

Capitolo XIV

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

Nella relazione dello scorso anno la Corte — dopo aver esaminato la configurazione strutturale e operativa del ministero, caratterizzata da una situazione di incertezza e da perduranti carenze organizzative — ribadì l'esigenza di un organico riassetto normativo del comparto dei lavori pubblici, che ponesse fine alla reiterazione dell'emergenza (1).

Al riguardo va subito precisato che nel 1986 l'attesa riforma del settore non si è realizzata, nè ha potuto concludersi l'iter parlamentare dei disegni di legge in materia di espropriazioni per pubblica utilità e di difesa del suolo (2), il quale ultimo, nel testo unificato dalla competente Commissione della Camera, prevedeva anche la riorganizzazione dei servizi tecnici del ministero dei lavori pubblici.

Per evitare la paralisi dell'attività nelle strutture centrali e, soprattutto, negli uffici periferici dell'amministrazione (provveditorati regionali alle opere pubbliche) si è ritenuto di dover prorogare con decreto-legge (3) per un altro anno — il ventiduesimo — le norme 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.

È appena il caso di ricordare il carattere eccezionale ed assolutamente contingente della predetta disciplina, la cui applicazione era stata prevista (articolo 25) "sino al 31 dicembre 1965", con la precisazione che "dal 1° gennaio 1966 tornano ad applicarsi le norme vigenti prima dell'entrata in vigore del presente decreto".

In realtà, tale normativa provvisoria è stata cristallizzata nel tempo mediante il sistematico ricorso alla decretazione d'urgenza: si tratta certamente di un fenomeno distorsivo — di per sé già criticabile — che ancor meno si giustifica nel comparto dei lavori pubblici, che fin dal 1972 ha profondamente mutato la propria fisionomia per effetto del trasferimento (completato nel 1977) di competenze, uffici e personale dallo Stato alle Regioni.

Nell'attuale congiuntura economica, caratterizzata dal rallentamento dell'inflazione e da una politica di rilancio delle opere pubbliche (4), l'amministrazione non può farsi cogliere impreparata a svolgere i propri compiti di programmazione e coordinamento, oltre che di realizzazione diretta degli interventi: d'altro canto si è riscontrato nei fatti che, di fronte all'incalzare del progresso tecnologico, non basta continuare ad agire per l'accelerazione delle procedure, se le strutture restano ancorate a disposizioni vecchie di venti anni che, per di più, riflettono un assetto organizzativo largamente superato.

(1) Vedi "Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1985", vol. II pag. 352.

(2) Anteriormente all'interruzione della legislatura il primo disegno di legge, approvato dal Senato il 15 ottobre 1986, era all'esame della Camera dei deputati (atto n. 4084); il secondo, distinto dal n. 3188, aveva unificato varie proposte di legge ed era all'esame della IX Commissione della Camera.

(3) Decreto legge n. 588 del 27 settembre del 1986, convertito nella legge 28 novembre del 1986, n. 789.

(4) Si pensi al piano dei porti, di cui alla legge 843 del 1978 e successivi rifinanziamenti; alla costruzione del bacino di carenaggio di Palermo (legge n. 48 del 1982); agli interventi per la protezione del territorio di Ravenna dal fenomeno della subsidenza (legge n. 845 del 1980); alle nuove opere di salvaguardia della città di Venezia (legge n. 798 del 1984); ai programmi pluriennali di edilizia demaniale per le esigenze dell'Arma dei carabinieri (legge n. 16 del 1985), dei vigili del fuoco (legge n. 197 del 1985) e della Guardia di finanza (legge n. 831 del 1986); alle opere di edilizia penitenziaria e alle opere idrauliche finanziate dalla legge n. 99 del 1985 e dalle leggi finanziarie per il 1986 e 1987.

Si rischia in tal modo di rendere incolmabile il divario tra amministrazione statale e mondo imprenditoriale, sia privato che a partecipazione pubblica, proprio nel momento in cui maggiormente si avverte l'esigenza di centri decisionali a livello nazionale capaci di gestire con efficienza e dinamismo, i nuovi programmi di potenziamento delle grandi reti infrastrutturali.

Tali difficoltà e contraddizioni trovano conferma in due provvedimenti legislativi entrati in vigore nei primi mesi del 1987: il decreto-legge 8 maggio 1987 n. 177, riguardante interventi urgenti in materia di opere di difesa del suolo, e la legge 17 febbraio 1987 n. 80, recante norme straordinarie per l'accelerazione della esecuzione di opere pubbliche.

Il primo provvedimento — che risulta esplicitamente emanato "in attesa dell'entrata in vigore della legge organica sulla difesa del suolo" — dispone, tra l'altro, l'aumento dei ruoli del ministero dei lavori pubblici di 560 unità di personale per fronteggiare le "esigenze organizzative e funzionali dei servizi idrografico, mareografico, dighe e sismico, del magistrato alle acque di Venezia, del magistrato per il Po di Parma, delle sezioni idrauliche dei provveditorati alle opere pubbliche e della direzione generale delle acque e impianti elettrici" (5). Quest'ultima assume la denominazione di "direzione generale per la difesa del suolo" ed è potenziata unitamente ai servizi testè citati, che vengono costituiti come "servizi nazionali della difesa del suolo", dotati di autonomia funzionale nell'ambito del dicastero.

Al di là di ogni altra considerazione, non può non rilevarsi come a quasi dieci anni di distanza dalla individuazione dei bacini idrografici interregionali (6) si debba ricorrere alla decretazione d'urgenza per sopperire a carenze strutturali manifestatesi con tutta evidenza fin dalla fase di prima applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Se questi sono i tempi di adeguamento dell'amministrazione alle reali esigenze operative, diventa difficile cogliere nel medio periodo la prospettiva nella quale si collocano i ricorrenti provvedimenti normativi per l'accelerazione delle opere pubbliche, di cui la legge n. 80 del 1987 (il secondo dei due provvedimenti citati) rappresenta l'esempio più recente.

In attesa di concrete esperienze applicative che consentano una valutazione attendibile delle innovazioni procedurali ivi introdotte, deve tuttavia sottolinearsi come iniziative analoghe (nelle finalità, se non nei contenuti) non abbiano conseguito in passato i risultati sperati.

Ed invero la normazione straordinaria (temporanea settoriale, di proroga, ecc.) quasi mai è stata accompagnata, in questo settore, da tempestivi interventi "a regime" sui meccanismi decisionali e sul tessuto organizzativo dell'amministrazione, tali da porre quest'ultima in condizione di gestire convenientemente le deroghe del presente e soprattutto di preparare i cambiamenti del futuro.

Nell'ultimo decennio, in particolare, il mantenimento dello "status quo ante" ha inevitabilmente favorito l'aggravarsi di scompensi e ritardi, il sovrapporsi di competenze e procedure, nella ricerca di una celerità che, in definitiva, si è tradotta nel progressivo affievolimento del sistema delle garanzie previste dall'ordinamento e nel crescente affidamento a terzi di compiti propri dell'amministrazione.

Ciò concorre a spiegare come in una fase di crescita della nostra economia, caratterizzata da un aumento del prodotto interno lordo (PIL) del 2,7 per cento in termini reali rispetto al 1985, nel comparto delle costruzioni e opere pubbliche si registri una flessione, sia pure contenuta entro lo 0,2 per cento in valore reale (7).

Parimenti non costituisce una novità l'affermazione, contenuta nei documenti della contabilità economica nazionale, che il ministero dei lavori pubblici, per quanto concerne gli investimenti diretti, si mantenga "ancora al di sotto della potenzialità di spesa che gli deriva dai finanziamenti in corso".

(5) Va precisato che il provvedimento legislativo in parola riproduce, ampliandolo, il testo del precedente decreto-legge 9 marzo 1987 n. 72, non convertito in legge per scadenza dei termini.

(6) Disposta con decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 22 dicembre 1977.

(7) Vedi "Relazione generale sulla situazione economica del Paese" per il 1986 - Vol. I, pag. 27.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1.2 Aspetti finanziari della gestione

Le previsioni iniziali di spesa per il 1986 erano pari a 4.695,1 miliardi, di cui 244,2 per la parte corrente e 4.450,9 per la parte in conto capitale, con una riduzione di 483,3 miliardi rispetto al bilancio assestato per il 1985.

Alla fine dell'esercizio, per effetto di variazioni apportate con leggi o con provvedimenti amministrativi, lo stanziamento definitivo di competenza è risultato di 4.916,2 miliardi, con un decremento del 5 per cento rispetto alle previsioni assestate dell'anno precedente (5.178,5 miliardi).

Per la spesa in conto capitale nel 1986 si è riscontrata una migliore utilizzazione degli stanziamenti di competenza: infatti, a fronte di una dotazione di 4.653,1 miliardi, i pagamenti hanno raggiunto i 1.756 miliardi, segnando, in percentuale, un valore (37,8 per cento) superiore di cinque punti e mezzo a quello registrato nel 1985 (32,3 per cento).

Tuttavia, l'andamento complessivo della gestione appare ugualmente peggiorato, poichè l'indice di smaltimento dei residui del titolo II è sceso dal 31,4 per cento del 1985 al 24,2 per cento nel 1986: si è quindi registrato un aumento del 10,2 per cento dei residui al 31 dicembre 1986, che ammontano in valore assoluto a 8.356,6 miliardi per la sola spesa in conto capitale.

Il totale dei pagamenti del titolo I e del titolo II ammonta a 3.821,7 miliardi, pari al 57,1 per cento (—3,1 per cento rispetto al 1985) dell'autorizzazione complessiva di cassa (6.690,8 miliardi); le erogazioni di parte corrente, pari a 229,8 miliardi, hanno raggiunto il 74 per cento (+5,6 per cento rispetto all'esercizio precedente), mentre quelle in conto capitale (3.591,9 miliardi) sono scese al 56,3 per cento (59,8 nel 1985) delle rispettive previsioni.

L'ammontare complessivo dei residui passivi è risultato di 8.511,2 miliardi di cui 3.003,7 di nuova formazione, con un incremento di 700,8 miliardi rispetto all'importo dei residui esistenti all'inizio dell'anno (7.730,4 miliardi).

Nel prospetto che segue sono riportati i dati di consuntivo dei pagamenti disposti nell'esercizio e dei residui, distinti per settori d'intervento, secondo l'articolazione delle rubriche dello stato di previsione.

Esercizio 1986 - Dati di consuntivo relativi ai pagamenti
(in miliardi)

Rubriche	Competenza	(a)		(b)	
		%	Cassa	%	Residui
Viabilità	167,2	96,0	167,2	94,8	19,1
Opere marittime	13,2	4,2	210,0	36,5	859,7
Opere idrauliche	26,3	6,2	406,8	49,3	1.349,5
Edilizia per il culto	9,5	47,5	16,2	36,0	47,1
Edilizia scolastica	47,4	82,2	72,6	75,3	35,6
Edilizia abitativa	1.298,8	71,4	1.533,8	82,7	1.241,2
Edilizia demaniale	40,9	4,2	723,3	43,6	2.878,1
Edilizia monumentale	2,5	5,2	27,2	26,0	129,5
Opere igieniche	73,8	67,1	125,5	53,9	283,3
Opere in dipendenza di calamità naturali	44,1	8,1	218,5	39,3	1.167,0
Opere in dipendenza di danni bellici	41,2	40,3	79,7	73,6	144,5
Opere varie	14,4	9,0	89,8	35,5	291,8
Totale	1.779,3		3.670,6		8.446,4
			(c)		(d)

Note: a) Valore percentuale rispetto allo stanziamento di competenza.

b) Valore percentuale rispetto all'autorizzazione di cassa.

c) Pagamenti complessivi dell'esercizio (competenza + residui).

d) Tale importo è costituito per circa il 50 per cento da residui di stanziamento.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				DEBITI				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI			
	MEDALI		DEBITI		MEDALI		DEBITI		MEDALI		DEBITI		IMPEGNI		PAGAMENTI		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STATO AL 31 DIC.			
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	Importo	(2) %	Importo	(1) Indice	Importo	(2) %	Importo	(1) Indice	Importo	(2) %	Importo	(1) Indice	Importo	(2) %	Importo	(1) Indice	Importo	(2) %	
1976	78	100	-	78	100	0	-	0	100	76	100	-	100	12,8+	100	82	100	-	100	42	100	0	100	
1977	81	114	14,5+	88	113	0	-	0	0	86	113	0	0	12,8+	113	78	122	22,8+	110	47	110	0	0	
1978	87	112	7,5+	88	113	0	-	0	0	86	113	0	0	0,2+	113	78	110	3,4-	110	47	110	0	0	
1979	110	140	34,4+	128	176	0	-	0	100	133	177	0	0	54,5+	141	88	141	18,9+	127	91	214	0	0	
1980	128	171	33,3+	146	191	0	-	0	100	146	192	0	0	0,8+	128	128	228	47,1+	128	108	228	0	0	
1981	141	201	17,4+	181	233	148	122	173	181	177	228	0,8+	181	22,5+	228	141	228	8,9+	206	121	206	0	0	
1982	178	241	28,1+	216	288	212	176	294	163	288	278	0,8+	216	17,2+	216	210	347	53,2+	248	108	248	0	0	
1983	185	277	14,9+	223	288	186	181	223	135	228	284	0,8+	223	18,3+	223	223	324	6,7-	312	122	312	0	0	
1984	201	266	2,8+	223	288	224	186	288	174	288	286	0,8+	223	18,3+	223	223	314	21,4+	312	122	312	0	0	
1985	223	317	11,1+	243	313	248	286	288	168	223	288	0,8+	223	18,3+	223	223	314	28,1-	314	146	314	0	0	
1986	244	347	9,5+	253	328	288	223	311	188	251	324	0,8+	223	12,8+	228	288	17,8+	304	168	304	0	0		

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	782	100	-	1.261	100	0	-	0	100	1.261	100	-	100	0,4+	100	864	100	-	100	2.768	100	0	100
1977	1.122	143	43,5+	1.448	108	0	-	0	0	1.448	108	0	0	24,5+	108	822	108	13,8-	108	3.074	108	0	0
1978	1.108	142	5,8+	1.284	112	0	-	0	0	1.284	112	0	0	24,5+	108	915	108	11,3+	108	3.028	108	0	0
1979	1.724	222	48,3+	2.243	164	0	-	0	100	2.243	169	0	0	13,3+	169	1.742	163	10,3+	110	4.137	110	0	0
1980	1.294	164	20,8-	1.708	125	1.262	100	2.494	188	1.891	124	17,2-	188	17,2-	124	1.248	163	5,8+	128	3.263	163	0	0
1981	2.716	347	125,5+	3.084	225	2.888	166	2.722	188	3.082	225	81,8+	188	81,8+	225	2.288	222	18,7+	171	4.853	171	0	0
1982	2.888	344	8,8-	2.747	202	2.817	188	3.128	125	2.744	202	18,4-	125	18,4-	202	2.540	202	13,3+	123	4.822	123	0	0
1983	3.281	427	24,3+	3.582	283	3.529	288	3.721	148	3.577	283	38,4+	148	38,4+	283	2.887	283	18,8+	128	5.881	128	0	0
1984	3.281	417	2,4-	3.704	278	3.821	278	4.191	184	3.708	278	18,2+	184	18,2+	278	3.158	271	5,4+	147	6.831	147	0	0
1985	3.185	406	2,8-	3.241	266	4.048	287	5.018	227	3.228	266	38,4+	227	38,4+	266	2.828	271	11,8+	197	7.018	197	0	0
1986	3.277	408	2,8+	4.853	342	5.727	328	6.288	258	4.858	342	11,2-	258	11,2-	342	3.882	277	1,8+	222	8.267	222	0	0

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

ANNO BASE COMP. = 1978 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1981 - 1986

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%
								Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1981	3.245.045	35,25	16,24		11,29	6,34	4,67	2.896.031	89,24	6.028	0,19	342.966	10,57
1982	2.964.740	41,60	41,60		15,06	8,26	3,94	2.557.807	86,27	338.126	11,40	68.808	2,32
1983	3.814.213				24,00	13,68	8,60	3.296.816	86,44	450.559	11,81	66.838	1,75
1984	4.055.284				35,22	20,82	14,30	2.852.127	70,33	1.184.030	29,20	19.127	0,47
1985	5.484.427				32,98	13,33	46,31	2.539.964	46,31	2.895.698	52,80	48.775	0,89
1986	4.896.169				38,75	38,75		1.897.149	38,75	2.983.977	60,95	15.042	0,31
TITOLO 1													
1981	180.939	47,85	35,15		1,05	0,05	0,00	163.601	90,42	202	0,11	17.136	9,47
1982	218.007	62,84	62,84		5,01	0,54	0,00	197.864	90,76	442	0,20	19.701	9,04
1983	232.320				26,28	6,23	1,82	218.579	94,09	- 491	- 0,21	14.232	6,13
1984	271.418				62,89	23,43	5,58	249.434	91,90	8.490	3,13	13.495	4,97
1985	243.482				47,71	27,97	27,97	184.282	75,69	38.750	15,09	22.450	9,22
1986	263.017				53,67	53,67		141.170	53,67	110.093	41,86	11.754	4,47
TITOLO 2													
1981	3.064.106	34,50	15,12		11,89	6,71	4,95	2.732.431	89,18	5.826	0,19	325.850	10,63
1982	2.746.734	39,91	39,91		15,85	8,88	4,26	2.359.943	85,92	337.684	12,29	49.107	1,79
1983	3.581.893				23,85	14,17	9,04	3.078.237	85,94	451.050	12,59	52.606	1,47
1984	3.783.866				33,23	20,63	14,92	2.602.693	68,78	1.175.540	31,07	5.632	0,15
1985	5.240.945				32,30	12,65	44,95	2.355.682	44,95	2.858.938	54,55	26.325	0,50
1986	4.633.152				37,90	37,90		1.755.980	37,90	2.873.884	62,03	3.288	0,07

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

2. Gestioni fuori bilancio

Nell'ambito del ministero dei lavori pubblici sono tuttora operanti due gestioni fuori bilancio.

La prima concerne le spese per il funzionamento della Commissione ministeriale per i ricorsi in materia di revisione dei prezzi contrattuali ed è disciplinata dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1501 del 1947, modificato con la legge 9 maggio 1950, n. 329.

La commissione 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.

L'ultimo rendiconto pervenuto alla Corte e dichiarato regolare è quello relativo all'esercizio 1985.

Le risultanze della gestione sono riportate nell'allegata tabella A, dalla quale si rileva, tra l'altro, una giacenza di cassa al 31 dicembre 1985 di circa 83 milioni che — come già rilevato per l'anno precedente — appare sproporzionata rispetto all'ammontare delle entrate (7,6 milioni): al riguardo l'amministrazione ha confermato 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 sovracanonici 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 sovracanoone 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 6 miliardi giacente al 31 dicembre 1985 è costituita da sovracanonici 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 1985 è stato dichiarato regolare dalla Corte.

3. Organizzazione dei servizi e personale

Il rinnovato interesse per i problemi della gestione del territorio, manifestatosi in sede culturale e politica in occasione della istituzione del ministero dell'ambiente, non è valso a creare le condizioni per realizzare, nel 1986, l'attesa ristrutturazione degli uffici centrali e periferici del ministero dei lavori pubblici.

Tuttavia, nei primi mesi del 1987 il Governo ha provveduto a stralciare dal disegno di legge sulla difesa del suolo — da tempo all'esame del Parlamento — le norme relative al potenziamento dei servizi tecnici dell'amministrazione, inserendole (articolo 3) nel testo del decreto-legge 8 maggio 1987, n. 177 concernente interventi urgenti in materia di opere idrauliche e di bonifica.

Sono state in tale modo anticipate le linee fondamentali del nuovo assetto delle strutture ministeriali che, dotate dei necessari supporti informativi, scientifici e tecnici, assicureranno negli anni '90 l'intervento dello Stato nel delicato settore della difesa del suolo, ivi comprese le attività di coordinamento degli studi (già avviati) per la pianificazione di bacino e di programmazione nazionale della destinazione delle risorse idriche.

Particolarmente significativa appare la ristrutturazione — come servizi nazionali dotati di autonomia funzionale — dei servizi idrografico, mareografico, dighe e sismico, per i quali sono previste articolazioni periferiche autonome presso i provveditori alle opere pubbliche (servizi dighe e sismico) o presso gli uffici speciali del genio civile (servizi idrografico e mareografico).

Un comitato tecnico-scientifico, del quale fanno parte — tra gli altri — esperti in rappresentanza del consiglio nazionale delle ricerche e dei ministeri dell'agricoltura, dell'ambiente, dell'industria, della

protezione civile e dalla ricerca scientifica, ha il compito di formulare proposte per l'organizzazione dei predetti servizi e per il loro coordinamento con istituti ed enti pubblici e privati che svolgono attività di studio e di ricerca nel settore della difesa del suolo.

Per far fronte alle esigenze funzionali delle nuove strutture i ruoli organici dell'amministrazione sono incrementati (articolo 3, quarto comma) di 560 unità di personale, di cui oltre il 70 per cento tecnici dei livelli V, VI e VII: tra questi vanno segnalati, in particolare, 40 registratori di dati — addetti ai terminali evoluti, che consentiranno l'elaborazione sistematica e l'archiviazione dei dati idrologici, idro-oceanografici, meteorologici e geofisici, nonché la realizzazione di un sistema di monitoraggio per il controllo delle dighe, al quale è espressamente destinato (articolo 1, secondo comma) uno stanziamento di 10 miliardi.

Pur prendendo atto di tali recenti innovazioni, non può non rilevarsi, con riferimento all'esercizio finanziario 1986, che la proroga al 31 dicembre 1987 delle norme straordinarie del 1965, di cui si è detto nelle considerazioni generali del presente capitolo, implicitamente conferma che l'attività dell'amministrazione non si è discostata da quella del passato: pertanto si sono generalmente riproposte, sia al centro che in periferia, le difficoltà, insufficienze, sfasature operative già rilevate dalla Corte nella relazione riguardante l'esercizio 1985 (8).

Per restare nel tema della traslazione dell'emergenza — che in materia di lavori pubblici è ormai divenuto un fenomeno endemico — va anche ricordato che con il decreto legge 30 dicembre 1985, n. 791 (convertito nella legge n.46 del 1986) è stato protratto fino al 31 dicembre 1987 il funzionamento dell'Ispettorato generale per le zone della Sicilia colpite dal terremoto del 1968.

Contestualmente il numero dei dirigenti superiori, di cui alla tabella X, quadro B, allegata al decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972, è stato aumentato di due unità, mentre è stato prorogato il rapporto di lavoro del personale straordinario assunto con contratto di diritto privato.

Qualche frammento di riorganizzazione strutturale si rinviene nella legge 15 novembre 1986, n.768 recante ulteriori norme per l'aggiornamento dell'albo nazionale dei costruttori: l'art.8 prevede, infatti, l'assunzione di quaranta telescriventi con mansioni di terminalisti, allo scopo di realizzare il decentramento, in favore dei provveditori regionali alle opere pubbliche, delle procedure di rilascio dei certificati d'iscrizione all'albo. Il ministero è altresì autorizzato ad assumere anche in soprannumero otto unità di personale, da utilizzare presso il Comitato regionale per l'albo dei costruttori e la Commissione regionale per il rilevamento del costo dei materiali e dei trasporti in Sardegna (9).

Non va dimenticato, peraltro, che i ruoli del personale del ministero erano stati precedentemente decurtati per effetto del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1986 n. 50, che ha definitivamente trasferito alla Regione Siciliana i dipendenti che già risultavano utilizzati in posizione di comando.

L'amministrazione, nel 1986, ha utilizzato 90 unità di personale comandato (10 in più rispetto al 1985), mentre sono diminuiti da 38 a 36 i dipendenti dei lavori pubblici autorizzati a prestare servizio presso altre amministrazioni statali; cinque unità sono state collocate fuori ruolo, di cui quattro presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e una presso l'Organizzazione mondiale della sanità (O.M.S.).

Per quanto concerne il personale straordinario o a contratto di diritto privato, nell'esercizio considerato è stata disposta la proroga dei 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 e legge 29 novembre 1984, n. 798 (provvedimenti per la 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).

Ai sensi delle citate leggi speciali è stata altresì autorizzata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 ottobre 1986, l'assunzione temporanea di personale tecnico a contratto, suddiviso in 14 unità della carriera direttiva, 13 unità della carriera di concetto e 24 unità della carriera esecutiva.

In tema di formazione e aggiornamento del personale devono conferinarsi le notazioni negative già formulate con riferimento ai due anni precedenti: infatti, l'attività dell'amministrazione continua a

(8) Relazione sul rendiconto generale dello Stato - Capitolo XIV, paragrafo 3, pagg. 357 e seguenti.

(9) In Sardegna, essendo stato soppresso il provveditorato alle opere pubbliche, il Comitato regionale per l'albo nazionale dei costruttori è presieduto dal dirigente superiore tecnico di zona per le opere marittime.

mantenersi a livelli modesti e assai ridotta risulta la partecipazione dei dipendenti delle diverse qualifiche ai seminari organizzati dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e ai corsi di perfezionamento curati da atenei ed altri enti pubblici.

Nel 1986 un'indagine conoscitiva è stata svolta dall'Ufficio di organizzazione sullo stato di informatizzazione delle attività del ministero dei lavori pubblici, al fine di predisporre un piano operativo per l'informatica. È auspicabile che nell'ambito di tale piano sia prioritariamente affrontato il problema del collegamento dei provveditorati regionali alle opere pubbliche con il sistema informativo dell'amministrazione centrale, al fine di automatizzare le procedure di assegnazione dei fondi di bilancio ai sensi della legge n.908 del 1960, che attualmente danno luogo a sfasature e ritardi.

4. Attività contrattuale

L'assenza di innovazioni legislative di rilievo induce a considerare il 1986 come un anno "di transizione" per l'amministrazione, anche se il numero cospicuo degli anni che lo hanno preceduto con identica fisionomia rende certamente impropria tale definizione.

Pertanto, l'attività contrattuale posta in essere nel corso dell'esercizio non si è discostata da quella del recente passato e, in linea di massima, si sono riprodotti quei fenomeni negativi che la Corte, specie nella relazione dello scorso anno, non ha mancato di evidenziare (10).

Sono riemerse così le difficoltà dell'amministrazione centrale, ma ancor più dei provveditorati regionali, nel progettare tempestivamente e compiutamente le opere con conseguente ricorso sempre più ampio a collaborazioni esterne (utilizzazione di progettisti privati, affidamento in concessione dei lavori di maggiore complessità, ecc.), ovvero alla compilazione di perizie di variante in corso d'opera per sopperire a carenze progettuali.

Si è accentuata la disparità esistente, in tema di pareri, tra amministrazione centrale (che ha due organi consultivi) e provveditorati regionali alle opere pubbliche (che ne hanno uno solo). Questi ultimi, per effetto dell'articolo 1-bis della legge 28 febbraio 1986 n. 46, devono richiedere il parere del Comitato tecnico-amministrativo solo sui contratti di importo eccedente 1 miliardo e mezzo, mentre la prima è tenuta ad acquisire le pronunce del Consiglio superiore dei lavori pubblici e della speciale Commissione ex articolo 19 del decreto legge n. 124 del 1965 per i contratti che superino i 500 milioni di lire.

Il che appare del tutto ingiustificato, ove si consideri che da oltre venti anni la ripartizione delle competenze tra centro e periferia si basa esclusivamente sul decentramento per materia, essendo stati aboliti proprio dal citato decreto legge n. 124 del 1965 (ininterrottamente prorogato fino ad oggi) i limiti di valore precedentemente previsti per i provveditorati alle opere pubbliche.

Differenze permangono, tra quelle che potrebbero definirsi le "due facce" dell'amministrazione, anche in ordine ai sistemi di contrattazione: mentre gli uffici centrali utilizzano con una certa frequenza la licitazione privata, l'appalto-concorso (per lavori di particolare complessità tecnica) e sempre più spesso l'affidamento in concessione (11), in sede decentrata continuano a prevalere la trattativa privata e (per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria) l'esecuzione in economia per cottimi.

Le fattispecie contrattuali di maggiore rilievo nel 1986 hanno riguardato l'affidamento in concessione alla "EDIL-PRO S.p.A." del gruppo IRI-ITALSTAT, sia degli interventi previsti dal programma straordinario di edilizia penitenziaria di cui alla legge n. 887 del 1984 (per l'importo complessivo di 480 miliardi), sia della progettazione e realizzazione delle opere di sicurezza (per un importo di oltre 870 miliardi) comprese nel programma quinquennale di costruzione di nuove sedi per l'Arma dei carabinieri (legge 6 febbraio 1985, n. 16).

(10) Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1985 Capitolo XIV, paragrafo 4, pagg. 359 e seguenti.

(11) Nel 1986 nel settore delle opere marittime risultano esperiti (direttamente dal ministero o tramite gli enti portuali) 31 licitazioni private e un appalto-concorso, mentre 2 sono stati gli affidamenti in concessione; le concessioni assentite salgono a 15 nel settore dei piani di ricostruzione degli abitati, alle quali si aggiungono altre 2 che interessano, rispettivamente, i comparti dell'edilizia penitenziaria e dell'edilizia demaniale.

Quest'ultima legge, in particolare, prevede due distinti tipi di intervento, a seconda che siano da realizzare o meno opere di sicurezza: per preminenti motivi di riservatezza, infatti, la loro progettazione ed esecuzione, in deroga alle norme vigenti (12), sono affidate unitariamente in concessione dal ministero dei lavori pubblici su indicazione del comando generale dell'Arma.

Il ministero stesso, invece, provvede direttamente alla progettazione delle opere diverse da quelle testè indicate, mentre l'appalto dei lavori è disposto dal provveditorato regionale competente per territorio, sentito il corrispondente comando di legione dell'Arma.

È interessante notare che la convenzione relativa ai lavori in concessione prevede, tra l'altro, che la società concessionaria rediga gli schemi generali distributivi e funzionali delle diverse tipologie di interventi, attenendosi agli "indirizzi generali di progettazione" predisposti dall'amministrazione, alla quale dovrà essere trasmesso per l'approvazione anche un "capitolato-tipo e prestazionale".

