsi in materia di revisione dei prezzi contrattuali ed è disciplinata dal decreto luogotenenziale del Capo provvisorio dello Stato n.1501 del 1947, modificato con la legge 9 maggio 1950, n. 329.

La commissione - composta da un presidente, quindici membri e un segretario - ha il compito di rendere il parere sui ricorsi avanzati dalle imprese appaltatrici contro le determinazioni adottate dalle amministrazioni e aziende autonome dello Stato in ordine alla revisione dei prezzi negli appalti di opere pubbliche.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Ann	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PARLAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PARLAMENTI (COMP+RES)		AL 31 DICEMBRE		STAMZ AL 31 DIC					
	Importo	Indice (1)	%	Indice (2)	Importo	Indice (1)	%	Indice (2)	Importo	Indice (1)	%	Indice (2)	Importo	Indice (1)	%	Indice (2)				
1976	70	100	-	76	100	-	0	-	76	100	-	42	100	-	0	100				
1977	81	114	14,5+	88	113	12,7+	0	-	88	113	12,8+	47	110	9,7+	0	-				
1978	87	123	7,8+	88	113	0,3+	0	-	85	113	0,2+	54	127	15,7+	0	-				
1979	116	166	34,4+	139	179	50,2+	0	-	133	177	56,5+	91	214	80,8+	0	-				
1980	120	171	3,3+	149	191	6,9+	0	-	145	192	8,8+	100	235	9,8+	0	-				
1981	141	201	17,4+	161	233	21,8+	173	100	177	236	22,5+	129	298	47,1+	0	-				
1982	170	241	20,1+	212	175	43,3+	174	101	209	278	17,8+	216	347	53,2+	0	-				
1983	195	277	14,9+	232	299	6,6+	195	181	229	304	9,6+	202	324	6,7+	0	-				
1984	201	285	2,9+	271	349	16,8+	224	185	268	365	16,8+	245	393	21,4+	0	-				
1985	223	317	11,1+	243	313	10,3+	248	205	223	296	16,8-	195	314	20,1-	0	-				

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	762	100	-	1.361	100	-	0	-	1.361	100	-	3.750	100	-	1.139	100
1977	1122	143	43,5+	1.449	106	6,5+	0	-	1.448	106	8,4+	3.674	98	2,3-	864	76
1978	1.189	152	5,9+	1.804	133	24,5+	0	-	1.802	132	24,5+	3.920	104	6,7+	1.387	122
1979	1.794	222	46,8+	2.043	150	13,3+	0	-	2.042	150	13,3+	4.137	110	5,5+	1.542	135
1980	1.204	154	30,6-	1.700	125	16,8-	1.692	100	1.691	124	17,2-	3.853	103	6,9-	1.369	120
1981	2.716	347	126,5+	3.064	225	80,2+	2.689	158	3.062	225	81,0+	4.563	121	18,4+	2.051	180
1982	2.890	344	0,9-	2.747	202	10,4-	2.617	166	2.744	202	16,4-	4.632	123	1,5+	1.500	132
1983	3.342	427	24,2+	3.682	263	30,4+	3.520	208	3.577	263	30,4+	5.091	135	9,9+	1.662	146
1984	3.281	417	2,4-	3.704	278	5,6+	3.631	226	3.700	276	5,7+	5.531	147	8,8+	1.800	163
1985	3.165	485	2,9-	5.241	365	38,5+	4.849	287	5.238	385	36,6+	7.419	197	34,1+	3.795	333

(1) INDICE PROG DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE



## TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

	Stanziamto di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1980	1.848.650	41,58	12,04	10,97	12,83	6,54	5,72	1.657.598	89,67	14.549	0,79	176.504	9,55
1981	3.245.045	35,25	35,25	16,24	15,46	11,29	6,34	2.744.469	84,57	420.832	12,97	79.744	2,46
1982	2.964.740		41,60	41,60	17,41	15,06	8,26	2.440.871	82,33	459.325	15,49	64.544	2,18
1983	3.814.213				40,16	24,00	13,68	2.968.823	77,84	801.711	21,02	43.679	1,15
1984	4.055.284					35,22	20,82	2.272.353	56,03	1.774.124	43,75	8.806	0,22
1985	5.484.427						32,98	1.808.789	32,98	3.671.253	66,94	4.385	0,08
<b>TITOLO 1</b>													
1980	148.545	54,15	26,71	7,54	1,71	0,08	0,00	133.996	90,21	19	0,01	14.529	9,78
1981	180.939	47,85	47,85	35,15	6,33	1,05	0,05	163.601	90,42	202	0,11	17.136	9,47
1982	218.007			62,84	22,36	5,01	0,54	197.856	90,76	450	0,21	19.701	9,04
1983	232.320				59,76	26,28	6,23	214.343	92,26	9.810	4,22	8.167	3,52
1984	271.418					62,89	23,43	234.288	86,32	32.689	12,04	4.442	1,64
1985	243.482						47,71	116.170	47,71	125.479	51,54	1.834	0,75
<b>TITOLO 2</b>													
1980	1.700.106	40,48	10,76	11,26	13,80	7,10	6,22	1.523.601	89,62	14.529	0,85	161.975	9,53
1981	3.064.106		34,50	15,12	15,99	11,89	6,71	2.580.868	84,23	420.630	13,73	62.608	2,04
1982	2.746.734			39,91	17,02	15,85	8,88	2.243.015	81,66	458.875	16,71	44.843	1,63
1983	3.581.893				38,88	23,85	14,17	2.754.480	76,90	791.901	22,11	35.512	0,99
1984	3.783.866					33,23	20,63	2.038.066	53,86	1.741.436	46,02	4.364	0,12
1985	5.240.945						32,30	1.892.619	32,30	3.545.774	67,66	2.551	0,05

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

Nel corso del 1984 - anno cui si riferisce l'ultimo rendiconto pervenuto alla Corte e dichiarato regolare - risultano presentati n. 63 ricorsi, contro gli 89 dell'esercizio precedente.

Le risultanze della gestione sono riportate nell'allegata tabella A, dalla quale si rileva - tra l'altro - una giacenza di cassa al 31 dicembre 1984 di oltre 76 milioni, che appare sproporzionata rispetto all'ammontare delle entrate (lire 7.271.451): al riguardo l'amministrazione ha precisato che tale anomalia è dovuta al mancato, tempestivo rimborso dei depositi effettuati da ditte ricorrenti, risultate vittoriose nelle controversie con le amministrazioni appaltanti.

Nella tabella B sono esposti i dati contabili dell'altra gestione fuori bilancio, riguardante i sovracani versati dai concessionari di grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico a beneficio dei Comuni compresi nel perimetro del bacino imbrifero montano, entro il quale ricadono le opere di presa.

La gestione, disciplinata dalla legge 27 dicembre 1953 n. 959 e dalla legge 22 dicembre 1980, n. 925, concerne i bacini imbriferi montani per i quali le Prefetture territorialmente competenti non abbiano potuto costituire, su base provinciale, i Consorzi dei Comuni interessati.

Il sovracano annuo - la cui misura per il biennio 1984/85 è stata determinata in lire 8.031 per ogni Kw di potenza nominale - viene versato dai concessionari degli impianti idroelettrici su un conto corrente fruttifero presso la Banca d'Italia, intestato al ministero dei lavori pubblici che provvede a ripartire i fondi introitati per ciascun bacino tra i Comuni interessati, sulla base di accordi intervenuti, oppure d'ufficio, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Secondo notizie fornite dall'amministrazione, la somma di 2,3 miliardi di lire giacente al 31 dicembre 1984 è costituita da sovracani dei quali non è stato possibile disporre il pagamento, in quanto i Comuni beneficiari non avevano ancora definito la revisione delle percentuali di ripartizione.

Il rendiconto relativo all'esercizio 1984, pervenuto il 15 febbraio 1986, è stato dichiarato regolare dalla Corte.

### 3. - Organizzazione dei servizi e personale

L'attuale assetto organizzativo rappresenta un pesante "handicap" per l'amministrazione dei lavori pubblici, che a livello centrale, ma ancor più a livello periferico, mostra gli scompensi e le lacune determinatesi nel proprio ambito in dipendenza del massiccio trasferimento di competenze, di uffici e di personale alle regioni a statuto ordinario, operato nel lontano 1977.

Vale ricordare che in relazione alla particolare ampiezza e rilevanza di tale operazione vennero anche formulate ipotesi di soppressione del ministero o di accorpamento con altri dicasteri. Tali orientamenti, sebbene disattesi, hanno impedito che si affrontassero tempestivamente i temi della riorganizzazione delle strutture, della nuova strategia di fondo da seguire e del ruolo da attribuire al ministero dei lavori pubblici.

L'amministrazione ha comunque proseguito la propria attività, adattandosi progressivamente allo stillicidio della legislazione "a tempo", della decretazione d'urgenza e della proroga sistematica (con cadenza annuale) di termini e competenze.

D'altro canto, le difficoltà operative e il disorientamento talora emersi in sede regionale hanno determinato in alcuni settori una sorta di "riflusso" verso le "vecchie" strutture statali, che sono state ripetutamente chiamate ad intervenire in termini di "misure urgenti", di "programmi straordinari" o di "opere di completamento" gestendo una massa considerevole di risorse finanziarie specie nei comparti dell'edilizia agevolata e convenzionata, delle opere igieniche e sanitarie, dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati da eventi bellici.

Soprattutto i provveditorati regionali alle opere pubbliche hanno sopportato il peso di questa vicenda, a causa del drastico ridimensionamento degli organici e dei mezzi a disposizione.

Ciò ha comportato inevitabili sfasature e ritardi nell'espletamento dell'attività amministrativa: sono così emerse - e la Corte non ha mancato di rilevarle - carenze nella programmazione degli interventi, insufficienze nella progettazione dei lavori (con conseguente anomalo incremento delle variazioni e addizioni

in corso d'opera), lentezza nell'affidamento e nella gestione dei lavori eseguiti direttamente, inadempienze nella sorveglianza delle opere eseguite in concessione.

A tali inconvenienti si aggiungono poi alcuni scompensi funzionali, connessi al sistema di trasferimento dei fondi dal centro alla periferia, disciplinato dalla legge n.908 del 1960, come la prevalente assegnazione delle risorse nel secondo semestre dell'anno, l'improvvisa redistribuzione di fondi già ripartiti in precedenza, le insufficienti dotazioni di cassa, le lungaggini procedurali per la reinscrizione in bilancio e la riassegnazione dei residui perenti, ecc.

Dalle considerazioni che precedono emerge con chiarezza che la tanto attesa riforma dell'amministrazione dei lavori pubblici rappresenta la condizione essenziale per un concreto recupero di funzionalità e di efficienza.

Al fine di conseguire una migliore organizzazione dei servizi e di garantire una più razionale e proficua utilizzazione del personale, l'amministrazione già nel 1984 aveva dato attuazione all'articolo 14 della legge quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93), emanando la circolare n. 4055 in data 29 novembre 1984. In tale documento venivano riportati i criteri - individuati in sede centrale, d'intesa con le organizzazioni sindacali - che gli uffici avrebbero dovuto seguire per la stipulazione degli accordi decentrati in materia di turnazioni e di corresponsione delle maggiorazioni del premio incentivante.

Nel 1985 tali accordi sono stati puntualmente conclusi presso i provveditorati alle opere pubbliche, con le sole eccezioni degli organi decentrati del Piemonte e della Calabria.

Sotto il profilo organizzativo sembra, inoltre, che l'espletamento dei concorsi previsti dalla legge n. 301 del 1984, recante norme per l'accesso alla dirigenza, non abbia ancora prodotto gli effetti sperati: secondo notizie fornite dall'amministrazione, è stato possibile eliminare solo alcune situazioni di reggenza di uffici a livello di primo dirigente, ma occorrerà attendere l'ultimazione dei corsi di formazione previsti dalla stessa legge perchè la situazione migliori in modo più concreto e tangibile.

È diminuito, nel 1985, il ricorso all'istituto del comando: 80 sono state le unità di personale utilizzate in tale posizione dal ministero (rispetto alle 90 del 1984), mentre 38 dipendenti sono stati comandati a prestare servizio presso altre amministrazioni statali (erano 41 nell'esercizio precedente).

Per quanto concerne il personale straordinario o a contratto di diritto privato, nell'esercizio considerato risulta disposta solo la proroga di rapporti preesistenti, instaurati a norma delle seguenti leggi: legge 24 dicembre 1969, n.1013 (Centro sperimentale per modelli idraulici di Voltabarozzo); decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 1973, n. 1186 (salvaguardia di Venezia); legge 7 marzo 1981, n. 64 (provvidenze per il Belice); legge 29 aprile 1982, n. 187 (ricostruzione delle zone terremotate della Campania e Basilicata). La spesa complessiva (a carico dei capitoli 1025, 1028, 1032, 1033 e 1035) nel 1985 è stata pari a 1,1 miliardi di lire.

La gestione del personale si è avvalsa in modo considerevole del sistema di elaborazione elettronica dei dati, operante presso il ministero: le procedure automatizzate attualmente riguardano l'espletamento dei concorsi, il bilancio, l'albo nazionale dei costruttori, il comitato per l'edilizia residenziale (CER), il servizio idrologico ed il servizio dighe. Le difficoltà e i ritardi - descritti in precedenza - connessi al trasferimento delle risorse dal centro alla periferia postulerebbero, peraltro, l'attivazione di un collegamento tra i provveditorati regionali alle opere pubbliche e il sistema informativo dell'amministrazione centrale, al fine di automatizzare in via prioritaria la complessa procedura delle assegnazioni dei fondi nelle materie a competenza decentrata.

In tema di aggiornamento professionale, vanno sostanzialmente confermate le notazioni negative formulate nella relazione per l'anno 1984: infatti, se da un lato si è registrata una certa affluenza del personale impiegatizio ai corsi intensivi di informatica organizzati dalla "Sperry Rand S.p.a." e dalla "UNIVAC S.p.a.", ridottissima è stata - dall'altro - la partecipazione del personale dirigenziale ai seminari svoltisi presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione e ai corsi di perfezionamento curati da enti pubblici e privati.

Il servizio ispettivo dell'amministrazione è articolato in tre sezioni: la 1° sezione cura gli accertamenti e le indagini per le istruttorie relative a procedimenti disciplinari e penali; la 2° tratta gli affari connessi alle spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori (capitolo 1381); la 3° esercita le attribuzioni di cui



all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 ed effettua visite ispettive e di controllo negli uffici centrali e periferici, verifiche amministrativo-contabili, nonché indagini, anche su richiesta della Procura generale della Corte dei conti.

La produttività del servizio (indagini istruttorie per circa 300 procedimenti disciplinari, cui si aggiungono oltre 750 ispezioni contabili e verifiche di cassa) sembra ascrivibile, tuttavia, all'impegno dei singoli piuttosto che alla funzionalità delle strutture, le quali andrebbero opportunamente potenziate, al fine di conseguire maggiore autonomia e professionalità nell'espletamento di compiti di indubbia rilevanza e delicatezza.

#### 4. - Attività contrattuale

Nel 1985 l'attività posta in essere dal ministero, specie nei settori di competenza dei provveditorati regionali alle opere pubbliche, ha ricalcato sostanzialmente l'andamento degli esercizi precedenti, evidenziando - sopra gli altri - due fenomeni che saranno più avanti illustrati in dettaglio: 1) la progressiva incapacità dell'amministrazione a progettare le opere di maggiore rilevanza tecnico-economica, con conseguente ricorso sempre più ampio alla collaborazione di professionisti privati; 2) la tendenza a provvedere, con maggiore frequenza rispetto al passato, all'esecuzione delle opere mediante l'affidamento in concessione.

In linea generale va osservato al riguardo che la crescente partecipazione di soggetti privati alle diverse fasi realizzative dell'opera pubblica affievolisce sempre più la connotazione tradizionalmente dialettica del rapporto tra l'amministrazione e l'imprenditore, così come delineato dalla legislazione concernente l'appalto di lavori pubblici.

Negli ultimi anni è progressivamente diminuita la capacità dell'amministrazione centrale, ma ancor più dei provveditorati regionali, di progettare con la dovuta tempestività e con la necessaria completezza le opere di rispettiva competenza.

La contrazione forzata di tale attività di *primaria importanza* - che rappresenta una prerogativa essenziale e qualificante dell'amministrazione - ha prodotto come conseguenza il ricorso crescente a professionisti privati, attraverso un'interpretazione assai ampia delle disposizioni previste dall'articolo 1 - secondo comma - della legge n. 422 del 1923 (7). Se ne trova conferma nella lievitazione dello stanziamento del capitolo 1124 (spese per studi, progetti, indagini e rilevazioni), passato da 5,5 a 6,2 miliardi nel corso dell'esercizio, con un'autorizzazione di cassa di 8,3 miliardi di lire; un andamento analogo evidenzia il capitolo 1134 - concernente compensi a liberi professionisti per incarichi di progettazione e direzione lavori, anche degli uffici decentrati -, le cui dotazioni iniziali risultano aumentate da 3,5 a 3,8 miliardi per la competenza e da 5,1 a 5,3 miliardi per la cassa.

Si tratta comunque di un fenomeno che, specie nel caso di opere di grandi dimensioni o di tecnologia avanzata, richiede da parte dell'amministrazione un'adeguato e puntuale esercizio dei propri poteri di indirizzo e di controllo, a tutela del pubblico interesse.

Ed invero la progettazione, anche quando sia curata direttamente dall'amministrazione, si rivela spesso carente e lacunosa in fase esecutiva, impedendo l'utile prosecuzione dei lavori e rendendo necessaria la compilazione di perizie di variante e suppletive per la corretta definizione delle opere da realizzare.

Tale evenienza - considerata eccezionale dalla vigente legislazione, in quanto correlata ad eventi imprevedibili e sopravvenuti - è invece diventata un fatto normale e quasi endemico, sia per la frequente inadeguatezza delle previsioni progettuali, sia per il consolidamento di una prassi (diventa usuale presso molti provveditorati regionali) volta ad utilizzare l'importo corrispondente al ribasso ottenuto in sede di aggiudicazione, al fine di impegnare per ciascun intervento l'intera somma preventivata.

---

(7) La disposizione citata prevede che la compilazione dei progetti di opere pubbliche dello Stato - che normalmente è curata "dagli uffici del genio civile o da altri uffici tecnici governativi civili o militari" - possa anche essere affidata a professionisti privati "se la speciale natura delle opere lo consenta o motivi di urgenza lo richiedano".

Sono evidenti le ripercussioni che siffatto modo di procedere determina sulla realizzazione dell'opera, dilatando i tempi di esecuzione, alterando le previsioni economiche originarie (e quindi la ripartizione tra i vari interventi delle risorse disponibili) e incrementando il costo finale dell'opera medesima attraverso il meccanismo della revisione dei prezzi.

Emblematico al riguardo è il caso dei lavori di costruzione della dogana di Segrate, di competenza del provveditorato regionale per la Lombardia: l'opera - il cui progetto generale venne approvato nel dicembre del 1971 per l'importo di 30 miliardi e per la quale era previsto un tempo di esecuzione di 36 mesi - ha subito ben quattordici perizie di variante e suppletive, nonché una perizia di aggiornamento del progetto generale che, alla data del 10 dicembre 1979, rideterminava l'importo dei lavori in 125 miliardi di lire.

Ove si consideri che l'opera stessa è tuttora in corso di realizzazione da parte dell'impresa aggiudicataria e che pertanto al costo di perizia vanno aggiunti gli oneri della revisione prezzi a decorrere dalla data dell'offerta, sarà facile intuire quale sproporzione si registrerà, a lavori ultimati, tra il costo preventivato e quello finale.

Altra causa di appesantimento dell'attività amministrativa è rappresentata dall'intervento degli organi consultivi, che nel caso dell'amministrazione centrale è duplice, in quanto i progetti vengono esaminati prima dal punto di vista tecnico-economico dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e successivamente, sotto il profilo giuridico - amministrativo, dalla speciale commissione prevista dall'articolo 19 del decreto-legge n. 124 del 1965, il cui parere sostituisce quello del Consiglio di Stato.

Pur riconoscendo la diversità delle valutazioni che i due consessi sono chiamati ad esprimere e la differente finalizzazione dei rispettivi giudizi, non può negarsi che il fatto stesso della reiterazione di questa fase del procedimento - se posto in relazione con l'eccessivo carico di lavoro, causato in gran parte dal mancato adeguamento dei limiti di somma al tasso di inflazione - contribuisce a ritardare "iter" procedurali che già si presentano laboriosi nelle precedenti fasi della programmazione e della progettazione delle opere.

È innegabile, d'altro canto, che il decentramento di competenze in favore dei provveditorati regionali - presso i quali, com'è noto, l'attività consultiva è espletata da un solo organo, il Comitato tecnico-amministrativo - crea una ingiustificata sperequazione a danno dei settori gestiti dall'amministrazione centrale, tenuto conto altresì che i provveditori alle opere pubbliche, per effetto della ininterrotta proroga delle norme straordinarie del 1965 più volte citate, da oltre venti anni esercitano le proprie attribuzioni senza alcun limite di valore.

Di recente la disparità di trattamento si è ulteriormente accentuata per effetto dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 791 del 1985, convertito con modificazioni nella legge n. 46 del 28 febbraio 1986, che per i progetti e i contratti da approvarsi dai predetti organi decentrati ha elevato da 300 a 1.500 milioni il limite d'importo oltre il quale è richiesto il parere del Comitato tecnico-amministrativo.

Ciò conferma l'esigenza di un intervento legislativo che restituisca omogeneità e certezza al quadro normativo, ormai offuscato dal susseguirsi di interventi straordinari e settoriali.

Anche nei metodi di scelta del privato contraente emergono differenze tra l'attività esplicata dall'amministrazione centrale e quella posta in essere dai provveditorati regionali: infatti, mentre la prima utilizza con una certa frequenza (soprattutto per le opere di maggiore rilevanza) la licitazione privata, l'appalto-concorso e - per il settore dei piani di ricostruzione - l'affidamento in concessione, negli uffici decentrati prevalgono nettamente la trattativa privata e l'esecuzione in economia per cottimi fiduciari.

Con riferimento alla licitazione privata, va segnalata la tendenza dell'amministrazione a servirsi sempre più spesso, negli appalti di importo superiore ad 1 milione di E.C.U. (8), del sistema di aggiudicazione di cui all'art. 24 - lettera b) della legge 8 agosto 1977, n. 584, secondo il quale viene prescelto il concorrente che abbia presentato "l'offerta economicamente più vantaggiosa", individuata in base ad una pluralità di

(8) La valutazione dell'importo dei contratti in "unità di conto europee" (ECU) è stata introdotta con decreto del Presidente della Repubblica 10 maggio 1982, n. 487.

elementi attinenti al prezzo, al termine di esecuzione, al rendimento e al valore tecnico dell'opera. Tale criterio di aggiudicazione, tra l'altro, coinvolge, oltre all'esecuzione dei lavori, anche l'attività di progettazione, in quanto prevede la possibilità per i concorrenti di apportare varianti al progetto predisposto dall'amministrazione.

Premesso che tale comportamento si discosta dalle istruzioni precedentemente impartite con circolare dallo stesso ministero - le quali suggerivano di adottare il sistema "del massimo ribasso", previsto dalla lettera a) del ricordato articolo 24 -, va detto che esso non sembra essere il frutto di una libera scelta, ma piuttosto di uno stato di necessità dovuto alle attuali carenze strutturali e operative.

Ed invero il nuovo sistema di aggiudicazione, che mutua alcune caratteristiche proprie dell'appalto-concorso, dovrebbe - negli intendimenti dell'amministrazione - evitare o almeno ridurre il ricorso alle perizie di variante e suppletive "improprie", cioè non dovute ad eventi sopravvenuti e imprevedibili, ma causate da difetti di progettazione dell'opera.

La sempre più frequente ricerca di collaborazione esterna da parte dell'amministrazione - di cui si è fatto cenno in apertura del presente paragrafo - si è manifestata, inoltre, nella tendenza verso una più ampia utilizzazione della concessione, specie in presenza di opere complesse ed impegnative tecniche. La regolamentazione abbastanza sommaria di tale istituto, contenuta nella legge n. 1137 del 1929, ha indotto l'amministrazione ad affidare al concessionario - scelto attraverso una gara di prequalificazione - non solo la progettazione esecutiva e l'esecuzione dell'opera, ma anche la predisposizione del progetto di massima (9).

Va subito rilevato che siffatta impostazione non è priva di insidie, atteso che la funzione del progetto di massima è proprio quella di individuare, in uno con le linee essenziali dell'opera, il suo costo approssimativo. Nella fattispecie considerata, quindi, mancando il necessario raffronto con il disegno operativo dell'amministrazione, l'importo della concessione finisce per essere determinato prevalentemente dal concessionario.

Una notazione particolare va fatta per le concessioni di ricerca e sperimentazione assentite dal Comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.), utilizzando una quota non superiore al 3 per cento dei finanziamenti complessivi destinati alla realizzazione del piano decennale, di cui alla legge n. 457 del 1978 e successive modificazioni (10).

Le relazioni sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1983 e 1984 hanno valutato in termini critici tale attività, sottolineando - tra l'altro - la mancanza di qualsiasi elemento idoneo alla individuazione, anche approssimativa, del valore della prestazione resa dal privato contraente e l'impossibilità di desumere "aliunde" i criteri o i parametri in base ai quali l'amministrazione determinava la congruità del prezzo da corrispondere alla controparte.

Sotto altro profilo la Corte (11) ha dichiarato non conforme a legge un decreto con il quale il ministro dei lavori pubblici, nella qualità di presidente del C.E.R., approvava una convenzione con una società privata per una ricerca sulle procedure di programmazione e attuazione degli interventi di edilizia convenzionata o agevolata: invero la convenzione stessa, attribuendo ad un soggetto estraneo un potere decisionale e di scelta rientrante nelle competenze istituzionali del C.E.R., travalicava i limiti del potere discrezionale dell'amministrazione di avvalersi di prestazioni professionali esterne e, pertanto, il C.E.R. avrebbe dovuto provvedere direttamente con le proprie strutture all'espletamento di tale attività.

Nel 1985 si è registrato un miglioramento nel predetto settore, poichè il CIPE - nel determinare (12) ai sensi dell'articolo 4, ultimo comma, della legge n. 94 del 1982 le disponibilità da accantonare (pari a 70

(9) L'istituto della concessione di progettazione e di esecuzione è previsto e disciplinato dal disegno di legge n. 1004, concernente norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche, in discussione presso il Senato.

(10) Com'è noto, i fondi utilizzati dal C.E.R. per tali finalità non sono stanziati nel bilancio del ministero dei lavori pubblici, ma in un conto corrente speciale acceso presso la Cassa depositi e prestiti. Le risorse disponibili sono quantificate e ripartite periodicamente dal CIPE.

(11) Sezione del controllo - deliberazione n. 1507 del 14 dicembre 1984.

(12) Deliberazione 28 marzo 1985, pubblicata nella G.U. n. 124 del 28 maggio 1985.

miliardi in conto capitale e 12 miliardi in conto interessi) per iniziative di sperimentazione e di ricerca nel quadriennio 1982-85 - ha stabilito che "l'affidamento della realizzazione di ciascun intervento sarà condizionato all'approvazione da parte del comitato esecutivo del C.E.R. del relativo "progetto di fattibilità". Esso consiste in un insieme di elaborati e di documenti che, complessivamente, attesteranno sul piano procedurale, tecnico-scientifico e finanziario l'effettiva possibilità e convenienza di effettuare la sperimentazione programmata con i costi, nei tempi e con i risultati definiti nel progetto stesso".

Ottemperando a tale prescrizione il C.E.R. ha predisposto un "piano operativo di fattibilità" (P.O.F.), finalizzato a verificare:

- a) l'idoneità del soggetto proponente e del soggetto affidatario a realizzare il programma sperimentale proposto;
- b) l'utilità della sperimentazione in relazione agli obiettivi di qualità e di costo che il C.E.R. intende perseguire;
- c) la tempestiva attivabilità dell'intervento costruttivo.

Una volta approvato il piano di cui sopra, il C.E.R. affida in concessione il programma di ricerca, che si articola nelle seguenti fasi:

- 1) elaborazione del "programma definitivo di intervento" (P.I.D.);
- 2) attuazione del programma costruttivo;
- 3) raccolta e presentazione dei risultati della ricerca (13).

Nell'attività del comitato per l'edilizia residenziale resta tuttora la grave lacuna della mancata emanazione delle "norme tecniche" nazionali di cui all'articolo 42 della legge 5 agosto 1978, n. 457, comprendenti "il regolamento per la formazione, l'aggiornamento ed il coordinamento delle norme tecniche regionali". Risulta, peraltro, che le regioni Emilia-Romagna e Liguria hanno ugualmente emanato le norme tecniche regionali per la progettazione, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni, sulla base delle pubblicazioni con le quali il C.E.R. ha divulgato i risultati delle sperimentazioni effettuate.

Altro profilo degno di nota nell'ambito dell'attività contrattuale è la tendenza dell'amministrazione a ritardare la piena attuazione alle direttive della Comunità economica europea in materia di appalti di opere pubbliche, recepite nella legislazione nazionale con legge 8 agosto 1977, n. 584.

La Corte, nella competente sede del controllo (14), ha dichiarato non conforme a legge il decreto ministeriale che approvava una concessione assentita, stipulata a trattativa privata, ad un raggruppamento di imprese per l'esecuzione dei lavori di protezione del territorio di Ravenna dal fenomeno della subsidenza, nel riflesso che in base alle direttive della CEE l'urgenza che dà titolo all'adozione della trattativa privata deve essere qualificata dall'eccezionalità e imprevedibilità dell'evento. È stata così respinta la pretesa dell'amministrazione di applicare l'articolo 13 della legge n. 741 del 1981 (che prevedeva invece l'urgenza generica), sebbene il contratto fosse stato stipulato dopo l'entrata in vigore della legge n. 687 del 1984, che all'art. 4 ha abrogato la citata disposizione in quanto contrastante con le direttive comunitarie per l'aggiudicazione degli appalti di opere pubbliche (15).

Nel comparto degli acquisti e servizi in economia, vantaggi operativi ha tratto l'amministrazione dall'attuazione del nuovo regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1984, n. 830. Va, tuttavia, precisato che tale normativa si riferisce esclusivamente al funzionamento degli uffici

---

(13) Nel corso del 1985 sono pervenute al controllo n.8 convenzioni stipulate dal C.E.R., di cui 4 per interventi sperimentali, 3 per ricerche e 1 per fornitura di servizi tecnico-applicativi per l'anagrafe dell'utenza, per un importo complessivo di oltre 5 miliardi di lire. In particolare, nel settore della sperimentazione è prevalsa la tendenza a verificare il contenimento dei consumi energetici mediante la realizzazione di alloggi-tipo.

(14) Sezione del controllo - deliberazione n.1582 del 10 ottobre 1985.

(15) Al fine di ovviare alle conseguenze derivanti dalla ricasazione del visto sul provvedimento in questione, con l'art. 7 del decreto-legge 30 dicembre 1985 n. 791 (convertito nella legge n. 46 del 1986) è stata disposta la conservazione nel conto dei residui, fino al 31 dicembre 1986, dei fondi ex legge n. 845 del 1980, non impegnati nei termini previsti dall'art. 36 della legge di contabilità generale dello Stato.

Contestualmente il ministero dei lavori pubblici è stato autorizzato a disporre l'affidamento in concessione a trattativa privata, anche in deroga alle disposizioni vigenti, "attesa la natura sperimentale delle opere".

centrali e periferici del ministero e quindi non è applicabile all'attività istituzionale in materia di opere pubbliche, che resta disciplinata dal capo IV del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350.