Con il decreto approvativo della convenzione è stato altresì istituito, presso la direzione generale dell'edilizia statale, uno speciale comitato con il compito di promuovere i contatti e le intese tra il ministero e il comando generale dell'Arma, formulare proposte per eventuali variazioni al programma degli interventi, incentivare l'attività degli organi decentrati dell'amministrazione e coordinare il controllo sull'operato della società concessionaria.

Per rimanere in tema di concessioni, deve rilevarsi che presso i provveditorati regionali alle opere pubbliche l'utilizzazione crescente di tale istituto, specie nei settori dell'edilizia demaniale e penitenziaria, ha dato luogo a problemi soprattutto per il generalizzato ricorso alla trattativa privata nella scelta del concessionario, con conseguenti ripercussioni — per le opere di importo superiore a un milione di E.C.U. — sull'applicazione della normativa comunitaria recepita dalla legge n. 584 dal 1977.

La Corte è stata quindi chiamata a pronunciarsi, nella competente sede del controllo (13), su alcune fattispecie nelle quali erroneamente erano state invocate le ipotesi di deroga previste dall'articolo 5 della citata legge n. 584 per giustificare il mancato esperimento delle gare in ambito comunitario, ai sensi dell'articolo 1 della legge medesima.

In altri casi, riguardanti lavori di costruzione o ristrutturazione di edifici demaniali di pertinenza della Polizia di Stato, del Corpo dei vigili del fuoco, della Guardia di finanza, i rilievi formulati in tal senso sono stati superati nella fase istruttoria del controllo mediante formali provvedimenti delle amministrazioni interessate, con i quali è stato dichiarato il carattere di riservatezza delle opere da realizzare (14).

Il dato che emerge dalle considerazioni che precedono conferma, in linea di massima, la difficoltà dell'amministrazione — già rilevata in precedenza dalla Corte (15) — nel dare piena attuazione alle direttive della Comunità economica europea in materia di pubblicità e concorrenza negli appalti di opere pubbliche.

Con riferimento alle concessioni di ricerca e sperimentazione assentite dal Comitato per l'edilizia residenziale (C.E.R.) — sulle quali si sono ampiamente soffermate le relazioni della Corte nell'ultimo triennio —, va sottolineato che nel corso del 1986 sono state perfezionate complessivamente 16 convenzioni, di cui 5 per interventi costruttivi sperimentali con ricerca finalizzata, 10 per ricerche di carattere tecnico, economico e giuridico in materia di edilizia abitativa e una per consulenza e assistenza sistemistica finalizzata al completamento dell'anagrafe dell'utenza.

(12) Si tratta in sostanza di un'anticipazione della nuova disciplina della concessione recentemente introdotta, per le opere di importo superiore a 20 miliardi e per un periodo di tre anni, dalla legge 17 febbraio 1987 n. 80, recante norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche.

(13) Sezione del controllo - deliberazioni n. 1625 del 23 gennaio 1986 e n. 1663 del 5 giugno 1986. La prima pronuncia riguarda un decreto del provveditore alle opere pubbliche per la Liguria, con il quale si affidava in concessione al "Consorzio subalpino edilizia industrializzata" la progettazione di massima ed esecutiva della casa circondariale di Sanremo (1° lotto); la seconda concerne l'affidamento in concessione all'impresa "Fratelli Dioguardi S.p.A." di Bari dalla progettazione ed esecuzione dei lavori di ristrutturazione di quattro edifici demaniali nel centro storico di Bari, disposto dal provveditore alle opere pubbliche per la Puglia.

(14) Il fenomeno, segnalato da numerose Delegazioni regionali della Corte, si è presentato con maggiore frequenza presso i provveditorati alle opere pubbliche della Lombardia, del Piemonte, della Liguria, del Molise, della Basilicata e della Puglia.

(15) Vedi relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1985 - Vol. II, pag. 362.

Tali convenzioni — riportate in dettaglio dalla tabella C — sono state concluse a trattativa privata e previo parere favorevole del comitato esecutivo del C.E.R. (in sostituzione di quello del Consiglio di Stato) ed hanno comportato una spesa globale di circa 7 miliardi in capitale e di 938 miliardi in conto interessi.

Per quanto concerne l'esecuzione in economia di lavori pubblici, va detto che essa continua ad assorbire gran parte dell'attività posta in essere dai provveditorati regionali, soprattutto per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Peraltro la carenza generalizzata di personale tecnico e l'insufficienza delle strutture periferiche rimaste allo Stato, dopo il trasferimento degli uffici del Genio civile alle Regioni, si riverberano negativamente sulla tempestività e completezza della progettazione dei lavori, rendendo inevitabile il successivo ricorso a perizie di variante e suppletive che spesso non riflettono circostanze imprevedute o necessità tecniche sopravvenute, ma piuttosto servono a colmare lacune dei progetti originari.

Il ricorso indiscriminato alla dichiarazione di urgenza ai sensi dell'articolo 69 del regolamento n. 350 del 1895 — che può essere utilizzata senza limitazioni "ratione materiae" a termini dell'articolo 11, secondo comma, della legge 18 marzo del 1958, n. 240 — appesantisce ulteriormente l'attività degli "ingegneri designati", che sovente gestiscono contemporaneamente più "nuclei operativi" appartenenti a diverse province: la semplificazione — rappresentata dal mancato esperimento delle gare formali e dall'assenza del contratto da stipulare e approvare — è perciò soltanto apparente, poiché i funzionari tecnici che dovrebbero gestire i lavori in economia non riescono, per la assoluta inadeguatezza dei mezzi a disposizione, ad espletare gli adempimenti di loro spettanza nei tempi e nei modi previsti dalla legislazione vigente.

Si riscontrano, quindi, con notevole frequenza: ritardi nella consegna dei lavori, nonostante la dichiarata indifferibilità degli stessi; lavori di "somma urgenza" ultimati senza che sia stato ancora sottoscritto il relativo atto di cottimo; perizie di variante e suppletive compilate in sanatoria, con evidente violazione delle norme sulla esecuzione e contabilizzazione dei lavori; sospensioni e proroghe motivate in modo incongruo o verbalizzate intempestivamente; atti aggiuntivi e verbali di concordamento di nuovi prezzi redatti dopo l'ultimazione dei lavori e talora in sede di collaudo, per regolarizzare "a posteriori" procedimenti che — in quanto avulsi dagli eventi che dovrebbero puntualmente riflettere — vengono svuotati del loro essenziale contenuto garantistico.

Se a ciò si aggiunge che, per prassi ormai consolidata, i provveditori alle opere pubbliche si limitano a delegare al funzionario tecnico la sola conclusione dell'atto di cottimo, conservando interamente la gestione economica dei singoli lavori (16), risulterà evidente che in siffatto contesto l'esecuzione in economia quasi mai riesce a soddisfare l'"urgenza" che invariabilmente viene invocata per la sua adozione.

Essa in realtà si appalesa come un'attività contrattuale "sommersa", praticata in modo tutt'altro che selettivo, incapace di conseguire gli obiettivi di rapidità, snellezza ed efficacia ipotizzati dal legislatore a causa dell'utilizzazione ibrida e talvolta strumentale delle norme vigenti.

Alquanto diversa si presenta la situazione dell'amministrazione centrale, che utilizza ampiamente tale sistema di esecuzione soprattutto nel settore delle opere marittime per la manutenzione delle strutture portuali e degli edifici demaniali di servizio, nonché per la gestione dei cantieri e dei mezzi navali del Servizio escavazione porti (S.E.P.).

L'esistenza in periferia degli uffici speciali del Genio civile per le opere marittime, rimasti integralmente alle dipendenze dello Stato, e il trasferimento della gestione tecnico-amministrativa degli interventi agli ingegneri capi dei predetti uffici (ai sensi degli articoli 69, secondo comma, e 73 del regolamento n.350 del 1895) consentono, di norma, un uso più oculato ed omogeneo dell'esecuzione in economia ed una migliore articolazione dell'attività contrattuale dell'amministrazione.

(16) Sullo specifico punto vedi "amplius" Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1985 - Vol. II, pag. 363.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA C

AMMINISTRAZIONE C.E.R.

Studi, ricerche e simili affidate ad Enti, Istituti ed organismi vari (1)

Rubrica dello stato di previsione (numero e denominazione)	Numero ed oggetto (per riassunto) del capitolo	Fonti normative	Enti, Istituti ed organismi vari	Oggetto e durata degli incarichi	Durata di eventuali incarichi svolti nell'anno precedente, anche con diverso oggetto	Ammontare del compenso	Presentazione degli elaborati
		L./457/78 art. 2, lett. f)	ICIE - CONCAB - Cooperative MURRI - LA FORNACE e Cooperativa LIVORNO convenzione 23-1-1986	Intervento sperimentale 100 alloggi e ricerca finalizzata		960.000.000 in c/c 625.000.000 in c/i IVA compresa	da fissare in sede di approvazione del programma definitivo
	C.S.		Consorzio VESTA convenzione 18-3-1986	Intervento sperimentale 100 alloggi e ricerca finalizzata		1.000.000.000 in c/c IVA compresa	C.S.
	C.S.		CORECEP convenzione 25-3-1986	Intervento sperimentale 50 alloggi e ricerca finalizzata		480.000.000 in c/c IVA compresa 313.000.000 in c/i	C.S.
	C.S.		Comune di VITTORIO VENETO convenzione 27-5-1986	Intervento sperimentale di recupero n. 10 alloggi e ricerca		700.000.000 in c/c IVA compresa	C.S.
	C.S.		Comune di SEPPIANA convenzione 19-11-1986	Intervento sperimentale di recupero n. 7 alloggi e ricerca		700.000.000 in c/c IVA compresa	C.S.
	C.S.		ASVES convenzione 24-4-1986	Ricerca «Individuazione di strumenti e procedure per progettazione di tipologie edilizie ad alto livello di flessibilità tecnologica»		186.440.000 più IVA	1ª fase entro 2 mesi 2ª fase entro 8 mesi 3ª fase entro 12 mesi
	C.S.		EDILSTAMPA convenzione 12-2-1986	Ricerca «Strumenti e procedure per la razionalizzazione del processo produttivo e controllo di qualità»		1.101.692.203 più IVA	1ª fase entro 3 mesi 2ª fase entro 9 mesi 3ª fase entro 15 mesi 4ª fase entro 21 mesi
	C.S.		I.C.I.E. convenzione 12-3-1986	Ricerca «Innovazione tecnologica e risparmio energetico in edilizia»		203.390.000 più IVA	1ª fase entro 2 mesi 2ª fase entro 8 mesi 3ª fase entro 12 mesi
	C.S.		U.N.I. convenzione 25-3-1986	Ricerca «Normativa tecnologica»		253.552.000 più IVA	1ª fase entro 6 mesi 2ª fase entro 9 mesi 3ª fase entro 12 mesi

(1) I dati dovranno riferirsi anche a spese effettuate su capitoli diversi da quelli appositamente intesati a tali oggetti.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: TABELLA C

AMMINISTRAZIONE C.E.R.

Studi, ricerche e simili affidate ad Enti, Istituti ed organismi vari (1)

Rubrica dello stato di previsione (numero e denominazione)	Numero ed oggetto (per riassunto) del capitolo	Fonti normative	Enti, Istituti ed organismi vari	Oggetto e durata degli incarichi	Durata di eventuali incarichi svolti nell'anno precedente, anche con diverso oggetto	Ammontare del compenso	Presentazione degli elaborati
		L. 457/78 art. 2, lett. f)	CONIT-CASA convenzione 26-3-1986	Ricerca «Criteri di progettazione per il recupero urbano di base»		127.118.650 più IVA	1° fase entro 2 mesi 2° fase entro 8 mesi 3° fase entro 12 mesi
		C.S.	CONIT-CASA convenzione 26-3-1986	Ricerca «Innovazioni di processo per i programmi cooperativi di nuova edificazione»		211.864.410 più IVA	1° fase entro 2 mesi 2° fase entro 8 mesi 3° fase entro 12 mesi
		C.S.	AGORA convenzione 10-4-1986	Ricerca «Criteri di progettazione per il recupero edilizio»		211.864.000 più IVA	1° fase entro 2 mesi 2° fase entro 8 mesi 3° fase entro 12 mesi
		C.S.	AGORA convenzione 10-4-1986	Ricerca «Complessi insediativi organici: esperienza nazionale ed internazionale - analisi e proposte»		127.118.000 più IVA	1° fase entro 2 mesi 2° fase entro 8 mesi 3° fase entro 12 mesi
		C.S.	FEDERLEGNO convenzione 25-6-1986	Ricerca «Uso del legno in edilizia»		254.075.000 più IVA	1° fase entro 1 mese 2° fase entro 7 mesi 3° fase entro 12 mesi
		C.S.	AGORA - ASVES e CONIT-CASA convenzione 21-5-1986	Ricerca «La qualità edilizia nelle nuove espansioni urbane: analisi, prospettive e proposte di bando di concorso per la riqualificazione delle periferie»		372.881.360 più IVA	1° fase entro 2 mesi 2° fase entro 8 mesi 3° fase entro 12 mesi
		C.S.	SPERRY S.p.a. convenzione 11-9-1986	Ricerca «Consulenza e assistenza sistematica finalizzata al completamento dell'anagrafe dell'utenza - 12 mesi	360 gg./uomo	62.400.000 più IVA	Trattasi di prestazioni di personale SPERRY per 130 gg./uomo in 12 mesi

(1) I dati dovranno riferirsi anche a spese effettuate su capitoli diversi da quelli appositamente indicati a tali oggetti.

Qualche notazione va fatta, infine, sulla prima applicazione della nuova disciplina della revisione dei prezzi contrattuali, introdotta dall'articolo 33 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986).

Premesso che, in linea generale, si è registrata una minore incidenza degli oneri revisionali sul costo delle opere in corso di realizzazione, per effetto della consistente diminuzione del tasso d'inflazione, va detto che l'amministrazione, applicando tempestivamente le disposizioni di cui sopra, ha disposto lo stralcio delle somme accantonate per revisione prezzi da tutti i progetti e le perizie di spesa, precedentemente redatti, per lavori di durata inferiore a 12 mesi.

Qualche problema è emerso in sede decentrata nel caso di lotti successivi della stessa opera, affidati alla medesima impresa ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 1 del 1978: la prassi — seguita dall'amministrazione — di non procedere all'aggiornamento dei prezzi, ritenendo preferibile (previa dimostrazione della maggior convenienza) la corresponsione del compenso revisionale sui prezzi del contratto originario espressamente confermati, è stata contestata proprio in relazione al mutato regime della revisione-prezzi, da applicarsi a decorrere dal momento dell'aggiudicazione degli ulteriori lavori.

Sempre nell'ambito dell'attività contrattuale dei provveditorati regionali è stato rilevato un rinnovato interesse delle imprese appaltatrici per l'anticipazione di parte del prezzo convenuto, ai sensi dell'articolo 12 della legge di contabilità generale dello Stato e successive modificazioni: il fenomeno — tenuto conto del numero rilevante di interventi (specie manutentori) con termini di esecuzione inferiori all'anno — è verosimilmente riconducibile alla nuova disciplina del citato articolo 33 della legge n. 41 del 1986, che esclude la revisione dei prezzi per i primi 12 mesi.

Precedentemente, com'è noto, si era verificato il fenomeno inverso e cioè una diminuzione delle richieste di anticipazione per effetto della disposizione di cui all'articolo 14 della legge n. 1 del 1978, che esclude dalla revisione-prezzi le somme anticipate alle imprese sul corrispettivo contrattuale.

Infine sembra importante evidenziare che, nè l'amministrazione centrale, nè gli organi decentrati dei lavori pubblici hanno fatto ricorso, nel 1986, al sistema di appalto cosiddetto "a prezzo chiuso", previsto come facoltativo dal quarto comma dell'articolo 33 innanzi citato.

5. Profili di attività istituzionale

5.1 Opere marittime

Nel settore delle opere marittime — il più rilevante tra quelli gestiti direttamente dall'amministrazione centrale dei lavori pubblici — è tuttora in corso di realizzazione il "piano triennale dei porti" previsto dall'articolo 34 della legge n. 843 del 1978 (legge finanziaria 1979), con uno stanziamento complessivo di 800 miliardi di cui 750 per opere portuali e marittime, 40 per rinnovazione dei mezzi nautici del Servizio escavazione porti (S.E.P.) e 10 per costruzioni intermodali.

A tali risorse si sono successivamente aggiunti i finanziamenti recati dalla legge n. 119 del 1981 per il triennio 1981-1983 pari a 214,8 miliardi, per effetto dei quali il totale delle somme disponibili ha superato i 1.000 miliardi, che sono stati destinati per quasi il 90 per cento ad interventi nei porti commerciali con movimento annuo superiore ad 1 milione di tonnellate di merci.

Secondo notizie fornite dall'amministrazione, i fondi relativi al potenziamento del S.E.P. sono stati interamente impegnati, mentre è stata addirittura superata la quota di 100 miliardi riservata alle opere edilizie nei porti di 1° categoria e 2° categoria-prima classe: le maggiori esigenze manifestatesi in quest'ultimo comparto hanno infatti richiesto interventi per circa 160 miliardi, coperti per l'eccedenza con l'ordinario stanziamento di bilancio per il 1986, in quanto la legge finanziaria non ha destinato ulteriori risorse al citato piano triennale.

Per contro — nonostante il notevole lasso di tempo trascorso — le somme impegnate per opere di potenziamento e ristrutturazione del sistema portuale (circa 670 miliardi) hanno di poco superato i due terzi delle risorse destinate a siffatti interventi, pari a 864,8 miliardi: ancor meno soddisfacente risulta il tasso di utilizzazione dei fondi relativi alla costruzione di infrastrutture intermodali, che non supera il 30 per cento del totale (lavori appaltati per circa 3 miliardi, rispetto ai 10 miliardi disponibili).

Lo “slittamento” degli stanziamenti disposto dalle varie leggi finanziarie riflette le difficoltà di realizzazione del piano, che l'amministrazione — come si evince dal rapporto allegato alla relazione previsionale e programmatica per il 1987, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 468 del 1978 — attribuisce prevalentemente alla complessità delle procedure, sia in fase di programmazione degli interventi, sia in fase di aggiudicazione delle opere (norme comunitarie, disposizioni antimafia), sia infine nella fase esecutiva per effetto dell'applicazione della legge n. 431 del 1985 (cosiddetta “legge Galasso”).

Tale situazione è sintetizzata nell'unita tabella D, concernente il capitolo 7501, dalla quale risulta tra l'altro che nel 1986 l'amministrazione ha impegnato poco più della metà dei residui di stanziamento del 1985 (circa 90 miliardi su 170), mentre gli impegni sulla competenza non sono andati oltre il 7,6 per cento del relativo stanziamento (14,3 miliardi rispetto a 188 miliardi).

Al 31 dicembre 1986 i residui ammontano a 439,4 miliardi (di cui 251,8 sono residui di stanziamento) con un incremento del 16 per cento rispetto ai resti esistenti all'inizio dell'anno.

Per quanto concerne poi le opere finanziate a carico del Fondo investimenti e occupazione di cui all'articolo 37 della legge n. 730 del 1983, nel 1986 sono stati appaltati i lavori di rifiorimento della diga foranea del porto di Augusta, utilizzando l'intero finanziamento (14,5 miliardi) autorizzato dal C.I.P.E. a carico del F.I.O. 1983; nel medesimo ambito è stato pienamente utilizzato lo stanziamento di 5 miliardi per la costruzione delle banchine nella nuova darsena del porto di Sciacca.

Tra i progetti approvati dal C.I.P.E. (deliberazione del 22 febbraio 1985) con imputazione al F.I.O. 1984 l'amministrazione ha appaltato direttamente il 1° lotto dei lavori di completamento della darsena del porto di Livorno per l'importo di 8,1 miliardi (su un finanziamento globale di 58,5 miliardi), mentre i lavori di ampliamento del molo 7° del porto di Trieste (1° stralcio del primo lotto) sono stati aggiudicati tramite l'Ente autonomo del porto, per una spesa di circa 28 miliardi.

Nell'ambito dell'intervento di maggiore rilievo attualmente in corso di realizzazione — la costruzione del nuovo bacino portuale di Genova Voltri -, parzialmente finanziato per 160 miliardi a carico del F.I.O. 1984, l'amministrazione ha approvato i progetti esecutivi e i relativi appalti esperiti dal Consorzio autonomo del porto per la realizzazione di quattro distinti interventi, con una spesa complessiva di oltre 23 miliardi.

Nella tabella E sono indicati i capitoli di bilancio istituiti per la gestione dei finanziamenti del F.I.O., le risorse assegnate e gli impegni assunti al 31 dicembre 1986, sia sulla competenza che in conto residui.

5.2 Opere idrauliche

Il settore delle opere idrauliche è quello che più direttamente risente del mancato perfezionamento in sede parlamentare dei vari disegni e proposte di legge organica per la difesa del suolo.

L'esigenza — definita irrinunciabile, già nel lontano 1971, nelle conclusioni di un approfondito studio condotto dalla Commissione De Marchi — di prendere a riferimento l'intero bacino idrografico, per convogliare l'attività di tutti i soggetti interessati nell'ambito di un unico piano di intervento (il “piano di bacino”), è stata recepita dall'amministrazione, nonostante la perdurante assenza di una disciplina organica della materia.

A partire dal 1982, cogliendo l'opportunità offerta dalla legge 2 febbraio 1982 n. 53, essa ha infatti finanziato studi e ricerche per la formazione dei piani relativi ai bacini idrografici interregionali, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 dicembre 1977.

Nel 1986 è stata destinata a tali finalità la complessiva somma di 91 miliardi, superiore alla quota minima riservata dall'articolo 1 — secondo comma — della legge 7 marzo 1985 n. 99 (almeno 60 miliardi nel triennio 1984-1986): è stato quindi possibile completare la costituzione dei comitati misti Stato-Regioni (con la sola eccezione del bacino del Conca), ai quali è affidato il compito di coordinare gli studi per la compilazione dei piani di bacino e di individuare gli interventi di carattere prioritario, sia di competenza statale che regionale.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA D

Cap. 7501 - 1986 - RESIDUI

ESERCIZI	RESIDUI STANZIAMENTO	IMPEGNI	DISPONIBILITÀ
83	19.250.849.788	19.203.833.785	47.016.003
84	47.640.769.171	47.525.790.260	114.978.911
85	170.582.395.267	89.141.586.650	81.440.808.577

Cap. 7501 - 1986 - COMPETENZA

	RESIDUI STANZIAMENTO	IMPEGNI	DISPONIBILITÀ
Totale	188.000.000.000	14.290.486.265	173.709.513.735

TABELLA E

F.I.O 1986 - RESIDUI

CAP	RESIDUI STANZIAMENTO				IMPEGNI ESERCIZIO 1986			
	1983	1984	1985	1986	1983	1984	1985	1986
7531	1.000.000.000	—	4.000.000.000	—	1.000.000.000	—	4.000.000.000	—
7532	47.830.591.040	—	—	—	47.830.591.040	—	—	—
7533	—	102.058.532.538	—	—	—	42.230.589.117	—	59.827.943.421
7536	—	—	10.465.000.000	—	—	—	10.465.000.000	—

F.I.O. - 1986 - COMPETENZA

CAP	STANZIAMENTO 1986	IMPEGNI 1986	DISPONIBILITÀ
7532	28.470.021.000	4.470.021.000	24.000.000.000
7533	34.982.461.000	—	34.982.461.000

A conferma della rilevanza che tale attività ha ormai assunto, va evidenziato che il decreto legge 8 maggio 1987 n.177 — il quale, tra l'altro, autorizza la spesa di 500 miliardi nel biennio 1987-1988 per opere idrauliche di competenza statale — destina il predetto stanziamento, oltre che ad interventi urgenti o di completamento, all'esecuzione di "nuove opere già indicate come prioritarie dagli studi di piano di bacino idrografico" (articolo 1, secondo comma). Nell'ambito dell'accantonamento del 15 per cento previsto per tali studi, la somma di 10 miliardi è destinata a studi attuativi di un sistema di monitoraggio per il controllo delle dighe; una ulteriore quota di 5 miliardi è riservata alla urgente revisione — da parte del ministro dei lavori pubblici, di concerto con il ministro dell'ambiente, sentite le regioni — del piano regolatore generale degli acquedotti, al fine di individuare in via prioritaria soluzioni per fronteggiare situazioni di crisi nell'approvvigionamento idropotabile.

Sotto il profilo operativo deve ricordarsi che solo alla fine del 1985, conclusa la necessaria fase programmatoria, il ministero ha potuto ripartire tra i provveditorati regionali i fondi recati dalla citata legge n. 99 (17); peraltro, la quota relativa al 1986 è stata fatta "slittare" al 1987 dalla legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986).

Dai dati di consuntivo del relativo capitolo 7701 risulta che la dotazione di competenza, pari a 222 miliardi è stata quasi interamente conservata come residuo di stanziamento (212,1 miliardi), mentre i pagamenti sono stati soltanto di 1,2 miliardi. Peraltro, per effetto di consistenti erogazioni in conto residui (267 miliardi) i resti finali sono diminuiti da 797,4 a 748,1 miliardi.

5.3 Edilizia demaniale

Nel settore dell'edilizia demaniale, che è senz'altro il più ampio e complesso tra quelli affidati alla gestione degli organi decentrati dei lavori pubblici, l'esperienza operativa del quinquennio 1979-1983 — caratterizzata dall'attuazione del piano triennale di cui alla legge n. 843 del 1978, rifinanziato dalla legge n. 119 del 1981 — ha evidenziato, tra l'altro, le notevoli difficoltà connesse al passaggio dal sistema degli interventi "a pioggia", prevalentemente finalizzati al mantenimento dell'esistente, ad una impostazione più organica e proiettata nel tempo, capace di imprimere maggiore omogeneità ed efficacia all'azione amministrativa.

Le tormentate vicende che hanno segnato la realizzazione, tuttora in corso, di taluni interventi di grande rilevanza (quali la dogana di Segrate, il palazzo di giustizia di Milano, il palazzo di giustizia di Napoli) hanno posto l'esigenza di una più articolata e realistica politica degli interventi, basata su specifiche e selettive forme di finanziamento a carattere pluriennale che meglio rispondano alle particolari esigenze delle diverse categorie di utenti

È così che, accanto a provvedimenti normativi di semplice incremento degli stanziamenti — quali, da ultimo, la legge n. 99 del 1985 — sono state varate leggi speciali, che sembrano in grado di soddisfare le necessità testè enunciate.

Vanno citate in questa sede: la legge 6 febbraio 1985, n. 16 concernente il programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio per l'Arma dei carabinieri; la legge 13 maggio 1985, n. 197 riguardante un analogo programma di interventi per l'accasermamento del Corpo dei vigili del fuoco; e infine la legge 1° dicembre 1986 n. 831 che stanziava 700 miliardi nel periodo 1987-1991 per l'adeguamento delle infrastrutture del Corpo della guardia di finanza, con particolare riferimento alle aree metropolitane e alle zone di confine.

Per quanto attiene alla legge n. 16 del 1985 si è già riferito (nel precedente paragrafo, relativo all'attività contrattuale) che il ministero dei lavori pubblici nel 1986 ha provveduto ad affidare in concessione unitaria la progettazione ed esecuzione delle opere di sicurezza, stipulando con una società a partecipazione statale la relativa convenzione per l'importo complessivo di 870,2 miliardi.

(17) Su un totale di 600 miliardi, 9,1 sono stati destinati a studi e ricerche per la formazione dei piani di bacino, 9 sono stati accantonati per il potenziamento del servizio idrografico e mareografico e 500 miliardi sono stati assegnati agli organi decentrati.

Per la realizzazione delle altre opere previste dal programma (18) e non aventi carattere di riservatezza, l'amministrazione ha adottato il piano di ripartizione degli stanziamenti ed ha assegnato ai provveditori regionali territorialmente competenti la complessiva somma di 99,1 miliardi.

Sul relativo capitolo 8412, a fronte di uno stanziamento di 150 miliardi, sono stati assunti impegni sulla competenza per 90 miliardi, mentre 60 miliardi sono stati conservati come residui di stanziamento; al 31 dicembre 1986 i residui ammontano a circa 410 miliardi di cui 259 sono residui di stanziamento.

Maggiori difficoltà ha invece presentato l'attuazione della legge n. 197 del 1985, ancorchè si tratti di un rifinanziamento (150 miliardi nel quinquennio 1985-1989) della legge n. 336 del 1980, per il completamento di opere già programmate. Secondo notizie fornite dall'amministrazione, nuove esigenze di carattere logistico e funzionale hanno comportato l'introduzione di numerose varianti al programma degli interventi, ritardandone l'approvazione.

L'assegnazione dei fondi ai provveditorati regionali, ai quali è demandata la realizzazione delle opere, è avvenuta pertanto nella seconda metà dell'esercizio. Sul corrispondente capitolo 8438 sono stati assunti impegni in conto competenza per oltre 19 miliardi ed effettuati pagamenti per 7 miliardi; i residui al 31 dicembre 1986 sono stati pari a 72,3 miliardi.

Con riferimento alla legge 1° dicembre 1986 n. 831 sembra utile sottolineare fin d'ora che essa ricalca sostanzialmente il modello operativo già adottato dalla citata legge n. 16 del 1985 per l'Arma dei carabinieri, prevedendo per le opere di sicurezza l'affidamento unitario in concessione della progettazione ed esecuzione da parte del ministero e per i restanti interventi l'ordinaria competenza dei provveditorati regionali alle opere pubbliche.

5.4 Edilizia penitenziaria

Negli ultimi anni il comparto dell'edilizia penitenziaria ha notevolmente accresciuto la propria importanza, assorbendo una quota sempre più rilevante dell'attività del ministero nel settore dell'edilizia pubblica e beneficiando di considerevoli risorse finanziarie.

Deve ricordarsi, infatti, che ai 1.700 miliardi stanziati nel periodo 1972-1983 si sono aggiunti, nell'arco di un triennio, 500 miliardi recati dalla legge n. 99 del 1985, 1.000 miliardi assegnati dalla legge n. 41 del 1986 (legge finanziaria 1986) e 1.600 miliardi nel quadriennio 1987-1990 previsti dalla legge finanziaria per il 1987, per un totale di 4.800 miliardi.

Accanto all'intervento ordinario, la legge n. 887 del 1984 (legge finanziaria 1985) ha destinato all'attuazione di un programma di interventi straordinari la complessiva somma di 530 miliardi, da impiegarsi per almeno il 70 per cento in strutture industrializzate. Peraltro, al termine dell'esercizio le quote annuali del 1985 (80 miliardi) e del 1986 (150 miliardi) sono state interamente conservate come residui di stanziamento sul capitolo 8411.