Il miglioramento più significativo si è registrato nell'espletamento dei servizi di pulizia e di manutenzione degli impianti d'illuminazione nei porti, per i quali in precedenza l'amministrazione era costretta ad utilizzare la procedura prevista dall'articolo 8 - secondo comma - della legge di contabilità generale dello Stato, acquisendo il parere del Consiglio di Stato. Si trattava, peraltro, di un uso improprio, atteso che gli interventi in questione sono contraddistinti dalla ordinarietà e periodicità e pertanto mal si conciliano con l'eccezionalità ("quando ricorrano speciali circostanze....") della norma in questione.

Per quanto concerne poi l'esecuzione in economia dei lavori pubblici, va sottolineata un'ulteriore differenza che caratterizza l'attività dell'amministrazione centrale (16) rispetto a quella dei provveditorati regionali. Infatti, mentre nel primo caso la scelta della realizzazione in economia comporta, ai sensi degli articoli 73 e 69 - secondo comma - del citato regolamento n. 350 del 1895, il trasferimento della gestione dell'intervento all'ufficio periferico (17) che ha predisposto la perizia di spesa - con conseguente messa a disposizione dei fondi, mediante ordini di accreditamento in favore del funzionario delegato (ingegnere capo) -, i provveditorati alle opere pubbliche si limitano a delegare al funzionario tecnico la sola conclusione dell'atto di cottimo fiduciario, conservandone interamente la gestione economica ed effettuando i pagamenti con mandati diretti a favore delle imprese accollatarie dei lavori.

Tale modo di procedere viene ricollegato al disposto degli articoli 283 e 284 del regolamento di contabilità generale dello Stato e degli articoli 12 e 24 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422 e successive modificazioni, secondo il quale l'emissione degli ordini di accreditamento è solo facoltativa e non obbligatoria per l'amministrazione.

Ciò non toglie che esso, oltre a modificare la natura e le modalità del controllo (18), finisca con l'alterare la funzione originaria dell'esecuzione in economia, la quale - una volta privata del suo momento più qualificante (il trasferimento della gestione economica al funzionario delegato, con l'obbligo del rendiconto finale) - si riduce ad un mero surrogato dell'attività contrattuale propriamente detta.

Con riferimento alla fase dell'esecuzione dei contratti, non possono che confermarsi le osservazioni già formulate in passato circa le conseguenze negative che sulla realizzazione delle opere si riverberano, a causa degli scompensi, delle interruzioni (sospensioni non sempre giustificate) e delle lentezze del procedimento: sovente, già nel momento in cui viene acquisito il parere degli organi consultivi (che di regola esaminano la congruità delle perizie di spesa e delle offerte in rapporto alle rispettive date di presentazione) sono maturati, per effetto del tempo trascorso, oneri latenti per l'amministrazione, costituiti dagli aumenti dei prezzi che subito dopo la consegna dei lavori innescano il meccanismo revisionale (19).

Proprio l'immediata operatività della revisione dei prezzi ha spinto le imprese appaltatrici negli ultimi anni a ridurre notevolmente la richiesta di anticipazioni, atteso che le somme percepite a tale titolo sono escluse dal computo revisionale ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 1 del 1978. È rimasta così praticamente

---

(16) L'amministrazione centrale dei lavori pubblici utilizza ampiamente tale metodo, soprattutto per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere marittime e delle opere edilizie a servizio dell'attività tecnica, amministrativa e di polizia nei porti, nonché per le spese di funzionamento e di gestione dei mezzi navali e dei cantieri del servizio escavazione porti (S.E.P.).

(17) Nell'attuale configurazione strutturale del ministero, sono quasi esclusivamente gli uffici del genio civile per le opere marittime che svolgono tale attività.

(18) In siffatta ipotesi l'atto di cottimo - che, com'è noto, non è soggetto ad approvazione - viene inviato al controllo preventivo della competente Delegazione della Corte in allegato al primo mandato di pagamento, quale atto presupposto del pagamento medesimo; analogamente si procede per gli stati di avanzamento e per gli atti di collaudo nei confronti, rispettivamente, della corresponsione degli acconti e del saldo dei lavori.

(19) Tale dichiarazione - anche per effetto dell'articolo 11, secondo comma, della legge n. 240 del 1958 - è venuta, col tempo, ad assumere le caratteristiche di una "clausola di stile", poiché quasi mai all'asserita indifferibilità dell'intervento corrisponde una sollecita e puntuale realizzazione dell'opera. Anzi, dai dati forniti dalle Delegazioni regionali della Corte risulta che il rispetto dei tempi, originariamente previsti per l'esecuzione delle singole opere, è un fatto estremamente raro.

inefficace la disposizione di cui all'articolo 3 della legge 10 dicembre 1981 n. 741 (accredito automatico), in quanto le anticipazioni sono state concesse solo su esplicita richiesta delle imprese (20).

Per converso, la norma più utilizzata nell'ambito della stessa legge è stata - sia in sede centrale che periferica - l'articolo 2, che consente lo svincolo delle ritenute di garanzia (pari al 15 per cento) sugli acconti revisionali già corrisposti, previa prestazione di fidejussione bancaria o di polizza fidejussoria.

Anche alla luce di tali esperienze applicative, la legge 28 febbraio 1986 n. 41 (legge finanziaria 1986) ha ora abrogato, con la disposizione di cui all'articolo 33, il secondo comma del citato articolo 3 della legge n. 741 del 1981, escludendo inoltre la revisione dei prezzi per i lavori relativi ad opere pubbliche di durata inferiore all'anno.

Per i lavori aventi durata superiore a un anno la facoltà di procedere alla revisione stessa è stata ammessa a decorrere dal secondo anno successivo all'aggiudicazione, con esclusione dei lavori già eseguiti nel primo anno e al netto dell'intera anticipazione; è stata contestualmente aumentata dal 5 al 10 per cento l'alea contrattuale, oltre la quale scatta il meccanismo revisionale; si è data altresì all'amministrazione la facoltà di ricorrere al prezzo chiuso, consistente nel prezzo dell'opera al netto del ribasso d'asta, aumentato del 5 per cento per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori, con esclusione della revisione prezzi.

## 5. - Profili di attività istituzionale

### a) Opere marittime

Il settore delle opere marittime è notoriamente il più importante tra quelli direttamente gestiti dall'amministrazione centrale dei lavori pubblici, le cui attribuzioni ineriscono alle strutture portuali di interesse nazionale (porti-rifugio e scali commerciali), in quanto le competenze relative agli scali minori ed ai porti turistici sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario in forza del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Essa si avvale di un'organizzazione periferica di notevole ampiezza, costituita dagli uffici del genio civile per le opere marittime e dal servizio escavazioni porti (S.E.P.), che assicurano l'indispensabile supporto tecnico-operativo all'attività amministrativa, assumendo altresì la diretta gestione dei lavori nell'ipotesi dell'esecuzione in economia, per cottimi o in amministrazione diretta. Una parte considerevole degli interventi, sia per entità che per numero, viene inoltre realizzata tramite gli Enti portuali costituiti nei più importanti scali marittimi italiani (21).

Gli interventi programmati negli ultimi anni - per il rilancio del sistema portuale ed il potenziamento delle strutture, nell'ottica di un graduale recupero di competitività a livello internazionale - ripetono la loro origine dal piano triennale dei porti (1979 - 1981) previsto dall'articolo 34 della legge 21 dicembre 1978 n. 843 (22) e si muovono secondo gli indirizzi concordati con il ministero della marina mercantile e successivamente aggiornati nell'ambito degli stanziamenti annualmente determinati con la "legge finanziaria" relativa agli esercizi dal 1979 al 1985.

Tali risorse, che nel quinquennio 1979 - 1983 hanno superato i 1.000 miliardi di lire (interamente impegnati sul capitolo 7501), sono state destinate per il 90 per cento ad opere nei porti commerciali con movimento annuo superiore al milione di tonnellate di merci ed una quota del 40,7 per cento è stata riservata ai porti del Mezzogiorno e delle isole: sul finanziamento di 200 miliardi relativo al 1984 sono stati assunti impegni per 197 miliardi, mentre lo stanziamento per il 1985 (250 miliardi) risulta impegnato per circa 60

(20) Nell'anno 1985 risultano concesse n. 11 anticipazioni nel settore delle opere marittime, per complessivi 20,5 miliardi, e n. 3 nel comparto dei piani di ricostruzione degli abitati distrutti da eventi bellici, per un ammontare di 37,5 miliardi.

(21) I porti interessati sono quelli di Savona, Genova, Civitavecchia, Napoli, Palermo, Venezia e Trieste.

(22) Detta legge autorizzava la complessiva spesa di 800 miliardi, di cui 750 miliardi per opere portuali e marittime, 40 miliardi per rinnovazione dei mezzi effossori del S.E.P. e 10 miliardi per costruzioni intermodali.

miliardi di lire (23). Permane, peraltro, l'insufficiente capacità di spesa dell'amministrazione, testimoniata dall'aumento dei residui sul capitolo 7501, passati da 285,2 a 378,6 miliardi (+93,4 miliardi), nonostante i pagamenti complessivi abbiano toccato il 70 per cento della relativa autorizzazione di cassa.

Agli interventi ordinari vanno aggiunti quelli finanziati con leggi speciali, come la costruzione del bacino di carenaggio nel porto di Palermo (capitolo 7596) in attuazione delle leggi n. 927 del 1973 e n. 48 del 1982 - con un contributo di 40 miliardi da parte del ministero, da erogarsi per quote annuali in favore dell'Ente autonomo del porto - e gli interventi nel porto di Ravenna a difesa del fenomeno della subsidenza (capitolo 9419), previsti dalla legge 10 dicembre 1980, n. 45 (24).

Per quanto concerne le opere portuali per la salvaguardia della città di Venezia, va sottolineato che l'intero finanziamento di 2,5 miliardi (sul capitolo 7510), recato dalla legge 798 del 1984, è stato conservato come residuo di stanziamento al termine dell'esercizio; sorte analoga è toccata allo stanziamento di 4 miliardi di lire iscritto nel capitolo 7531 - in applicazione della legge n. 64 del 1981 (ricostruzione delle zone terremotate del Belice) -, per le opere di sistemazione e ampliamento dei porti di Sciacca e Mazara del Vallo.

Nel corso del 1985 sono stati adottati dal ministero dei lavori pubblici i primi provvedimenti con finanziamento a carico del Fondo per gli investimenti e l'occupazione (F.I.O.), in attuazione dell'articolo 21 della legge 26 aprile 1983, n. 130 (legge finanziaria 1983): tra le diverse opere si evidenzia per la notevole entità (oltre 123 miliardi di lire) la costruzione della diga foranea "Punta Riso" nel porto di Brindisi, parzialmente finanziata con un mutuo della Banca europea per gli investimenti (B.E.I.).

La crescente e talora disordinata realizzazione di nuovi insediamenti a ridosso delle zone costiere, interessate sovente da estesi e rilevanti fenomeni di erosione marina, ha richiesto da parte dell'amministrazione dei lavori pubblici l'intensificazione degli interventi a difesa degli abitati, che hanno comportato una spesa complessiva di 9,5 miliardi di lire, di cui 3,7 per la costruzione di nuove opere di difesa (capitolo 7501) e 5,8 per la riparazione di opere preesistenti danneggiate dalle mareggiate (capitolo 7504).

Sotto il profilo contrattuale, l'attività svolta nell'intero settore si è articolata in 20 licitazioni private, 5 appalti-concorso, 4 affidamenti in concessione, 9 trattative private e 323 cottimi fiduciari; nel novero dell'esecuzione in economia vanno anche compresi 108 casi di lavori eseguiti in amministrazione diretta.

#### b) Opere idrauliche

Altro comparto di rilievo è quello delle opere idrauliche, che - com'è noto - viene gestito in sede decentrata dai provveditorati regionali alle opere pubbliche, previa assegnazione dei relativi fondi da parte dell'amministrazione centrale.

Va ricordato che le più recenti autorizzazioni di spesa in materia risalgono alla citata legge n. 843 del 1978 che recava uno stanziamento complessivo di 650 miliardi per il triennio 1979-1981, al quale si sono successivamente aggiunti 70 miliardi per il 1981, (autorizzati con il decreto legge n. 35 del 1981, convertito nella legge 29 aprile 1981, n. 162) e 500 miliardi di lire per il biennio 1982-1983 stanziati dal decreto legge n. 789 del 1981 convertito nella legge 25 febbraio 1982, n. 53 (25).

Quest'ultimo provvedimento legislativo ha aperto nuove prospettive per il settore, consentendo di destinare parte delle risorse a studi e ricerche per la formazione dei "piani di bacino" a carattere interregionale.

(23) Tra le opere più significative possono citarsi: la costruzione della banchina nel nuovo porto di Genova - Voltri (13,6 miliardi); la costruzione del bacino portuale di Vado Ligure (9 miliardi); il prolungamento delle banchine del porto di Monfalcone (6 miliardi); la ristrutturazione della scogliera del porto di Livorno (3,3 miliardi); il rafforzamento della scogliera del molo S. Vincenzo nel porto di Napoli (2 miliardi).

(24) Sempre per il porto di Ravenna va segnalato che con il decreto-legge n.859 del 1984, convertito nella legge 17 febbraio 1985 n.20 concernente ripianamento delle passività finanziarie degli Enti portuali, è stata autorizzata la corresponsione di 7 miliardi di lire alla Società S.A.P.I.R. a titolo di rimborso delle spese anticipate per conto dello Stato per opere portuali e lavori di manutenzione.

(25) Secondo notizie fornite dall'amministrazione, i fondi stanziati con il piano triennale 1979-1981 sono stati interamente impegnati sulla base del programma a suo tempo predisposto; gli impegni assunti (sul capitolo 7701) nell'ambito del piano biennale 1982-1983 raggiungono invece il 90% dei relativi stanziamenti.

L'amministrazione dei lavori pubblici - secondo notizie dalla stessa fornite - ha dato avvio a tale attività, costituendo per quasi tutti i 27 bacini interregionali (a suo tempo individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 22 dicembre 1977) comitati misti Stato-Regioni, con il compito di coordinare l'attività di studio per la definizione degli obiettivi dei singoli piani e di individuare gli interventi prioritari e urgenti, sia di competenza statale che regionale (26). È stato inoltre insediato presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici un comitato centrale, per assicurare il coordinamento generale dei diversi piani di bacino e definire metodologie unitarie di ricerca e criteri omogenei di studio.

La validità di tale impostazione - volta a considerare i piani di bacino come fulcro della programmazione di settore e come quadro di riferimento per evitare la sovrapposizione degli interventi e la dispersione delle risorse - ha trovato conferma nella legge 7 marzo 1985, n. 99, la quale all'articolo 1, secondo comma, ha stabilito che una quota non inferiore al 10 per cento dello stanziamento complessivo di 600 miliardi nel triennio 1984-1986 è utilizzata per la formazione dei piani di bacino a carattere interregionale, nonché per il potenziamento del servizio idrografico e mareografico (27).

Per la programmazione di nuove opere i provveditorati regionali sono stati invitati dal ministero a servirsi dei risultati già acquisiti dai predetti comitati misti, curando in ogni caso la compatibilità degli interventi con le scelte operate dalle regioni in tema di assetto del territorio e la congruenza degli stessi con i programmi di altri enti interessati (consorzi di bonifica, Enel, ecc.).

Tuttavia, in termini operativi l'impatto della nuova legge è stato molto limitato poichè, per le note remore di carattere procedimentale, le assegnazioni dei fondi sono state disposte solo negli ultimi mesi dell'esercizio (28). Si è così verificato che il 94,5 per cento dello stanziamento di competenza del capitolo 7701 (620,7 miliardi) è stato conservato tra i residui, che al 31 dicembre 1985 risultano quasi raddoppiati, essendo passati da 399,6 a 797,4 miliardi di lire. Inoltre, i fondi iscritti per il 1985 nei capitoli 7702 (3,5 miliardi di lire), per le opere relative alle vie navigabili di 1° e 2° classe, e 7723 (20 miliardi), per opere di sistemazione idrogeografica nelle zone terremotate del Friuli e del Veneto, sono rimasti del tutto inutilizzati e quindi costituiscono residui di stanziamento per l'intero importo.

### c) Edilizia demaniale

Il settore dell'edilizia demaniale - che in passato aveva fatto registrare iniziative sporadiche, improntate ad una visione riduttiva e inadeguata alle esigenze - ha fatto registrare un progressivo miglioramento nell'ultimo quinquennio, per effetto della più volte citata legge n. 843 del 1978 (articolo 34), che autorizzava una spesa complessiva di 681 miliardi nel triennio 1979-1981, e della successiva legge n. 119 del 1981 (legge finanziaria 1981) che ha previsto un ulteriore stanziamento di 245 miliardi di lire, da ripartire nel triennio 1981-1983.

Nel 1985 l'ordinaria dotazione di bilancio del capitolo 8405 (pari a 356 miliardi di lire) è stata incrementata dall'importo netto di 390 miliardi autorizzato dalla legge 7 marzo 1985 n. 99 per l'esecuzione, nel triennio 1984-1986, di lavori di costruzione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali (29). L'amministrazione ha predisposto, d'intesa con i ministeri interessati, il programma degli interventi

(26) Com'è noto, a norma degli articoli 88 e 89 del d.P.R. n.616 del 1977 sono rimaste di competenza statale le opere idrauliche di I categoria, nonché quelle di II e III categoria comprese nei bacini idrografici interregionali.

(27) Allo scopo di imprimere nuovo impulso a tale attività, il ministro dei lavori pubblici ha invitato i presidenti dei comitati misti Stato-Regioni a presentare apposite relazioni illustrative sulle metodologie adottate e sui risultati conseguiti, indicando i fabbisogni finanziari per il completamento degli studi in corso e formulando le proposte di ricerca da sviluppare in una seconda fase.

(28) In questo, come negli altri settori di attività a competenza decentrata, le Delegazioni regionali della Corte hanno univocamente rilevato che la concreta utilizzazione degli stanziamenti in conto capitale - a causa delle ricorrenti lentezze dei procedimenti - si verifica quasi sempre nell'esercizio successivo a quello di competenza. Può quindi affermarsi che l'attività dei provveditorati alle opere pubbliche è costituzionalmente assorbita in prevalenza dalla gestione dei residui.

(29) La stessa legge (articolo 2, ultimo comma) ha assegnato la somma di 7 miliardi al ministero delle finanze per acquisire in territorio austriaco gli immobili necessari per l'espletamento dei controlli di frontiera sull'autostrada Udine-Tarvisio-Willach; 3 miliardi sono stati stanziati (sul capitolo 4502, di nuova istituzione) per lo svolgimento, da parte del ministero dei lavori pubblici d'intesa con i ministri delle finanze e dei beni culturali, di un'indagine sulla situazione del patrimonio immobiliare dello Stato, con esclusione del demanio militare.



previsto dalla legge e, dopo avere ottenuto il prescritto parere delle competenti Commissioni parlamentari, ha ripartito tra i provveditorati regionali le quote corrispondenti agli esercizi 1984 e 1985 unificati.

In termini operativi, peraltro, si è determinata una situazione del tutto analoga a quella già descritta per il settore delle opere idrauliche, in quanto lo stanziamento di competenza (747,9 miliardi di lire) è stato conservato per il 95,5 per cento tra i residui, che al 31 dicembre 1985 risultano più che raddoppiati superando i 1.000 miliardi di lire.

Nel corso dell'anno è stata inoltre approvata la legge 13 maggio 1985, n. 197 con la quale si autorizza, tra l'altro, un programma quinquennale di interventi per le esigenze di accasermamento del Corpo dei vigili del fuoco: essa costituisce un rifinanziamento della legge 8 luglio 1980, n. 336, i cui fondi si erano esauriti senza, peraltro, consentire la completa realizzazione delle opere programmate. Anche in questo caso il ministero ha redatto il programma delle opere da completare, ma le relative assegnazioni di fondi sono state disposte solo nei primi mesi del 1986 a carico del capitolo 8438, la cui dotazione di competenza per il 1985 - pari a 30 miliardi - è stata interamente conservata come residuo di stanziamento.

È stato altresì istituito il capitolo 8412 in attuazione della legge 6 febbraio 1985 n. 16, la quale reca un'autorizzazione complessiva di spesa di 1.450 miliardi per la realizzazione di un piano quinquennale relativo alle sedi di servizio per l'Arma dei carabinieri.

Ai sensi dell'articolo 1 della legge medesima è stato predisposto - su conforme indicazione del comando generale dell'Arma - il programma degli interventi, sul quale hanno espresso parere favorevole i ministeri dell'interno e della difesa; tale programma - che prevede la realizzazione di 481 nuove costruzioni, la ristrutturazione di 9 edifici e l'acquisto di 69 immobili - è stato infine approvato con decreto del ministro dei lavori pubblici n. 2411 in data 6 settembre 1985. Anche in questo caso tuttavia, i fondi relativi all'esercizio finanziario 1985 (280 miliardi di lire) non hanno ricevuto alcuna utilizzazione e sono stati integralmente conservati nel conto dei residui.

#### d) Edilizia penitenziaria

Un rilievo crescente è venuto assumendo negli ultimi anni il comparto dell'edilizia penitenziaria, prima in relazione all'espansione improvvisa e preoccupante della criminalità politica e successivamente per la recrudescenza della criminalità organizzata.

In effetti, già nel 1971 era stato impostato, con la legge 12 dicembre 1971, n. 1133 un programma quinquennale per la costruzione di complessi penitenziari, ma i risultati ottenuti sono stati insoddisfacenti, anche per i ritardi e le carenze emerse in sede esecutiva.

Alcune recenti iniziative legislative hanno ora recato risorse finanziarie più cospicue: infatti i 100 miliardi del 1971 sono stati quadruplicati per il periodo 1977-1982 dalla legge n. 404 del 1977 e con le successive leggi n. 146 del 1980 e n. 119 del 1981 (legge finanziaria 1981) è stata autorizzata l'ulteriore spesa di 1.200 miliardi con proiezione fino al 1984, per un totale di 1.700 miliardi (30).

La legge finanziaria per il 1985 (legge 22 dicembre 1984, n. 887) ha stanziato per il triennio 1985-1987 la complessiva somma di 530 miliardi per interventi straordinari di edilizia penitenziaria, destinando non meno del 70 per cento di tali risorse all'impiego in strutture industrializzate; il programma concernente l'utilizzazione di tali fondi, che per il 1985 ammontano a 80 miliardi, è stato approvato con decreto interministeriale (giustizia - lavori pubblici) solo in data 11 novembre 1985 e pertanto nessuna attività hanno esplicato in proposito i provveditorati regionali alle opere pubbliche, cui spetta la realizzazione delle opere. Tale importo, iscritto nel capitolo 8411, è stato quindi conservato interamente come residuo di stanziamento.

Infine, la più volte richiamata legge n. 99 del 7 marzo 1985 ha recato un ulteriore finanziamento di 500

---

(30) Secondo dati forniti dall'amministrazione, sono stati ultimati e consegnati al ministero di grazia e giustizia n.38 istituti di prevenzione e pena, per l'importo di 372,9 miliardi, mentre sono tuttora in corso i lavori di costruzione di n.53 istituti per l'importo di 1.283,6 miliardi di lire.

miliardi per il biennio 1984-1985, destinati esclusivamente al completamento, anche funzionale, delle opere già avviate in base al programma costruttivo di cui alle leggi n. 1133 del 1971 e n. 119 del 1981; una quota non inferiore al 10 per cento di quest'ultimo stanziamento è stata riservata al miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie negli istituti di prevenzione e pena esistenti.

La quasi totalità (96,4 per cento) di queste somme - iscritte nel capitolo 8404 - è stata conservata tra i residui, poichè solo con decreto interministeriale 11 marzo 1986 è stato approvato il programma degli interventi, nell'ambito dei quali 244 milioni sono stati assegnati per il completamento del carcere di Spoleto, 2,5 miliardi alle analoghe opere nel carcere di Sulmona e 3,2 miliardi al carcere dell'Aquila.

Sommando le somme rimaste da pagare al 31 dicembre 1985 sui citati capitoli 8411 (80 miliardi) e 8404 (952,5 miliardi) si ottiene per l'intero settore dell'edilizia penitenziaria un ammontare complessivo dei residui di 1.032,5 miliardi di lire.





## Capitolo XV

## AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)

## 1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

## a) Considerazioni generali

L'attività dell'ANAS nel 1985 appare caratterizzata da alcuni fenomeni che per la loro rilevanza e novità meritano particolare attenzione.

In primo luogo va segnalato, sotto il profilo finanziario, il notevole ristagno delle risorse acquisite in entrata, cui fa riscontro un inadeguato ritmo di erogazione degli stanziamenti di competenza. Se a ciò si aggiunge un tasso di smaltimento dei residui piuttosto modesto (35,2 per cento), che per le spese in conto capitale non va oltre il 33,5 per cento, risulterà evidente come i processi realizzativi dell'azienda siano contraddistinti da una vischiosità eccessiva, che mal si concilia con le scadenze talvolta serrate previste dai più recenti programmi d'intervento.

In quest'ottica assumono specifico rilievo le carenze e difficoltà dell'ANAS nella progettazione e nell'affidamento delle opere: su tale fenomeno si è soffermata anche la Corte, che nella competente sede del controllo (1) ha, tra l'altro, censurato l'utilizzazione di capitolati speciali, che - ponendo a carico dell'appaltatore (e, quindi, rinviando ad un momento successivo alla consegna dei lavori) adempimenti essenziali spettanti all'amministrazione - alteravano il rapporto funzionale stabilito dalla legge tra capitolato d'appalto e progetto esecutivo, non consentendo la preventiva e puntuale individuazione dell'opera.

La più recente legislazione - in attesa di un'organica revisione della materia, che sappia conciliare in termini più moderni la tutela del pubblico interesse con le attuali esigenze di maggiore imprenditorialità e snellezza dell'azione amministrativa - ha affrontato singoli aspetti di tale complessa problematica, prospettando soluzioni parziali o contingenti dalle quali, comunque, traspare il costante intendimento di superare modelli procedurali non più al passo con i tempi.

Basti ricordare in questa sede la legge 3 ottobre 1985, n. 526 che (articolo 9) ha autorizzato l'ANAS, per un periodo di tre anni, ad affidare anche a trattativa privata la compilazione dei progetti esecutivi a professionisti privati, ovvero i soli rilievi geognostici a professionisti, istituti universitari o imprese specializzate. L'affidamento è disposto previo parere del consiglio di amministrazione dell'azienda, che sostituisce il parere del Consiglio di Stato.

Quest'ultima disposizione di carattere straordinario è stata successivamente confermata "a regime" dalla legge 26 marzo 1986 n. 86, concernente la ristrutturazione dei ruoli dell'ANAS e decentramento di competenze: l'articolo 20, modificando l'omologa disposizione della legge n. 59 del 1961, ha stabilito che per i progetti di massima ed esecutivi di lavori e forniture da eseguirsi a cura dell'ANAS, direttamente o in concessione, il parere degli organi consultivi dell'azienda, nell'ambito delle rispettive competenze, sostituisce il parere del Consiglio di Stato.

Come più ampiamente si dirà nel paragrafo 3, riguardante l'organizzazione dei servizi, le modifiche strutturali (ampliamento degli organici, istituzione dei ruoli tecnici dei geologi e degli architetti, ristrutturazione delle carriere direttive e dirigenziali) ed il decentramento di competenze in favore dei dirigenti capi dei

(1) Sezione del controllo - deliberazione n. 1565 del 20 giugno 1985.

compartimenti della viabilità, introdotti dalla citata legge n. 86 del 1986, non esauriscono la riforma dell'Azienda - auspicata anche dal "piano generale dei trasporti" -, ma certamente rappresentano la premessa per un concreto recupero di efficienza, che consenta all'ANAS di gestire proficuamente i piani pluriennali per il potenziamento e la razionalizzazione della rete stradale nazionale.

In tale prospettiva va anche menzionato - tra le iniziative "de jure condendo" - il disegno di legge n. 1004 all'esame del Senato, il quale prevede l'ampliamento delle ipotesi di applicazione dell'articolo 12 della legge n. 1 del 1978 (affidamento, a trattativa privata, di lotti successivi di lavori funzionalmente connessi all'impresa aggiudicataria del primo lotto) e introduce la disciplina della concessione di progettazione ed esecuzione per le opere di importo superiore a 20 miliardi di lire.

Per parte sua l'ANAS ha predisposto uno schema di convenzione per la concessione di progettazione esecutiva e costruzione delle opere stradali, molto simile a quello prefigurato dal citato disegno di legge, sul quale si è espresso favorevolmente il Consiglio di Stato (Sezione II - parere n. 824/86 del 19 marzo 1986).

Dalle considerazioni che precedono emerge la tendenza dell'azienda verso nuovi moduli operativi, nell'intento di trovare una efficace collocazione nel nuovo quadro di riferimento delineato dal piano generale dei trasporti.

Il piano - approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 aprile 1986 (2) - costituisce uno strumento programmatico di nuova impostazione, che si propone di conferire un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nel nostro Paese, coordinando l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi da parte dei numerosi operatori pubblici del settore (amministrazioni e aziende autonome dello Stato, regioni, province, comuni, enti pubblici, cassa per il mezzogiorno, ecc.).

Facendo rinvio alla più ampia trattazione contenuta nel capitolo XXV della presente relazione, concernente il ministero dei trasporti, in questa sede basterà rilevare che il piano generale dei trasporti (PGT) considera la conservazione del patrimonio viario esistente come "elemento caratterizzante l'attuale offerta infrastrutturale" e, conseguentemente, sottolinea la "necessità di un ampio e specifico programma manutentorio, sia della rete autostradale sia della rete stradale principale": a tal fine viene anche formulata la proposta di una revisione del contributo annuo del tesoro all'ANAS (ex articolo 26 della legge n. 59 del 1961 e successive modificazioni), portando la quota di aumento automatico del contributo stesso dal 2,2 al 7 per cento del gettito complessivo dell'imposta di fabbricazione sulla benzina e della tassa di circolazione degli autoveicoli.

In particolare, il PGT ritiene "assolutamente indispensabili" gli investimenti per il potenziamento e la riqualificazione delle grandi direttrici stradali e autostradali secondo le indicazioni della legge n. 531 del 1982 e del piano decennale della viabilità di grande comunicazione, approvato dal CIPE con deliberazione del 28 marzo 1985.

In tale occasione - come si ricorderà (3) -, "per assicurare al piano il necessario carattere di generalità e di completezza", il ministro dei lavori pubblici era stato invitato a definire anche il quadro degli interventi nel settore delle autostrade in concessione. L'ANAS ha ottemperato a quest'ultima richiesta e pertanto il CIPE - con deliberazione in data 19 dicembre 1985 (4) - ha approvato il piano decennale di interventi nel settore delle autostrade in concessione, quale parte integrante dell'analogo piano della viabilità di grande comunicazione.

L'ammontare degli investimenti in questo comparto, quantificati dal piano in 10.057 miliardi a prezzi 1985, è stato stimato - in relazione alla rivalutazione tecnico-economica delle opere ed al tasso programmato di inflazione nel decennio considerato - in 17.684 miliardi, con un onere a carico dello Stato valutabile in 11.984 miliardi di lire.

Per completare il quadro dei riferimenti programmatici, va sottolineato che con decreto 15 gennaio 1986 il ministro dei lavori pubblici - sentito il consiglio di amministrazione dell'ANAS e previo parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari - ha adottato il programma triennale di interventi previsto dall'articolo 6 della legge 3 ottobre 1985, n. 526.

(2) Pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 111 del 15 maggio 1986.

(3) Vedi relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1984 - capitolo XV, pag. 818.

(4) Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 15 del 20 gennaio 1986.