A quest'ultimo riguardo va sottolineato che il ministero dei lavori pubblici — dopo aver perfezionato di concerto con il ministero di grazia e giustizia (decreti in data 11 novembre 1985, 17 febbraio 1986 e 8 aprile 1986) il programma degli interventi — ha recentemente affidato in concessione la realizzazione delle opere alla Società "EDIL-PRO" del gruppo IRI-ITALSTAT per l'importo complessivo di 480 miliardi.

Per quanto concerne gli interventi ordinari, con decreto interministeriale dell'11 marzo 1986 è stato approvato il programma di completamento degli edifici di prevenzione e pena finanziato con i fondi della legge n. 99 del 1985: il relativo stanziamento di 500 miliardi è stato ripartito tenendo conto della riserva del 10 per cento stabilita dalla legge per il miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie degli istituti già esistenti.

(18) Il programma completo degli interventi - approvato dal ministro dei lavori pubblici su proposta del comando generale dell'Arma, previo parere favorevole dei ministri dell'interno e della difesa - prevede la realizzazione di 431 nuove costruzioni, la ristrutturazione di 9 edifici e l'acquisto di 69 immobili, per una spesa complessiva di 1.450 miliardi.

Successivamente, in data 18 novembre 1986 è stata approvata una variante al predetto programma, utilizzando circa la metà dello stanziamento di 1.000 miliardi previsto dalla legge finanziaria 1986 per il proseguimento degli interventi costruttivi in corso.

Sul relativo capitolo 8404 sono stati assunti impegni per oltre 100 miliardi, pari al 50 per cento dello stanziamento di competenza (203 miliardi); per effetto di consistenti erogazioni in conto residui (315 miliardi), i residui stessi sono scesi da 952,5 miliardi a 814,7 miliardi al 31 dicembre 1986.

Secondo notizie fornite dall'amministrazione, rispetto ad una previsione di 141 opere risultano ultimati e consegnati al ministero di grazia e giustizia 45 istituti di prevenzione e pena (erano 38 nel 1985), mentre sono tuttora in corso i lavori di costruzione di 44 edifici.

Capitolo XV

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

L'esercizio finanziario 1986 presenta per l'ANAS due diverse connotazioni: sotto il profilo organizzativo va considerato come un anno di transizione, in relazione all'entrata in vigore della legge 26 marzo 1986 n. 86 che ha disposto il potenziamento dei ruoli dell'azienda e il decentramento di competenze in favore dei compartimenti regionali della viabilità; sul piano operativo, invece, può definirsi l'anno della ripresa dell'attività aziendale, dopo la fase di stallo verificatasi nel 1985 in seguito all'accertata difformità di numerosi progetti rispetto alla normativa vigente in materia di sondaggi geognostici e di accertamenti tecnici preliminari alla consegna dei lavori (1).

In particolare, l'attuazione della citata legge n.86 del 1986 ha richiesto un impegno considerevole da parte dell'azienda, soprattutto per avviare la ristrutturazione e l'ampliamento degli organici (specialmente per le carriere tecniche) e per garantire, mediante la copertura dei posti a livello dirigenziale istituiti negli uffici periferici, l'entrata a regime della gestione decentrata a decorrere dal 1° gennaio 1987.

Nonostante l'insorgere di numerosi problemi, connessi all'insufficiente disponibilità di personale in alcune qualifiche, alla nuova composizione degli organi consultivi, alla tempestiva formulazione dei programmi d'intervento — dei quali più ampiamente si dirà nel paragrafo relativo all'organizzazione dei servizi —, tale obiettivo è stato raggiunto e pertanto nel corrente esercizio potranno concretamente esplicarsi l'attività di gestione dei compartimenti della viabilità e le relative funzioni di controllo delle ragionerie regionali dello Stato e delle omologhe sezioni o delegazioni della Corte.

Notevoli energie sono state anche assorbite dal processo di verifica e regolarizzazione degli atti progettuali di numerose opere stradali in corso di affidamento, per le quali l'ANAS nel 1985 aveva deciso la sospensione dei procedimenti di aggiudicazione: la non conformità a legge — affermata dalla Corte — delle clausole di capitolato che ponevano a carico delle imprese appaltatrici l'esperimento di sondaggi geognostici dopo la consegna dei lavori ha indotto l'azienda a provvedere direttamente a tali adempimenti, modificando opportunamente le relative clausole contrattuali.

Si è quindi registrata nell'esercizio una ripresa di attività (2), che ha consentito all'ANAS di affidare lavori per oltre 2.150 miliardi, di cui circa il 56 per cento appaltati in sede centrale. A tale recupero ha anche contribuito la consistente utilizzazione, da parte dell'azienda, della facoltà prevista dall'art.9 della legge 3 ottobre 1985 n.526 di affidare per un triennio, anche in deroga alle norme vigenti, la compilazione di progetti o l'effettuazione di indagini geognostiche a professionisti privati.

(1) Con deliberazione della Sezione del controllo n. 1565 del 20 giugno 1985 è stato ribadito il principio della previetà e completezza del progetto esecutivo e individuato il suo corretto rapporto con il capitolato speciale di appalto, confermando — tra l'altro — l'obbligatorietà della verifica del progetto medesimo prima della consegna dei lavori, ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 350 del 1895.

(2) L'azienda ha fornito i seguenti valori percentuali di incremento rispetto al 1985, che ovviamente vanno ponderati in rapporto alla fase di stallo verificatasi in tale esercizio: progetti approvati +256 per cento; lavori appaltati dalla direzione generale +252 per cento; lavori appaltati presso i compartimenti della viabilità +160 per cento.

A partire dal 1987 — in dipendenza dell'attuazione del decentramento di competenze in favore dei compartimenti della viabilità — sarà possibile verificare i benefici che si riverbereranno sull'attività contrattuale dell'ANAS attraverso la gestione diretta in sede periferica dei lavori fino all'importo di 2 miliardi di lire.

Sono invece già operanti le semplificazioni introdotte dalla citata legge n.86 del 1986 in materia di pareri: è stato stabilito in via permanente che per i progetti di lavori e forniture il parere degli organi consultivi dell'azienda sostituisce quello del Consiglio di Stato; sono stati altresì elevati i limiti di somma oltre i quali è richiesto, rispettivamente, l'avviso del comitato tecnico-amministrativo e del consiglio di amministrazione dell'ANAS.

Permangono, tuttavia, notevoli difficoltà dell'azienda nell'applicazione della normativa comunitaria in materia di appalti, recepita dalla legge n.584 del 1977. Il numero particolarmente elevato delle imprese che partecipano alle gare, offrendo sensibili ribassi, impone l'espletamento di complesse e prolungate istruttorie per escludere dall'aggiudicazione le cosiddette "offerte anomale"; quando si applichi invece il metodo dell'"offerta economicamente più vantaggiosa", accertamenti non meno dettagliati sono necessari per pervenire alla corretta scelta del privato contraente.

L'anticipata interruzione della legislatura ha fatto decadere — tra gli altri — alcuni disegni di legge ai quali l'azienda era particolarmente interessata, primo fra tutti quello concernente norme per assicurare la tempestiva esecuzione delle opere pubbliche (atto Camera n.4184), che prevedeva l'istituzione del cosiddetto "sportello unico" per le autorizzazioni, i permessi, e nulla-osta di tutti i soggetti interessati alla realizzazione di una determinata opera pubblica e la possibilità di istituire "conferenze di servizi" con le altre amministrazioni interessate e con la partecipazione dell'appaltatore, e di sottoscrivere "accordi di programma" per l'esecuzione integrata e coordinata dei lavori.

È auspicabile che l'approfondito dibattito sollecitato dalla predetta iniziativa non vada perduto, ma si arricchisca di ulteriori contributi che consentano in tempi brevi di realizzare legislativamente un'effettiva razionalizzazione delle procedure in materia di opere pubbliche in generale e di opere stradali in particolare, che per la loro intima connessione con il territorio sono le più esposte a interferenze e conflittualità spesso paralizzanti.

Perplessità permangono in ordine all'attività di programmazione che interessa l'ANAS, che nei primi mesi del 1987 si è arricchita di un ulteriore strumento di pianificazione: il "primo stralcio annuale attuativo" del piano decennale della viabilità di grande comunicazione.

All'introduzione operativa del piano decennale sembrava destinato il "programma triennale 1985-1987" di cui alla legge n.526 del 1985, ma successivamente — anche in relazione alle cospicue risorse stanziata dalla legge finanziaria per il 1987 (6.700 miliardi nel quadriennio 1987-1990) — è stato redatto il citato "stralcio annuale" al quale dovrebbe seguire, entro il luglio 1987, la presentazione del primo dei tre successivi piani triennali di attuazione del ricordato piano decennale.

Si tratta di una massa considerevole di previsioni che — come la Corte ha già rilevato nella relazione dello scorso anno (3) — sovente si intersecano e si sovrappongono anche per il costante "slittamento" dei termini ed il mancato rispetto delle scadenze temporali stabilite; la loro lettura, inoltre, è estremamente complessa per la contemporanea presenza di accantonamenti, attribuzioni vincolate, rifinanziamenti parziali, interventi "fuori quota" che rendono assai difficile una ordinata valutazione del loro effettivo stato di attuazione.

Valga per tutti l'esempio del "piano triennale 1979-1981", che in un arco di tempo quasi triplo rispetto a quello previsto ha assorbito più del doppio delle risorse originariamente stanziata (oltre 5.000 miliardi, a fronte di 2.500) ed è tuttora in via di completamento.

(3) Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1985. Cap. XV, pag. 373.

1.2 Aspetti finanziari della gestione

Per quanto concerne le entrate, gli accertamenti complessivi nel 1986 sono stati dell'importo di 5.298 miliardi con un incremento rispetto al 1985 (3.682,1 miliardi) del 43,9 per cento; i versamenti ammontano complessivamente a 5.091,6 miliardi, pari al 73,6 per cento delle previsioni di cassa.

La principale fonte di entrata dell'ANAS è costituita, com'è noto, dal contributo annuo del tesoro, corrisposto ai sensi dell'articolo 3 della legge 21 aprile 1962 n. 181, che viene automaticamente incrementato in proporzione al gettito complessivo dell'imposta di fabbricazione sulla benzina e sugli oli minerali e della tassa sul possesso degli autoveicoli.

Nel 1986 tale contributo è stato di 1.739 miliardi, attribuiti per 1.197,4 miliardi (pari al 68,8 per cento) al capitolo 121, in relazione all'ammontare delle spese correnti, e per 541,6 miliardi (corrispondenti al 31,2 per cento) al capitolo 521 in relazione all'ammontare delle spese in conto capitale e per rimborso di prestiti.

Le entrate finali — al netto della accensione di prestiti (514 miliardi) — sono state pari a 4.577,5 miliardi: circa la loro composizione si rileva che, a fronte di trasferimenti dal bilancio statale per 4.484,5 miliardi, le entrate proprie dell'azienda, ricavate prevalentemente dalla vendita di beni e servizi, ammontano a 14,4 miliardi pari allo 0,32 per cento del totale.

Le spese, dell'importo globale di 5.298 miliardi, hanno riguardato per 1.425 miliardi oneri correnti, per 3.751 miliardi impegni in conto capitale e per 121,7 miliardi rimborso di prestiti.

Rispetto al 1985 l'incremento delle spese correnti (1.090 miliardi in quell'anno) è stato del 30,7 per cento, mentre per le spese in conto capitale ha raggiunto il 52 per cento: quest'ultimo aumento va tuttavia posto in relazione al dato del 1985, anno in cui si era registrata una flessione del 6,2 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Gli oneri per rimborso di prestiti, che nel 1985 erano stati dell'importo di 124,1 miliardi (+ 44,8 per cento rispetto al 1984), sono invece diminuiti del 2 per cento. Il raffronto tra i dati complessivi testè riportati mostra un miglioramento nella composizione delle spese dell'azienda, segnando un'inversione della tendenza negativa manifestatasi nel 1985.

In termini di competenza i pagamenti hanno raggiunto l'importo di 1.744,3 miliardi, pari al 32,9 per cento della relativa spesa: poichè i corrispondenti versamenti in entrata ammontano a 3.271 miliardi, risulta un'eccedenza attiva di 1.526,7 miliardi.

La modesta entità del tasso di erogazione degli stanziamenti di competenza (diminuito di oltre tre punti rispetto all'esercizio precedente), insieme con il ristagno delle disponibilità acquisite in entrata, evidenziano il permanere di un eccessivo divario tra le capacità di spesa dell'azienda e le sue potenzialità finanziarie: tale notazione riguarda principalmente il comparto delle spese in conto capitale, nel quale i pagamenti (598 miliardi) hanno rappresentato appena il 16 per cento delle previsioni, facendo registrare un ulteriore regresso rispetto ai due anni precedenti (l'incidenza era stata del 19 per cento nel 1985 e del 23,8 nel 1984).

Alla fine dell'esercizio i residui passivi di nuova formazione sono assommati a 3.553,7 miliardi (2.357,3 nel 1985): l'incremento rispetto all'anno precedente è stato di 1.196,4 miliardi, pari al 50,7 per cento.

L'ammontare complessivo dei pagamenti nel 1986 è stato di 3.482,8 miliardi, con un tasso di smaltimento della massa spendibile (10,580 miliardi) che ha sfiorato il 33 per cento; tale valore percentuale, già alquanto modesto, scende al 24,3 per cento se si prendono in considerazione soltanto le spese in conto capitale. Il dato appare ulteriormente suffragato dal rapporto percentuale tra pagamenti complessivi e autorizzazione di cassa: infatti, rispetto alla stima iniziale di 7.604,1 miliardi il flusso in uscita è stato pari al 45,8 per cento, mentre nel 1985 era stato del 56,1 per cento e nel 1984 del 73,6 per cento.

2. Gestioni fuori bilancio

Sono tuttora operanti presso l'ANAS le gestioni previste dall'articolo 31, quarto e quinto comma, della legge 7 febbraio 1961 n. 59, consistenti 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.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le gestioni — che constano di pochissime voci di acquisizione e di erogazione e sono condotte in regime di cassa — concernono servizi collaterali alla gestione delle strade statali.

Formano oggetto delle predette contabilità i depositi di somme versate da terzi per spese di istruttoria relative a domande di concessione, i contributi di enti e amministrazioni varie nell'esecuzione di lavori, le spese per risarcimenti di danni arrecati da terzi (4).

Complessivamente le gestioni in parola evidenziano nel 1985 entrate per 18 miliardi di lire, cui corrispondono uscite per 11,7 miliardi, con un avanzo d'esercizio pari a 6,3 miliardi. Il relativo rendiconto è all'esame del competente ufficio di controllo, unitamente a quello relativo all'esercizio 1984, per il quale sono tuttora in corso adempimenti istruttori.

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 — è affidata la gestione speciale della cessata società autostradale "S.A.R.A."

Nel prospetto che segue sono riportate le risultanze finali della gestione per il 1985:

Entrate	L.	20.114.035.190
Uscite	»	<u>40.456.016.060</u>
Disavanzo dell'esercizio	L.	20.341.980.870
Fondo di cassa al 1° gennaio 1985	»	<u>169.853.168.190</u>
Fondo disponibile al 31 dicembre 1985	L.	149.511.187.320

Le fonti di entrata della gestione sono le seguenti:

– annualità relativa al 1985 per completamento dell'autostrada Roma-L'Aquila-Teramo (legge 531 del 1982)	L.	20.000.000.000
– versamento contributi già dovuti dall'ANAS alla SARA (legge 729 del 1961)	»	<u>114.035.190</u>
Totale	L.	20.114.035.190

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

Spese correnti		
– per personale dipendente, funzionamento uffici, gestione e manutenzione automezzi	L.	7.919.913.005
Spese in conto capitale		
– per lavori principali (leggi n.231 del 1984 e n.531 del 1982)	»	12.265.142.440
– per laboratorio di fisica nucleare del Gran Sasso	»	8.277.560.170
– per espropriazioni	»	969.862.030
– per opere complementari	»	4.455.920.025
– per corresponsione interessi	»	6.567.271.000
– per rimborso mutui	»	<u>346.790</u>
Totale	L.	32.536.102.055

(4) 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 Copartimenti della viabilità", approvate con circolare n. 12463 del 23 giugno 1962.

Al direttore generale dell'ANAS è altresì affidata la gestione per il pagamento dei debiti delle società autostradali, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 813 del 1978, convertito nella legge 19 febbraio 1979 n. 51. Essa 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 1985 possono così riassumersi:

Entrate	L.	60.000.000.000
Uscite.	»	<u>11.729.696.590</u>
Avanzo dell'esercizio	L.	48.270.303.410
Fondo di cassa al 1° gennaio 1985	»	<u>22.016.693.855</u>
Fondo disponibile al 31 dicembre 1985	»	70.286.997.265

Per entrambe le gestioni speciali la dichiarazione di regolarità dei rendiconti relativi al 1985, nonché di quelli concernenti i due esercizi precedenti, è subordinata all'esito degli accertamenti istruttori tuttora in corso nei confronti dei rendiconti riguardanti l'anno 1982.

3. Organizzazione dei servizi e personale

Le innovazioni di carattere strutturale introdotte dalla legge n.86 del 1986 — che ha trasformato i compartimenti della viabilità da organi tecnico-esecutivi in organi di gestione, con competenza propria entro il limite di valore di 2 miliardi — hanno comportato da parte dell'ANAS lo svolgimento di una complessa attività organizzativa.

È stato infatti necessario disporre, entro ristretti margini di tempo, la riorganizzazione dei compartimenti ai sensi degli articoli 9, 10, 11 e 17 della legge e la ricostituzione degli organi consultivi periferici secondo la nuova composizione prevista dall'articolo 12; sono stati quindi acquisiti e approvati i programmi annuali dei lavori e delle forniture (articolo 8) formulati dai capi compartimento, ai fini della successiva assegnazione dei fondi da disporsi a termini della legge n.908 del 1960.

Per assicurare l'univoca applicazione delle nuove norme ed evitare possibili difficoltà interpretative, l'azienda ha emanato due circolari: la n.60 del 31 ottobre 1986, riguardante le procedure operative per il decentramento di competenze agli organi periferici, e la n.7 del 6 febbraio 1987 contenente l'indicazione dei capitoli di spesa decentrati e le istruzioni per la gestione dei lavori.

Tutti gli adempimenti di cui sopra sono stati posti in essere nella prospettiva di rendere operante la nuova articolazione delle competenze a decorrere dal 1° gennaio 1987: "medio tempore", per evitare la paralisi degli uffici periferici, i capi compartimento — in assenza di norme transitorie — hanno continuato ad operare secondo la normativa precedente e gli organi consultivi hanno proseguito la loro attività nella vecchia composizione (5).

Per quanto attiene alla provvista del personale con qualifica dirigenziale, da assegnare ai compartimenti della viabilità, problemi sono sorti per la copertura di cinque posti di capo compartimento, per mancanza di funzionari tecnici con qualifica di dirigente superiore: tra la gestione "ad interim" da parte del titolare di

(5) È stata richiamata, nella fattispecie, la tesi della cosiddetta "abrogazione differita", che si verificherebbe tutte le volte che la norma abrogativa consegue a nuove disposizioni che presuppongono l'assolvimento di una serie di incombenze necessarie per garantire l'applicazione della legge.

altro compartimento e il conferimento delle funzioni superiori ad altrettanti primi dirigenti, operanti nelle rispettive sedi, l'azienda ha ritenuto preferibile la seconda soluzione, applicando in via analogica il disposto dell'articolo 17 della citata legge n. 86, riguardante il conferimento temporaneo delle funzioni di primo dirigente ai funzionari direttivi dell'VIII livello.

Non va dimenticato, tuttavia, che intendimento primario della legge medesima è il potenziamento dei ruoli dell'azienda: infatti, l'articolo 1 prevede un aumento complessivo di 320 unità di personale, di cui circa il 70 per cento tecnici.

Nel determinare concretamente tale incremento l'ANAS aveva ritenuto, in un primo momento, di non potere comunque superare il "tetto" fissato dalla legge: pertanto, aveva tenuto conto delle variazioni apportate da provvedimenti normativi successivi alla legge n.59 del 1961, calcolando i singoli incrementi per differenza rispetto alle effettive dotazioni esistenti nelle diverse qualifiche.

Una più attenta riconsiderazione del precetto legislativo ha, invece, avvalorato la tesi che, mediante l'esclusivo riferimento alla citata legge n.59 del 1961, si intendeva modificare le dotazioni organiche originarie dell'azienda, prescindendo dalle concrete variazioni in più o in meno verificatesi successivamente: pertanto, l'aumento è stato definitivamente determinato in tal senso.

Secondo notizie fornite dall'amministrazione, i bandi di concorso per la copertura dei posti in aumento sono in corso di pubblicazione, mentre risultano già banditi nei primi mesi del 1987 i concorsi per l'assunzione di 20 geologi e 10 architetti, per la creazione dei due nuovi ruoli tecnici previsti dall'articolo 2 della legge n.86 più volte citata.

Peraltro, in materia di personale resta tuttora per l'ANAS la grave lacuna della mancata definizione dei profili professionali di cui all'articolo 3 della legge n.312 del 1980. Sebbene la legge 4 marzo 1982, n.65 (articolo 4) abbia istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una speciale commissione paritetica (analogica a quella prevista dall'articolo 10 della citata legge n.312), risulta che nel 1986 tale commissione non si è mai riunita.

4. Attività contrattuale

Come già accennato nelle considerazioni generali del presente capitolo, nel 1986 l'attività contrattuale dell'ANAS ha avuto una ripresa, dopo la fase interlocutoria dell'esercizio precedente connessa alla necessità di integrare i progetti delle opere in corso di aggiudicazione secondo i criteri stabiliti dalla Corte in sede di controllo (6).

Infatti, sono state appaltate opere per un importo complessivo di 2.150,7 miliardi — quasi doppio rispetto a quello (1.136 miliardi) del 1985 —, di cui 1.203,2 per lavori aggiudicati dalla direzione generale dell'azienda e 947,5 miliardi per lavori affidati presso i compartimenti della viabilità.

Per quanto concerne la progettazione delle opere, l'azienda ha posto particolare cura nello svolgimento di indagini di tipo geognostico, geologico e geofisico, eseguite direttamente o, nei casi di maggior complessità, affidate a professionisti privati, istituti universitari o imprese specializzate, ai sensi dell'articolo 9 della legge n.526 del 1985. Secondo notizie fornite dall'amministrazione, nell'ambito degli interventi previsti dal programma triennale finanziato dalla stessa legge n.526 gli impegni di spesa per sondaggi geognostici hanno raggiunto l'importo di 5,9 miliardi.

Avvalendosi della facoltà prevista dal citato articolo 9, l'ANAS nel 1986 ha affidato a privati professionisti 26 incarichi di progettazione, relativi ad opere stradali dell'importo presunto di 1.045 miliardi di lire.

Nell'intento di accelerare e snellire le procedure di esecuzione dei lavori l'azienda ha anche predisposto uno schema di convenzione per l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e della costruzione delle opere, sul quale si è espresso favorevolmente il Consiglio di Stato con parere n. 824 del 19 marzo 1986.

(6) Deliberazione n. 1565 del 20 giugno 1985.

Nel corso dell'esercizio tale sistema di affidamento, denominato "a prestazioni integrate", è stato adottato in due casi: il primo concerne i lavori di sistemazione generale della S.S. n. 3 "Flaminia" nel tratto Foligno-Osteria del Gatto, per l'importo di 28,5 miliardi; il secondo riguarda la sistemazione del grande raccordo anulare di Roma tra le autostrade "A1" e "A2" per l'importo di 60,6 miliardi.

In entrambi i casi l'impresa affidataria si è impegnata a redigere il progetto esecutivo (comprese le indagini geognostiche) sulla base del progetto di massima predisposto dall'azienda, ad eseguire i lavori e ad acquisire tutti i permessi, autorizzazioni, nulla-osta necessari per dare compiuta l'opera.

Come già accennato nella relazione dello scorso anno (7), l'attività contrattuale dell'ANAS dovrebbe trarre giovamento, in termini di rapidità ed efficacia, dall'ampliamento dei ruoli e dal decentramento di funzioni ai compartimenti della viabilità, disposti dalla legge n.86 del 1986.

Oltre alle predette innovazioni sul piano strutturale e funzionale, quest'ultima legge ha anche inteso realizzare uno snellimento delle procedure, soprattutto in materia di pareri.

È stato così stabilito (articolo 20) — rendendo permanente una precedente disposizione temporanea — che per i progetti di lavori e forniture dell'ANAS il parere degli organi consultivi dell'azienda sostituisce quello del Consiglio di Stato.

Inoltre — in relazione alla nuova competenza per valore dei capi compartimento — sono stati modificati i limiti di somma oltre i quali è richiesto il parere degli organi consultivi centrali: così il comitato tecnico-amministrativo dell'ANAS è chiamato a pronunciarsi sui progetti di importo compreso tra 2 e 6 miliardi, sulle revisioni definitive dei prezzi fino a 5 miliardi e sulle riserve per maggiori compensi quando la somma richiesta sia compresa tra 100 e 500 miliardi; oltre tale importo, sulle riserve deve essere sentito il consiglio di amministrazione dell'azienda, il quale esprime il parere anche sulle revisioni-prezzi definitive che superino i 5 miliardi. Gli acconti revisionali vengono invece concessi senza l'acquisizione di alcun parere.

Di particolare interesse è, inoltre, il meccanismo di indicizzazione dei predetti limiti di somma, i quali — ai sensi dell'articolo 14 della legge — sono aggiornati ogni tre anni con decreto del ministro dei lavori pubblici in base all'andamento dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo.

Per quanto attiene all'aggiudicazione dei lavori deve sottolinearsi che l'ANAS, più di qualunque altra amministrazione statale, è chiamata ad applicare la normativa comunitaria in materia di appalti per opere pubbliche, recepita dalla legge n.584 del 1977: infatti, quasi tutti i progetti per la costruzione di nuovi collegamenti stradali e autostradali e buona parte di quelli inerenti a lavori di ampliamento, ammodernamento e manutenzione della rete viaria superano notevolmente il limite di un milione di ECU.

Vale aggiungere che, a partire dall'esercizio 1987 — anno in cui entrerà a regime l'articolazione delle competenze prevista dalla citata legge n.86 del 1986 —, anche i compartimenti della viabilità e gli uffici speciali dovranno applicare, almeno in parte, la normativa in parola, tenuto conto che la loro competenza si estende fino al limite di due miliardi di lire.

L'obiettivo primario della disciplina degli appalti stabilita dalla CEE era quello di omogeneizzare nei Paesi membri le modalità di scelta del privato contraente, per garantire la libera concorrenza e facilitare la circolazione delle imprese in tutta l'area comunitaria: tuttavia nel nostro Paese non può certo dirsi che tale obiettivo sia stato raggiunto.

Risulta infatti che nei dieci anni trascorsi dall'entrata in vigore della ricordata legge n. 584 del 1977 solo tre imprese di Paesi comunitari hanno partecipato a gare d'appalto bandite dall'ANAS.

Ne consegue che l'azienda — lungi dall'ottenere quei benefici che sicuramente potrebbero derivare dal confronto di organizzazioni, tecnologie, professionalità di diversa estrazione e nazionalità — ha finora subito soltanto gli appesantimenti procedurali che gli adempimenti in sede comunitaria inevitabilmente comportano.

(7) Vedi relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1985. Cap. XV, pag. 380.

L'azienda, inoltre, incontra notevoli difficoltà nell'applicazione dei due sistemi di aggiudicazione consentiti dalla legge n.584 più volte citata: quello del "massimo ribasso" e quello dell'"offerta economicamente più vantaggiosa".

Infatti, tenuto conto che mediamente ad ogni gara d'appalto indetta dall'ANAS partecipano circa 200 imprese, l'applicazione del primo metodo provoca l'offerta di ribassi molto consistenti da parte di un numero non trascurabile di partecipanti, il che costringe l'azienda a defatiganti e delicati accertamenti per l'individuazione e la conseguente esclusione delle cosiddette "offerte anomale" (8).

D'altro canto, la molteplicità degli elementi da valutare e la possibilità di assegnare i lavori anche ad imprese che non abbiano indicato il prezzo più basso — che caratterizzano l'aggiudicazione con il metodo dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" — impongono lunghe e complesse istruttorie per la puntuale verifica e comparazione di tutti i requisiti voluti dalla legge.

Nel corso dell'esecuzione delle opere stradali altri fattori contribuiscono a rallentare l'avanzamento dei lavori, al punto che quasi mai i tempi di realizzazione originariamente previsti vengono rispettati. Per quanto attiene, in particolare, alle perizie di variante e suppletive — che in questo settore costituiscono un fenomeno endemico —, un beneficio apprezzabile dovrebbe derivare dalla riconduzione delle indagini geognostiche alla fase antecedente alla consegna dei lavori, in stretta aderenza alla normativa vigente: infatti, la prassi precedentemente seguita dall'ANAS, di accollare alle imprese appaltatrici l'effettuazione di tali indagini dopo la consegna dei lavori, inevitabilmente creava le condizioni per modificare il progetto esecutivo proprio in relazione all'esito di sondaggi medesimi, rendendo quasi automatica una sorta di "duplicazione" (sia pure parziale) della fase progettuale.

Tuttavia, anche se è logico attendersi una riduzione delle perizie di variante connesse a tale fenomeno, resta il fatto che nella legislazione attuale troppi soggetti (altre amministrazioni, enti pubblici, regioni, comuni, ecc.), portatori di interessi spesso confliggenti, si inseriscono nelle diverse fasi procedurali e soprattutto nella fase esecutiva delle opere stradali senza la dovuta tempestività e senza il necessario coordinamento: sicchè i numerosi e talvolta reiterati adempimenti (concerti, pareri, autorizzazioni, null'osta) finiscono col dilatare notevolmente i tempi di realizzazione, incrementando spesso in modo cospicuo il costo finale.