Tale programma, formulato sulla base del piano decennale della viabilità e delle previsioni della legge n. 531 del 1982, si sovrappone - in realtà - al "piano stralcio" 1982-1987, già predisposto dall'azienda in applicazione degli articoli 3 e 4 di quest'ultima legge, ed è destinato, tra l'altro, al completamento degli itinerari ivi previsti, nonché degli altri itinerari di grande rilevanza non ultimati nell'ambito del precedente programma triennale 1979-1981.

Per l'attuazione degli interventi è autorizzata nel triennio 1985-1987 la spesa complessiva di 5.000 miliardi, di cui 400 per 1985, 2.100 per il 1986 e 2.500 per i 1987. La disponibilità di tali risorse è tuttavia limitata da alcune opzioni individuate dallo stesso legislatore per un totale di 832 miliardi, in gran parte (690 miliardi, pari al 15 per cento degli stanziamenti per gli anni 1986 e 1987) destinati ad interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade ed autostrade statali.

L'impressione che si riceve di fronte ad una così vasta gamma di prospettazioni programmatiche difficilmente può essere positiva: al di là delle suggestive proiezioni fino alla soglia dell'anno 2000, si ha la sensazione che l'intrecciarsi e spesso il sovrapporsi di piani e programmi non contribuisca alla chiara e puntuale individuazione delle linee direttrici dell'azione amministrativa.

Inoltre, la reiterazione di disposizioni derogatorie, gli interventi "fuori quota", le priorità e opzioni a beneficio di singole iniziative, l'accantonamento di risorse per il completamento di programmi pregressi si risolvono, sovente, in un sostanziale ampliamento della sfera di discrezionalità dell'azienda rispetto alle scelte prefigurate dagli strumenti programmatici.

Va infine ricordato che con decreto interministeriale n. 3437 del 27 dicembre 1985 il ministro dei lavori pubblici - presidente dell'ANAS e il ministro dei trasporti - di concerto con le amministrazioni del bilancio, del tesoro, delle partecipazioni statali e della marina mercantile - hanno approvato la concessione con la quale si affidano alla società "Stretto di Messina S.p.A." lo studio, la progettazione e la costruzione del collegamento stabile viario e ferroviario tra la Sicilia e il continente, nonché l'esercizio del solo collegamento viario.

È stata contestualmente approvata e resa esecutiva la convenzione stipulata tra l'ANAS, l'azienda autonoma (ora ente) delle ferrovie dello Stato e la predetta società per disciplinare tra le parti i rapporti derivanti dall'affidamento in concessione della progettazione di massima dell'opera.

#### b) Aspetti finanziari della gestione

Per quanto concerne le entrate, a fronte di previsioni definitive di competenza per 3.692,3 miliardi di lire, gli accertamenti complessivi nel 1985 sono stati dell'importo di 3.682,1 miliardi pari al 99,7 per cento delle previsioni, con un incremento rispetto al 1984 (3.620,8 miliardi) dell'1,7 per cento (nell'anno precedente l'incremento rispetto al 1983 - miliardi 2.994,6 - era stato del 17,3 per cento).

Per le entrate correnti, si sono realizzati maggiori accertamenti (relativamente a tutte le categorie, ad eccezione della IV - poste compensative delle spese -) complessivamente per 11,8 miliardi; le entrate in conto capitale, invece, hanno fatto registrare minori accertamenti per 519 miliardi circa, tutti ascrivibili ai trasferimenti (categoria VIII).

Al riguardo va sottolineato, peraltro, che la somministrazione del ministero del tesoro per la realizzazione del programma straordinario di interventi nel triennio 1979-1981 (capitolo 545), prevista nell'ammontare di 500 miliardi, è stata ridotta a 3 miliardi di lire in relazione ai proventi (497 miliardi, affluiti al capitolo 604) realizzati dall'ANAS mediante una emissione obbligazionaria in proprio, collocata a cura dell'Istituto mobiliare italiano (IMI).

Tale posta è la sola che abbia determinato uno scostamento tra previsioni ed accertamenti per quanto concerne l'aggregato dell'accensione di prestiti. Nell'unito prospetto sono riportate le operazioni finanziarie concluse dall'azienda nel corso del 1985.

Le spese, dell'importo globale di 3.682,1 miliardi, hanno riguardato per 1.090 miliardi oneri correnti, per 2.468 miliardi erogazioni in conto capitale e per 124,1 miliardi rimborso di prestiti.

Rispetto al 1984 l'incremento delle spese correnti (904,7 miliardi in quell'anno) è stato del 20,5 per cento mentre per le spese in conto capitale si registra una flessione pari al 6,2 per cento; gli oneri per rimborso

di prestiti, che nel 1984 erano stati dell'importo di 85,7 miliardi (+ 22,1 per cento rispetto al 1983), sono aumentati del 44,8 per cento. Il raffronto tra i dati complessivi testè riportati mostra un sensibile deterioramento nella composizione delle spese dell'azienda.

I versamenti delle entrate di competenza del 1985 sono ammontati complessivamente a 3.254,3 miliardi, con un tasso di acquisizione delle entrate accertate pari all'88,4 per cento. I corrispondenti pagamenti hanno raggiunto in totale l'importo di 1.324,8 miliardi, pari al 36 per cento della spesa di competenza dell'anno: si è pertanto realizzata un'eccedenza attiva di 1.929,5 miliardi.

La modesta entità del tasso di erogazione degli stanziamenti di competenza, insieme con il considerevole ristagno delle disponibilità acquisite in entrata, evidenziano un eccessivo divario tra le capacità di spesa dell'azienda e le sue potenzialità finanziarie, specie nel comparto delle spese in conto capitale, nel quale i pagamenti (miliardi 468,7) hanno rappresentato appena il 19 per cento delle previsioni, facendo registrare un ulteriore regresso rispetto ai due anni precedenti (l'incidenza era stata del 23,8 e del 25,1 per cento, rispettivamente, nel 1984 e nel 1983).

Alla fine dell'esercizio i residui di nuova formazione sono assommati a 427,8 miliardi per l'entrata ed a 2.357,3 miliardi per la spesa (2.277,6 nel 1984): l'incremento di questi ultimi, rispetto all'anno precedente, è stato del 3,5% (era stato, nel 1984 rispetto al 1983, del 18 per cento).

Dai dati complessivi del conto dei residui si rileva che, rispetto ad un importo iniziale di residui attivi di 3.031,7 miliardi, le somme versate sono ammontate a 1.298,1 miliardi, con un tasso di acquisizione del 42,8 per cento. Al 31 dicembre 1985 i versamenti in conto competenza, sommati a quelli in conto residui, sono stati dell'ammontare di 4.552,3 miliardi, pari al 94,8 per cento delle previsioni di cassa. Poichè la massa acquisibile (residui attivi pregressi più accertamenti dell'anno) era di 6.659,8 miliardi, il flusso monetario in entrata è stato pari al 68,4 per cento circa della massa acquisibile stessa.

Sui residui passivi, che all'inizio dell'anno ascendevano a 4.507,4 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 1.586,6 miliardi, pari al 35,2 per cento; nello specifico comparto delle spese in conto capitale il tasso di smaltimento dei residui è stato ancora inferiore, ossia pari al 33,5 per cento (era stato del 35,9 per cento nel 1984).

L'ammontare complessivo dei pagamenti è stato di 2.911,4 miliardi, con un tasso di smaltimento della massa spendibile (8.189,5 miliardi) che ha sfiorato il 35,6 per cento; il valore percentuale, già alquanto modesto, scende al 28,1 per cento se si prendono in considerazione soltanto le spese in conto capitale. Tale dato appare ulteriormente suffragato dal rapporto percentuale tra pagamenti complessivi e autorizzazione di cassa: infatti, rispetto alla stima iniziale di 5.186,3 miliardi il flusso in uscita è stato pari al 56,1 per cento, mentre nel 1984 era stato del 73,6 per cento.

Il saldo tra versamenti e pagamenti complessivi è risultato, nel 1985, largamente positivo (1.640,9 miliardi), confermando, così, la tendenza ad un sempre maggiore ristagno di somme: per contro, il saldo tra i totali dei residui attivi e passivi alla fine dell'esercizio - rispettivamente, 2.161,5 e 5.278,1 miliardi - è di segno negativo per ben 3.116,6 miliardi.

In proposito deve rilevarsi come la continua, progressiva dilatazione dei residui passivi abbia portato quest'ultimo saldo ad eguagliare quasi il volume della competenza.

## 2 - Gestioni fuori bilancio

Presso l'ANAS sono tuttora operanti le gestioni previste dall'articolo 31, quarto e quinto comma, della legge 7 febbraio 1961 n.59, che - com'è noto - consistono in "contabilità speciali" intestate ai venti compartimenti della viabilità, all'ufficio speciale per le autostrade con sede in Cosenza ed all'analogo ufficio per la grande viabilità in Sicilia con sede a Palermo.

Le gestioni, sebbene articolate in un numero notevole di conti, constano di pochissime voci di acquisizione e di erogazione e sono condotte in regime di cassa; le attività alle quali ineriscono sono



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

prevalentemente rappresentate da servizi collaterali ai compiti istituzionali dell'azienda, strettamente connessi alla gestione delle strade statali.

Dopo l'eliminazione delle spese contrattuali (disposta dalla legge n. 790 del 1975), continuano a formare oggetto delle citate contabilità i depositi di somme versate da terzi per spese di istruttoria relative a domande di concessione, per contributi di enti e amministrazioni varie nell'esecuzione di lavori, per risarcimenti di danni arrecati da terzi (5).

Complessivamente la gestione in parola evidenzia nel 1984 entrate per 13 miliardi di lire, cui corrispondono uscite per 4,9 miliardi, con un avanzo d'esercizio pari a 8,2 miliardi. Il relativo rendiconto, peraltro, è tuttora all'esame del competente ufficio di controllo.

Deve menzionarsi in questa sede anche la gestione speciale della cessata società autostradale "S.A.R.A.", affidata al direttore generale dell'ANAS a termini dell'articolo 6 del decreto-legge n. 19 del 1977, convertito nella legge 6 aprile 1977, n.106.

Nel prospetto che segue sono riportate le risultanze finali della gestione per il 1984:

Entrate.....	L. 172.273.104.525
Uscite.....	" 58.720.240.105
	-----
Avanzo dell'esercizio.....	L. 113.552.864.420
Fondo di cassa al 1° gennaio 1984.....	" 56.300.303.770
	-----
Fondo disponibile al 31 dicembre 1984.....	L. 169.853.168.190

Le fonti che hanno alimentato l'entrata della gestione sono le seguenti:

- per completamento dell'autostrada Roma-L'Aquila-Teramo (legge 230/84)	L. 40.000.000.000
- per completamento del Laboratorio di fisica nucleare nella galleria del Gran Sasso (legge 231/84)	L. 57.159.200.000
- per pagamento oneri pregressi gestione ex SARA (legge 231/84)	L. 75.000.000.000
- per versamento contributi già dovuti dall'ANAS alla SARA (ex lege 729/61)	L. 113.904.525
	-----
	L. 172.273.104.525
	=====

(5) I movimenti finanziari in entrata e in uscita si svolgono mediante un conto corrente, acceso presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato territorialmente competenti, secondo le modalità previste dalle "Istruzioni sui servizi contabili dei Compartimenti della viabilità", approvate con circolare n. 12463 del 23 giugno 1962.

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

Le spese concernenti la predetta gestione si articolano nelle seguenti voci:

- per personale dipendente, funzionamento uffici, gestione e manutenzione automezzi	L.	7.019.924.185
- per laboratorio di fisica nucleare del Gran Sasso	"	7.594.260.915
- per lavori principali ed altri lavori (leggi n.531 del 1982 e n.231 del 1984)	"	29.425.327.165
- per espropriazioni	"	240.073.815
- per opere complementari	"	13.400.757.170
- per rimborso mutui	"	1.039.896.855
	L.	58.720.240.105
		=====

Va citata, infine, la gestione speciale per il pagamento dei debiti delle società autostradali, anch'essa affidata al direttore generale dell'ANAS ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 813 del 1978, convertito nella legge 19 febbraio 1979, n. 51. Tale gestione riflette il trasferimento allo Stato delle esposizioni debitorie di numerose società concessionarie, dovute all'acquisizione delle aree ed ai lavori di costruzione di vari collegamenti autostradali.

I movimenti finanziari registrati dalla gestione durante l'esercizio 1984 possono così riassumersi:

Entrate.....	L.	-----
Uscite.....	"	8.275.861.865
		-----
Disavanzo dell'esercizio.....	L.	8.275.861.865
Fondo di cassa al 1° gennaio 1984.....	"	30.292.555.720
		-----
Fondo disponibile al 31 dicembre 1984...	L.	22.016.693.855
		=====

Per entrambe le gestioni speciali la dichiarazione di regolarità dei rendiconti relativi al 1984, nonché di quelli concernenti l'esercizio precedente, è subordinata all'esito degli accertamenti istruttori tuttora in corso nei confronti dei rendiconti riguardanti l'anno 1982 (6).

### 3 - Organizzazione dei servizi e personale

Il fatto di maggiore rilievo sotto il profilo organizzativo è costituito dall'entrata in vigore della legge 26 marzo 1986 n.86, che - dopo un laborioso "iter" parlamentare, durato oltre due anni - ha conferito un nuovo assetto all'ANAS, potenziandone le strutture centrali, ma soprattutto valorizzandone gli uffici periferici, attraverso un decentramento di competenze da più parti auspicato per rendere più flessibile il modulo organizzativo dell'azienda.

(6) Ad oltre un anno di distanza dalla formulazione dei rilievi istruttori (n. 25 e n. 26 del 22 gennaio 1985), l'Azienda non ha ancora fornito alcuna risposta alle richieste della Corte.

Le nuove norme hanno modificato la fisionomia dei compartimenti della viabilità sulla falsariga dell'originaria struttura dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche. I compartimenti sono stati, infatti, trasformati da organi essenzialmente tecnico-esecutivi (con compiti di progettazione, direzione e contabilizzazione dei lavori, di istruttoria e di vigilanza) in organi di gestione con competenze proprie, articolate secondo lo schema del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (programma annuale degli interventi approvato dal ministro, assegnazione dei fondi, assunzione degli impegni entro determinati limiti di somma). Le attribuzioni dei Capi compartimento e dei primi dirigenti tecnici e amministrativi sono indicate, rispettivamente, dagli articoli 9, 10 e 11 della citata legge n. 86 del 1986 (7).

Presso i compartimenti della viabilità è costituito un Comitato tecnico-amministrativo (il cui parere sostituisce quello del Consiglio di Stato), presieduto dal dirigente superiore tecnico ispettore di zona e composto dal capo del compartimento, dal capo dell'ufficio tecnico del provveditorato alle opere pubbliche (o altro funzionario tecnico del ministero dei lavori pubblici), dall'avvocato distrettuale dello Stato e dai dirigenti tecnico e amministrativo in servizio presso il compartimento.

A termini dell'articolo 13 della citata legge n. 86, il controllo interno è esercitato in sede compartimentale dalle ragioniere regionali del ministero del tesoro; la funzione di controllo esterno spetta alle Sezioni o delegazioni regionali della Corte dei conti.

Per cogliere gli effetti di queste innovazioni organizzative occorrerà, evidentemente, attendere i tempi tecnici necessari perchè le nuove norme concernenti gli organi di amministrazione attiva, consultivi e di controllo diventino pienamente operanti: al riguardo va considerato, tra l'altro, che per la copertura dei posti di funzione a livello di primo dirigente è stata prevista (articolo 17) la facoltà di utilizzare, per un periodo massimo di 18 mesi, il personale della corrispondente carriera direttiva con qualifica non inferiore a direttore aggiunto di divisione.

Inoltre, l'articolo 22 - secondo comma - della legge n. 86 più volte citata stabilisce che resta ferma la competenza della direzione generale dell'ANAS per l'adozione, fino ad esaurimento, dei provvedimenti di attuazione della legge n. 65 del 1982 e dei decreti del Presidente della Repubblica n. 149 del 1982 e n. 52 del 1984; è anche previsto (articolo 22, primo comma) un periodo di tempo di due anni per il decentramento delle competenze amministrative in tema di liquidazione del trattamento di quiescenza e di previdenza, di riscatto e computo in pensione dei servizi indicati negli articoli da 11 a 14 del Testo Unico n. 1092 del 1973, nonché dei periodi contributivi previsti dalla legge n. 29 del 1979.