Una rilevazione di massima, compiuta in sede di controllo, ha dato esiti poco confortanti: tra il completamento della fase progettuale e l'esperimento della gara di appalto intercorrono mediamente nove mesi (si va da un minimo di quattro a punte massime di diciotto mesi); per la stipulazione del contratto occorrono in media altri quattro mesi (minimo due, massimo dieci mesi); un analogo lasso di tempo è necessario per pervenire all'approvazione del contratto (ma in qualche caso sono trascorsi anche quindici mesi).

In definitiva il solo procedimento amministrativo, finalizzato all'emanazione del decreto di approvazione del contratto e all'assunzione del relativo impegno di spesa, sfiora nella maggior parte dei casi i diciotto mesi.

Anche nel tentativo di abbreviare i tempi di cui sopra, l'ANAS utilizza largamente lo strumento dell'esecuzione in economia: annualmente i provvedimenti autorizzativi di tale sistema per la realizzazione di lavori stradali superano i 3.500.

Sovente si è avuta la sensazione che il limite di somma di 500 milioni — sebbene fissato in epoca abbastanza recente (articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n.423 del 1980) — non corrispon-

(8) In proposito va ricordato che il ministro dei lavori pubblici, con circolare n. 1270 del 30 luglio 1985, ha fissato — tra l'altro — i criteri per la valutazione delle offerte anomale, al fine di evitare l'eccessiva dilatazione dei tempi di aggiudicazione.

da pienamente alle crescenti esigenze dell'azienda: sicchè presso alcuni compartimenti si è riscontrata la tendenza a frazionare artificiosamente i lavori (incrementando in modo abnorme le somme a disposizione dell'amministrazione) per rispettare formalmente il limite previsto dalla legge (9).

A partire dal 1987, tuttavia, la situazione dovrebbe migliorare con l'entrata a regime della legge n.86 del 1986 più volte citata, che — tra l'altro — ha elevato il limite di somma per l'esecuzione dei lavori in economia da 500 milioni a 1 miliardo.

Va evidenziato, infine, che l'attività istituzionale dell'ANAS è contraddistinta da un contenzioso di rilevanti proporzioni: basti pensare che nel 1986 gli atti di transazione, conclusi a seguito di controversie con imprese appaltatrici o con soggetti passivi di procedimenti espropriativi, hanno comportato un esborso di quasi 15 miliardi.

Inoltre, in esecuzione di due lodi arbitrali, sempre in materia di procedimenti di espropriazione, l'ANAS ha dovuto corrispondere nel 1986 l'ulteriore somma di 12,6 miliardi (10).

5 Profili di attività istituzionale

5.1. La viabilità di grande comunicazione

L'attività dell'ANAS nell'ultimo quinquennio è stata interessata da un processo di trasformazione che, attraverso una massiccia opera di pianificazione — non priva, talora, di incertezze e sovrapposizioni — e un considerevole afflusso di risorse, ha inteso superare definitivamente la vecchia logica degli interventi settoriali per aree geografiche, per sostituirla con un'azione più organica e proiettata nel tempo che, di recente, ha trovato collocazione in seno alle più ampie prospettazioni del "Piano generale dei trasporti".

Infatti, tale strumento programmatico considera la conservazione del patrimonio viario esistente come "elemento caratterizzante l'attuale offerta infrastrutturale: quindi, ritiene necessario "un ampio e specifico programma manutentorio" delle reti stradale e autostradale e "assolutamente indispensabili" gli investimenti per il loro potenziamento e la loro riqualificazione, secondo le linee tracciate dalla legge n.531 del 1982 e dal "piano decennale della viabilità di grande comunicazione", approvato con decreto del ministro dei lavori pubblici n.251 del 30 maggio 1986.

Sul lungo e complesso "iter" procedimentale, che ha condotto all'adozione del piano dopo quasi quattro anni dall'entrata in vigore della citata legge n.531 del 1982, la Corte si è già soffermata nelle relazioni dell'ultimo biennio.

Per meglio comprendere la portata di questo rilevante strumento di pianificazione degli interventi e delle risorse nel decennio 1987-1996, si ritiene utile richiamare i criteri generali per la individuazione degli interventi e delle relative scale di priorità, fissati dall'articolo 2 della stessa legge n.531:

- completamento e ammodernamento di itinerari di grande comunicazione;
- realizzazione o ammodernamento di itinerari a servizio di infrastrutture portuali, aeroportuali, interportuali e intermodali;
- miglioramento di itinerari per i quali non esistono sufficiente viabilità o mezzi di trasporto alternativo.

In termini finanziari gli interventi di competenza dell'ANAS nel periodo considerato sono quantificati — mediante rivalutazione tecnico-economica dei costi a suo tempo stimati — in 47.500 miliardi; con la medesima procedura vengono valutati in 17.684 gli investimenti nel settore autostradale, con un impegno a carico dello Stato pari a 11.984 miliardi, pari a circa il 68 per cento della spesa.

(9) Nella fase istruttoria del controllo tali frazionamenti non sono stati ritenuti accettabili, in quanto tra le "somme a disposizione" risultavano inserite prestazioni intimamente connesse con i lavori da affidare per cottimo, che non potevano pertanto essere scorporate ed eseguite separatamente.

(10) È piuttosto frequente il caso in cui l'azienda viene condannata a corrispondere ai soggetti espropriati un'indennità molto maggiore di quella versata in precedenza presso la Cassa depositi e prestiti. Ciò è dovuto in prevalenza al sensibile divario esistente tra le valutazioni effettuate in sede di giudizio e quelle compiute dagli Uffici tecnici erariali, ai quali l'A.N.A.S. si rivolge per la determinazione dell'indennità, quando sussiste una situazione di disaccordo con il soggetto espropriato.

Sotto il profilo operativo il piano — che prevede il contenimento della rete di grande comunicazione entro il limite di 23.126 chilometri complessivi (11) — si presenta come “piano-processo” e recepisce il criterio della osmosi tra interventi cosiddetti di “prima fascia” e quelli “di seconda fascia”, già adottato in sede di formulazione del programma triennale 1985-1987 di cui alla legge n.526 del 1985 (“area di priorità” e “area di inseribilità”).

Gli interventi già inclusi e finanziati nell’ambito di quest’ultimo programma risultano opportunamente raccordati con le impostazioni del piano decennale, in modo da conservare l’unicità del quadro di riferimento.

Infatti, premesso che il piano decennale si realizza mediante uno stralcio di durata annuale e tre successivi stralci triennali, va evidenziato che il “primo stralcio attuativo” annuale — recentemente approvato con decreto ministeriale n.101 del 12 marzo 1987 — si caratterizza proprio per lo stretto collegamento con il predetto programma triennale 1985-1987, di cui costituisce il completamento sia in termini operativi che finanziari.

Peraltro, in relazione alle caratteristiche di autonomia della citata legge n.526 del 1985, gli interventi compresi nell’“area di priorità” del ricordato programma triennale sono stati estrapolati dalle previsioni dal piano decennale, che è stato sottoposto — senza modifiche sostanziali — al necessario aggiornamento in relazione agli eventi verificatisi nel periodo 1983-1986 (variazioni di classifica di alcuni itinerari, finanziamento di opere urgenti con altri fondi, richieste di aggiustamenti da parte delle regioni, ecc.).

Per quanto concerne lo stato di attuazione della ripetuta legge n.526, deve ricordarsi preliminarmente che lo stanziamento complessivo di 5.000 miliardi nel periodo 1985-1987 va depurato della complessiva somma di 832 miliardi, espressamente destinata dalla legge ad alcuni interventi particolari di carattere prioritario.

Nell’ambito di tali attribuzioni vincolate risulta già erogato (alla fine del 1985) il contributo di 15 miliardi alla società concessionaria dell’autostrada Livorno-Grosseto-Civitavecchia, per la progettazione esecutiva e l’avvio dei lavori; nel corso del 1986 sono state anche trasferite ai consorzi per le autostrade siciliane le somme (110 miliardi complessivamente) ad essi destinate dagli articoli 3 e 4 della legge; al Fondo di garanzia di cui all’articolo 15 della legge n. 531 del 1982 sono affluite le quote relative agli esercizi 1985 e 1986, per complessivi 37 miliardi.

Per il potenziamento dei mezzi meccanici (articolo 7 della legge) l’ANAS ha predisposto un programma di acquisto di nuove macchine operatrici e di sostituzione dei mezzi che entro la fine del 1987 dovranno essere dichiarati fuori uso, individuando un fabbisogno complessivo di 222 miliardi: pertanto i 150 miliardi previsti dalla legge n.526 dovranno essere integrati a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio (capitoli 501 e 502) per l’importo di 72 miliardi.

In termini finanziari l’attività svolta nel 1986 ha comportato impegni sul capitolo 501 (acquisto di mezzi di trasporto) per 58,2 miliardi, a fronte di uno stanziamento di competenza di 66 miliardi; molto modeste sono state, invece, le erogazioni (1,2 miliardi) che hanno raggiunto appena il 2 per cento degli impegni. Sul capitolo 502 (acquisto di macchinari, impianti e apparecchiature) gli impegni assunti ammontano a 39 miliardi, pari al 72,3 per cento dello stanziamento di competenza (54 miliardi), mentre i relativi pagamenti sono stati pari a 981 milioni.

Nel settore della manutenzione delle strade e autostrade statali l’azienda ha definito un piano di ristrutturazione dei servizi, che si articolano in 119 centri, 499 nuclei e 1070 squadre di manutenzione: il fabbisogno complessivo per la costruzione dei centri e per la sistemazione delle case cantoniere è stato determinato in 556 miliardi.

(11) Tale limite è stato fissato su conforme indicazione delle Commissioni parlamentari permanenti. Conseguentemente, con decreto ministeriale n. 267 del 4 giugno 1986 è stata modificata la classificazione delle strade di grande comunicazione, precedentemente stabilita con decreto ministeriale n. 2474 del 20 luglio 1983.

In relazione all'ammontare del finanziamento (200 miliardi) recato dall'articolo 7 della legge n.526, è stato previsto un primo stralcio delle opere più urgenti, per una spesa di 150 miliardi. Nel 1986 gli impegni assunti, con imputazione al capitolo 504, hanno superato di poco i 20,6 miliardi, pari al 21,3 per cento dello stanziamento di competenza (97 miliardi); i pagamenti, invece, dell'importo di 3,8 miliardi, hanno rappresentato il 18,5 per cento degli impegni.

Per la realizzazione degli interventi manutentori straordinari sulla rete delle strade statali la somma di 300 miliardi, stanziata dalla legge n.526 più volte citata, è stata suddivisa in ragione di 150 miliardi per il 1986 e 150 miliardi per il 1987 e successivamente ripartita tra i compartimenti, tenendo conto della riserva del 50 per cento a beneficio dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

Poichè l'ANAS considera l'attribuzione di tali fondi come rifinanziamento del capitolo 523, lo stanziamento di competenza di quest'ultimo capitolo ha raggiunto nel 1986 l'importo di 187,5 miliardi: gli impegni assunti nell'esercizio sono stati pari a 86,9 miliardi, mentre i pagamenti ammontano a 8,6 miliardi, corrispondenti al 10 per cento delle somme impegnate.

Con riferimento agli interventi previsti dal programma triennale vero e proprio, deve ricordarsi che l'intera quota di 258 miliardi relativa al 1985 è stata conservata come residuo di stanziamento, in relazione ai tempi tecnici necessari per la formazione del programma che, com'è noto, è stato approvato con decreto ministeriale del 15 gennaio 1986.

Sulla base dei dati di consuntivo riguardanti il relativo capitolo 525 si rileva che, a fronte di una disponibilità complessiva di 2.143 miliardi, a tutto il 31 dicembre 1986 risultano impegni per 198,9 miliardi ed erogazioni per 168,2 miliardi (tutte disposte nel 1986); i residui del predetto capitolo ammontano a circa 1.975 miliardi (pari al 92 per cento degli stanziamenti), di cui 1.944,1 sono residui di stanziamento.

Va infine evidenziato che una quota degli stanziamenti della legge n. 526 del 1985, pari a 168 miliardi, è stata accantonata per far fronte ai maggiori oneri dei lavori in corso nell'ambito del "piano triennale 1979-1981" (68 miliardi) e del "programma stralcio 1982-1987" (100 miliardi).

Per quanto concerne il piano triennale 1979-1981, la Corte si è già soffermata nelle relazioni degli ultimi due anni sulle cause che hanno prima ritardato l'avvio degli interventi e successivamente rallentato la loro realizzazione, facendo "saltare" l'originaria previsione di spesa pari a 2.500 miliardi.

Per effetto di perduranti difficoltà — che evidentemente riflettono anche impostazioni programmatiche non sufficientemente rigorose e carenze nella fase di progettazione delle opere — il piano è tuttora in corso di realizzazione, nonostante il tempo trascorso (otto anni) e il rilevante incremento delle risorse finanziarie ad esso destinate, che hanno superato i 5.000 miliardi.

Nè si intravede una conclusione a breve scadenza, se la legge finanziaria per il 1987 (articolo 7, quindicesimo comma, lettere "b" e "c") ha stabilito che parte dello stanziamento di 3.500 miliardi per il quadriennio 1987-1990 è destinato "alla definitiva conclusione dei programmi 1979-1981 e del piano stralcio 1982-1987".

In termini finanziari lo stato di attuazione del piano triennale al 31 dicembre 1986 è il seguente: a fronte di autorizzazioni di spesa per complessivi 4.187,8 miliardi, sul capitolo 527 risultano assunti impegni per 3.773,8 miliardi e disposti pagamenti per 3.074 miliardi, pari al 73,5 per cento delle somme disponibili; i pagamenti dell'esercizio 1986 ammontano a 508,2 miliardi, di cui solo 69,1 miliardi sulla competenza, pari al 13,8 per cento del relativo stanziamento (500 miliardi); i residui al 31 dicembre 1986 ammontano a 1.113,8 miliardi (di cui 414 miliardi sono residui di stanziamento), con un decremento di soli 8,2 miliardi rispetto ai residui iniziali dell'esercizio (1.122 miliardi).

Per quanto attiene al programma stralcio di cui all'art.4 della legge n.531 del 1982, che dovrebbe concludersi nel 1987, i fondi disponibili a tutto il 31 dicembre 1986 ammontano a 573 miliardi, in quanto la legge finanziaria per il 1984 ha fatto "slittare" al 1987 la somma di 107 miliardi, quota parte dello stanziamento di 150 miliardi previsto per il predetto esercizio.

A fronte di tale disponibilità sul capitolo 507 sono stati assunti impegni per 448,7 miliardi, mentre i pagamenti hanno di poco superato i 265 miliardi pari al 46,3 per cento del totale; le erogazioni sulla competenza del 1986 — miliardi 21,3 — sono state inferiori di oltre il 30 per cento rispetto a quelle dell'esercizio precedente (30,7 miliardi); al 31 dicembre 1986 sono stati accertati residui per 307,9 miliardi (di cui 124,2 sono residui di stanziamento), con un incremento del 21 per cento rispetto ai resti iniziali dell'esercizio (245,2 miliardi).

5.2. Le autostrade in concessione

Per le autostrade in concessione — come già rilevato dalla Corte nella relazione dello scorso anno (12) — permane una situazione transitoria in attesa di un provvedimento legislativo che realizzi il riordino del settore, dopo le note vicende connesse al blocco delle costruzioni per nuovi collegamenti autostradali a pedaggio disposto dall'articolo 11 della legge n.287 del 1971 e confermato dall'articolo 18-bis del decreto legge n.376 del 1975, convertito nella legge 16 ottobre 1975, n.492.

Le iniziative che "medio tempore" possono essere intraprese sono legate esclusivamente alle possibilità di deroga alla predetta normativa, previste dall'articolo 2 — secondo comma — e dagli articoli 7,8 e 9 della legge 12 agosto 1982, n.531 concernente il piano decennale della viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale.

Il piano decennale è quindi diventato, nella fase attuale, la sede necessaria ed esclusiva di programmazione e finanziamento dei nuovi itinerari autostradali, soprattutto dopo la specifica integrazione del piano medesimo, attuata dall'ANAS su richiesta del CIPE, e da quest'ultimo approvata con deliberazione del 19 dicembre 1985.

Facendo rinvio, per gli aspetti salienti dei nuovi programmi d'investimento nel comparto autostradale, all'illustrazione contenuta nel paragrafo 5 — lettera c) della relazione per l'esercizio finanziario 1985, basterà ricordare in questa sede che, anche in seguito alle richieste formulate dalle competenti Commissioni parlamentari, il piano decennale prevede una nuova rete autostradale per una estensione complessiva di 1.800 chilometri.

È evidente, peraltro, che mentre per il settore della grande viabilità di competenza dell'ANAS le prospettazioni tecnico-economiche del piano hanno carattere di definitività, per il comparto delle autostrade in concessione esse si configurano come disponibilità unilaterale dell'azienda in chiave di prima approssimazione alle singole realtà operative, che dovranno ricevere le opportune verifiche e i necessari apporti finanziari da parte delle singole società concessionarie.

Sotto questo profilo è significativo che nella stesura aggiornata del piano decennale — realizzata in occasione dell'avvio del primo stralcio annuale attuativo per il 1987 — non siano state indicate scale di priorità, nè siano state predeterminate per le singole opere le concessionarie ritenute "esecutrici potenziali", al fine di rispettare il fondamentale principio dell'assegnazione al miglior offerente.

La sostanziale prudenza degli strumenti programmatici nel coinvolgere questo settore, senza dubbio essenziale, nelle scelte di potenziamento dei grandi sistemi viari nazionali e la cautela dello stesso legislatore nel destinarvi nuove risorse, riflettono una evidente situazione di incertezza che solo il definitivo risanamento gestionale delle società concessionarie, avviato dalla citata legge n. 531 del 1982, potrà superare.

Particolarmente significative in tal senso devono considerarsi le norme della legge n.526 del 1985, le quali prevedono ulteriori interventi del "Fondo centrale di garanzia" nei confronti delle concessionarie che non conseguono i ricavi preventivati, per la compressione da parte dello Stato delle manovre tariffarie ipotizzate (articolo 1, quarto comma), ovvero consentono il consolidamento degli interessi moratori, maturati nel periodo 1980-1985 in connessione con le rate di mutuo scadute e non pagate delle società concessionarie (articolo 2).

(12) Vedi relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1985. Cap. XV, pag. 383.

Si ricorda che dalle relazioni presentate al Parlamento nell'ottobre del 1985 e nel luglio del 1986 dai ministri dei lavori pubblici e del tesoro, ai sensi dell'articolo 1 — secondo comma — della citata legge n. 526, sulle risultanze dei piani finanziari redatti dalle concessionarie di autostrade, è emerso che dieci delle undici società hanno fatto riscontrare "una sufficiente copertura dell'indebitamento in essere". È tuttora in corso l'istruttoria da parte dell'ANAS sul piano finanziario presentato dalla "Tangenziale di Napoli S.p.A.", che necessita di specifici approfondimenti in relazione al particolare regime tariffario (ridotto al 40 per cento di quello convenzionale), praticato dal 1982 per preminenti motivazioni di carattere socio-economico ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 531 più volte citata.

Non resta quindi che attendere che, attraverso la stipulazione degli atti aggiuntivi alle convenzioni preesistenti, ai sensi dell'articolo 15 — terzo comma — della stessa legge n. 531 del 1982, venga sancito il superamento degli squilibri gestionali pregressi e le società concessionarie autostradali possano reinserirsi in modo fisiologico e razionale nell'attuale processo di ristrutturazione e potenziamento della viabilità di grande comunicazione.

PAGINA BIANCA

Capitolo XVI

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

Con la recente emanazione di norme sull'organizzazione del mercato del lavoro (legge 28 febbraio 1987, n. 56) si delinea un nuovo assetto delle strutture amministrative del collocamento, sulla cui inadeguatezza la Corte si era particolarmente soffermata nella relazione sull'esercizio finanziario 1984 (1).

Si tratta di un provvedimento di lunga maturazione e che porta a compimento solo una parte dell'originario disegno di legge (atto Camera n. 760) predisposto nel corso dell'ottava legislatura e sostanzialmente riproposto nella successiva (atto Camera n. 665). Il nuovo modello generalizza l'assetto del collocamento introdotto in via sperimentale ed invero con risultati non corrispondenti alle aspettative in Campania e in Basilicata per effetto della legge 16 aprile 1981, n. 140, che viene ora abrogata (2). Si prevede, pertanto, il superamento di una formula organizzativa che adottata nell'immediato dopoguerra in un contesto economico e sociale completamente diverso dall'attuale aveva ormai esaurito ogni potenzialità. Il prevalere delle esigenze connesse con una politica attiva del lavoro, rispetto ad istanze garantistiche ed assistenziali, permea il nuovo ordinamento, che risulta fondato su un articolato quadro di competenze e sostanzialmente basato sulle Commissioni regionali per l'impiego (organi di programmazione, di direzione e di controllo della politica attiva del lavoro); sulle agenzie per l'impiego (organi tecnici di attuazione degli indirizzi delle commissioni regionali); sulle commissioni circoscrizionali (che dovrebbero orientare l'attività delle sezioni circoscrizionali) e sulle sezioni circoscrizionali (che costituiscono il nuovo livello operativo sul territorio).

A livello centrale il quadro viene completato dalla conferma della ex Direzione generale del collocamento della manodopera (ora chiamata per l'impiego) e della Commissione centrale per l'impiego (che dovrebbe stabilire a livello nazionale i criteri di attuazione della politica organica e attiva dell'impiego) e dalla istituzione di una direzione generale per l'osservatorio del mercato del lavoro che, una volta a regime, dovrebbe finalmente avviare a soluzione il problema della qualità delle informazioni relative all'andamento dei fenomeni legati al mercato del lavoro, premessa indispensabile per una reale efficacia degli interventi programmati. Sulla idoneità della nuova organizzazione a facilitare l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro ogni valutazione è ovviamente prematura e va formulata sulla base della concreta esperienza applicativa. Una riflessione di carattere generale, tuttavia s'impone. Il nuovo assetto privilegia il ricorso all'apporto di esperienze esterne rispetto al perseguimento di una linea di riconversione dell'apparato burocratico del ministero, che rischia di essere declassato a mera struttura servente ed esecutiva di opzioni assunte da organi collegiali — dotati di poteri decisori — in gran parte costituiti da soggetti estranei all'amministrazione. Per l'individuazione di tali soggetti sarà necessario, ad avviso della Corte, che siano predisposti adeguati criteri. Una tale impostazione può introdurre se non accompagnata da una simultanea e consapevole azione di valorizzazione delle risorse professionali esistenti in seno al ministero elementi di progressivo svuotamento delle strutture tradizionali, che pur vengono confermate nel nuovo disegno organizzativo.

(1) Si veda al riguardo l'appendice al capitolo XVI (volume II/2 pagina 907 e seguenti).

(2) Sullo stato di attuazione di tale legge e, in particolare, su alcuni significativi profili gestionali si riferisce nel paragrafo 6).

Sotto la spinta dell'ulteriore acuirsi del problema della disoccupazione (che, secondo stime ufficiali, ha raggiunto, in relazione anche al continuo aumento delle forze di lavoro, il tasso dell'11,1 per cento sul finire del 1986) (3), sono state adottate misure specifiche per aggredire i punti di crisi più gravi costituiti dalla concentrazione (territoriale, settoriale e generazionale) del fenomeno della mancanza di lavoro. Ciò ha condotto, fra l'altro, all'emanazione di leggi per favorire l'occupazione da gestire con risorse, procedure e strumenti straordinari e comunque in ambiti diversi da quelli del ministero del lavoro (4) con parziale eccezione del piano straordinario per l'occupazione giovanile (legge 11 aprile 1986, n. 113) (5).

Emblematico è al riguardo il complesso di misure per la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno (legge 28 febbraio 1986, n. 44), in cui un posto di rilievo riveste l'attività di promozione di cooperative di produzione e di lavoro, attività per il cui espletamento è anche prevista la costituzione di un apparato "il comitato per lo sviluppo di nuova imprenditorialità giovanile" che sostanzialmente duplica, in materia di cooperazione, l'attività istituzionalmente spettante all'apposita Direzione generale del ministero del lavoro.

Su un piano più generale e non contingente vanno poi richiamate le disposizioni dell'articolo 17 della legge di riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (n. 936 del 30 dicembre 1986) che tendono a coagulare presso l'organo di rilevanza costituzionale fondamentali attività conoscitive, attraverso l'organizzazione dell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro, nonché l'istituzione di una banca dati sul mercato del lavoro.

Ciò pone l'esigenza che ogni iniziativa di automazione del ministero del lavoro che pur resta titolare delle competenze operative in dette materie sia opportunamente raccordata con quelle analoghe del CNEL, al fine di evitare dispersioni di risorse e duplicazioni di attività.

Le accennate iniziative straordinarie si muovono nel solco di una politica dell'impiego sostanzialmente ispirata ad una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, che trova il suo antecedente in taluni provvedimenti già avviati nel biennio 1983-84 ed in particolare nella legge 19 dicembre 1984, n. 863. In sede applicativa, comunque, i risultati di quest'ultima legge sembrano in qualche modo soddisfacenti solo per la parte relativa ai contratti di formazione e lavoro, mentre problematico risulta, fra l'altro, l'avvio dei contratti di solidarietà. A tali istituti e agli altri introdotti dalla stessa legge (quali il lavoro a tempo parziale e le chiamate nominative percentualizzate), si intenderebbe ora affiancare anche la ristrutturazione dell'orario di lavoro. Certamente effetti positivi può avere se inserita nel quadro di un ampliamento della base produttiva e legata ad un disegno a livello europeo un'accorta combinazione di tali strumenti, ma il nodo cruciale da sciogliere resta quello di una più adeguata azione pubblica in materia di formazione professionale, che passa anche attraverso una revisione della legge quadro n. 845 del 1978, una congrua utilizzazione delle risorse nazionali e comunitarie (6) e la predisposizione di un adeguato quadro conoscitivo.

Ad una maggiore trasparenza del mercato del lavoro tende, fra l'altro, la recente legge 30 dicembre 1986, n. 943, con la quale, in applicazione della convenzione O.I.L. n. 143 del 1975 (7), è stata introdotta una compiuta disciplina normativa in materia di collocamento e trattamento dei lavoratori extracomunitari

(3) Si veda in proposito la relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1986 — Vol. I pag. 12.

(4) Cospicue risorse (600 miliardi per il biennio 1986-87) sono state assegnate al Ministero dei beni culturali dall'art. 15 della legge finanziaria 1986, per la valorizzazione dei beni culturali, attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche e l'assunzione di giovani disoccupati "di lungo periodo".

(5) Per dare attuazione alla legge il ministro del lavoro ha emanato due decreti in data, rispettivamente, 23 giugno 1986 e 19 marzo 1987. E da segnalare peraltro che il piano straordinario si risolve essenzialmente nel finanziamento di progetti rispondenti a criteri stabiliti dalla legge e specificati nei predetti decreti.

(6) Sulla assoluta inefficacia degli interventi demandati alle apposite gestioni fuori bilancio si veda quanto esposto nel successivo paragrafo 2).

(7) Ratificata dall'Italia con legge 10 aprile 1981, n.158.

immigrati e prevista, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, la regolarizzazione delle situazioni pregresse (8). Per le questioni che riguardano l'immigrazione straniera in Italia è disposta, in base alla legge stessa, la creazione di un apposito apparato organizzativo che, per quanto concerne il ministero del lavoro, si compone di una consulta per i problemi dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie e di un servizio per i problemi dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie (incardinato presso la direzione generale per l'impiego).

Si pone anche in questo caso il problema dell'armonizzazione fra vecchie e nuove competenze e relative strutture amministrative.

D'altra parte sempre più avvertita è l'esigenza di una maggiore tutela dei lavoratori italiani all'estero (9), per la quale, in attesa del varo di un provvedimento di portata generale (atto Camera n. 2613), si sono susseguiti tre decreti-legge (10).

A differenza dei due anni precedenti, non si è ripetuto nel 1986 lo sfondamento del tetto fissato dalla legge finanziaria per il complesso dei trasferimenti dallo Stato all'INPS (32.000 miliardi quale limite massimo complessivo per i pagamenti di bilancio e le anticipazioni di tesoreria), in quanto l'onere complessivo per il settore statale, al netto dei 19.000 miliardi previsti per il risanamento del disavanzo della gestione della cassa integrazione guadagni degli operai dell'industria a tutto il 31 dicembre 1985, si è attestato sull'importo di 31.164 miliardi (11), leggermente inferiore a quello del precedente esercizio (32.124 miliardi). Su tale esito ha soprattutto influito la lievitazione dei versamenti dell'Istituto a valere sui contributi (da 20.575 a 27.821 miliardi).

L'avviata separazione degli oneri assistenziali da quelli previdenziali se costituisce, di per sé, strumento idoneo alla realizzazione di una maggiore trasparenza dei conti previdenziali, non può certo ritenersi misura sufficiente di riequilibrio in assenza del provvedimento di riforma del sistema pensionistico, oggetto da anni di serrato confronto fra le parti sociali e di acceso dibattito nelle sedi governativa e parlamentare (12).

Alla deficitaria situazione dell'INPS si aggiunge da qualche anno la negativa evoluzione finanziaria dell'INAIL che, in carenza di adeguati correttivi, può assumere proporzioni invero allarmanti.

Sui disavanzi dei due maggiori enti previdenziali si riflettono in misura rilevante i deficit delle gestioni previdenziali agricole (13), per le quali il gettito contributivo è molto inferiore rispetto alle prestazioni erogate (14).

(8) Sono note le difficoltà che ostano all'applicazione delle disposizioni sulla sanatoria, ma resta il fatto che alla data del 27 aprile del 1987 solo un decimo degli stimati lavoratori clandestini aveva fruito della regolarizzazione; il che ha indotto il Governo a differire, con l'emanazione di un apposito decreto-legge (n. 154 del 27 aprile del 1987), di due mesi i termini fissati dall'art. 16 della citata legge n. 943.

(9) In materia di tutela previdenziale del lavoro di concittadini all'estero, l'attività del ministero si attua mediante la stipulazione di accordi internazionali di sicurezza sociale fondati sui principi della parità di trattamento, della totalizzazione dei periodi di assicurazione per l'acquisto, il mantenimento ed il recupero delle prestazioni e delle esportazioni delle prestazioni in caso di rimpatrio.

(10) D.L. 18 novembre 1986, n. 761; d.l. 17 gennaio 1987, n. 6; d.l. 1 aprile 1987, n. 130.

(11) In tale somma è ricompreso lo specifico contributo (3.500 miliardi) in favore della contabilità separata della cassa integrazione guadagni.

(12) Sono note al riguardo le radicali divergenze sul futuro finanziario della previdenza pubblica che dividono gli stessi qualificati organismi pubblici che hanno condotto numerosi studi sulla materia, soprattutto in ordine alla prospettata diversa evoluzione degli andamenti demografici ed occupazionali.

(13) Nella relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'INAIL per gli esercizi 1983-84 (determinazione n. 1855 del 4 marzo 1986) la sezione enti individua, in particolare, fra le cause dell'ulteriore squilibrio della "gestione agricoltura" la mancata copertura degli oneri derivanti dalla legge 10 maggio del 1982, n.251, nonché la perdurante omissione nell'attivazione dei contributi previsti dall'art. 4 della legge 16 febbraio 1977, n. 37.

(14) Come si ricava dalla ultima relazione generale sulla situazione economica del paese, per la gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni dell'INPS (che presenta un disavanzo patrimoniale di circa 39.000 miliardi) il divario fra le entrate contributive e le spese per prestazioni registra un rapporto di oltre 1 a 13; la gestione agricoltura dell'INAIL, cui è direttamente imputabile la negativa situazione finanziaria dell'Istituto, espone, da parte sua, un deficit patrimoniale ormai vicino ai 7.000 miliardi. Anche in questo caso non mancano le proposte per accollare al bilancio dello Stato il relativo disavanzo patrimoniale.

Dal provvedimento originario di riforma del mercato del lavoro è stata, fra l'altro, stralciata la parte relativa alla Cassa integrazione guadagni la cui modifica, oggettivamente rilevante dal punto di vista finanziario, è stata inserita nel pacchetto di provvedimenti legislativi da approvare a corredo della manovra perseguita con la legge finanziaria per il 1987 (15).

Nel quadro della problematica previdenziale, resta avvertita l'esigenza di una ristrutturazione del costo del lavoro da circa un decennio oggetto, sotto la spinta di esigenze congiunturali, di ripetute manovre di alleggerimento attuate mediante la cosiddetta fiscalizzazione degli oneri sociali. Qualche segnale di novità, in concomitanza col ricostituirsi di margini di profitto per le imprese, è invero da ultimo emerso in ordine al contenimento dei benefici concessi (16) ed al tentativo di avviare una qualche manovra di razionalizzazione della materia (17).

Gravi dissensi fra le parti sociali e problemi di compatibilità finanziarie continuano tuttavia a frenare il varo di una compiuta regolamentazione della materia (18).

1.2 Aspetti finanziari della gestione

La struttura e la dinamica della spesa del ministero del lavoro presentano da anni le stesse caratteristiche. Da circa un decennio infatti, in concomitanza con l'avvio della nuova normativa sugli sgravi contributivi e con l'inizio della serie dei provvedimenti di urgenza sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, il piano annuale della gestione, fissato con la legge di bilancio, finisce per essere ampiamente modificato in corso di esercizio. Non si è allontanato da tale schema neppure l'andamento gestionale del 1986, durante il quale, al pari degli anni precedenti, la maggior parte dei capitoli originariamente iscritti (96 su 138) ha subito incrementi di varia portata per effetto della legge di assestamento o di appositi decreti del ministro del tesoro. L'entità della variazione complessiva, segnatamente sul versante della competenza, risulta peraltro meno accentuata rispetto al biennio precedente, in cui si era mediamente registrato il raddoppio in corso d'anno degli stanziamenti complessivi. L'aumento rispetto alle iniziali previsioni di spesa si è espresso nella misura del 34,5 per cento in termini di competenza e del 48,6 per cento sotto il profilo della cassa (rispettivamente passate da 20.170,6 a 27.125,9 miliardi e da 18.780,7 a 27.900,7 miliardi). L'evoluzione è soprattutto trascinata dal massiccio impinguamento del capitolo 3614 (finalizzato all'erogazione di sgravi contributivi), che inizialmente dotato di 310,9 miliardi per competenza e cassa, fa registrare, in sede di previsione definitiva, il rispettivo importo di 7.078 e 8.087 miliardi.

Va, d'altra parte, ribadito che la stessa significatività del bilancio ministeriale, per la parte quantitativamente preponderante che attiene ai trasferimenti agli enti previdenziali, risulta notevolmente appannata. Per l'ordinario ricorso da parte degli enti stessi alle anticipazioni di tesoreria, lo stato di previsione del ministero del lavoro, piuttosto che essere espressivo delle scelte di politica sociale, finisce in tale area per divenire in parte mero strumento di regolazione contabile di erogazioni già effettuate.

(15) Con il disegno di legge presentato in Parlamento (A.C.4422) il 9 febbraio del 1987 si mira da un lato a ricondurre i trattamenti di integrazione salariale alla loro finalità originaria e dall'altro a regolamentare la mobilità della manodopera conseguente ad eccedenze strutturali aziendali.

(16) Nella serie di provvedimenti adottati dal 1° giugno 1985 è stata infatti prevista una riduzione della fiscalizzazione base.

(17) Si veda al riguardo l'art. 31 della legge finanziaria per il 1986, nonché gli ultimi decreti-legge emanati dal governo. In particolare il decreto-legge n. 882 del 1986 superava in qualche modo la stessa logica congiunturale, non riproponendo la fissazione di un termine alla validità dei benefici stessi.

In sede di conversione tuttavia cadeva la illimitata durata della proroga e veniva di nuovo introdotto un termine. Sono note le vicende che hanno indotto il Presidente della Repubblica a rinviare alle Camere, sotto il profilo della carente copertura, sia la relativa legge di conversione, sia la successiva, riguardante il decreto-legge 25 febbraio 1987, n. 48. In questo come nell'ulteriore provvedimento di urgenza emanato (decreto-legge 28 aprile 1987, n. 156) l'efficacia dei benefici viene legata ad un termine di scadenza.

(18) È da ricordare che i lavori della Commissione tecnica per la disciplina della fiscalizzazione degli oneri sociali, prevista dal decreto-legge 29 settembre del 1984, n. 277, si sono conclusi con un nulla di fatto, a causa delle profonde divergenze tra i rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, degli imprenditori e dei lavoratori autonomi in ordine alla pratica attuazione di possibili individuate linee di intervento (abolizione dei contributi impropri; graduale eliminazione del contributo per l'assistenza sanitaria; razionalizzazione dei contributi previdenziali).

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
 (IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PROVISIONI DI CASSA				IMPRESE				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI			
	MEDIANI		DEFINITIVE		MEDIANI		DEFINITIVE		IMPRESE		PAGAMENTI (COMPRESI)		AL 31 DICEMBRE		AL 31 DICEMBRE		STAMZ. AL 31 DIC.			
	Importo	(1) Indico	(2) %	Importo	(1) Indico	(2) %	Importo	(1) Indico	(2) %	Importo	(1) Indico	(2) %	Importo	(1) Indico	(2) %	Importo	(1) Indico	(2) %		
1976	2.097	100	-	2.010	100	-	0	0	2.010	100	-	3.642	100	-	110	100	-	0	100	
1977	2.097	100	3,5+	6.534	324	124,9+	0	0	6.531	324	124,9+	3.034	100	82-	3.008	2710	2710	0	0	
1978	3.010	104	8,7+	8.026	397	78-	0	0	8.022	397	77-	4.002	233	123,4+	524	476	476	0	0	
1979	4.371	151	44,3+	13.208	218	53,8+	0	0	13.205	218	53,8+	4.126	114	91,2-	2.008	2411	467,7+	0	0	
1980	4.528	157	3,8+	9.797	336	92,8+	100	100	9.793	334	94,3+	6.048	168	58,3+	5.468	4971	108,2+	0	0	
1981	6.794	224	48,1+	13.008	498	38,8+	8,87	82	13.046	496	38,9+	8.312	228	27,9+	10.007	9021	91,3+	0	0	
1982	8.013	236	8,7+	13.293	465	21-	8,106	218	13,274	466	23-	21.248	563	165,3+	2.142	1941	70,8-	0	0	
1983	10.191	329	108,3+	19.279	951	46,1+	21.329	213	18,102	668	44,5+	18.048	467	21,3-	4.003	3008	98,8+	0	0	
1984	16.129	369	44,3-	21.408	728	11,4+	24.308	248	21,437	728	11,4+	22.032	471	36,9+	2.808	2039	28,9-	0	0	
1985	11.823	488	18,7+	22.947	707	8,9+	24.008	248	22,008	704	8,9+	22.764	626	8,5+	2.671	2002	2,3+	0	0	
1986	28.141	866	78,4+	28.794	918	18,9+	27.008	276	28,716	916	18,9+	24.091	601	8,9+	4.048	4294	88,2+	0	0	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	29	100	-	27	100	-	0	0	27	100	-	27	100	-	5	100	-	0	100
1977	29	100	0,8+	18,7-	69	71,3+	0	0	22	83	10,7-	25	100	8,9+	2	40	80,8-	0	0
1978	29	100	0,9+	71,3+	143	217,9+	0	0	38	143	71,3+	21	88	11,3-	28	304	884,9+	0	0
1979	29	100	0,9+	217,9+	463	217,9+	0	0	122	463	217,9+	116	688	472,2+	23	484	172,9+	0	0
1980	29	147	47,2+	21,7-	366	21,7-	111	111	16	366	21,7-	94	491	28,7-	17	326	27,9-	4	4
1981	29	147	8,9+	8,9+	304	8,9+	108	108	163	304	8,9+	88	422	5,2+	21	427	27,9+	11	11
1982	32	157	8,7+	3,3-	372	3,3-	108	116	108	372	3,3-	94	491	5,1-	27	527	26,7+	12	12
1983	32	157	8,9+	32,1+	491	32,1+	143	128	122	491	32,1+	86	304	9,2-	72	1431	188,9+	66	66
1984	29	147	8,3-	23,8+	147	23,8+	148	148	103	148	23,8+	97	373	2,3+	143	2863	88,4+	148	148
1985	29	147	8,9+	18,9+	282	18,9+	208	282	105	282	18,9+	238	1008	178,3+	88	1888	38,3-	66	66
1986	29	147	8,9+	88,9+	1306	88,9+	308	308	302	1306	88,9+	204	1306	37,4+	133	2888	38,1+	188	188

(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 1981 - 1986**

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1981	13.669.716	30,80			0,02	0,00	0,00	13.043.414	95,42	115	0,00	628.187	4,58
1982	13.383.185	92,04			7,10	0,01	0,00	13.354.847	99,79	2.053	0,02	28.485	0,20
1983	19.411.210				12,15	4,15	0,00	19.304.841	99,45	-21.829	-0,11	128.197	0,66
1984	21.631.402				89,72	4,87	4,21	21.329.415	98,60	13.991	0,06	288.486	1,33
1985	23.141.935					91,48	0,84	21.385.738	92,32	1.714.752	7,41	61.446	0,27
1986	27.125.942					88,52	88,52	24.010.965	88,52	3.077.159	11,34	37.819	0,14
TITOLO 1													
1981	13.566.366	31,09			0,01	0,00	0,00	12.044.812	95,42	115	0,00	621.438	4,58
1982	13.283.238	92,11			7,13	0,01	0,00	13.258.584	99,81	298	0,00	24.347	0,18
1983	19.279.207				12,00	4,13	0,00	19.176.736	99,47	-26.726	-0,13	128.197	0,66
1984	21.468.505				90,22	4,41	4,02	21.178.938	98,65	1.081	0,01	288.486	1,34
1985	22.947.059					91,55	0,81	21.194.225	92,36	1.691.388	7,37	61.446	0,27
1986	26.763.603					88,72	88,72	23.743.885	88,72	2.987.889	11,14	37.819	0,14
TITOLO 2													
1981	103.350	6,14			1,20	0,00	0,00	98.601	95,41	0	0,00	4.746	4,59
1982	98.947	83,02			2,04	0,22	0,11	98.053	98,10	1.755	1,78	2.139	2,14
1983	132.003				34,21	7,24	0,01	128.106	97,05	3.897	2,86	0	0,00
1984	162.987				23,82	39,33	29,17	150.477	92,32	12.510	7,68	0	0,00
1985	194.876					83,14	4,87	171.512	88,01	23.364	11,99	0	0,00
1986	382.340					73,71	73,71	287.070	73,71	95.270	26,29	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

Nei limiti di quanto rilevato, sospinta dal contributo straordinario in favore della gestione della cassa integrazione guadagni degli operai dell'industria (con impegni per 3.467 miliardi e pagamenti per 2.120 miliardi sul capitolo 3590), la spesa complessiva del ministero mostra, in termini di impegni (+17,4 per cento), un ritmo più accelerato rispetto al biennio 84-85 ed in termini di pagamenti (+9,3 per cento) una ripresa, dopo l'andamento pressochè stazionario del precedente esercizio. In cifra assoluta gli impegni salgono da 23.055 a 27.080 miliardi e i pagamenti passano da 22.990 a 25.125.

Una cospicua lievitazione (+55,5 per cento) subisce la massa dei residui passivi (da 3.070,3 a 4.773,4 miliardi), a causa dell'accumulo di altri 1.704,5 miliardi verificatosi nella rubrica VI (assistenza e previdenza), il cui ammontare è ormai pari a circa 4.580 miliardi. Ciò è sintomatico dei ritardi con cui vengono disposti i trasferimenti agli enti previdenziali, in connessione anche ai previsti meccanismi di pagamento, spesso legati alla documentazione degli oneri sostenuti e all'approvazione dei bilanci.

Sostanzialmente allineato (+17 per cento) al dato di crescita degli impegni complessivi risulta l'aggregato dei trasferimenti correnti (da 22.506 a 26.337 miliardi), che continua ad assorbire in misura assolutamente prevalente (97,3 per cento) gli oneri del ministero.

Un contenuto ritmo evolutivo (+5,4 per cento) segna la spesa complessiva per il personale rispetto al precedente esercizio (da 318,6 a 335,7 miliardi), che essenzialmente rispecchia l'andamento degli oneri per il personale in servizio (da 315,9 a 333,4 miliardi), mentre sensibile (15,4 per cento) è il decremento della spesa per i trattamenti di quiescenza (da 2.700 a 2.283 milioni).

In netta avanzata (+30,6 per cento), dopo il declino del 1985, risultano gli impegni per acquisto di beni e servizi (da 34,6 a 45,2 miliardi), soprattutto influenzati dalla crescita degli oneri relativi al fitto di locali e all'automazione dei servizi.

2. Gestioni fuori bilancio

2.1 Tale modulo organizzativo largamente presente, come è noto, nell'ambito del ministero del lavoro è soprattutto finalizzato allo svolgimento di compiti di grande rilievo economico e sociale, previsti dalla legge sulla riconversione industriale del 1977 (n. 675) e dalla legge quadro sulla formazione professionale del 1978 (n. 845). Gran parte delle risorse affidate alle gestioni fuori bilancio da tali leggi istituite (Fondo per la mobilità della manodopera, Fondo integrativo dei progetti speciali e Fondo di rotazione) è orientata verso il comparto della formazione professionale (809,8 miliardi). Sui risultati tuttora non soddisfacenti conseguiti in questo e negli altri settori di intervento (mobilità, integrazioni salariali straordinarie etc.) si riferisce nella succinta analisi, essenzialmente di carattere finanziario, dedicata ai singoli organismi e desunta dai rendiconti sui quali la Corte non si è ancora pronunciata in sede di controllo.

I dati aggregati sull'utilizzo delle disponibilità destinate alla formazione (277,5 miliardi impegnati, di cui solo 2,9 miliardi tradottisi in pagamenti, e ben 532,3 miliardi passati in economia) che rispecchiano evidentemente i modesti ritmi gestori dei singoli fondi, di per sè certamente non esaustivi per una ricostruzione complessiva della relativa attività, costituiscono comunque indicatore non marginale della effettiva capacità operativa delle gestioni stesse.

Anche le altre gestioni prevalentemente preordinate all'attuazione di interventi di ordine assistenziale si connotano per la scarsa efficacia della loro attività.

2.2 Fondo per la mobilità della manodopera

L'attività del fondo è sostanzialmente volta all'attuazione di una serie di interventi a favore dei lavoratori, in funzione soprattutto delle esigenze della mobilità e della formazione professionale.

La quasi totalità delle entrate accertate per il 1985 (164,2 miliardi) è costituita dall'avanzo di amministrazione del precedente esercizio (152,7 miliardi) e dal finanziamento a carico del bilancio dello Stato (10 miliardi) degli oneri in materia di formazione professionale. Ad un più accentuato smaltimento

degli stanziamenti di competenza (164 miliardi), ha concorso in misura preponderante l'andamento della rubrica "previdenza" sulla quale (capitoli 1301, 1302 e 1303) sono stati effettuati pagamenti complessivi per 106,8 miliardi, ossia l'intera somma che da anni attendeva di essere rimborsata alla Cassa integrazione guadagni operai dell'industria e all'INPS. Modesto rimane il coefficiente di utilizzazione (32,7 per cento) delle risorse destinate all'addestramento professionale (18,7 su 57,2 miliardi). Le economie di spesa, pari a 38,5 miliardi, sono pressochè tutte da imputare al capitolo 1406 (37,8 miliardi), finalizzato agli interventi di riqualificazione professionale nei casi di ristrutturazione e riconversione industriale, e sul quale, a fronte di uno stanziamento di 43,8 miliardi si registrano impegni per 6 miliardi (solo per la metà tradottisi in pagamenti).

Del tutto inutilizzate, al pari dei precedenti esercizi, risultano le pur esigue disponibilità (25 milioni) per gli interventi relativi alla mobilità della manodopera (19).

A fine esercizio l'avanzo di amministrazione, risultante dalla differenza tra disponibilità finale di cassa (74,1 miliardi) e saldo dei residui (24,6 miliardi), è pari a 49,5 miliardi.

2.3 Fondo per il finanziamento integrativo dei progetti speciali di formazione professionale

Permane una situazione di sostanziale inattività del fondo proprio nel settore di intervento che ne dovrebbe costituire la prioritaria funzione, e cioè l'integrazione del finanziamento dei progetti speciali di formazione professionale ai fini del riequilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro nel Mezzogiorno.

L'intero stanziamento del capitolo 5121 (che con 472,1 miliardi assorbe il 97,1 per cento delle disponibilità dell'anno) è passato infatti in economia, poichè non è stato presentato alcun progetto da parte delle regioni interessate. L'unica spesa effettuata al di là di un milione impegnato e pagato nel comparto delle spese correnti è quella relativa al mero trasferimento di 14 miliardi (capitolo 5123) verso l'INPS per il pagamento dell'indennità, pari al trattamento straordinario di integrazione salariale a favore dei lavoratori dipendenti da imprese di navigazione assoggettate ad amministrazione straordinaria.

L'esame del rendiconto del 1985 conferma, d'altra parte, la macchinosità delle procedure di acquisizione delle entrate che, al netto dell'avanzo di amministrazione del precedente esercizio (339,1 miliardi), erano pressochè esclusivamente rapportate ad un terzo del maggior gettito derivante dall'elevazione dell'aliquota del contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. L'esperimento delle complesse procedure per l'acquisizione dei relativi fondi dell'INPS ha comportato, anche nel 1985, la mancata riscossione dei relativi introiti (146,8 miliardi). Tuttavia, sul versante della gestione di cassa, il rilevante divario tra riscossioni (198,6 miliardi) e pagamenti (16,1 miliardi) fa registrare un avanzo di cassa dell'esercizio pari a 182,5 miliardi e porta la disponibilità finale sul valore di 428,1 miliardi. Tenuto conto del saldo dei residui (46,3 miliardi) l'avanzo di amministrazione sale a 474,4 miliardi.

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

Tutti gli indicatori finanziari depongono per una situazione operativa della gestione ancora largamente insoddisfacente.

Aumenta in primo luogo di altri 23,8 miliardi l'ammontare delle disponibilità inutilizzate per un biennio, che situa il complesso delle restituzioni all'INPS per il quadriennio 1982-85 nell'importo di 337,6 miliardi.

Nessun pagamento risulta a fronte del capitolo 5121, su cui viene allocata l'intera spesa degli investimenti nel campo sociale, finalizzato all'erogazione di contributi agli organismi pubblici e privati per la formazione professionale. I relativi stanziamenti, pari a 293,9 miliardi, hanno dato luogo ad impegni per 271,5 miliardi e alla formazione di economie per 22,4 miliardi.

(19) A partire dal 1986 al fondo fanno carico anche le spese previste dalla citata legge n. 40 del 1987 in favore degli enti privati gestori di attività formative, spese la cui copertura viene assicurata attingendo alle disponibilità finanziarie del fondo per il finanziamento integrativo dei progetti speciali. Con la stessa legge, e sempre a carico del fondo per la mobilità, vengono altresì ripianati i residui oneri finanziari derivanti dalla soppressa gestione del fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori, sulle cui vicende gestionali si è a suo tempo particolarmente soffermata l'attenzione della Corte.

Analoga situazione mostra la gestione del capitolo 5211 (complemento dei contributi nazionali a valere sui fondi affluiti dal Fondo sociale europeo in conseguenza di decisioni assunte dalla CEE a favore degli organismi indicati dalle norme comunitarie), la cui dotazione non ha innescato alcun flusso di spesa. La relativa disponibilità (149,3 miliardi) risulta per intero alla fine dell'esercizio trasformata in impegni di spesa. Va, d'altra parte, rilevato che il dato della spesa complessivamente impegnata sui due capitoli (420,8 miliardi) comprende anche importi meramente accantonati che non corrispondono ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

La forbice tra entrate e spese in termini di cassa continua ad essere larga, cosicchè, per effetto di riscossioni ammontanti a 434,9 miliardi e di pagamenti pari a 246,6 miliardi, si è prodotto un ulteriore avanzo di 188,3 miliardi.

Il fondo di cassa raggiunge così l'importo di 1071 miliardi, mentre i residui passivi, pur gonfiati come si è detto da somme meramente accantonate, sfiorano i 1149 miliardi. L'evidenza di tali dati pone l'esigenza di un'attenta verifica della stessa validità del modulo gestorio utilizzato.

2.5 Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative

Sui meccanismi di funzionamento, nel concreto utilizzo dei finanziamenti e, in genere, sull'attività del fondo la Corte si è particolarmente soffermata nella relazione sul precedente esercizio.

Dal rendiconto del 1985 non emergono elementi di sostanziale novità. Si accentua tuttavia la divaricazione tra riscossioni e pagamenti (rispettivamente pari a 4,2 e 2,9 miliardi) con un avanzo di gestione di 1,3 miliardi che fa lievitare la disponibilità finale a 5,1 miliardi. Le entrate per oltre l'88 per cento (3,7 miliardi) sono costituite dai contributi delle cooperative non aderenti alle associazioni nazionali di categoria; la residua quota è quasi interamente coperta dagli interessi maturati sulle somme depositate presso la Banca Nazionale del Lavoro (420 milioni).

Sul versante della spesa si consolida l'andamento del precedente esercizio, talchè la voce di uscita più rilevante (1373 milioni) riguarda ancora l'espletamento dell'attività ispettiva, che per anni era risultata minoritaria rispetto a quella inerente ai corsi di formazione del personale.

2.6 Fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati o sospesi da aziende carbo-siderurgiche

Alla fine del 1985 la disponibilità finale del fondo risulta pressochè azzerata (è pari infatti a poco più di un milione e mezzo), poichè nessuna entrata ha contribuito ad alimentare la disponibilità iniziale di cassa (946,4 milioni). D'altro canto le spese sono ammontate a 944,8 milioni. Le più rilevanti voci di spesa hanno riguardato tre versamenti al bilancio dello Stato per complessivi 425 milioni (121 e 202,5 milioni a seguito della chiusura delle operazioni finanziarie in favore rispettivamente dei lavoratori della Società Deltasider occupati presso gli stabilimenti di Marghera e dei lavoratori della società Italsider occupati presso lo stabilimento di Campi; 101,5 milioni quale residuo dello stanziamento da parte del governo italiano, per le operazioni finanziarie in favore dei lavoratori della società Italsider occupati presso lo stabilimento di Savona); nonchè erogazioni di 224 milioni alla Società Deltasider e di 292 milioni alla Società Italsider come completamento dei contributi alle spese sostenute negli anni 1978-81 per la riqualificazione professionale dei lavoratori occupati presso i predetti stabilimenti.

2.7 Fondo speciale infortuni

Si è allargato in misura ancora maggiore rispetto ai precedenti esercizi il divario fra entrate e spese imputate alla gestione (rispettivamente pari a 4.537,5 e 107,6 milioni). Tale accentuata divaricazione che ha determinato fra l'altro un cospicuo incremento del fondo di cassa (da 5,7 a 10,1 miliardi) è da ricollegarsi prevalentemente al mutato assetto istituzionale nei settori dell'assistenza e della prevenzione antinfortunistica. In tale situazione le entrate continuano ad essere acquisite in modo automatico (correlate,

come sono, ai pagamenti delle contravvenzioni alle norme sull'assicurazione obbligatoria), mentre il campo degli interventi si restringe all'erogazione di contributi per lo sviluppo e il perfezionamento degli studi delle discipline infortunistiche e di medicina sociale. Alla luce di tale andamento gestionale — che conferma il sostanziale blocco delle attività di carattere assistenziale — si pone ormai con urgenza il problema della stessa sopravvivenza di detto organismo o, quanto meno, di una sua profonda revisione.

2.8 Fondo per il finanziamento degli enti di patronato e di assistenza sociale

Soltanto sul finire del 1986 è stato adottato il decreto presidenziale previsto dalla legge 27 marzo 1980, n. 112 recante i criteri per il riconoscimento degli enti di patronato e per la revisione di quelli esistenti (20). Viene così finalmente predisposto lo strumento che dovrebbe assicurare se non la riduzione del numero degli enti ammessi a svolgere compiti di assistenza e patronato, almeno una limitazione della loro eccessiva proliferazione.

Tale provvedimento deve peraltro essere seguito — per dare concreto avvio all'operazione di riassetto voluta dalla legge — dall'attività ricognitiva del ministero sugli istituti esistenti. In attesa che si verifichino gli sperati elementi di razionalizzazione del settore, la Corte ritiene di dover quest'anno formulare qualche riflessione sulle vicende gestorie che hanno caratterizzato l'attività del fondo a partire dall'introduzione della nuova disciplina.

Per quanto riguarda, in particolare, l'aspetto del finanziamento degli enti, va sottolineato che la modifica dei relativi meccanismi attraverso la sostituzione del precedente sistema affidato a circolari ministeriali con lo specifico decreto interministeriale (lavoro-tesoro) in data 26 giugno 1981, emanato ai sensi dell'articolo 3 della citata legge n. 112 non ha significativamente ridotto l'area delle difficoltà e dei problemi. Tale decreto, nella previsione normativa, avrebbe dovuto attuare un sistema di gestione in grado di snellire ed accelerare la procedura di ripartizione e di liquidazione dei fondi fra gli istituti di patronato. Il nuovo sistema si è, invece, rivelato, come risulta dai rendiconti finora pervenuti alla Corte, inadeguato e di non facile applicazione, con la conseguenza che è dato riscontrare un cronico ritardo nella liquidazione agli istituti stessi dei saldi relativi a ciascun esercizio.

Per ovviare in parte a tale stato di cose e, soprattutto, per sanare la deficitaria situazione finanziaria di taluni enti di patronato, ormai inadempienti perfino rispetto agli obblighi previdenziali e retributivi relativi al personale dipendente, si è fatto ricorso allo strumento normativo.

A tale scopo infatti il secondo comma dell'articolo 1 ter della legge 21 gennaio 1986, n. 11 (con cui è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge 2 dicembre 1985 n. 688) ha inteso semplificare la procedura di ripartizione definitiva dei fondi, stabilendo al riguardo "in deroga alle vigenti disposizioni" criteri provvisori per il quadriennio 1982-85 (21).

Sulla concreta efficacia di tale intervento legislativo la Corte non ha, allo stato, elementi di giudizio. Deve tuttavia aggiungersi che anche il meccanismo delle anticipazioni sostanzialmente preordinato ad attenuare gli squilibri derivanti dalla mancata coincidenza temporale fra entrate e spese della gestione ha talora comportato, anche per effetto dei parametri adottati, un eccesso di risorse a favore di singoli enti che impone tempestive azioni di recupero. Sulle cause di tale situazione, sugli eventuali controlli effettuati dall'amministrazione, sui tempi e sui modi del recupero è ancora in corso il procedimento di controllo da parte della Corte.

(20) D.P.R. 22 dicembre del 1986, n. 1017.

(21) Per tale arco temporale il riparto definitivo viene effettuato, con decreto del ministro del lavoro di concerto con il ministro del tesoro, sentiti gli istituti interessati, in base a quote percentuali determinate con riferimento a quelle applicate nel triennio 1979-1981, nonché ai dati acquisiti dagli ispettorati del lavoro sulla organizzazione e sull'attività svolta dagli istituti stessi nel predetto quadriennio 1982-1985.

Un sintomo, comunque, delle difficoltà operative in cui si dibatte il fondo può desumersi dalla cospicua giacenza di cassa, che si ricollega ad una maggiore velocità delle entrate, ancorate sostanzialmente ad un meccanismo procedimentale più semplice, rispetto a quello delle erogazioni, il cui saldo finale richiede mediamente un periodo di quattro anni (22). Sta di fatto che, vigenti le nuove modalità di finanziamento, pur tenendo conto che nello stesso periodo le entrate sono aumentate del 28 per cento, nell'ultimo quadriennio rendicontato la disponibilità finale è più che raddoppiata (da 68,9 miliardi del 1982 a 139,1 miliardi del 1985) (23). In quest'ultimo esercizio, in particolare, più accentuata appare la divaricazione fra le entrate e le spese (rispettivamente pari a 186 e a 130,5 miliardi) e rilevante ne risulta l'avanzo di gestione (55,5 miliardi). Anche sotto tale profilo, per l'evidente snellimento delle attività ministeriali di vigilanza connesso con una contrazione del numero degli enti, utile potrà risultare il meccanismo di revisione previsto dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1017 del 1986.

2.9 Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato ed assistenza sociale operanti nella provincia di Trieste.

Va ancora una volta ribadita l'esigenza che la gestione sia ricondotta nel fondo nazionale, il quale presenta finalità, strutture e regime normativo del tutto analoghi.