Con riferimento poi alla materia del personale, devono porsi in particolare evidenza le "disposizioni urgenti di riorganizzazione e potenziamento" dell'ANAS contenute nel titolo I della ripetuta legge n. 86 del 1986: significativa appare soprattutto (articolo 2) l'istituzione, nell'ambito delle carriere direttive tecniche dell'azienda, dei nuovi ruoli dei geologi e degli architetti, con una dotazione rispettiva di 20 e di 10 posti.

Risultano contestualmente incrementate (articolo 1) le dotazioni organiche di tutto il personale tecnico, mentre per il personale amministrativo l'aumento riguarda solo la carriera esecutiva (coadiutori).

Per una corretta valutazione di tali aumenti di organico deve, peraltro, considerarsi che il legislatore - nel determinare i singoli valori incrementali - ha fatto esclusivo riferimento alla legge 7 febbraio 1961, n. 59 di riordinamento dell'ANAS, senza tener conto delle modifiche successivamente apportate da altri provvedimenti normativi, quali i decreti del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 (ristrutturazione delle carriere e riduzione del numero delle qualifiche) e n. 748 del 1972 (istituzione della dirigenza statale), nonché il

---

(7) Oltre a predisporre annualmente i programmi di massima dei lavori e delle forniture, da sottoporre all'approvazione del Ministro a termini dell'articolo 8 - primo comma -, i Capi dei compartimenti (funzionari con qualifica di dirigente superiore) approvano i progetti esecutivi e i contratti, assumendo i relativi impegni di spesa fino all'importo di 2 miliardi di lire, indipendentemente dal metodo di aggiudicazione prescelto; tale importo si riduce del 50 per cento nel caso di lavori e forniture da eseguirsi in economia.

I primi dirigenti tecnici assegnati ai compartimenti della viabilità - oltre a funzioni vicarie nei confronti del capo dell'ufficio - esplicano compiti di direzione e sorveglianza dei lavori, provvedono al coordinamento dei centri di manutenzione, sovrintendono all'attività di progettazione delle opere. I primi dirigenti amministrativi presiedono le gare per l'aggiudicazione di lavori e forniture, stipulano i contratti, le convenzioni e le transazioni (la cui approvazione spetta al Capo del compartimento), dispongono le spese da eseguire in economia, approvano e liquidano gli atti di contabilità finale dei lavori affidati dal compartimento, nonché le indennità di esproprio.

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

decreto ministeriale n.6288 del 2 luglio 1977, con il quale sono stati sottratti dai ruoli centrali i posti necessari per l'istituzione dei ruoli locali della provincia autonoma di Bolzano.

Ne consegue che l'azienda, non potendo superare il "tetto" fissato dalla legge per ciascuna qualifica interessata dall'aumento, dovrà ricavare quest'ultimo per differenza rispetto alle effettive dotazioni organiche attualmente esistenti, come risulta dal seguente prospetto:

Articolo 1 legge n.86 del 1986	Posti previsti attualmente nella qualifica iniziale	Aumento effettivo di unità
1) Carriera direttiva tecnica (ingegneri) qualifica iniziale da 120 a 165 posti (+45)	127	+38 (dei quali 8 indisponibili ai sensi dell'art.67 del d.P.R.n.748 del 1972)
2) carriera di concetto tecnica (geometri) q.i. da 183 a 275 (+92)	197	+ 78
3) carriera di concetto tecnica (disegnatori) q.i. da 20 a 30 (+10)	23	+ 7
4) carriera esecutiva tecnica (assistenti) q.i. da 77 a 150 (+73)	62	+ 88
5) carriera esecutiva amministrativa (coadiutori) q.i. da 235 a 335 (+100)	214	+121

Per effetto di tale meccanismo l'aumento complessivo di posti concretamente realizzato è di 332 unità, rispetto all'indicazione teorica di 320 unità riportate dalla legge.

#### 4 - Attività contrattuale

Nel corso del 1985 sono stati appaltati dall'ANAS lavori per un importo complessivo di 1.136 miliardi circa, riferibile per 492 miliardi alla direzione generale (in relazione a 59 progetti) e per 644 miliardi ai compartimenti della viabilità: nel 1984 il totale era stato di 1.487 miliardi, di cui 891 miliardi (per 115 progetti) appaltati al centro e 596 miliardi in periferia.

Dall'analisi di tali dati emerge, rispetto all'anno precedente, una riduzione di attività dell'amministrazione centrale di circa il 45 per cento, che interessa particolarmente le opere finanziate a carico dei capitoli 507 (esecuzione del piano stralcio 1982-1987, di cui agli articoli 4 e seguenti della legge 12 agosto 1982, n. 531) e 527 (completamento del piano triennale 1979-1981).

Tale marcata flessione va posta in relazione con alcuni eventi che nel corso dell'esercizio hanno influito sull'espletamento dell'attività negoziale.

In primo luogo va sottolineato che le ricorrenti difficoltà dell'ANAS nella progettazione e affidamento delle opere si sono ulteriormente aggravate nel 1985, poichè l'azienda ha avvertito la necessità di sospendere molte gare d'appalto, per consentire la "verificazione del progetto" ai sensi dell'articolo 5 del regolamento per l'esecuzione dei lavori pubblici, approvato con regio decreto n. 350 del 1895 (8). E ciò, al fine di adeguarsi ai principi fissati dalla deliberazione n. 1565 del 20 giugno 1985 - già ricordata nelle considerazioni generali del presente capitolo - con la quale la Corte ha dichiarato non conforme a legge il decreto di approvazione del progetto esecutivo (e del relativo contratto) per i lavori di costruzione della strada di grande comunicazione n. 131 - Diramazione centrale nuorese, nel tratto S. Simone-S. Teodoro.

Rinviando per i profili generali e le questioni di massima, affrontati dalla predetta deliberazione, al capitolo IV della presente relazione, concernente l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, basterà rilevare in questa sede che la Corte - dopo aver chiarito il rapporto (funzionale-dinamico) esistente, nella legislazione dei lavori pubblici, tra il progetto esecutivo dell'opera ed il capitolato speciale di appalto - ha dichiarato non conforme a legge il citato provvedimento, in quanto il progetto ed il capitolato speciale dei lavori in questione non contenevano tutti gli elementi di definitività e compiutezza prescritti dalla normativa vigente, ma solo "le linee essenziali dell'opera".

È stato, altresì, ribadito il valore cogente della disposizione ex articolo 5 del regolamento n. 350 del 1895 - che, come innanzi accennato, prescrive la verifica del progetto esecutivo prima della consegna dei lavori -, con la conseguenza che la sua mancata osservanza costituisce vizio di legittimità del procedimento.

L'attività dell'azienda ha subito ulteriori rallentamenti anche perchè nella seconda metà dell'anno si è posto il problema di valutare la compatibilità delle opere in corso di esecuzione o di appalto con le nuove norme sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, recate dalla legge 8 agosto 1985, n. 431.

Detta legge stabilisce, tra l'altro, nuovi adempimenti in materia di progettazione a carico delle amministrazioni che intendono eseguire opere pubbliche, adempimenti che nel caso dell'ANAS vanno ad aggiungersi a quelli già previsti (per un totale di 14) dagli articoli 81, 82 e 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e da numerose leggi, che richiedono nulla-osta e pareri al fine di accertare l'inesistenza di vincoli di natura sismica, militare, storico-artistica e archeologica.

Infine, vanno citati i ritardi verificatisi nelle gare di appalto d'importo superiore ad un milione di ECU, per effetto dell'applicazione del metodo del maggior ribasso con istruttoria delle offerte anomale (articolo 24, lettera "a" della legge 8 agosto 1977 n. 584): per la migliore utilizzazione di tale sistema il ministro dei lavori pubblici, con circolare n. 1270 del 30 luglio 1985, ha - tra l'altro - fissato i criteri per la valutazione delle offerte anomale in base agli elementi forniti dalle imprese, allo scopo di evitare l'eccessiva dilatazione dei tempi di aggiudicazione.

Allo scopo di superare le difficoltà innanzi descritte sono state adottate, ovvero sono in corso di elaborazione, talune iniziative, sia sul piano legislativo sia in termini di scelte operative.

In primo luogo - come già detto nella parte del presente capitolo relativa all'organizzazione - la legge 26 marzo 1986, n. 86 ha disposto l'ampliamento e la ristrutturazione dei ruoli dell'ANAS, il che dovrebbe consentire all'azienda di meglio fronteggiare, anche in materia contrattuale, le esigenze connesse con il potenziamento delle funzioni.

(8) Tale verifica deve essere effettuata "in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo....", al fine di accertare che al momento della consegna dei lavori "non si riscontreranno variazioni nelle condizioni di fatto sulle quali il progetto è basato o, riscontrandosene alcuna, si abbia tempo a prevenire l'apertura delle aste pubbliche o delle licitazioni....in base al progetto inesatto o non più esatto".

Inoltre, il decentramento di competenze in favore dei compartimenti della viabilità e la gestione diretta, da parte di questi ultimi, delle opere di importo fino a 2 miliardi di lire dovrebbe produrre un acceleramento delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione dei lavori.

Va tenuto presente, infatti, che contestualmente alla nuova articolazione delle competenze la legge (articolo 14) ha anche inteso realizzare uno snellimento delle procedure, disponendo l'elevazione dei limiti di somma oltre i quali, in determinate fattispecie, sono richiesti i pareri degli organi consultivi centrali.

In particolare, sulle riserve per maggiori compensi, presentate dalle imprese in corso d'opera o in sede di collaudo, e sugli atti di transazione il parere del consiglio di amministrazione è ora richiesto quando l'importo in contestazione ecceda i 500 milioni di lire (i limiti precedenti erano, rispettivamente, 50 e 30 milioni); è stato inoltre abolito il parere sulla concessione degli acconti revisionali, mentre quello relativo alla revisione definitiva dei prezzi è ora previsto quando il compenso revisionale non sia inferiore a 5 miliardi di lire o superi la metà dell'importo contrattuale, ovvero la durata effettiva dei lavori superi di oltre la metà il tempo contrattuale iniziale.

In base alle nuove norme il comitato tecnico-amministrativo dell'ANAS è ora chiamato a pronunciarsi sui progetti di lavori e forniture di importo compreso fra 2 e 6 miliardi di lire (il tetto massimo si dimezza, quando si provvede a trattativa privata o in economia); nel caso di riserve delle imprese per maggiori compensi, il parere è necessario quanto la somma richiesta sia compresa tra 100 e 500 milioni (limiti precedenti 5 e 50 milioni); inoltre, per le revisioni definitive dei prezzi va acquisito il parere quando l'importo sia compreso fra 2 e 5 miliardi.

Con la disposizione di cui all'ultimo comma del citato articolo 14 è stato anche introdotto un meccanismo inedito di indicizzazione, in base al quale i limiti di importo per l'audizione degli organi consultivi, previsti dagli articoli 14 e 17 della legge n. 59 del 1961 e successive modificazioni, sono aggiornati ogni tre anni con decreto del ministro dei lavori pubblici in base all'andamento dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo (9).

Infine - come già accennato nelle considerazioni generali del presente capitolo - l'articolo 20 della stessa legge n. 86, sostituendo l'omologa disposizione della legge n. 59 del 1961, ha stabilito in via permanente che per i progetti di lavori e forniture da eseguirsi a cura dell'ANAS, direttamente o in concessione, il parere degli organi consultivi dell'azienda sostituisce il parere del Consiglio di Stato.

Per quanto concerne poi la normativa sulla tutela dell'ambiente di cui alla legge n. 431 del 1985, è evidente che la valutazione di "impatto ambientale" ha posto problemi di progettazione delle opere che meritavano una ponderazione preventiva, sia sotto il profilo procedimentale, sia in termini di fattibilità (10).

In proposito risulta che l'azienda abbia prospettato l'opportunità di costituire un unico organismo consultivo, il quale esprima, entro termini perentori, un solo parere che contemperì e integrò le diverse esigenze di interesse pubblico, connesse all'esecuzione dei grandi collegamenti stradali e autostradali.

## 5 - Profili di attività istituzionale

### a) La viabilità di grande comunicazione

Come già nell'esercizio precedente, anche nel 1985 l'attività dell'ANAS è stata in gran parte assorbita dalla realizzazione dei piani pluriennali d'intervento, che a partire dalla legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria 1979) hanno consentito all'azienda di superare le strettoie di una perdurante insufficienza degli

(9) Si tratta di un tipico esempio di quella "deregulation" da più parti invocata per semplificare i procedimenti contrattuali, che proficuamente potrebbe essere estesa ad altre amministrazioni statali, a cominciare dal ministero dei lavori pubblici.

(10) È nota la vicenda del raccordo autostradale Fiano Romano-S. Cesario tra le autostrade Milano-Roma e Roma-Napoli, i cui lavori sospesi dal Pretore sono stati sbloccati dalla Corte di Cassazione dopo un fermo di circa sei mesi.

In proposito la IX Commissione permanente della Camera - in occasione dell'audizione del ministro per l'ecologia - ha osservato che la legge n. 431 del 1985, "pur apprezzabile quale serio tentativo di evitare ulteriori guasti al territorio, ha trovato immediata applicazione andando a colpire non tanto le iniziative abusive quanto quelle legittimamente avviate e già dotate, in alcuni casi, dello specifico parere per la tutela paesaggistica".

stanziamenti ordinari di bilancio, per impegnarsi nella predisposizione e attuazione di programmi operativi di più ampio respiro.

La vecchia logica degli interventi episodici e settoriali, ripartiti per aree geografiche, ha così ceduto progressivamente il passo ad una visione più omogenea e coerente, incentrata dapprima sul concetto di "direttrice" e successivamente su quello di "rete" stradale a livello nazionale.

Si è trattato, tuttavia, di un passaggio difficile, caratterizzato da incertezze e sfasature, com'è dimostrato dallo "slittamento" del primo *piano triennale 1979-1981* che al 31 dicembre 1985 risulta ancora in corso di esecuzione. Lo stanziamento integrativo di 2.000 miliardi per il quadriennio 1985-1988 recato dalla legge n. 887 del 1984 (legge finanziaria 1985) non è stato sufficiente a coprire gli oneri complessivi di attuazione del piano, che alla fine del 1984 ammontavano a 5.553 miliardi a fronte di una disponibilità di 5.187 miliardi, con un supero di spesa pari a 366 miliardi di lire. Nell'allegata *tabella A* è riportato il riepilogo, articolato per regioni, delle esigenze finanziarie per la realizzazione del piano al mese di febbraio 1985.

Sotto il profilo operativo, va sottolineato che lo stanziamento di competenza di 500 miliardi di lire sul capitolo 527 risulta utilizzato in ragione del 41,1 per cento, in quanto agli impegni propri (pari a 193,6 miliardi) sono da aggiungere oltre 12 miliardi di lire, corrispondenti all'importo di mandati rimasti inestinti, da trasportare al nuovo esercizio (11); i residui di nuova formazione, che ascendono a 425,8 miliardi, sono costituiti per il 51,7 per cento da residui di stanziamento (220,2 miliardi di lire).

Quanto ai pagamenti, quelli sulla competenza ammontano a 74,1 miliardi pari ad appena il 15 per cento della relativa dotazione; anche il tasso di smaltimento dei residui risulta insufficiente, atteso che le erogazioni (482,6 miliardi) sono state di poco inferiori al 42 per cento dei resti esistenti all'inizio dell'anno (1.178,8 miliardi); rispetto a questi ultimi, i residui accertati al 31 dicembre 1985 - pari a circa 1.122 miliardi - hanno segnato una riduzione di appena il 4,8 per cento (-56,8 miliardi).

Neppure il successivo *piano stralcio 1982-1987*, predisposto dall'azienda - ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge n. 531 del 1982 - nelle more dell'approvazione del piano decennale per la viabilità di grande comunicazione, sembra in grado di conseguire sollecitamente i suoi obiettivi.

Basterà ricordare in proposito che il piano, approvato con decreto ministeriale n. 293 del 15 aprile 1983, prevedeva una spesa complessiva di 800 miliardi di lire, ma già la legge finanziaria per il 1984 ha fatto slittare al 1987 la somma di 107 miliardi - pari ad oltre il 70 per cento dell'importo (150 miliardi) da iscrivere in bilancio per il 1984 - a causa delle difficoltà emerse tra l'ANAS e le Regioni in ordine alla localizzazione degli interventi.

Osservando i dati dell'unità *tabella B* si rileva che, pur essendo trascorsi i due terzi del periodo di riferimento previsto dalla legge, l'importo delle opere appaltate (comprese le perizie suppletive) non arriva al 50 per cento dei fondi stanziati. Quelli relativi al 1985 (150 miliardi sul capitolo 507) risultano impegnati per poco più di un terzo (51,7 miliardi), mentre i residui di stanziamento (65 miliardi) raggiungono il 43,4 per cento.

I pagamenti (30,7 miliardi) rappresentano soltanto il 20,5 per cento dello stanziamento di competenza; su valori analoghi (21,4 per cento) sono attestate anche le erogazioni in conto residui, che ammontano a 34,4 miliardi rispetto ad un totale di 160,3 miliardi. Conseguentemente, in chiusura di esercizio sono stati accertati residui per 245,2 miliardi di lire (di cui 119,3 di nuova formazione), con un aumento del 53 per cento rispetto ai resti esistenti all'inizio dell'anno.

La situazione non si presenta migliore sul fronte del *piano decennale della grande viabilità*, di cui alla citata legge 12 agosto 1982 n. 531, che dovrebbe rappresentare il riferimento fondamentale per le scelte operative dell'ANAS.

Secondo le scadenze previste dal legislatore il piano decennale doveva essere presentato alle Camere, previo parere del CIPE, entro l'agosto del 1983 (dodici mesi dall'entrata in vigore della legge n. 531) e doveva riportare in allegato le previsioni per il triennio successivo alla data di inizio del piano stesso (nella fattispecie,

(11) L'ammontare complessivo dei titoli di spesa inestinti (residui passivi di lettera A) è risultato di 181,8 miliardi, di cui 78,8 per la parte corrente, 83 per le spese in conto capitale e 20 per il rimborso di prestiti. L'importo particolarmente elevato di tali residui verosimilmente è da porre in relazione con l'irregolare funzionamento degli uffici di tesoreria nel mese di dicembre 1985.

1983-1986). In realtà, il piano è stato presentato dall'ANAS al CIPE il 1° giugno 1984 ed ha ottenuto il prescritto parere solo in data 28 marzo 1985; con deliberazione del 19 dicembre 1985 - di cui si è già fatto cenno nelle considerazioni generali del presente capitolo - il CIPE si è, inoltre, espresso favorevolmente sull'integrazione del piano decennale relativa agli interventi nel settore delle autostrade in concessione.

A quasi quattro anni dall'entrata in vigore della ripetuta legge n.531 del 1982 il documento programmatico in questione non è ancora stato adottato nei modi di legge ed è tuttora all'esame delle competenti commissioni parlamentari. Il che conferma, da un lato, la scarsa idoneità degli apparati amministrativi a rispettare le scadenze temporali legislativamente previste e, dall'altro, la tendenza legislativa ad individuare, per le attività programmatiche, tempi tecnici talvolta non compatibili con la complessità degli adempimenti richiesti.

Alla luce delle considerazioni che precedono, possono ben comprendersi i motivi per i quali la legge 3 ottobre 1985, n. 526 ha previsto all'articolo 6 la formulazione, da parte del ministro dei lavori pubblici - presidente dell'ANAS, di un *programma triennale* di interventi sulla base del ricordato piano decennale, indicando una serie di criteri di priorità che anticipano alcune delle opzioni più significative contenute nel "piano generale dei trasporti" (approvato nell'aprile 1986) e disponendo, altresì, il completamento delle opere viarie non ultimate nell'ambito del primo piano triennale 1979-1981 e del successivo piano stralcio ex lege n. 531 del 1982.

Si comprenderà, inoltre, la celerità con la quale si è svolto l'"iter" procedimentale, che ha consentito la formale adozione del programma in data 15 gennaio 1986.

Per l'attuazione degli interventi l'articolo 10 della legge reca un'autorizzazione di spesa per complessivi 5.000 miliardi di lire, suddivisi in 400 miliardi per il 1985, 2.100 per il 1986 e 2.500 per il 1987. Peraltro, una somma complessiva pari a 125 miliardi risulta vincolata dallo stesso legislatore ad opzioni già individuate, quali: a) i debiti per interessi moratori relativi al periodo 1980-1983 dei Consorzi per le autostrade Messina-Palermo, Messina-Catania e Siracusa-Gela (50 miliardi); b) l'ulteriore fabbisogno, anche per interessi, dei medesimi Consorzi autostradali (60 miliardi); c) un primo contributo alla Società concessionaria dell'autostrada Livorno-Grosseto-Civitavecchia, per la progettazione esecutiva e l'avvio delle opere (15 miliardi).

I tempi richiesti per la formazione del programma non hanno consentito nel 1985 alcuna utilizzazione delle risorse previste dalla legge per la realizzazione delle opere: pertanto, i fondi iscritti nel capitolo 525 (258 miliardi) sono stati interamente conservati come residui di stanziamento, mentre è stato tempestivamente erogato il contributo di 15 miliardi (sul capitolo 585) per l'avvio delle opere dell'autostrada Livorno-Grosseto-Civitavecchia ed è stata versata la somma di 60 miliardi (sul capitolo 587) a beneficio dei consorzi per le autostrade siciliane.

Sottraendo dagli stanziamenti di cui sopra l'ulteriore somma di 690 miliardi da destinare, ai sensi dell'articolo 7 della stessa legge, ad interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, le risorse effettive utilizzabili per l'attuazione del programma triennale ammontano a 4.168 miliardi, ripartiti secondo le indicazioni dell'allegata *tabella C*).

Circa i criteri di ripartizione, il programma si muove nell'ottica della legge n.531 del 1982 e del piano decennale della grande viabilità, rispetto al quale si pone come una semplice anticipazione: pertanto, viene confermata la considerazione prioritaria per alcune direttrici stradali e autostradali di preminente interesse nazionale ed internazionale, che sono designate come "fuori quota" (*tabella D*).

Per quanto concerne i restanti interventi, ripartibili e quotabili su base regionale, il programma - che prende in considerazione anche l'ulteriore stanziamento di 2.200 miliardi nel triennio 1986-1988, recato dall'articolo 13 della legge 28 febbraio 1986, n.41 (legge finanziaria 1986) - esprime due distinti momenti propositivi: "l'area di priorità" e "l'area di inseribilità".

La prima comprende gli interventi di preminente importanza, da realizzare mediante l'utilizzazione dei fondi ex articolo 6 della legge n. 526 del 1985 e delle ulteriori disponibilità previste dalla legge finanziaria 1986 (2.200 miliardi, ripartiti in 100 miliardi l'anno per il 1986 e il 1987 e 2.000 miliardi per il 1988). La seconda riguarda un complesso di interventi, per così dire, "di riserva", da inserire nel programma esecutivo nel caso in cui, per qualunque motivo, non risultino prontamente realizzabili una o più opere considerate



prioritarie: ciò, allo scopo di evitare “strozzature” operative e di garantire il mantenimento dei ritmi di spesa preventivati. Sotto il profilo finanziario l'area di inseribilità è stata dimensionata in relazione alla citata previsione della legge finanziaria 1986, ipotizzando l'impegno di altri 2.200 miliardi nel periodo considerato.

Dall'allegata *tabella E* risulta la ripartizione su base regionale delle risorse concernenti le due aree di utilizzazione, con i relativi indici di riparto, dai quali si evince - tra l'altro - che è stata rispettata la percentuale del 40 per cento per gli investimenti da effettuare nel Mezzogiorno.

Un ultimo episodio va, infine, citato per far comprendere quanto bisogno di chiarezza e di univocità (che si spera venga ora soddisfatto dal piano generale dei trasporti) vi sia in questo settore. Si tratta dell'emanazione, in chiusura di esercizio, del decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 791 con il quale - tra l'altro - venivano conferiti (articolo 5) ai Commissari straordinari della regione Campania poteri eccezionali, comprendenti la predisposizione di un programma triennale per l'esecuzione di lavori su alcune strade statali.

Peraltro, la legge di conversione 28 febbraio 1986, n. 46 ha soppresso il citato articolo 5, sicchè il programma di interventi predisposto in sede regionale (che, comunque, si trovava in fase istruttoria e non era stato ancora sottoposto all'esame del CIPE) è risultato privo di effetti, restando confermate per la Campania le scelte operative effettuate dall'ANAS nell'ambito del programma triennale 1985-1987.

#### b) Le autostrade in concessione

La situazione delle autostrade in concessione è tuttora in fase di assestamento, tenuto conto che non è ancora intervenuta l'attesa legge di riordino del settore.

Già nella relazione dello scorso anno (12) la Corte ebbe a sottolineare la natura di provvedimento-ponte di quella parte della legge 12 agosto 1982 n. 531, volta a perseguire il riequilibrio economico-gestionale degli “enti autostradali” mediante l'intervento dell'ANAS, per il soddisfacimento dei crediti delle imprese appaltatrici e dei proprietari dei terreni espropriati, e del Fondo di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane (di cui alla legge n. 389 del 1980) per il consolidamento dei debiti a breve e delle rate di mutuo rimaste insolute.

Nella stessa sede è stata riferita, in termini critici, la complessa vicenda del mancato rispetto del termine del 30 giugno 1983 per la presentazione, da parte dei ministri dei lavori pubblici e del tesoro, della relazione sulla situazione economica e finanziaria del settore autostradale richiesta dall'articolo 15 della citata legge n. 531; tale norma prevedeva, in caso di inadempienza, la sospensione degli interventi del Fondo di garanzia in favore delle società concessionarie, interventi che nel 1985 hanno superato i 500 miliardi di lire come risulta dall'allegata *tabella F*).

Dopo numerose proroghe di tale termine - disposte con successive decretazioni d'urgenza, talora contestate in sede parlamentare (13) - da ultimo la legge 3 ottobre 1985 n. 526 ne ha disposto l'ulteriore protrazione al 31 dicembre 1986, facendo tuttavia obbligo ai ministri interessati di riferire al Parlamento, entro il 31 ottobre 1985 (a stralcio della relazione generale), sulle risultanze dei piani finanziari sottoposti all'esame dell'ANAS e del ministero del tesoro dalle società autostradali “ per le quali siano state riscontrate sufficienti coperture dell'indebitamento in essere”.

Da quest'ultima relazione, che è stata presentata al Parlamento in data 28 ottobre 1985, risulta che per quasi tutte le società indicate dall'articolo 5 della legge n. 544 del 1981 i nuovi piani finanziari presentano un'adeguata copertura degli indebitamenti egualmente consentirebbero entro breve termine il riequilibrio delle rispettive gestioni. Soltanto per due concessionarie, la SITAF - Società italiana per il traforo autostradale del Frejus e per la “Tangenziale di Napoli S.p.a.”, sono tuttora in corso le verifiche delle rispettive situazioni finanziarie.

Va tuttavia evidenziato il ritardo generalizzato nella stipulazione degli atti aggiuntivi alle convenzioni preesistenti tra l'azienda e le società concessionarie, dovuto alla mancata emissione del parere sui piani finanziari delle stesse società da parte dei ministeri del tesoro e del bilancio, nonché del Consiglio di Stato.

(12) Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1984 - capitolo XV, pagg. 849 e seguenti.

(13) Si fa riferimento al decreto-legge 2 luglio 1984, n. 283 (che disponeva la proroga del termine in questione fino al 30 giugno 1985), non convertito in legge dalla Camera dei deputati su conforme parere della Commissione affari costituzionali.

c) I nuovi programmi autostradali

Le linee fondamentali degli investimenti programmati in questo comparto sono fissate dal “piano decennale degli interventi nel settore delle autostrade in concessione”, che - come già accennato nelle considerazioni generali del presente capitolo - è stato approvato dal CIPE con deliberazione del 19 dicembre 1985.

Il piano, predisposto dall'ANAS sulla base anche di consultazioni con l'Associazione italiana società concessionarie di autostrade e trafori (A.I.S.C.A.T.), si presenta molto articolato: accanto ad interventi a totale carico dello Stato (quali il completamento delle autostrade Roma-L'Aquila-Teramo e Messina-Palermo, il collegamento Bardonecchia-Rivoli per l'autostrada del Frejus), ovvero a totale carico della società Autostrade S.p.a. (“bretella” Fiano Romano-S. Cesareo tra l'A1 e l'A2, completamento delle autostrade Mestre-Vittorio Veneto e Voltri-Gravellona Toce), sono previsti interventi basati sulla capacità di autofinanziamento delle altre concessionarie (opere di adeguamento e recupero funzionale, indicate nell'allegata *tabella G*), oppure opere da eseguirsi con il contributo dello Stato o con il concorso di altri enti.

In aggiunta alle predette iniziative - che rientrano tutte nel “programma stralcio” di cui al titolo II della legge n. 531 del 1982 -, sono state anche inserite nel piano decennale alcune richieste di deroga al divieto di nuove costruzioni autostradali, di cui all'articolo 18-bis del decreto-legge n. 376 del 1975 convertito nella legge 16 ottobre 1975 n. 492, presentate dalle Regioni per un'estesa di 630 Km. ed un impegno di spesa preventivato in circa 8.000 miliardi. L'inserimento è stato deciso, nel riflesso che le singole opere sono riconducibili agli interventi ammessi dagli articoli 1 e 2 della citata legge n. 531 del 1982.

Tenendo conto dei requisiti stabiliti da quest'ultima legge e degli aspetti economico-reddituali, gli interventi sono stati suddivisi in tre fasi, delle quali la prima concerne le iniziative più urgenti, la seconda quelle realizzabili a medio termine e la terza le restanti opere da finanziare ed eseguire successivamente.

Premesso che l'approvazione del CIPE si limita alle prime due fasi, si riportano nelle unite *tabelle H e I* gli interventi che ad esse si riferiscono, ammontanti - rispettivamente - a 7.292 e a 2.765 miliardi (a prezzi 1985); si precisa inoltre che nella terza fase risultano comprese opere per un importo complessivo di circa 10.500 miliardi di lire.

Per quanto concerne, infine, il “programma triennale 1985-1987” previsto dall'articolo 6 della legge n. 526 del 1985, esso si pone come uno stralcio operativo del piano decennale della viabilità e pertanto ne ricalca i criteri in ordine alla ripartizione delle risorse tra le diverse tipologie di interventi.

Con specifico riferimento al settore delle autostrade in concessione, deve precisarsi che gli stanziamenti - in quanto riflettono esclusivamente il contributo dello Stato (ipotizzato, in via teorica, in misura non superiore al 50 per cento) - rappresentano solo una parte del costo delle singole opere, mentre per le strade e autostrade statali lo stanziamento corrisponde alla spesa totale.

Sotto il profilo della localizzazione degli interventi l'attribuzione di risorse al settore autostradale (per un importo complessivo di 1.365 miliardi di lire) non interessa tutte le regioni italiane, sia perchè alcune di esse sono sprovviste di tali infrastrutture, sia perchè per taluni collegamenti autostradali non sono previsti nuovi investimenti.

Le prospettazioni tecnico-economiche del programma dovranno, in ogni caso, ricevere l'adesione delle società concessionarie di volta in volta interessate ed essere poi trasfuse negli atti aggiuntivi alle rispettive convenzioni (o nelle nuove convenzioni, nell'ipotesi di fusione o accorpamento di società), con contestuale determinazione delle quote di spesa coperte da contributo e di quelle da coprire mediante autofinanziamento delle concessionarie stesse.