Persistono, sul piano operativo, problemi in ordine alla completa distribuzione dei contributi dovuti per ogni singolo anno agli enti di patronato, a causa dei ritardi che tuttora si registrano nel versamento delle quote da parte di taluni enti previdenziali. Dal rendiconto del 1985 risultano entrate per 1.183 milioni e spese per 1.301 milioni. Il fondo di cassa espone pertanto una notevole riduzione rispetto al precedente esercizio (da 232,3 a 114,3 milioni).

3. Organizzazione dei servizi e personale

3.1 Organizzazione dei servizi

Si è già avuto modo di sottolineare nelle considerazioni generali la radicale trasformazione che la legge n. 56 apporta alla organizzazione locale degli uffici del lavoro, ricomponendo le attribuzioni, prima polverizzate fino al livello delle sezioni frazionali, in capo a sezioni di collocamento su base circoscrizionale e istituendo o confermando una serie di organi collegiali di vario livello e competenza.

Immutato è rimasto peraltro il disegno organizzativo degli uffici operanti in un più vasto ambito territoriale (uffici regionali e provinciali del lavoro), i cui moduli funzionali ed operativi vanno ora armonizzati col nuovo quadro normativo.

Pressante permane poi l'esigenza di una più razionale strutturazione degli Ispettorati del lavoro, le cui competenze pur incise dalla legge di riforma sanitaria coprono un'area di preminente importanza (24).

Un potenziamento, di ordine soprattutto qualitativo, s'impone non soltanto sul versante dei controlli sulle aziende in ordine al rispetto della legislazione sociale e previdenziale a tutela dei lavoratori, ma anche su quello della corretta attuazione degli specifici progetti di incremento dell'occupazione, implicanti oneri per la finanza statale.

(22) La complessità delle procedure di liquidazione, che richiede capillari accertamenti sull'attività dei patronati da parte degli ispettorati del lavoro, si è accresciuta in concomitanza con il proliferare degli enti di patronato.

(23) Fattore determinante dell'ingente giacenza di cassa è evidentemente il livello delle anticipazioni che, per ovvi motivi di cautela, è ordinariamente fissato nella misura dei sette decimi del gettito affluito. Ed infatti la straordinaria elevazione di tale limite a nove decimi per le anticipazioni concesse nel 1984 aveva determinato una evoluzione controtendenza, con una contrazione della giacenza di cassa (da 103,2 a 83,6 miliardi).

(24) Nel 1986 presso gli ispettorati del lavoro sono divenute operanti le sezioni del "contenzioso amministrativo" e cioè le strutture cui sono affidate le gravose procedure connesse con l'applicazione della legge 24 novembre del 1981, n. 689, relativa alla depenalizzazione di taluni reati.

La riforma del mercato del lavoro, per la sua rilevante incidenza sui meccanismi decisionali ed operativi del ministero, avrebbe potuto costituire idonea occasione per una revisione complessiva dell'apparato ministeriale (25).

In attesa, fra l'altro, della preannunciata riforma della legge n. 845 del 1978, continua così a registrarsi l'anomalia di una direzione generale (quella per l'orientamento e l'addestramento professionale) che, formalmente soppressa da circa 10 anni, continua di fatto ad operare non solo per la gestione di attività a stralcio e, in genere, di quelle connesse all'espletamento di funzioni non trasferite alle regioni, ma anche per l'attuazione di nuove specifiche iniziative di rilevante interesse, quale la materia dei contratti di formazione e lavoro (26).

Una più efficace azione dell'apparato centrale e periferico del ministero nell'espletamento dei propri compiti istituzionali non richiede solo interventi di carattere normativo, ma si lega a specifici piani di formazione del personale, alla razionalizzazione delle procedure amministrative e ad un appropriato utilizzo delle tecnologie informatiche.

Sotto quest'ultimo profilo sembra finalmente delinarsi (tenendo, fra l'altro, conto delle indicazioni contenute nell'articolo 2 della legge n. 430 del 1984, relativa al potenziamento dei servizi statali dell'impiego anche mediante la realizzazione di un sistema informativo) un progetto globale di automazione da realizzare con la necessaria gradualità.

I principali filoni di intervento concernono l'automazione delle procedure del collocamento ordinario presso gli uffici del lavoro e della massima occupazione, secondo un ordine di priorità imposto dalla gravità dei problemi in qualche modo connessi all'andamento territoriale del mercato del lavoro nonché la complementare automazione degli ispettorati provinciali e regionali del lavoro, che dovrebbero condurre, in prospettiva, alla costituzione di un sistema informativo per l'intero territorio nazionale.

In parallelo avvertita è anche l'esigenza dell'informatizzazione delle strutture dell'amministrazione centrale che, saldandosi all'indicato processo di automazione degli uffici periferici, potrebbe consentire la realizzazione di una banca dati del ministero del lavoro.

Si tratta di un obiettivo certamente condivisibile, ma che richiede, per la complessità dei problemi da affrontare, una corretta pianificazione delle attività in termini di strutture, di apparecchiature, di software e di professionalizzazione del personale, in modo da evitare costi aggiuntivi e dispersione di risorse. D'altra parte si è già avuto modo di rilevare che l'istituzione di una banca di dati sul mercato del lavoro è anche prevista nella legge di riforma del CNEL. Di qui l'esigenza di uno stretto coordinamento fra le due iniziative, ferma restando, beninteso, la linea di demarcazione delle rispettive sfere istituzionali.

Per la realizzazione, in particolare, del sistema informativo sul mercato del lavoro di fondamentale importanza per l'elaborazione di appropriate politiche da parte del ministero e dei competenti comitati interministeriali, nonché per l'esercizio della stessa funzione legislativa non poche sono le difficoltà connesse — oltretutto all'attuale situazione di degrado qualitativo delle funzioni informative, alle carenze metodologiche, e alla scarsa professionalità del personale — anche alla necessità di coordinare i numerosi soggetti pubblici a vario titolo coinvolti nella politica occupazionale (tra cui, in primo luogo, le regioni).

(25) A livello centrale piccoli ritocchi organizzativi sono intervenuti nel 1986. Con due decreti ministeriali in data 8 e 10 settembre sono state infatti modificate le competenze delle Divisioni I, IV e V della direzione generale della cooperazione; della Divisione VI della Direzione generale del collocamento e della manodopera; della Divisione X della Direzione generale dei rapporti di lavoro.

Nel campo inoltre delle rilevazioni statistiche sul mercato del lavoro, le relative competenze sono confluite in un solo organismo, la Segreteria tecnica della Commissione centrale per l'impiego, per assicurare univocità di indirizzi in questa delicata materia.

(26) È da rilevare inoltre che, a livello ministeriale, la gestione della legge 113 del 1986 è stata completamente affidata a tale direzione, con la conseguenza di un suo ulteriore e paradossale rinvigorimento.

Il delineato quadro di ricomposizione dell'organizzazione del mercato del lavoro, tracciato dalla citata legge n. 56, può facilitare in prospettiva la raccolta delle informazioni, ma le sole risorse del ministero, per le ragioni di cui si è detto, non sono al momento sufficienti. In questa prima fase di avvio risulta indispensabile l'apporto di qualificati contributi esterni, in attesa di un sollecito adeguamento organizzativo e funzionale all'espletamento dei nuovi compiti previsti dalla legge.

All'individuazione, fra l'altro, del quadro sistematico di informazioni statistiche rilevanti per il mercato del lavoro, articolato su base regionale, tendeva la convenzione, avente durata un anno, stipulata fra ministero ed ISTAT nel novembre 1984.

L'inadeguatezza del ministero in questo campo è tuttavia tale che il ricorso a detto organismo potrebbe assumere il significato di un elemento integrativo della stessa organizzazione ministeriale. Ed infatti alla prima ha fatto seguito una seconda convenzione di pari durata, stipulata nel dicembre 1986, tesa al perfezionamento del quadro delle informazioni statistiche e al proseguimento delle attività previste nella convenzione precedente (27).

Il ricorso a professionalità esterne, d'altronde, nel corso del 1986 si è esteso anche alla redazione del rapporto annuale sull'occupazione previsto dalla "relazione sulla politica occupazionale del prossimo decennio" allegata allo stato di previsione del ministero per l'anno finanziario 1986 e affidata congiuntamente al "Centro Europa ricerche" e alla fondazione "Giacomo Brodolini". Con altra convenzione poi è stata commissionata congiuntamente alla predetta fondazione e al "Centro di ricerche economiche e sociali" la redazione di una ricerca sulla marginalità femminile nel Meridione (28).

Sul piano generale dell'organizzazione va, comunque, richiamata l'attenzione circa l'opportunità, nel momento in cui ne vengono introdotte di nuove dalla legge n. 56, di una revisione delle numerose commissioni esistenti che consenta di verificarne l'effettiva funzionalità, nel quadro istituzionale, con l'intento di far conseguire al ministero un assetto più snello e di attenuare, per quanto possibile, gli elementi più negativi connessi con l'espandersi di tale modulo organizzativo.

3.2 Personale

Alle dipendenze del Ministero nel 1986 operavano, secondo quanto risulta da documenti ufficiali, 15.656 unità complessive di personale. Sul piano formale si registra un netto incremento (erano 10.563 nel precedente esercizio) che per intero si ricollega all'avvenuto inquadramento (in soprannumero) di circa 6.500 giovani a suo tempo assunti in base alla legge 1° giugno del 1977, n. 285.

Tale cospicua immissione di personale ha sostanzialmente consentito il ripianamento delle carenze nei ruoli delle carriere periferiche (uffici del lavoro e della massima occupazione, ispettorati del lavoro), ad eccezione di quelle riguardanti il ruolo dei collocatori, in cui mancano oltre 2.000 unità. Va rilevato, comunque, che la dotazione di quest'ultimo ruolo è modellata su esigenze funzionali ormai largamente superate e che, in generale, i problemi del personale del ministero del lavoro non possono porsi soltanto in un'ottica quantitativa ed essere legati al rispetto di fabbisogni stabiliti in un diverso contesto istituzionale ed operativo.

(27) Rilievo particolare assume l'approfondimento dei problemi metodologici e di integrazione sulle informazioni che emergono a livello locale e, in primo luogo, a quello regionale, in vista anche della progressiva realizzazione di un prototipo di osservatorio regionale, con le procedure sperimentali previste nella convenzione-quadro ministero-regioni, stipulata nell'agosto del 1986.

(28) Va in proposito notato che l'art. 3 del decreto-legge 6 luglio del 1978, n. 351 (convertito nella legge 4 agosto del 1978, n. 479), recante importanti disposizioni in tema di politica dell'impiego, istituì quattro posti di consigliere ministeriale nel ruolo dell'Amministrazione centrale per i compiti di studio e ricerca necessari all'attuazione della legge stessa. A prescindere dalle perplessità indotte dalla sostanziale stabilizzazione di una situazione nata con caratteristiche di temporaneità, non può tuttavia sottacersi la stessa inadeguata utilizzazione di tale apporto, che dovrebbe reputarsi altamente qualificato.

La nuova organizzazione del mercato del lavoro esige inoltre un attento esame della stessa congruità della ripartizione del personale negli attuali ruoli organici e nei relativi livelli. La diversa configurazione della struttura del collocamento, essenzialmente preordinata ad una gestione della politica attiva del lavoro, sollecita d'altronde una presenza più qualificata della parte pubblica. Il soddisfacimento di tale esigenza non può essere conseguito soltanto con l'apporto di esperienze e professionalità esterne (29), ma va assicurato anche attraverso la predisposizione di un adeguato programma di formazione del personale. Deve peraltro notarsi che le risorse assegnate a questo scopo, dopo la punta di 600 milioni toccata nel 1980, risultano da quattro anni stabilizzate sull'importo di 260 milioni e che, oltretutto, l'amministrazione stenta a gestire. La maggior parte dei fondi passa ogni anno a residui (nel 1986 si sono registrati pagamenti per 99,5 milioni ed oltre un decimo delle disponibilità 34 milioni è andato in economia) (30).

Anche lo stanziamento per l'addestramento e la specializzazione nel particolare ambito degli ispettorati del lavoro (capitolo 2531), che da cinque anni è previsto nell'identico ammontare di 17 milioni, non riesce ad essere smaltito in corso d'esercizio, pur sembrando relativamente esiguo in rapporto alle esigenze.

Il numero dei dipendenti comandati, in base a varie disposizioni legislative, presso il ministero, ovvero presso gli uffici di diretta collaborazione con il ministro e presso le segreterie dei sottosegretari, era pari, alla fine dell'esercizio 1986, a 62 unità. Di contro 60 dipendenti del ministero erano comandati presso altre amministrazioni.

I dipendenti dell'amministrazione centrale collocati fuori ruolo, tutti della carriera dirigenziale, erano in numero di 14 (di cui 8 dirigenti generali).

3.3 Beni e servizi strumentali

Le risorse apprestate in bilancio, oltre che all'acquisizione di beni e servizi per il normale funzionamento delle strutture, sono state anche indirizzate all'attuazione del piano di potenziamento dei servizi statali dell'impiego nelle regioni Campania e Basilicata, del cui stato di avanzamento si riferisce nel successivo paragrafo 6). In prospettiva la situazione pare destinata ad evolversi per effetto dell'applicazione della legge n. 56, anche se la stessa espressamente prevede (articolo 3) per i comuni interessati l'obbligo di provvedere agli oneri logistici e finanziari delle sezioni circoscrizionali, dei recapiti periodici e delle sezioni decentrate. Spetta comunque al ministero del lavoro indicare i criteri di massima relativi agli immobili da adibire a tali uffici, attività questa essenziale per il concreto avvio della nuova formula operativa.

Nell'ambito della categoria IV (che presenta impegni pari a 45,2 miliardi e un incremento del 30,6 per cento rispetto all'anno precedente) (31) gli oneri più consistenti riguardano la voce "locali ed opere immobiliari" con 13,1 miliardi, in misura preponderante assorbiti dalle spese di fitto (12,4 miliardi).

Quest'ultima classe di spesa, anzi, è quella che presenta maggiore carica espansiva nel biennio 1985-86 (con un tasso d'incremento complessivo del 74,6 per cento e con tassi annui di lievitazione pari al 32,4 per cento nel 1985 e al 31,9 per cento nel 1986), in relazione anche alla progressiva liberalizzazione dei canoni.

Un considerevole aumento espone la spesa per l'automazione dei servizi (da 6,3 a 12,4 miliardi in termini di impegni; +96,8 per cento) (32) sospinta soprattutto dagli interventi straordinari realizzati nelle due regioni meridionali, e tuttavia leggermente inferiore al livello raggiunto nel 1984 (12,6 miliardi).

(29) A tal fine occorre che l'azione dell'Amministrazione sia ispirata alla massima trasparenza. Sui contratti a termine di diritto privato, stipulati nell'anno per fronteggiare le esigenze di talune agenzie dell'impiego, o meglio sui relativi decreti di approvazione, è ancora in corso il procedimento di controllo.

(30) Sul concreto svolgimento dei corsi e, in particolare, di quelli organizzati con criteri di interdisciplinarietà si è sottolineata, nella competente sede del controllo, l'esigenza di una razionalizzazione delle procedure attualmente adottate.

(31) Nel 1985 tuttavia la spesa per acquisto di beni e servizi aveva subito una flessione di circa il 5 per cento.

(32) È da precisare peraltro che non tutta la spesa per l'automazione è inserita nella categoria IV; sul capitolo 8021 (categoria XI) erano previsti, al pari dei due anni precedenti, stanziamenti per la realizzazione ed il potenziamento del sistema informativo su tutto il territorio nazionale inerente il mercato del lavoro (13,3 miliardi per il 1986; ampiamente inutilizzati a fine esercizio).

Per i prossimi anni è possibile ipotizzare un consolidamento del relativo volume di spesa, considerato che il ministero intende perseguire, pur in una linea di gradualità, la realizzazione di un vasto progetto di informatizzazione delle proprie attività, per il cui finanziamento è attivabile parte degli stanziamenti previsti dalla citata legge n. 56.

4. Attività istituzionale

La parte dell'attività del ministero che ha diretti riflessi gestionali è essenzialmente indirizzata verso i settori dell'orientamento e addestramento professionale, della cooperazione, della previdenza e assistenza.

Specifico rilievo assume poi l'attività rivolta alla realizzazione degli interventi per i servizi statali dell'impiego nella Campania e nella Basilicata, su cui viene svolta una separata trattazione nel successivo paragrafo.

4.1 Orientamento e addestramento professionale

Nel sistema disciplinato dalla legge quadro per la formazione professionale (legge n. 845 del 1978), la materia è prevalentemente affidata alle regioni. D'altra parte l'azione diretta ancora spettante allo Stato viene svolta soprattutto attraverso gli organismi del ministero del lavoro operanti in regime fuori bilancio, la cui scarsa efficienza è stata evidenziata nel precedente paragrafo 2).

La spesa ministeriale relativa a tale settore, interamente gravante sugli stanziamenti in conto capitale inseriti nella rubrica IX, si sostanzia pertanto in meri trasferimenti di fondi a favore di gestioni fuori bilancio, regioni ad autonomia speciale ed ISFOL. Per tali interventi in corso d'anno la disponibilità finanziaria è passata, per la competenza, da 30 a 349 miliardi. Il ragguardevole incremento degli stanziamenti, interamente impegnati, ha comportato quasi il raddoppio (+97,3 per cento) dei relativi oneri, attestati nel precedente esercizio sul valore di 176,9 miliardi. L'espansione della spesa si lega in gran parte all'andamento dei contributi a favore del fondo per il finanziamento dei progetti speciali, complessivamente beneficiario di 319 miliardi (33).

Con il capitolo 8057 (di nuova istituzione) si è provveduto ad alimentare detta gestione per 139 miliardi, ai sensi dell'articolo 2 della legge 11 aprile 1986, n. 113 (Piano straordinario per l'occupazione giovanile). La restante quota, imputata al capitolo 8054, è stata destinata all'integrazione del finanziamento dei progetti di cui all'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Al lordo di 3,9 miliardi di residui di stanziamento, nessuna variazione segna la spesa (20 miliardi sul capitolo 8055) per il finanziamento delle residue attività di formazione professionale svolte nelle regioni ad autonomia speciale, nonché per il finanziamento dell'ISFOL, destinatario di tutti i pagamenti effettuati sulla competenza (5,1 miliardi).

Inalterata risulta infine la somma versata (10 miliardi sul capitolo 8056) al fondo per la mobilità della manodopera per il finanziamento delle attività di formazione professionale rientranti nelle competenze dello Stato.

4.2 Cooperazione

Nella precedente relazione la Corte ha sottoposto a specifica e dettagliata analisi la spesa effettuata dal ministero del lavoro nel campo della cooperazione nel quinquennio 1981-85. Sulle caratteristiche dell'azione ministeriale e sulla tipologia degli interventi non può pertanto che farsi riferimento alle considerazioni svolte nell'appendice n. 2 alla predetta relazione, in cui, in definitiva, si segnalava l'esigenza di un più compiuto esercizio del potere di scelta delle iniziative da parte dell'amministrazione, potere, in sostanza delegato alle associazioni nazionali delle cooperative.

(33) Al fondo è affluito nell'anno un importo di 298,7 miliardi.

Nel 1986, la spesa per lo sviluppo della cooperazione è aumentata del 20 per cento rispetto al precedente esercizio, in ragione della più adeguata dotazione del relativo capitolo 4032 (da 4 a 5 miliardi).

Di fronte comunque ad una ininterrotta crescita del movimento cooperativo e, particolarmente, delle società cooperative svolgenti attività economiche, maggiormente avvertita diviene l'esigenza di una completa sistemazione normativa e funzionale del settore. In tale situazione soprattutto insoddisfacente continua a profilarsi la vigilanza sulle cooperative attraverso lo strumento delle ispezioni ordinarie, che con frequenza biennale dovrebbero essere svolte nei confronti delle cooperative non aderenti alle associazioni nazionali giuridicamente riconosciute.

Nell'arco di un anno (dal 1° ottobre 1985 al 30 settembre 1986) sono state infatti eseguite 18.560 ispezioni ordinarie a fronte di circa 90.000 cooperative per le quali dovrebbe scattare ogni due anni il meccanismo di verifica.

4.3 Previdenza ed assistenza

Sulla rubrica VI si concentra la quasi totalità degli interventi finanziari del ministero. Nel delinearsi infatti di una situazione che vede ancora allontanarsi la prospettiva di una riforma del sistema pensionistico, nonchè di un riordinamento strutturale del costo del lavoro, continuano a perpetuarsi forme di ripianamento finanziario nel settore previdenziale e il ricorso alla concessione di sgravi contributivi.

Nell'ambito di una linea di tendenza sostanzialmente progressiva che caratterizza l'andamento della spesa della rubrica, sono proprio il comparto pensionistico e l'area della fiscalizzazione degli oneri sociali ad assorbire gran parte delle relative risorse finanziarie (in una misura pari all'82,9 per cento).

Nel 1986 un terzo settore assume un peso consistente: quello inerente agli interventi per la cassa integrazione, che porta l'incidenza complessiva delle tre voci al 97,2 per cento del totale.

La quota più ampia delle disponibilità finanziarie resta convogliata in direzione degli sgravi contributivi e della fiscalizzazione degli oneri sociali. Si conferma comunque, per i motivi indicati nella parte generale, una modesta flessione di questa spesa (12.555 miliardi nel 1984, 12.327 miliardi nel 1985, 12.197 miliardi nel 1986). Analogo andamento regressivo registrano anche i pagamenti (rispettivamente pari in detti anni a 13.026, 12.209 e 12.088 miliardi).

Nello stesso arco di tempo in graduale crescita risultano gli oneri in qualche modo collegati ai trattamenti pensionistici, sia in termini di impegni (7.390, 9.300 e 9.646 miliardi) che di pagamenti (8.558, 9.260 e 9.646 miliardi).

In particolare, rispetto al precedente esercizio, aumentano in tale ambito i trasferimenti al fondo sociale (da 4.367 a 4.850 miliardi), i contributi straordinari alla gestione dei coltivatori diretti (da 935 a 1.009 miliardi) e gli oneri per il miglioramento e la perequazione dei trattamenti pensionistici recati dalla legge 15 aprile 1985, n. 140 (da 1.068 a 1.835 miliardi). D'altra parte un drastico ridimensionamento segnano i contributi al fondo pensioni lavoratori dipendenti (da 1.000 a 80 miliardi).

Mentre gli effettivi oneri relativi agli interventi straordinari della cassa integrazione guadagni segnano per la prima volta negli ultimi anni un decremento, s'impenna la relativa spesa del ministero in ragione del contributo straordinario di 3.500 miliardi fissato dalla legge finanziaria 1986 in favore della separata contabilità degli interventi straordinari (34).

Le risultanze della gestione riflettono ovviamente tale situazione, per cui gli impegni del settore (capitoli 3590 e 3640) passano da 24,5 a 3.749 miliardi; a causa dei particolari meccanismi che ne regolano il flusso, meno elevato è il balzo dei pagamenti che pur salgono da 24,5 a 2.402 miliardi.

(34) Per il risanamento finanziario del cospicuo disavanzo accumulatosi nella stessa separata contabilità, la legge finanziaria ha inoltre posto a carico dello Stato il disavanzo patrimoniale risultante al 31 dicembre del 1985 nel limite di 19.000 miliardi. Tale somma è stata fatta gravare sul capitolo 4554 del tesoro.

L'azione del ministero nel settore della previdenza sociale non può comunque limitarsi al mero trasferimento di fondi (di cui viene fornito il quadro completo nell'allegata tabella) e alla rincorsa spesso affannosa delle emergenze finanziarie degli enti (35), ma dovrebbe svilupparsi con maggiore continuità ed essere estesa, quanto più possibile, alla verifica delle gestioni.

Nell'attuale situazione, invece, talora accade che neppure puntuali adempimenti di legge come quelli previsti riguardo ai bilanci preventivi e consuntivi (36), alla ricostituzione di organi collegiali e ai piani di impiego dei fondi disponibili siano svolti nei termini prescritti (37).

Su un piano più generale dovrebbe inoltre essere attentamente considerata, nelle competenti sedi, l'esigenza di una verifica, alla luce del mutato assetto istituzionale nei settori della sanità e dell'assistenza, delle ragioni che giustificano l'esistenza di taluni enti (38) o, quanto meno, la sopravvivenza di talune funzioni ad essi affidate.

5. Attuazione del piano di ammodernamento e potenziamento dei servizi statali dell'impiego nelle regioni Campania e Basilicata (legge 16 aprile 1981, n. 140 e successive modificazioni e integrazioni)

Si è già detto che la legge n. 140 del 1981 — recante misure eccezionali per la tutela e lo sviluppo dell'occupazione in Campania e Basilicata — viene abrogata in concomitanza con l'avvio della nuova normativa generale in materia di servizi dell'impiego, introdotta dalla più volte citata legge n. 56. Nel richiamare, in particolare, le considerazioni svolte nell'apposita appendice contenuta nella relazione sull'esercizio finanziario 1984, si ritiene opportuno fornire in questa sede un aggiornato quadro riassuntivo sull'utilizzo delle risorse assegnate all'amministrazione nel sessennio 1981-86. Su tale arco temporale si è snodato infatti un piano che avrebbe dovuto compiutamente realizzarsi in meno di due anni e mezzo (e cioè entro il 30 giugno 1983) e che — al netto di 40,3 miliardi iscritti nel triennio 1984-86 sul capitolo 8021 e non riguardanti specificamente le regioni Campania e Basilicata, finalizzati come sono alla realizzazione di un sistema informativo per i servizi statali dell'impiego operanti su tutto il territorio nazionale — ha comportato il raddoppio degli specifici stanziamenti (dagli iniziali 30 miliardi previsti dalla legge n. 140 all'importo complessivo di 60,3 miliardi).

Nel 1986 le disponibilità aggiuntive, per intero derivanti da variazioni di bilancio inerenti il capitolo 1113, sono infatti ammontate a 6,8 miliardi e risultano utilizzate nella misura del 96,7 per cento (225 milioni sono andati in economia). Alla stessa stregua degli anni precedenti gran parte delle risorse è stata assorbita dagli oneri comunque connessi coll'attuazione del processo di automazione dei servizi, dalle spese per fitto di locali, dalle spese di funzionamento delle Commissioni regionali per l'impiego e delle sezioni circoscrizionali, dagli interventi in materia di formazione di personale.

(35) È stato, ad esempio, recentemente sottolineato da più parti l'emergere di uno squilibrio finanziario nei conti dell'ENPALS tale da comportare problemi in ordine allo stesso pagamento delle pensioni agli assistiti. Dovrebbe essere cura del ministero, in questo come in altri casi, di assumere adeguate tempestive iniziative.

(36) Al riguardo è stata dalla sezione enti costantemente riaffermata l'esigenza che il Ministero emetta sui bilanci preventivi e consuntivi una pronuncia che esprima, quale concreta manifestazione della funzione di vigilanza esercitata, un compiuto giudizio in ordine al modo in cui gli enti hanno perseguito i fini istituzionali e condotto la gestione.

(37) Nella relazione sulla gestione dell'ENPAO relativa agli esercizi 1982-1985 (determinazione n. 1896 del 12 dicembre 1986) la sezione controllo enti, oltre ad evidenziare la mancata pronuncia del Ministero sui bilanci preventivi e consuntivi dell'ente la cui struttura è particolarmente carente sotto diversi profili, ha soprattutto sottolineato l'inerzia del ministero stesso in ordine al mancato scioglimento dell'ente (che per legge avrebbe dovuto essere soppresso dal 1° aprile del 1984 e confluire nell'ENPAM).

(38) Emblematica è al riguardo la sopravvivenza in forma separata delle tre Casse marittime, i cui compiti istituzionali sono stati drasticamente ridotti per effetto dell'istituzione del Servizio sanitario nazionale.

Nella relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria delle Casse per gli esercizi 1975-1984 (determinazione n. 1913 del 20 gennaio 1987) la Sezione enti ne ha auspicato se non l'assorbimento da parte dell'INAIL che ha competenza generale in materia infortunistica quantomeno la loro fusione in unico ente.

Nelle unite tabelle 2, 3 e 4 vengono indicati i saldi annuali della gestione complessiva dei fondi per l'ammodernamento e il potenziamento dei servizi, nonché degli stanziamenti relativi ai capitoli 1113 e 8001 (39).

In generale va osservato che solo il 65,9 per cento dei fondi stanziati dalla legge si è tradotto in pagamenti, mentre elevata risulta la somma passata in economia (pari al 18,5 per cento delle complessive disponibilità), il cui ammontare, anzi, è destinato ad accrescersi dei 3 miliardi che, alla fine del 1986, sono ancora contabilmente evidenziati fra i residui di stanziamento.

La spesa del capitolo 1113 si è concentrata soprattutto sull'automazione dei servizi (40) e sull'acquisizione di arredi e materiali. Va osservato tuttavia che l'automazione del collocamento ordinario di Napoli e della regione Campania, che dovrebbe costituire la prima tappa di un processo generale di informatizzazione dei servizi dell'impiego, è tuttora in fase attuativa (41). Per quanto riguarda la provvista di arredi e materiali, la cui spesa occupa il secondo posto in base ai risultati gestionali, la Corte ha già sottolineato la non calibrata programmazione dei relativi acquisti. Tutti gli altri interventi realizzati con i fondi di tale capitolo si caratterizzano per la loro ordinarietà (fitto e adattamento di locali, spese di funzionamento degli uffici, formazione professionale etc.).

Anzi tali classi di spesa, contestualmente all'esaurirsi delle iniziative avviate sulla base dell'iniziale piano predisposto dal ministero — ad esclusione di quelle riguardanti la parte immobiliare — hanno finito negli ultimi due esercizi per assorbire in misura crescente le relative disponibilità, divenute di fatto aggiuntive rispetto alla dotazione degli ordinari capitoli di bilancio.

Sul sostanziale fallimento della parte del piano che tendeva all'acquisto e alla costruzione di immobili, — evidenziato anche dalla circostanza che circa il 90 per cento dei fondi a tale scopo assegnati sul capitolo 8001 è rimasto inutilizzato (e cioè 8,9 su 10 miliardi) — la Corte si è soffermata già nella relazione sull'esercizio finanziario 1984 con considerazioni delle quali si conferma la validità.