In sostanza le attribuzioni programmatiche devono considerarsi, per il settore autostradale, alla stregua di disponibilità unilaterali dell'ANAS, definite sulla base di un disegno organico della rete viaria e nella prospettiva delle necessarie integrazioni per il completo finanziamento delle opere.

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

PIANO TRIENNALE 1979/1981. Situazione aggiornata al 28.2.1985. (in milioni)

TABELLA A

REGIONI	Importi previsti nei P.T. Valut. 78	Situazione Progetti	Perizie variante tecnica e suppletive	Reintegra per revisione Prezzi	Ulteriori necessità	TOTALE	SUPERO
VALLE D'AOSTA	31.300	48.964	6.067	166	3.919	59.116	27.816
PIEMONTE	146.975	244.318	101.084	17.407	15.179	377.988	231.013
LOMBARDIA	101.575	275.964	51.000	4.980	14.286	346.230	244.655
TRENTINO (38)	35.000	37.579	18.893	1.366	824	58.662	23.662
TRENTINO (BZ)	57.090	70.042	15.360	65	11.095	96.562	39.562
VENETO (BL)	45.700	47.621	12.849	1.289	3.324	65.083	19.383
VENETO (VE)	117.495	192.079	54.267	1.479	84.830	332.655	215.160
FRIULI VENEZIA G.	22.000	24.293	2.664	---	1.619	28.576	6.576
LIGURIA	25.300	45.135	11.510	2.015	13.267	71.927	46.627
EMILIA ROMAGNA	149.650	182.608	48.130	11.373	22.335	264.446	114.796
MARCHE	59.270	68.045	18.203	453	53.640	140.341	81.071
UMBRIA	75.470	79.548	18.291	1.439	18.002	117.280	41.810
TOSCANA	152.265	179.843	79.938	11.881	43.563	315.025	162.760
LAZIO	172.000	221.044	56.403	7.677	35.621	320.745	148.745
ABRUZZO	122.100	152.972	24.371	117	101.916	279.376	157.276
MOLISE	60.000	68.119	14.458	115	7.781	90.453	30.453
PUGLIA	188.100	271.707	78.906	10.910	231.429	592.952	404.852
CAMPANIA	180.700	199.771	62.835	9.663	177.929	450.198	269.498
BASILICATA	118.400	155.330	18.402	6.088	111.133	290.963	172.553
CALABRIA	238.200	333.113	70.036	12.106	62.949	478.204	240.004
SICILIA	227.000	324.471	22.711	5.564	158.717	511.463	280.463
SARDEGNA	174.500	192.543	19.203	411	52.699	264.856	90.356
TOTALI	2.500.000	3.414.909	805.581	106.564	1.226.037	5.553.091	3.053.091

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

TABELLA B

PIANO STRALCIO 1982-1987 - SITUAZIONE AGGIORNATA

AL 31/11/1985

(in miliardi di lire)

R E G I O N I	P R O G E T T I		
	PREVISIONI	APPROVATI al lordo	APPALTATI al netto
VALLE D'AOSTA	42,500	-	-
PIEMONTE	65,000	67,039	60,135
LOMBARDIA	60,000	63,342	74,227 *
LIGURIA	30,000	-	-
EMILIA - ROMAGNA	105,000	112,600	98,749 *
UMBRIA	46,500	39,128	31,739 *
TOSCANA	110,000	100,990	-
LAZIO	43,000	43,000	8,663
ABRUZZI	100,000	93,200	79,158
PUGLIA	30,000	27,753	18,167
CAMPANIA	42,000	3,000	2,850
BASILICATA	33,000	-	-
CALABRIA	65,000	30,000	-
SARDEGNA	28,000	23,930	20,663
T O T A L I	800,000	603,982	394,351

(\*) Compresa perizie suppletive.

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

## TABELLA C

## RIPARTO FONDI LEGGE 526/85 - PIANO TRIENNALE 1985-1987

(miliardi di lire)

<u>Attribuzioni vincolate</u>	<u>miliardi</u>
Interessi moratori autostrade siciliane (art.3)	50
Ulteriore fabbisogno autostrade siciliane (art.4)	60
Progetto Livorno-Grosseto-Civitavecchia (art.8)	15
Fondo garanzia 1985 (art.7)	17
Acquisto macchine operatrici ANAS (art.7)	150
Centri di manutenzione ANAS (art.7)	200
Manutenzione strade e autostrade statali e Fondo Centrale Garanzia '86-'87 (di cui 150 miliar di destinati all'autostrada Salerno-Reggio Ca labria nel riparto regionale dei fondi) (art.7)	340
<b>Totale attribuzioni vincolate</b>	<b>832</b>
<hr/>	
<u>Attribuzioni di Programma Triennale (art.6)</u>	
- Contributi per autostrade in concessione	1365
- Erogazioni per autostrade ANAS	150
- Interventi su strade statali di G.C.	2485
- Completamento Piano Triennale 1979-81	68
- Completamento Programma Stralcio 1982-87	100
<b>Totale attribuzione di programma</b>	<b>4168</b>
<hr/>	
<b>SOMMANO COMPLESSIVAMENTE</b>	<b>5000</b>

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

## TABELLA D

- DIRETTRICI STRADALI "fuori quota" NEL  
RIPARTO GENERALI DEI FONDI.  
(importo totale: £. 1.050 miliardi)

A - <u>Viabilità statale</u>	Attribuzione (miliardi)
Completamento del tratto Grosseto-Livorno della S.S. n. 1 "Aurelia" (art. 4, 1° comma, paragrafo a, legge 531/82)	200
Completamento e miglioramento dei servizi di sicurezza dell'itinerario E 7 (ora E 45) Orte-Cesena (art. 4, 1° comma, paragrafo b, legge 531/82)	200
Autostrada Taranto-Sibari Lavori di avvio (Commissioni Parlamentari, parere 9/1/86)	50
<u>B - Viabilità autostradale</u>	
Completamento dell'itinerario autostradale Roma-L'Aquila-Teramo (art. 4, 1° comma, paragrafo c, legge 531/82)	150
Attuazione impegni assunti con la convenzione stipulata a Parigi il 23.2.1972 fra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per il traforo del Frejus, collegamento Bardonecchia-Rivoli (legge 18 dicembre 1972 n. 878, art. 6 legge 531/82)	150
Disponibilità di contributo da parte dello Stato per la realizzazione in concessione del tratto Aosta-Courmayeur per il collegamento al traforo del Monte Bianco	200
Autostrada Messina-Palermo (art. 7, 1° comma, legge 531/82)	100

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

TABELLA E

FONDI RIPARTITI SU BASE REGIONALE - PRIORITA' e INSERIBILITA'

REGIONI	indici di riparto	Priorità Legge 526/85 (miliardi)	Priorità Legge fin. 1986 (miliardi)	Inseribilità (miliardi)	TOTALE
Piemonte	6,7	208	147	147	502
Valle d'Aosta	0,4	12	9	9	30
Lombardia	11,8	366	259	259	884
Trentino A.Adige	1,9				
Pr. Bolzano	1,08	34	24	24	82
Pr. Trento	0,82	25	18	18	61
Veneto	6,3	195	139	139	473
Friuli V. Giulia	3,2	99	70	70	239
Liguria	5,8	180	128	128	436
Emilia Romagna	6,2	192	136	136	464
<b>Italia Sett.</b>	<b>42,3</b>	<b>1311</b>	<b>930</b>	<b>930</b>	<b>3171</b>
Toscana	6,4	198	141	141	480
Umbria	1,5	47	33	33	113
Marche	2,2	68	48	48	164
Lazio	7,5	233	165	165	563
<b>Italia Centrale</b>	<b>17,6</b>	<b>546</b>	<b>387</b>	<b>387</b>	<b>1320</b>
Abruzzo	2,6	81	57	57	195
Molise	1,5	47	33	33	113
Campania	7,9	245	174	174	593
Puglia	7,3	226	160	160	546
Basilicata	1,7	53	38	38	129
Sardegna	3,3	102	73	73	248
Sicilia	10,5	325	231	231	787
Calabria	5,3	164	117	117	398
<b>Italia Meridionale</b>	<b>45,1</b>	<b>1243</b>	<b>903</b>	<b>883</b>	<b>3029</b>
<b>TOTALE</b>	<b>100</b>	<b>3100</b>	<b>2200</b>	<b>2200</b>	<b>7500</b>

FONDO DI GARANZIA PER LE AUTOSTRADE  
(legge n.389 del 1980)

TABELLA F

INTERVENTI EFFETTUATI DURANTE L'ESERCIZIO 1985  
E FINO AL 31/5/1986

	<u>1985</u>	<u>1986</u>
1)rate mutui esteri	L. 10.918.255.203	L. 6.284.419.694
2)rate mutui nazionali	L. 103.109.582.166	L. 69.495.815.985
3)interventi effettuati ai sensi dell'art.2 della legge 389/80 (consolidamento) cap.7798 / TESORO	L. 204.779.929.872	L. 204.779.929.872
4)interventi effettuati ai sensi dell'art.2 della legge 389/80 (consolidamento "debiti a breve") cap.7798 , TESORO	L. 20.688.414.139	L. 20.650.876.152
5)pagamenti per rate mutui interni ed esteri contratti dai "consorzi siciliani" (art.17 Legge 531/82) cap.7798 (già 7801) / TESORO	L. 115.528.026.928	L. 16.332.573.524
- art.3 L. 526/85		L. 11.331.927.114
6)pagamenti, in sostituzione dell'ANAS, delle rate dei mutui contratti dalla ex concessionaria SARA e interessi moratori cap.8168 / TESORO	L. 61.874.150.502	L. 27.009.628.468
	L. 516.898.368.810	L. 355.885.170.809
	=====	

N.B. gli interventi di cui ai numeri 1 e 2 sono stati effettuati con gli introiti da pedaggi di cui all'art.15 - 5° e 6° comma - Legge 531/1982.



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

TABELLA G

OPERE DI COMPLETAMENTO, DI ADEGUAMENTO E DI RECUPERO FUNZIONALE

PREVISTE NEI NUOVI PIANI FINANZIARI NEL PERIODO 1984 - 1989

(in miliardi di Lire correnti)

N°	AUTOSTRADA	SOCIETA'	PIANO FINANZIARIO "VOTO" ANAS n°/del	AMMONTARE COMPL. INVESTIMENTI PREVISTI
1	Sestri L. - Livorno	S.A.L.T.	712 - 17.7.84	40,5
2	Mestre - Trieste	Autovie - Venete	730 - 26.7.84	30,65
3	Brescia - Padova e Trento - VC - Rovigo	Soc. Brescia - Padova	713 - 17.7.84	442,6
4	Piacenza - CR - Brescia	Centro Padane	710 - 17.7.84	15,4
5	Brennero - Modena	del Brennero	711 - 17.7.84	152,3
6	Torino - AL - Piacenza	S.A.T.A.P.	729 - 26.7.84	64,8
7	Savona - Ventimiglia	Aut. dei Fiori	714 - 17.7.84	6,7
8	Quincinetto - Aosta	S.A.V.	728 - 26.7.84	96,9
9	Torino - Quincinetto e Tang. di Torino	A.T.I.V.A.	879 - 11.10.84	39,5
10	Parma - La Spezia	CISA	878 - 11.10.84	6,2
11	Napoli - Salerno	SAM	all'esame	76,5* 203,5*
12	Serravalle - Milano - Ponte Chiasso e Tangenziale di Milano	SERRAVALLE MILANO	575 - 26.6.84	172,1
13	Mestre - Padova e Tangenz. di Mestre	Aut. di Venezia e Padova	all'esame	92,7**
Ammontare complessivo degli investimenti				1.236,85 1.363,85

\* Sono previste due ipotesi

\*\* fino al 1995

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

TABELLA H

## PIANO DECENNALE - SETTORE AUTOSTRADALE

INTERVENTO	Estesa Km	Priorità	Costo Totale (mil. di 85)	Applicabilità art. 5	Deroga Richieste Regioni art. 18 bis	Gruppo
Completamento Autostrada TORINO-FREJUS	60	1	550	SI	SI	A/F
Raccordo Autostradale AUSTA-COURMAJEUR	34	1	900	SI	SI	E/F
Nuovo Attraversamento Appenninico Tronco SASSO MARCONI-BARBERINO	52	1	1.100	NO	SI	F
Raddoppio TORINO-SAVONA Tronco PRIERO-ALTARE	25	1	260	NO		D
LIVORNO-CIVITAVECCHIA Tronco LIVORNO-CECINA	43,5	1	850	NO		D
Autostrada MESSINA-PALERMO Completamento Tronco Intermedio	40	1	932	NO		A
Autostrade Romane-Abruzzesi Raddoppio Tronco GRAN SASSO-TERAMO	29	1	450	NO		A
Breccella VULTRI-RIVAROLO	15,5	1	580	SI	SI	F
Completamento TANGENZIALE MESTRE	9	1	80	NO	SI	C/F
Raccordo PORLENONE-CONEGLIANO	28	1	280	NO	SI	C/F

segue

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA H

PIANO DECENNALE - SETTORE AUTOSTRADALE

INTERVENTO	Estesa Km	Priorità	Costo Totale (mil. di 85)	Applicabilità art. 5	Deroga Richieste Regioni art. 18 bis	Gruppo
Collegamento Autostrada TORINO-MILANO con le S.S. 590, 31 bis e 11 a Chivasso e con la città di TORINO	14	1	200	SI	SI	E/F
Collegamento Autostrada TORINO-MILANO con Malpensa e Interporto di Novara	32	1	210	SI	NO	E/G
"GRONDA NORD" di Milano (Pero-Tangenziale Est)	15	1	500	SI	SI	E/G
Prolungamenti Tangenziale Est Milano	21	1	340	SI	SI	E/F
Ristrutturazione Svincoli NAPOLI-SALERNO	-	1	60	NO	NO	C/F
<b>SOMMA LA 1<sup>a</sup> FASE</b>	<b>418</b>		<b>7.292</b>			

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA I

I N T E R V E N T O	Estesa Km	Priorità	Costo Totale (mil. di 85)	Applicabilità art. 5	Deroga Richieste Regioni art. 18 bis	Gruppo
Completamenti Sistema Tangenziale di TORINO	20	2	300	SI	SI	E/F
Complanari PIACENZA	8	2	100	NO	NO	G
Raddoppio TORINO-SAVONA Tronco CARMAGNOLA-PRIERO	56	2	390	NO		D
LIVORNO-CIVITAVECCHIA Tronco CECINA-GROSSETO e diramaz.	107	2	1.850	NO		D
Collegamenti con Porto La Spezia, Aeroporto San Giusto di Pisa e Città di Lucca	7	2	45	NO	NO	G
NAPOLI-SALERNO Forza corsia NAPOLI-POMPEI	-	2	80	SI		C/F
<u>SUB-TOTALE</u> LA 2. FASE	198		2.765			

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA B

Istituto Finanziario	Ammontare - valuta	Inizio Operazione Erogazione	Scadenza operazione Rimborsamento	OPERAZIONI FINANZIARIE PERFEZIONATE		H O T E
				DALL'1.1.1.85, nell'anno 1985	Estremi del Decreto di approvazione del contratto	
A I I 3	500 miliardi lire italiane	1.3.1985	1.3.2000	n. 220 del 22.10.85	Estremi della registrazione presso la Corte dei Conti <i>in corso di reg.</i>	Trattasi di emissione obbligazionaria in proprio, collocata a cura delle SICE (IMI)
BZI - Puglia 2° B (II tranche)	E C U - per un controvalore di lire italiane 14.049.133.380	15.10.85	15.10.2000	n. 7 dell'11.1.86	in corso di registrazione (inviato il 13.1.86 - tramite ragione AMAS)	
C R E D I O P	150 milioni \$ per un controvalore in lire italiane - 287.722.500.000	23.12.1985	30.1.1994	n. 361 del 19.11.85	9.12.1985 reg. 16 fg. 116	
C R E D I O P	200 miliardi lire italiane	27.12.1985	30.12.1990	n. 419 del 19.12.85	<i>registrato 29.12.85 fog 14 - f. 213</i>	

PAGINA BIANCA