(39) Al di là delle stesse risultanze finanziarie — che di per sé riflettono ritardi ed insufficienze dell'azione amministrativa — va rilevato che l'amministrazione stenta ancora ad avviare il nuovo assetto organizzativo previsto dalla legge.

(40) Va in proposito rilevato che le somme finora utilizzate sul citato capitolo 8021, avente ad oggetto la realizzazione di un sistema informativo nazionale sul mercato del lavoro, riguardano prevalentemente le regioni Campania e Basilicata.

(41) Sui particolari profili della spesa per l'automazione, caratterizzata anche da interventi straordinari tesi a colmare le più gravi lacune conoscitive su problemi occupazionali nell'area urbana di Napoli, si è riferito nelle due precedenti relazioni.

Tabella n.1

TRASFERIMENTI AGLI ENTI PREVIDENZIALI

ENTE	CAPITOLO	TRASFERIMENTI (pagamenti in milioni)
I.N.P.S.	3572	617,0
I.N.P.S.	3575	4,9
I.N.A.I.L.	3577	7.366,9
I.N.P.S.	3578	11.380,0
I.N.P.S.	3579	100,0
I.N.P.S.	3589	3.241.606,9
I.N.P.S.	3590	2.120.000,0
I.N.P.S.	3591	515.000,0
I.N.P.S.	3592	4.850.000,0
I.N.P.S.	3593	80.000,0
I.N.P.S.-I.N.A.I.L.	3595	5.774,7
I.N.P.S.	3599	5.224,5
I.N.P.S.	3604	160.000,0
I.N.P.S.-I.N.A.I.L.	3605	978,5
I.N.A.I.L.	3608	162,2
I.N.P.S.	3611	654,1
I.N.P.S.	3612	950.000,0
I.N.P.S.	3614	7.113.064,7
I.N.P.S.	3615	955.000,0
I.N.P.S.	3616	1.009.000,0
I.N.P.S.	3622	80.000,0
I.N.P.S.	3623	237.000,0
I.N.A.I.L.	3628	189.799,8
TESORO-I.N.P.S.	3634	774.000,0
I.N.P.S.	3637	1.835.000,0
TESORO-I.N.P.S.	3638	8.100,0
I.N.P.S.	3640	282.000,0
Totale		24.431.834,2

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 2

**SALDI ANNUALI DELLA GESTIONE COMPLESSIVA DEI FONDI
PER L'AMMODERAMENTO ED IL POTenziAMENTO DEI SERVIZI STATALI
DELL'IMPIGO IN CAMPANIA E BASILICATA (*)**

(importi in milioni)

Anno	Stanzamenti complessivi	Impegni complessivi	Pagamenti complessivi	Res. propri complessivi	Res. Stanzamento complessivi	Economie complessive
1981	10.000	8.125,2	2.362,7	5.762,5	1.870,6	4,2
1982	25.000	21.030,3	8.948,8	12.081,5	3.870,6	99,1
1983	37.500	31.504,2	16.518,1	14.986,1	5.870,6	125,2
1984	51.500	40.243,2	28.273,8	11.969,4	7.000	4.256,8
1985	53.500	40.564,1	36.076,9	4.487,2	5.000	7.935,9
1986	60.324	47.162,9	39.774,4	6.404,5	3.000	11.175,1

Tabella n. 3

SALDI ANNUALI DELLA GESTIONE COMPLESSIVA DEL CAPITOLO 1113 (*)

(importi in milioni)

Anno	Stanzamenti complessivi	Impegni complessivi	Pagamenti complessivi	Res. propri complessivi	Economie complessive
1981	7.000	6.995,8	2.362,7	4.633,1	4,2
1982	20.000	19.900,9	8.948,8	10.952,1	99,1
1983	30.500	30.374,8	16.518,1	13.856,7	125,2
1984	41.500	39.113,8	27.144,4	11.969,4	2.386,2
1985	43.500	39.434,7	34.947,5	4.487,2	4.065,3
1986	50.324	46.033,5	38.615,0	6.404,5	5.304,5

(*) I saldi di ogni anno sono comprensivi anche delle gestioni degli anni precedenti.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 4

GESTIONE DEL CAPITOLO 8001
 (SPESA PER LA COSTRUZIONE E L'ACQUISTO DI IMMOBILI) (*)
 (importi in milioni)

	STANZIAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI COMPLESSIVI	RESIDUI PROPRI	RESIDUI STANZIAM.	ECONOMIE DA PERFEZIONE
1981	3.000	1.129,4	-	1.129,4	1.870,6	-
1982	5.000	1.129,4	-	1.129,4	3.870,6	-
1983	7.000	1.129,4	-	1.129,4	5.870,6	-
1984	10.000	1.129,4	1.129,4	-	7.000	1.870,6
1985	10.000	1.129,4	1.129,4	-	5.000	3.870,6
1986	10.000	1.129,4	1.129,4	-	3.000	5.870,6

(*) I saldi di ogni anno sono comprensivi anche delle gestioni degli anni precedenti

Capitolo XVII

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

L'evento più significativo che nel 1986 ha interessato i settori di attività di competenza del ministero della marina mercantile è l'emanazione della legge 5 dicembre 1986 n. 856, contenente norme per la ristrutturazione della flotta pubblica (Gruppo FINMARE) e interventi per l'armamento privato

Tale legge — approvata al termine di un laborioso "iter" parlamentare — presenta, soprattutto nella parte relativa alla flotta pubblica, novità di rilievo che dovrebbero consentire di impostare i rapporti tra Stato e società di navigazione in termini di maggiore chiarezza e funzionalità, evitando le distorsioni e gli inconvenienti verificatisi nell'ultimo decennio a causa del mancato funzionamento del sistema delle convenzioni di cui alla legge n. 684 del 1974.

Si porrà fine in tal modo — come più ampiamente è detto nel paragrafo relativo all'attività istituzionale — al discusso meccanismo degli "acconti di sovvenzione", corrisposti annualmente alle società di navigazione senza alcuna verifica circa la concreta finalizzazione dei finanziamenti pubblici al riequilibrio gestionale delle società medesime.

Al fine di conseguire "la massima possibile economicità della gestione" nei servizi di trasporto merci di linea, la legge n. 586 prevede inoltre il sostegno finanziario dello Stato (1.000 miliardi nel decennio 1986-1995) per un programma articolato di ristrutturazione delle società "Italia", "Adriatica" e "Lloyd Triestino": tale programma, formulato dalla FINMARE, è stato recentemente approvato con decreto interministeriale dell'aprile 1987.

Rinviando le ulteriori valutazioni al momento in cui il complesso meccanismo previsto dalla legge sarà concretamente attivato, si può tuttavia rilevare fin d'ora la discrasia esistente tra le norme concernenti la flotta pubblica e gli interventi per l'armamento privato. Ed invero, mentre le prime implicano una vasta opera di ristrutturazione decisamente proiettata verso il futuro, i secondi sembrano piuttosto rivolti al passato e si configurano come semplici aiuti finanziari per conferire maggiore liquidità alle imprese.

La semplicità degli adempimenti richiesti e l'oggettività delle circostanze da documentare (armamento della nave per un numero minimo di giorni in ciascuno degli anni 1985 e 1986) avrebbero fatto ipotizzare una immediata erogazione delle risorse (238 miliardi per il triennio 1986-1988): per contro, pur essendo scaduto nel febbraio 1987 il termine per la presentazione delle domande, non risulta finora emesso alcun provvedimento di concessione dei contributi in parola.

Sono stati, invece, sollecitamente corrisposti alle società di navigazione a partecipazione statale gli acconti pari al 70 per cento dei residui crediti, iscritti nei bilanci sociali dell'anno 1984 (articolo 14, settimo comma): l'importo complessivo ha superato 202,7 miliardi.

Per le rilevanti implicazioni di carattere sociale, oltre che per l'indubbia onerosità in termini finanziari, vanno ricordate in questa sede le misure urgenti adottate dal Governo per il risanamento delle gestioni dei porti e la riforma dei relativi ordinamenti.

La presentazione di due decreti-legge, il n. 619 e il n.873 del 1986 — il primo dei quali decaduto ed il secondo convertito nella legge 13 febbraio 1987, n. 26 — testimonia il carattere di indifferibilità che si è inteso conferire a tali interventi: essi non solo dispongono il ripianamento a carico dello Stato dei disavanzi al 31 dicembre 1985 degli enti portuali di Genova, Venezia, Trieste e Savona (per complessivi 188,3 miliardi), ma intendono anche favorire il riassetto di tutti gli enti e aziende portuali sul piano gestionale e organizzativo, avviando la concreta integrazione degli scali marittimi (accorpatisi in "sistemi portuali") con le altre modalità di trasporto, secondo le linee di sviluppo indicate dal "Piano generale dei trasporti".

Deve aggiungersi al riguardo che il ministero della marina mercantile ha dato sollecita attuazione alle disposizioni concernenti la rideterminazione degli organici e la progressiva riduzione del personale degli enti portuali e delle aziende dei mezzi meccanici ed ha disposto, altresì, la fusione di alcune compagnie portuali con altre viciniori — indicate in dettaglio nel successivo paragrafo 4.4 —, al fine di ridurre i costi e conseguire una maggiore produttività (1).

Nel settore della difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti prosegue — sia pure in modo disorganico e con ricorrenti sfasature — lo sforzo dell'amministrazione, per acquisire i mezzi, il personale e le professionalità necessarie all'espletamento dei nuovi e impegnativi compiti ad essa assegnati dalla legge n. 979 del 1982.

La stessa indagine ricognitiva sull'ambiente marino e sulla situazione delle coste, affidata in concessione ad un "pool" di imprese a partecipazione pubblica, capeggiate dall'ENEA, non sembra aver conseguito il suo scopo essenziale, vale a dire l'abbreviazione dell'"iter" necessario per la formazione del piano di difesa del mare. Per l'indeterminatezza di talune prestazioni e per il mancato rispetto della propedeuticità di alcuni adempimenti rispetto ad altri, è tuttora in corso il procedimento di controllo sui decreti approvativi delle relative convenzioni.

Mentre si allungano i tempi per la definizione del piano — (oltre quattro anni sono già trascorsi dall'entrata in vigore della legge) — il ministero, pur in assenza delle necessarie indicazioni programmatiche, ha dato corso ad una cospicua attività contrattuale per l'acquisto di beni strumentali che ha comportato una spesa complessiva di oltre 170 miliardi (2). Si tratta, peraltro, di un modo di operare che suscita perplessità sotto il fondamentale profilo del buon andamento dell'amministrazione, poichè si anticipano attività che comportano un rilevante impegno economico prima che siano stati formalmente individuati gli obiettivi da raggiungere.

La Corte deve anche rilevare, in termini critici, la tendenza dell'amministrazione a porre in essere un'attività negoziale talora rilevante, senza curare il tempestivo invio degli atti al controllo.

Notevoli difficoltà permangono nel reclutamento del personale — soprattutto tecnico e delle qualifiche più elevate — per l'attuazione del piano di potenziamento delle dotazioni organiche degli uffici centrali e periferici, previsto dal titolo VI della citata legge n. 979 del 1982; molte strutture e servizi periferici (centri operativi, "sezioni tecniche" dei compartimenti marittimi), ai quali la legge affida delicati compiti di intervento e di vigilanza, sono solo parzialmente operanti o non possono essere attivati per carenza di personale.

È importante sottolineare che, a termini dell'articolo 2 — nono comma — della legge 8 luglio 1986 n. 349 istitutiva del ministero dell'ambiente, a quest'ultimo dicastero sono state trasferite le competenze per l'istituzione e regolamentazione delle riserve marine. Nell'esercizio di tali attribuzioni il ministro dell'ambiente, di concerto con il ministro della marina mercantile, ha provveduto nei primi mesi del 1987 a istituire le riserve marine dell'isola di Ustica e di Miramare nel golfo di Trieste.

Nel settore del credito navale è stato sostanzialmente confermato nel 1986 il positivo andamento dell'anno precedente, caratterizzato da un notevole afflusso di stanziamenti recati dalla legge n. 295 del 1985, i quali si sono aggiunti ai finanziamenti disposti dalla legge n. 122 del 1985 con specifica destinazione allo sviluppo della ricerca applicata nel settore della costruzione e propulsione navale.

Erogazioni superiori al 90 per cento dei fondi disponibili (75 miliardi per il 1986) si sono registrate, in particolare, sul capitolo 7546, concernente l'anticipazione di rate di contributo del credito navale alle imprese armatoriali ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 848 del 1984 e successive integrazioni.

(1) I provvedimenti sono stati adottati con decreti ministeriali rispettivamente in data 13 febbraio e 6 marzo 1987.

(2) I relativi impegni sono stati assunti sui capitoli 2554, 2556, 8022, 8023 e 8024.

Permane nella cantieristica una situazione di crisi, fortemente avvertita anche nell'ambito della Comunità economica europea, che nell'ultimo decennio ha visto diminuire il numero degli addetti da oltre 200.000 a 80.000 unità.

In sede comunitaria prevale l'orientamento verso una drastica riduzione dell'azione di sostegno degli Stati membri nei confronti dei cantieri navali, soprattutto se di piccole dimensioni. Per tale motivo la Commissione della CEE ha manifestato riserve e posto condizioni piuttosto restrittive all'applicazione della legge n. 111 del 1985, che ha prorogato fino al 31 dicembre 1986 gli aiuti all'industria navalmeccanica previsti dalle leggi n. 598 e n. 599 del 1982.

Il restringersi delle possibilità di sopravvivenza ai soli cantieri di grandi dimensioni si palesa sempre più come un fenomeno irreversibile, causato dalla crescente richiesta di naviglio tecnologicamente avanzato e dalla conseguente necessità di rapide e coraggiose ristrutturazioni, per conquistare gli esigui margini di competitività offerti dal mercato. Questo dato è confermato dal fatto che, per quanto concerne l'Italia, la sola Fincantieri è stata in grado di assorbire oltre il 90 per cento (circa di 400 miliardi) dei contributi concessi nel 1986 per costruzioni e trasformazioni di navi e i due terzi (14 miliardi) delle somme impegnate per contributi nella ristrutturazione degli impianti e per il miglioramento dell'organizzazione aziendale.

Nel comparto della pesca non si è registrato, da parte dell'amministrazione, quel rilancio di attività che l'approvazione sia pure tardiva del "piano nazionale della pesca" lasciava presagire. Risulta, infatti, che su uno stanziamento complessivo di 41,2 miliardi per contributi a fondo perduto, al 31 dicembre 1986 (cioè alla scadenza del piano triennale 1984-1986) sono stati assunti impegni per soli 13,4 miliardi, pari a poco più del 32,7 per cento dei fondi disponibili; inoltre, l'intera dotazione di competenza per il 1986, pari a 9,5 miliardi (capitolo 8560) al termine dell'esercizio risulta conservata tra i residui di stanziamento.

Va ricordato inoltre che, a termini dell'articolo 1 — secondo comma — della citata legge n. 41 del 1982, i piani triennali successivi al primo sono da predisporre "entro il penultimo semestre di ciascun triennio": per contro, l'esercizio si è concluso senza che siano state assunte le iniziative necessarie per l'adozione del 2° piano triennale 1987-1989.

Permangono notevoli incertezze e contraddizioni nella gestione del demanio marittimo, che, nella perdurante assenza del piano generale di difesa del mare e delle coste, continua a basarsi sulle vecchie norme del Codice della navigazione senza dare sufficiente risalto alle nuove linee di indirizzo, contenute nella legge n. 979 del 1982, verso un'utilizzazione più coerente e programmata delle fasce demaniali.

Non aggiungono certo chiarezza al quadro generale — già abbastanza confuso per la mancata attuazione dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 in materia di delega di competenze alle regioni — le iniziative assunte dall'amministrazione in materia di porti turistici, la più recente delle quali è l'acquisizione nel luglio del 1986 di uno studio per la predisposizione di un "piano dei porti turistici" nel Mezzogiorno e nelle isole, condotto dalla società "BONIFICA" del gruppo IRI.

1.2 Aspetti finanziari della gestione

Nel corso dell'esercizio, a fronte di uno stanziamento globale di competenza pari a 2.058,5 miliardi (+ 393,2 miliardi rispetto al 1985), sono stati assunti impegni per 1.990,1 miliardi, di cui 874,4 per la parte corrente (44 per cento del totale) e 1.115,7 per le spese in conto capitale (pari al 56 per cento).

Tra le spese d'investimento si segnala, in particolare, il cospicuo rifinanziamento delle provvidenze per il credito navale e per la cantieristica, di cui si è fatto cenno nelle considerazioni generali del presente capitolo: il totale dei trasferimenti della rubrica 2 (lavoro marittimo e portuale — naviglio) ammonta infatti a 927,7 miliardi pari all'83,1 per cento dell'intera spesa del titolo II.

Per contro, i trasferimenti nel settore della pesca (rubrica 6), hanno subito un decremento, passando da 75,7 miliardi nel 1985 a 59,5 miliardi nel 1986 (-21,5 per cento): in tale contesto la diminuzione più significativa ha interessato il capitolo 8559, poichè i contributi al Fondo centrale per il credito peschereccio sono passati da 49,5 miliardi nel 1985 a 25,1 miliardi nel 1986. Anche lo stanziamento del capitolo 8560

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-IES)				RESIDUI				
	MEZZI		DEFINITE		MEZZI		DEFINITE		IMPEGNI		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP-IES)		PAGAMENTI (COMP-IES)		AL 31 DICEMBRE		STAMZ AL 31 DIC.		
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %
1974	302	100	-	315	100	-	0	-	314	100	-	206	100	-	87	100	-	40	100	-	-
1977	439	146	45,3+	428	138	-	0	-	427	138	-	378	188	37,3+	122	142	162	2	4	64,3+	64,3+
1978	210	70	23,2-	224	71	-	0	-	223	71	-	200	76	46,3-	141	211	211	12	24	149,3+	149,3+
1979	329	109	108,2+	346	110	-	0	-	343	109	-	318	110	67,2+	109	287	287	18	21	113,3+	113,3+
1980	307	102	11,5+	417	133	-	443	139	418	132	21,1+	304	125	14,2+	208	310	26,4+	0	0	0	0
1981	425	141	15,3+	465	146	18,8+	425	132	462	144	6,7+	403	156	10,1+	229	348	6,3+	0	0	0	0
1982	547	181	20,3+	578	183	21,1+	529	162	568	180	21,2-	529	199	28,5-	125	188	10,8+	0	0	0	0
1983	604	200	20,3+	604	191	16,2+	612	193	600	190	14,6+	706	266	128,1+	104	244	31,4+	0	0	0	0
1984	608	202	20,3+	1.022	325	102,2+	943	293	1.020	325	101,8+	902	295	101,8+	244	344	46,1+	0	0	0	0
1985	646	215	21,3+	702	223	17,4-	763	242	714	227	20,2-	640	244	20,2-	297	433	17,5+	0	0	0	0
1986	682	226	22,3+	829	263	14,4+	846	269	874	278	12,4+	802	264	24,3+	471	703	94,4+	0	0	0	0

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1974	87	100	-	122	100	-	0	-	122	100	-	78	100	-	129	100	-	57	100	-	-
1977	104	120	10,8+	122	100	-	0	-	120	98	-	88	113	14,7+	176	136	139	84	105	21,1+	64,7+
1978	76	87	27,4-	132	109	-	0	-	132	109	-	78	100	14,4+	232	180	160	140	248	43,1+	68,1+
1979	141	163	67,3+	247	167	-	0	-	247	167	-	121	152	64,2+	205	277	277	244	428	74,7+	74,7+
1980	120	138	1,5-	224	145	-	147	160	219	165	11,7-	172	217	42,8+	205	288	288	189	283	3,3-	3,3-
1981	210	242	51,2+	213	161	4,3-	173	116	207	167	4,8-	158	172	20,7-	446	340	15,7+	159	203	26,7-	26,7-
1982	188	216	19,3+	678	421	107,2+	106	103	694	427	172,3+	271	264	135,8+	601	612	61,8+	244	263	60,3+	120,4+
1983	236	276	10,3+	1.102	603	64,4+	106	103	1.000	522	90,5+	571	567	62,5+	1.235	637	63,8+	246	263	62,8+	120,4+
1984	244	282	2,9+	407	308	30,3+	703	133	400	306	64,5+	378	478	77,2-	1.242	903	9,8+	246	263	62,8+	120,4+
1985	277	302	7,1-	603	720	48,2-	400	278	600	720	77,9+	706	604	60,8+	1.400	1147	10,2+	244	263	62,8+	120,4+
1986	1.007	1.207	30,2+	1.110	946	20,4+	1.447	600	1.110	946	18,4+	600	1111	24,3+	1.207	1.223	10,2+	619	1000	10,2+	10,2+

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE
ANNO BASE COMP. = 1974 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG.

destinato ai contributi a fondo perduto previsti dal piano nazionale della pesca marittima, è stato dimezzato, passando da 18,9 miliardi del 1985 a 9,5 miliardi per il 1986: tale somma, peraltro, risulta interamente conservata tra i residui.

Nel settore della difesa del mare (rubrica 4 — categoria XI), anche se i pagamenti complessivi — pari a 11,9 miliardi — hanno raggiunto solo il 12 per cento della corrispondente autorizzazione di cassa (101 miliardi), una cospicua attività contrattuale ha consentito di impegnare nel 1986 quasi il 90 per cento dei fondi disponibili, eliminando residui di stanziamento per oltre 60 miliardi.

La quota più rilevante delle spese di parte corrente, aumentate complessivamente rispetto al 1985 del 4,9 per cento, è costituita dalle sovvenzioni a favore delle società concessionarie delle linee di navigazione (P.I.N.) sul capitolo 3061: nel 1986, peraltro, l'ammontare di tali sovvenzioni è diminuito da 419,3 miliardi a 386,9 (-7,7 per cento rispetto al 1985).

La restante spesa corrente è stata assorbita per il 5,7 per cento da oneri di personale, ammontanti a 47,4 miliardi; per il 2,7 per cento dall'acquisto di beni e servizi (23,8 miliardi), con un aumento di 8,1 miliardi rispetto al 1985; da altri trasferimenti, che sono risultati pari a 262,5 miliardi di lire. Complessivamente i trasferimenti (categoria V) hanno raggiunto l'importo di 649,4 miliardi, corrispondente a circa i due terzi del totale del titolo I.

Nell'ambito di quest'ultimo comparto le poste più significative riguardano: i contributi straordinari al Fondo di gestione istituti contrattuali lavoratori portuali, ai sensi del decreto-legge n.103 del 1983 convertito nella legge 23 maggio 1983, n.230 e successive modificazioni, erogati nel 1986 per l'importo complessivo di 84,5 miliardi (capitoli 1614 e 1616); i contributi ordinari agli enti portuali di Trieste (4,6 miliardi), Napoli (4 miliardi), Savona (2 miliardi) e Venezia (6 miliardi); il contributo (1,2 miliardi) alle spese di funzionamento dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca.

Per quanto concerne i pagamenti sulla competenza, quelli per spese correnti (505,2 miliardi) hanno rappresentato il 57,8 per cento degli impegni, mentre quelli in conto capitale, ammontanti a 194 miliardi, sono scesi al 17,4 per cento, rispetto al 21 per cento del 1985.

Per il conto dei residui, i pagamenti di parte corrente hanno raggiunto l'importo di 177,3 miliardi, pari al 61,7 per cento dei residui esistenti all'inizio dell'anno, mentre quelli per spese d'investimento, ammontanti a 686,2 miliardi, hanno rappresentato il 46,4 per cento dei residui iniziali (1.480 miliardi).

In termini di cassa il totale dei pagamenti, pari a 1.562,8 miliardi (era di 1.257 miliardi nel 1985), ha raggiunto il 67,2 per cento dell'autorizzazione complessiva (2.325,9 miliardi): le erogazioni di parte corrente — miliardi 682,5 — hanno sfiorato l'80,7 per cento delle rispettive previsioni, mentre i pagamenti in conto capitale, pari a 880,3 miliardi, hanno toccato il 59,5 dell'assegnazione definitiva di cassa (1.480,1 miliardi).

Alla chiusura dell'esercizio l'ammontare dei residui passivi è risultato di 2.178 miliardi (di cui 1.290,8 miliardi di nuova formazione), con un aumento di 411,3 miliardi — pari al 23,3 per cento — rispetto all'importo dei residui esistenti all'inizio dell'anno (1.766,7 miliardi).

2. Gestioni fuori bilancio

Nell'ambito del ministero della marina mercantile operano sette gestioni fuori bilancio, in gran parte inerenti ad attività di competenza delle capitanerie di porto (3).

La gestione di gran lunga più importante è quella del Fondo centrale per il credito peschereccio, subentrato dal marzo 1982 al Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio, in forza dell'articolo 10 della legge 17 febbraio 1982, n. 41.

(3) Le gestioni cosiddette "minori", per la modesta entità dei movimenti finanziari che le caratterizzano, riguardano:

- depositi di terzi per spese di istruttoria delle concessioni sul demanio marittimo;
- depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti e opere portuali;
- depositi di terzi per spese relative ad inchieste sulle cause e responsabilità dei sinistri;
- depositi per controversie della gente di mare;
- ricavato dalla gestione di recuperi e vendita di oggetti ritrovati;
- ricavato dalla vendita di oggetti appartenenti a persone decedute o scomparse in mare.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In seguito all'entrata in vigore del "piano nazionale della pesca marittima e dell'acquacoltura", adottato con decreto ministeriale 14 agosto 1985, al Fondo centrale è stata assegnata nel triennio 1984-1986 la complessiva somma di 77,3 miliardi pari al 65,7 per cento dei fondi disponibili.

Poco meno della metà di tali risorse (38,2 miliardi) è stata destinata, ai sensi dell'articolo 2 — settimo comma — della ricordata legge n. 41 del 1982, ad iniziative promosse da cooperative di pescatori e loro consorzi, ferma restando la riserva del 60 per cento a favore degli interventi localizzati nel Mezzogiorno (articolo 10, settimo comma).

Con riferimento alla tipologia degli interventi, lo stanziamento di cui sopra è stato ripartito come segue:

	(miliardi di lire)
Costruzioni e acquisto di navi (articolo 11, n. 1)	25,0
Ammodernamento di navi (articolo 11, n. 3)	17,0
Acquacoltura (articolo 11, n. 4)	9,0
Impianti a terra (articolo 11, n.5)	9,0
Automezzi, spacci, magazzini, ecc. (articolo 11, nn. 6,7,8)	5,3
Credito di esercizio (articolo 11, n.9)	<u>12,0</u>
Totale	77,3

Se a tale importo si aggiungono i fondi assegnati in sede di applicazione dello "schema preliminare di piano", al 31 dicembre 1986 il totale delle risorse (interamente versate con imputazione al capitolo 8559) ammonta a 111,2 miliardi.

Circa l'utilizzazione di tali stanziamenti non si dispone di dati aggiornati, poichè sui rendiconti per il 1984 e il 1985 non si è ancora concluso il procedimento di controllo.

3. Organizzazione dei servizi e personale

Nell'assetto organizzativo del ministero permane la situazione di squilibrio — rilevata dalla Corte nel recente passato — tra i nuovi compiti operativi assegnati all'amministrazione e le strutture esistenti, che risultano tuttora inadeguate sia al centro che in periferia.

Nonostante il notevole lasso di tempo (quattro anni) trascorso dall'entrata in vigore della legge n. 979 del 1982 contenente disposizioni per la difesa del mare, non è stata ancora data piena attuazione alle norme di cui al titolo VI, relative al potenziamento dell'amministrazione centrale e periferica della marina mercantile.

In particolare, presso i compartimenti marittimi non risultano attivate, ai sensi dell'articolo 34 — terzo comma — della citata legge, le "sezioni tecniche" per lo svolgimento in sede locale dei compiti ispettivi e di intervento spettanti all'ispettorato centrale per la difesa del mare; nel corso dell'esercizio, peraltro, è giunta a conclusione la procedura concorsuale per l'assunzione degli ispettori da assegnare a tali uffici periferici.

Inoltre, non sono ancora operanti la rete di osservazione dell'ambiente marino e il sistema di sorveglianza sulle attività che si svolgono lungo le coste, da realizzarsi (a termini dell'articolo 3 della legge) in collegamento con i "centri operativi" compartimentali. Per accelerare la piena attivazione di questi ultimi, l'amministrazione con decreto del 27 novembre 1986 ha rettificato le "aree di giurisdizione" individuate in precedenza ed ha autorizzato l'organizzazione di "sottocentri" minori presso i compartimenti di Ancona, Roma, Porto Torres e Porto Empedocle, funzionalmente dipendenti dai centri operativi di Ravenna, Napoli, Cagliari e Catania. È stata altresì prevista la creazione di basi logistiche e centri di addestramento presso i compartimenti di Ancona, Roma-Fiumicino, Castellamare di Stabia, La Spezia e Taranto.

Notevoli risorse sono state destinate nel 1986 all'acquisto di beni strumentali (automezzi, natanti, aeromobili, ecc.), che tuttavia appaiono ancora privi di uno specifico quadro di riferimento a causa della mancata adozione del piano di difesa del mare di cui all'articolo 1 della legge n. 979 più volte citata.

Le carenze e i ritardi che continuano a verificarsi nell'attività di reclutamento del personale lasciano l'amministrazione tuttora priva delle risorse umane e delle professionalità necessarie a gestire compiutamente i nuovi e più ampi mezzi a disposizione: è fondato il timore che possano riprodursi situazioni analoghe a quella, segnalata dalla Corte lo scorso anno (4), dei battelli disinfquinanti acquistati e rimasti inutilizzati per mancanza di equipaggi.

Il consistente incremento di organico (circa 600 unità) previsto dall'articolo 34 della legge n. 979 del 1982, che avrebbe dovuto completarsi entro quattro anni, allo scadere di tale periodo risulta appena avviato, a causa della mancata definizione dei profili professionali e dei programmi di esame per le nuove qualifiche tecniche. Ciò ha comportato, tra l'altro, l'impossibilità di utilizzare — a termini dell'ultimo comma del citato articolo 34 — il personale degli enti pubblici disciolti, eventualmente disponibile, in possesso di adeguate competenze professionali per la parziale copertura dei nuovi posti.

La obiettiva gravità di tale situazione è stata solo in parte temperata dall'assunzione di circa 350 unità ai sensi della legge n. 285 del 1977, in quanto si tratta di personale di IV e V livello, mentre le maggiori carenze di organico si riscontrano ai livelli più elevati, sia per i ruoli tecnici che per quelli amministrativi (5).

Per quanto concerne le capitanerie di porto, va segnalato che nel 1986 le competenze di tali uffici periferici (6) sono state ulteriormente ampliate per effetto della legge n. 349 del 1986, la quale ha previsto (articolo 8, ultimo comma) che il ministro dell'ambiente, previa intesa con il ministro della marina mercantile, si avvale anche delle capitanerie di porto per la vigilanza, la prevenzione e la repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente.

Un dato positivo è costituito dal finanziamento del programma quadriennale di potenziamento delle infrastrutture logistiche e operative delle capitanerie di porto, che era stato approvato con decreto interministeriale 15 giugno 1985: la legge finanziaria per il 1986 ha, infatti, autorizzato all'articolo 13, decimo comma, la complessiva spesa di 95 miliardi per il periodo 1986-1989, di cui 20 miliardi per l'anno 1986. Tuttavia, al termine dell'esercizio quest'ultima somma risulta interamente conservata tra i residui di stanziamento (capitolo 7581).

L'amministrazione, a termini dell'articolo 36 — secondo comma — della legge n. 979 del 1982 più volte citata, ha affidato in concessione alle società "BONIFICA" e "ITALPOSTE" del gruppo IRI la progettazione e l'esecuzione delle opere incluse nel programma, il quale prevede complessivamente la costruzione di circa 8.500 vani convenzionali nelle oltre 350 sedi periferiche della marina mercantile. Peraltro, sui decreti approvativi delle relative convenzioni è tuttora in corso l'attività istruttoria di controllo.

La realizzazione di tale programma costruttivo — per il quale, tuttavia, in fase di avvio è già emersa l'inadeguatezza dei fondi rispetto alle reali esigenze — potrebbe consentire, tra l'altro, di dotare di locali idonei gran parte delle delegazioni di spiaggia che attualmente utilizzano sedi inadeguate oppure ne sono totalmente sprovviste: sono più di 70 — secondo notizie fornite dall'amministrazione — le delegazioni

(4) Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1985. — Cap. XVII, pag. 452.

(5) Le cause di siffatto stato di cose — ad avviso dell'amministrazione — sono da ricercare nella complessità delle procedure concorsuali, nella difficoltà di reperimento dei membri aggiunti delle commissioni giudicatrici, nel numero assai elevato dei partecipanti ai singoli concorsi (che comporta, tra l'altro, notevoli problemi per la scelta di sedi idonee allo svolgimento delle prove) ed infine nell'inadeguatezza strutturale degli uffici competenti a gestire procedure di particolare rilievo, sia per numero che per entità.

(6) Le capitanerie di porto svolgono le funzioni amministrative attinenti alla navigazione e al traffico marittimo e le connesse attività tecniche e di polizia, compresi i soccorsi in mare. Ad esse spetta il comando dei porti e la direzione dei servizi delle circoscrizioni territoriali della marina mercantile.

chiuse di fatto per mancanza di locali, mentre altre 29 sono inattive per carenza di personale; delle restanti 155, 80 sono rette da sottufficiali "nocchieri di porto", 26 da sottufficiali della Guardia di finanza, 8 da dipendenti civili della marina mercantile e 41 da personale civile estraneo all'amministrazione, nominato ai sensi del regio decreto 25 novembre 1937, n. 2360.

Per quanto attiene al fondamentale problema dei mezzi nautici, va segnalato che la dotazione attuale è di 212 imbarcazioni (erano 197 nel 1985), ancora lontana dalla consistenza minima (320 unità) ritenuta necessaria dal programma settennale di potenziamento approvato nel 1985 (7).

Allo scopo di programmare in modo più omogeneo e razionale le spese per la manutenzione ed esercizio dei mezzi nautici — riducendo al minimo il rischio della loro indisponibilità per avarie, piuttosto frequente nel recente passato —, l'amministrazione ha ritenuto di sopprimere per l'esercizio finanziario 1987 i capitoli 2546 e 3531, concernenti rispettivamente i mezzi dis inquinanti e quelli adibiti alla vigilanza della pesca: i relativi stanziamenti e le somme disponibili in conto residui sono confluiti nel capitolo 2067 (rubrica 3 — capitanerie di porto), la cui dotazione ammonta per il 1987 ad oltre 4 miliardi di lire.

4. Attività istituzionale

4.1 Credito navale

Nel 1986 — come già nell'esercizio precedente — il comparto del credito navale è stato caratterizzato dall'applicazione della legge n. 848 del 1984 e successive modificazioni e integrazioni.

L'emanazione delle norme di attuazione del titolo I — disposta dal ministro della marina mercantile, di concerto con il ministro del tesoro, con decreto del 12 febbraio 1985 — ha consentito il rapido avvio delle procedure per l'erogazione anticipata delle ultime quattro rate di contributo alle imprese che effettuavano, entro il 31 dicembre 1985, investimenti ai sensi delle leggi n. 1 del 1962 e n. 361 del 1982.

Sicché al 31 dicembre 1986 si è potuto conseguire il positivo risultato della quasi totale utilizzazione dei fondi stanziati (125 miliardi per il 1984, 200 per il 1985 e 75 per il 1986), per l'importo complessivo di 400 miliardi.

Sotto altro profilo, la possibilità di optare per le provvidenze di cui alla legge n. 361 del 1982 — concessa dall'articolo 16 della citata legge n. 848 alle imprese armatoriali che avessero chiesto i contributi di cui alla precedente legge n. 234 del 1978 — ha avuto come conseguenza la progressiva rarefazione degli interventi ai sensi di quest'ultima legge: da 41 provvedimenti (per 53,6 miliardi) nel 1984 si è scesi a 6 decreti (per 3,8 miliardi) nel 1985, per giungere ad un solo decreto di concessione nel 1986, concernente un contributo di 679 milioni. Un forte calo si è registrato anche nella concessione dei contributi ai sensi dell'articolo 6 della stessa legge n. 234 del 1978, il quale consente un nuovo finanziamento nell'ipotesi che il costo finale dei lavori superi del 10 per cento quello inizialmente previsto: nell'ultimo triennio si è passati, infatti, da 18,6 miliardi nel 1984, a 2,6 nel 1985, per giungere a 1,4 miliardi nel 1986.

Le circostanze testè ricordate, unitamente alle modifiche e semplificazioni introdotte dal titolo II della legge n. 848 del 1984 più volte citata, hanno contribuito a mantenere ad un livello elevato gli interventi ai sensi della legge n. 361 del 1982, consistenti nella concessione di contributi in capitale, erogati in rate semestrali per un periodo massimo di dodici anni, per la costruzione, trasformazione e grande riparazione di navi mercantili.

Pur essendo diminuito il numero dei provvedimenti (85 decreti, rispetto ai 106 del 1985), le somme complessivamente impegnate nel 1986, pari a 1.188,5 miliardi, sono state leggermente superiori all'importo dell'esercizio precedente (1.158,5 miliardi).

(7) Nell'ambito di tale programma risultano realizzati ed entrati in servizio nel 1986 n. 12 natanti, mentre sono in costruzione due imbarcazioni "ogni tempo" da 18 metri.

Nell'allegata tabella CN-1 sono indicati, distintamente per leggi di intervento e per beneficiari, i contributi concessi nel 1986 nell'ambito del credito navale.

Nell'anno sono anche intervenuti dodici decreti di accertamento definitivo, che hanno comportato ulteriori sovvenzioni per 19,3 miliardi, concesse ai sensi dell'articolo 3 della stessa legge n. 361 del 1982.

4.2 Cantieristica

Nel settore della cantieristica permane il grave stato di crisi dovuto essenzialmente a fattori di carattere internazionale, quali la massiccia concorrenza dell'industria navalmeccanica dell'estremo oriente (Giappone, Taiwan, Corea del sud), la consistente contrazione del commercio marittimo mondiale, la conseguente sovracapacità delle flotte.

In particolare, la situazione di eccedenza dell'offerta di stiva rispetto alla domanda di trasporto via mare comprime il livello dei noli a livelli non remunerativi per gran parte delle società di armamento occidentali, costrette a loro volta a ridurre gli investimenti ed a limitare le commesse per i cantieri navali.

Si tratta di un fenomeno con rilevanti implicazioni di ordine sociale ed economico, che ha assunto dimensioni preoccupanti non solo in Italia ma anche negli altri paesi della Comunità economica europea.

Da recenti stime in ambito comunitario è emerso che nel periodo 1975-1985 il numero degli addetti del settore è diminuito del 61 per cento, passando da oltre 200.000 unità a poco più di 80.000, mentre nel nostro Paese è passato da 25.000 a 11.700 unità con un decremento del 53 per cento.

Nel 1984 — anno in cui, come è noto, la situazione di crisi si è ulteriormente acuita, interessando marginalmente anche i paesi tradizionalmente più forti — la CEE ha deciso di prorogare fino alla fine del 1986 le Direttive sugli aiuti alla cantieristica, mentre in Italia veniva approvato dal CIPI un piano per favorire, nel triennio 1984-1986, il processo di razionalizzazione dell'industria navalmeccanica nel quadro del rilancio della politica marittima nazionale.

Seguendo le linee programmatiche di tale piano, la legge n.111 del 22 marzo 1985 ha prorogato fino al 31 dicembre 1986 il regime di aiuti alla cantieristica e all'industria armatoriale previsto dalle leggi n. 598 e n. 599 del 14 agosto 1982, aggiornando e modificando le relative disposizioni allo scopo di garantire ai cantieri una dimensione minima vitale di capacità produttiva.

Peraltro, la Commissione della CEE ha manifestato numerose riserve nei confronti delle misure di sostegno previste dalla legge n. 111 (8), ponendo una serie di condizioni: è stato richiesto un piano di ristrutturazione globale del settore e l'invio, con cadenza semestrale, di un rapporto sugli interventi concretamente realizzati; sono stati abbassati i volumi annui di produzione per i cantieri di medie e piccole dimensioni, prevedendo una riduzione graduale da 80.000 tonnellate di stazza lorda compensata nel 1984, a 70.000 nel 1985 ed a 60.000 nel 1986.

Sono stati, invece, accettati senza riserve i contributi per nuovi investimenti nelle misure del 30 per cento per i grandi cantieri e del 20 per cento per i piccoli e medi, poiché si è potuto verificare che tali aiuti — conformemente all'articolo 3 della "V Direttiva" — non determinano un incremento della capacità di costruzione e di riparazione dei cantieri navali.

Dal canto suo la Corte, nella relazione dello scorso anno (9), aveva già espresso qualche riserva sulla effettiva selettività degli interventi di sostegno disciplinati dalla citata legge n. 111 del 1985, soprattutto con riferimento alla soppressione (disposta dall'articolo 5, ultimo comma) delle norme delle leggi n. 598 e n. 599 del 1982, che richiedevano alle imprese beneficiarie dei contributi la presentazione annuale dei bilanci certificati da società di revisione.

(8) È stato respinto in sede comunitaria il decreto applicativo dell'art. 10 della legge, il quale prevede la concessione di un contributo annuo del 12,50 per cento sugli immobilizzi in materiali lavorati e prodotti finiti, connessi all'attività di costruzione e riparazione di navi da parte dei soli cantieri maggiori.

(9) Vedi relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1985 — Cap. XVII, pag. 443.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA CN - 1

CREDITO NAVALE

Impresa di armamento	L. 234/1978			L. 361/1982		
	N.	Contributo concesso	Finanziamento concesso	N.	Contributo concesso	Prezzo contrattuale
Allilauro S.p.A. Napoli	1	679	1.000	—	—	—
Antonini costruzioni	—	—	—	1	1.633	2.127
Armam. Enos S.p.A.	—	—	—	1	121	450
Armamen. Navi Appoggio S.r.l.	—	—	—	1	322.368	419.750
Asaro s.n.c.	—	—	—	1	1.987	2.587
Ausonia Crociere S.p.A.	—	—	—	1	6.128	7.980
Cant. Nav. Pesaro	—	—	—	1	8.699	11.327
Carbocoke S.p.A.	—	—	—	2	355	1.050
Caremar S.p.A.	—	—	—	1	5.431	7.072
Ciam-Anapo S.p.A.	—	—	—	1	3.214	4.186
Comp. Sarda Nav. S.r.l.	—	—	—	2	1.016	1.590
Costa Crociere S.p.A.	—	—	—	1	15.368	20.000
Fincosit S.p.A.	—	—	—	1	1.192	1.552
Finnavi S.r.l.	—	—	—	1	22.786	29.670
Grandi Traghetti S.p.A.	—	—	—	1	60.499	78.775
Marnavi S.r.l.	—	—	—	1	691	900
Impr. Lav. Mar. Boscolo	—	—	—	1	538	700
Lauro Achille	—	—	—	1	2.419	3.150
Lav. Mar. Dragaggi Boscolo	—	—	—	1	1.589	2.070
Lloyd Triestino S.p.A.	—	—	—	3	2.862	4.283
Lorion Comp. Nav.	—	—	—	1	13.186	17.169
Mantelli S.p.A.	—	—	—	1	636	828
Mar. Emiliana Nav.	—	—	—	1	21.197	27.600
Mar Fluviale Nav.	—	—	—	1	5.016	7.600
Messina Ignazio S.p.A.	—	—	—	4	9.944	13.605
Micoperi S.p.A.	—	—	—	1	36.318	48.070
Nav. Mortomari S.p.A.	—	—	—	1	2.918	3.800
Nav. Navicelli S.r.l.	—	—	—	1	10.156	13.225
Offshore Adriatica S.r.l.	—	—	—	1	145	190
Patalano Armatore	—	—	—	1	691	900
Rimorch. Napoletani	—	—	—	3	3.204	4.370
Rimorch. Riuniti S.p.A.	—	—	—	7	16.471	21.444
Rossetti S.r.l.	—	—	—	1	2.208	2.875
Saipem S.p.A.	—	—	—	2	158.520	207.250
Sarda Bunkers S.p.A.	—	—	—	1	2.254	3.325
Sar GE.NA.VI. S.r.l.	—	—	—	2	625	815
SERAN S.p.A.	—	—	—	1	6.200	7.020
S.E.R.S. S.p.A.	—	—	—	1	3.841	5.002
SIBA S.p.A.	—	—	—	1	1.651	2.150
Sicilaud Leasing S.p.A.	—	—	—	1	1.122	1.700
Sicula Oceanica S.p.A.	—	—	—	2	115.526	162.150
Sidermar S.p.A.	—	—	—	5	107.823	164.190
Siremar S.p.A.	—	—	—	1	17	20
SNAM S.p.A.	—	—	—	2	53.427	61.600
Soc. Cucco S.n.c.	—	—	—	1	6.182	8.050
Soc. Eserc. Cantieri S.p.A.	—	—	—	2	14.130	17.350
Soc. Nav. Alba S.n.c.	—	—	—	1	611	795
Soc. Pacific Fruit Italy	—	—	—	2	23.806	31.000
Soc. Rimorch. Salvataggi S.p.A.	—	—	—	1	3.002	3.910
SOCCMAR	—	—	—	1	99	130
Tourist Ferry Boat S.p.A.	—	—	—	1	1.075	1.400
TARROS S.p.A.	—	—	—	3	4.224	4.500
Tecno Diving Service S.r.l.	—	—	—	1	839	1.092
Tito Neri Rimorchiatori	—	—	—	2	2.236	2.915
Toremar S.p.A.	—	—	—	1	5.432	7.072
Yacht Ship Italy	—	—	—	3	94.560	123.165
Totale	1	679	1.000	85	1.186.422	1.597.496

N.B. - Gli importi sono in milioni.

La mancata certificazione dei bilanci, infatti, non appariva in sintonia con l'esigenza — pur dichiarata — di pervenire, attraverso scelte contributive rigorose ed economicamente affidabili, alla razionalizzazione effettiva del settore.

La perplessità della Corte trovavano conferma, sotto altro profilo, in alcuni provvedimenti con i quali l'amministrazione aveva autorizzato a favore di curatori fallimentari la liquidazione di contributi, relativi ad iniziative realizzate da imprese cantieristiche anteriormente al fallimento, pur in assenza di qualunque documentazione di bilancio.

Al riguardo la sezione del controllo — con deliberazione n.1734 del 5 marzo del 1987 (10) — ha precisato che l'intera normazione in tema di aiuti alla costruzione navale è essenzialmente mirata al risanamento del settore navalmeccanico, sicchè le relative risorse devono essere utilizzate in funzione dei risultati economici delle aziende e avendo di mira l'equilibrio gestionale delle imprese.

In tale prospettiva, il bilancio annuale che a norma di legge le imprese medesime sono tenute a presentare si configura non solo come strumento di esposizione dei risultati contabili, ma altresì come parametro di valutazione della situazione economica dell'impresa e delle future sue potenzialità, al fine di garantire la proficuità del trasferimento di risorse da parte dello Stato.

Nel caso di specie, per contro, la situazione di squilibrio economico della ditta, sfociata nella dichiarazione di fallimento, fa venir meno l'interesse pubblico all'intervento contributivo, essendo divenuto impossibile il conseguimento della finalità specifica (rilancio produttivo) prevista dalla legge.

Sotto il profilo finanziario va ricordato che la legge 12 giugno del 1985 n. 295 ha autorizzato, in aggiunta agli stanziamenti ordinari delle leggi di settore, la complessiva spesa di 1.275 miliardi (nel periodo 1985-1988), di cui 905 miliardi per interventi a favore dell'industria delle costruzioni navali e 370 destinati alla società di armamento.

Nell'unita tabella CANT-1 sono riportati i dati relativi alle somme impegnate nel 1986 per contributi inerenti alla costruzione e trasformazione di navi (legge n. 599 del 1982); come si può notare, gli interventi di gran lunga più rilevanti sono quelli concernenti la Fincantieri S.p.A., che assorbe da sola oltre il 90 per cento (circa 400 miliardi) del totale, pari a 435,7 miliardi.

Analogamente la predetta società è destinataria dei due terzi (14 miliardi) della somma complessivamente impegnata, ai sensi dell'articolo 16 della citata legge n. 599 del 1982, per contributi nella ristrutturazione degli impianti e nel miglioramento dell'organizzazione, che nel 1986 ammonta a 19,8 miliardi. Dimezzati rispetto al 1985 risultano i contributi ex articolo 12 della stessa legge, concessi per far fronte all'aumento dei costi di produzione: i provvedimenti emessi nel 1986 sono dieci per un importo di 30,4 miliardi, a fronte di 61,7 miliardi impegnati nell'esercizio precedente per venti interventi.

È invece quasi raddoppiato nel 1986 — passando da 26,3 miliardi del 1985 a 51,5 miliardi — l'importo complessivo dei contributi concessi per lavori di riparazione navale ai sensi della legge n. 598 del 1982.

Infine, per quanto concerne le provvidenze per lo sviluppo della ricerca applicata nel settore della costruzione e propulsione navale, previste dalla legge 1° aprile 1985 n. 122 e rfinanziate dalla citata legge n. 295 del 1985 (articolo 1, quarto comma), va sottolineato che a favore del "Centro per gli studi di tecnica navale"-CE.TE.NA. di Genova sono stati erogati, sul capitolo 7547, 17,5 miliardi, pari al 50 per cento dello stanziamento di competenza per il 1986 (35 miliardi), e 10,5 miliardi in conto residui per la realizzazione del programma di ricerche approvato dal CIPI con deliberazione del 19 dicembre 1985.

(10) Con tale pronuncia la Corte ha ricusato il visto e la conseguente registrazione al decreto ministeriale n. 2479 del 25 novembre 1985, riguardante la liquidazione di un contributo di 15,2 milioni al curatore fallimentare della S.p.A. "Cantieri Navali Santa Maria" di La Spezia, per lavori di demolizione di una nave ai sensi dell'art. 6 della legge n. 598 del 1982.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA CANT-1

COSTRUZIONI E TRASFORMAZIONI DI NAVI

CANTIERE	Legge 111/85		Legge 599/82	
	N.	Contributo	N.	Contributo
<i>Cantieri maggiori</i>				
Nuovi cantieri Apuania	3	24.325.000.000	—	—
Fincantieri S.p.A.	26	375.042.900.000	—	—
Totale	29	399.367.900.000	—	—
<i>Cantieri medi</i>				
Bacini Carenaggio	1	579.000.000	—	—
Benetti S.p.A.	1	9.294.000.000	—	—
Campanella Cantieri Nav. S.r.l.	1	193.500.000	—	—
Soc. Eserc. Cantieri S.p.A.	1	1.800.000.000	3	1.652.000.000
I.N.M.A.	3	1.627.500.000	—	—
T. Mariotti S.P.A.	3	10.033.500.000	—	—
Cant. Nav. Mario Morini S.p.A.	2	870.000.000	—	—
Coop. Metallurgica Tommasi	2	1.132.500.000	—	—
Rodriguez Cant. Nav. S.p.A.	1	—	2	2.029.500.000
F.W. Roswal	1	172.500.000	—	—
Cant. Nav. Visentini.	1	2.325.000.000	—	—
Totale	16	28.027.500.000	5	3.681.500.000
<i>Cantieri minori</i>				
C.L.E.M.N.A. S.r.l.	1	67.100.000	—	—
Cant. Nav. di Pesaro	2	732.088.291	—	—
Cant. Nav. Ferrari S.p.A.	3	3.230.150.000	—	—
Ferronavale S.r.l.	1	400.400.000	—	—
Metalcost S.p.A.	1	79.200.000	—	—
Navalimpianti S.P.A.	2	70.335.628	—	—
Off. Mecc. San Giorgio del Porto	—	—	1	131.750.000
Totale	10	4.579.273.919	1	131.750.000

4.3 Navigazione sovvenzionata

La Corte — sia in sede di referto al Parlamento, sia nell'esercizio del controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria — ha ripetutamente espresso riserve e critiche sul regime delle sovvenzioni pubbliche alle società di navigazione di prevalente interesse nazionale (P.I.N.) del gruppo FINMARE, evidenziando la manifesta inidoneità del sistema delle convenzioni annuali previste dalla legge 20 dicembre del 1974, n.684 a disciplinare in modo tempestivo e soddisfacente i rapporti finanziari tra amministrazione statale e società di navigazione, nell'ottica del risanamento gestionale di queste ultime.

In particolare, nella relazione per l'esercizio 1984 è stato esaminato in dettaglio lo stato di attuazione della predetta legge nell'arco di un decennio (1975-1984), rilevando come la mancata stipulazione della gran parte delle convenzioni previste per l'esercizio dei vari servizi di trasporto avesse sostanzialmente snaturato nel tempo il meccanismo degli "acconti di sovvenzione" (pari al 90 per cento del totale), corrisposti senza la contestuale verifica del perseguimento del riequilibrio gestionale delle singole società.

La soluzione legislativa — indicata dalla Corte come l'unica via percorribile per uscire da una situazione di incertezza abnorme e gravida di conseguenze per l'Erario — è intervenuta alla fine del 1986, con la pubblicazione della legge 5 dicembre 1986, n.856 contenente norme per la ristrutturazione della flotta pubblica (Gruppo Finmare) e interventi per l'armamento privato.

Tale provvedimento prevede, tra l'altro (articolo 14), che nell'arco di un biennio i rapporti economico-patrimoniali tra lo Stato e le società di navigazione P.I.N., derivanti dall'applicazione della ripetuta legge n. 684 del 1974 e della legge n.169 del 1975, siano definiti "assumendo gli importi iscritti quali crediti verso lo Stato sui bilanci delle società dell'anno 1984".

La regolazione definitiva sarà formalizzata con decreto del ministro della marina mercantile, di concerto con i ministri del tesoro e delle partecipazioni statali, sulla base delle determinazioni di una commissione interministeriale che procede "con la metodologia a campione all'accertamento della pertinenza dei dati di bilancio con la contabilità relativa ai servizi marittimi interessati".

In attesa delle conclusioni della predetta commissione, l'amministrazione ha già provveduto — come già ricordato nelle considerazioni generali del presente capitolo — a corrispondere alle società acconti entro il limite del 70 per cento dei crediti residui, iscritti nei bilanci sociali per il 1984: l'importo complessivo, erogato sul capitolo 3061, è stato di circa 203 miliardi.

Inoltre, poichè a norma dell'articolo 11, quinto comma, della legge il nuovo regime delle "sovvenzioni di equilibrio" regolerà la gestione dei servizi a decorrere dal 1° gennaio 1988, per l'esercizio 1986 sono stati corrisposti in base alla precedente legislazione acconti che — al netto dei recuperi delle somme versate in eccedenza nel 1985 — hanno raggiunto l'importo di 312,2 miliardi.

L'innovazione più significativa, nel comparto dei collegamenti marittimi con le isole maggiori e minori, è costituita dal fatto che le convenzioni (di cui alle leggi n.684 del 1974 e n.169 del 1975) vengono stipulate una sola volta con ciascuna società: esse si limitano ad indicare le linee da servire, la frequenza di ciascun collegamento, i tipi di nave da adibire alle singole linee e la sovvenzione di equilibrio, rappresentata dalla differenza tra i proventi del traffico e il costo del servizio, da individuarsi "con riferimento a parametri medi obiettivi, ivi compresa un'adeguata remunerazione del capitale investito". La sovvenzione è determinata annualmente con decreto interministeriale (marina mercantile, partecipazioni statali e tesoro) con riferimento alle risultanze gestionali dell'esercizio precedente, previo parere di un'apposita commissione composta da rappresentanti dei tre dicasteri interessati.

Degno di nota è l'articolo 11, quarto comma — ultima parte, della legge n.856 del 1986, il quale sopprime definitivamente il tanto discusso meccanismo degli acconti di sovvenzione, stabilendo che, in mancanza della convenzione, la sovvenzione annua è determinata in base ai parametri di cui al primo comma dello stesso articolo 11, "individuati con criteri di comune esperienza"; tale sovvenzione ha carattere di definitività e non può dar luogo a conguaglio.

Per il riassetto dei servizi la stessa legge (articolo 13) dispone anche, con decorrenza 1° gennaio 1987, il trasferimento dalla società "Lloyd Triestino" alla società "Adriatica" dei collegamenti tra Trieste e gli altri scali della regione Friuli-Venezia Giulia con la costa istriana; inoltre, l'esercizio delle linee marittime di collegamento tra la Sardegna e la Corsica e le isole minori sarde — attualmente gestite dalla società "Tirrenia" — viene affidato (articolo 15) ad una società di navigazione a carattere regionale, con sede in Cagliari, il cui capitale sarà sottoscritto per almeno il 51 per cento dalla stessa "Tirrenia" e per la quota restante dalla Finmare.

I servizi di trasporto merci di linea, per i quali "è riconosciuta l'impossibilità di conseguire l'equilibrio economico della gestione e la loro indispensabilità per l'economia nazionale", formano oggetto di un programma di ristrutturazione e di sostegno finanziario da parte dello Stato, nell'ambito del quale è consentita l'intercambiabilità dei mezzi nautici e delle linee di navigazione tra le società del gruppo Finmare, "al fine di conseguire la maggiore possibile economicità della gestione" (articolo 1 della legge).

Tale programma — che prevede un impegno finanziario dello Stato pari a 1.000 miliardi in dieci anni — è stato già approvato nell'aprile del 1987 con decreto del ministro della marina mercantile di concerto con i ministri del tesoro, del bilancio, del lavoro e delle partecipazioni statali. Esso comprende: interventi per il miglioramento dell'attività commerciale; l'acquisizione di naviglio di concezione avanzata (per complessive 15 unità); la realizzazione di "economie di scala" mediante la gestione unificata e competitiva, da parte delle società "Italia", "Lloyd Triestino" e "Adriatica", di un servizio di trasporto intermodale per i containers; un piano articolato di ridimensionamento degli organici e di prepensionamento del personale esuberante (circa 1.000 unità nel periodo 1987-1991).

4.4 Porti

Lo stato di crisi del sistema portuale — la cui efficienza è fortemente condizionata dall'inadeguatezza degli impianti, dalla mancanza di idonei collegamenti con l'entroterra e soprattutto da gravi carenze nella organizzazione del lavoro — si è ulteriormente aggravato nel corso del 1986 ed ha indotto il Governo ad adottare misure urgenti per il risanamento delle gestioni dei porti e l'avvio della riforma dei relativi ordinamenti.

Tali misure — che, per la mancata conversione del decreto legge 3 ottobre 1986 n. 619, sono state riproposte con il decreto-legge n. 873 del 1986 convertito nella legge 13 febbraio 1987 n.26 — sono volte a realizzare l'integrazione dei porti con le altre modalità di trasporto, nell'ambito delle indicazioni formulate dal "Piano generale dei trasporti".

In particolare, il ministro della marina mercantile formula le proposte per la definizione degli ambiti circoscrizionali dei vari "sistemi portuali" da parte del comitato dei ministri di cui all'articolo 34, terzo comma, della legge n.41 del 1986 e istituisce con proprio decreto, per ciascun sistema portuale, un comitato con il compito di individuare le linee programmatiche per l'organizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture.

Viene inoltre prorogato al 31 dicembre del 1987 il termine per la conclusione dei lavori della commissione (di cui all'articolo 4 del decreto legge n.859 del 1984, convertito nella legge 17 febbraio 1985, n.20) incaricata di redigere un progetto di riforma degli ordinamenti degli enti e delle aziende portuali e di riassetto delle rispettive gestioni; per tale finalità è stata autorizzata per l'anno 1986 la spesa di 645 miliardi (articolo 1, settimo comma).

In materia deve ricordarsi che la Corte — con determinazione n. 1883 della sezione controllo enti in data 22 luglio 1986 (11) — ha sostenuto, tra l'altro, la necessità "di un piano globale di riforma dell'intero settore portuale, la cui precaria situazione economico-finanziaria, in parte dovuta anche alla mancata adozione di linee di riordinamento degli enti portuali, grava in misura oltremodo rilevante sulla finanza pubblica".

Quest'ultima notazione trova conferma nei disavanzi di amministrazione degli enti portuali al 31 dicembre 1985, di cui il citato decreto legge (articolo 2) dispone il ripianamento a carico dello Stato: Genova 124,6 miliardi, Venezia 29,9 miliardi, Trieste 29,3 miliardi e Savona 4,5 miliardi. A titolo di concorso nelle spese di gestione dell'esercizio 1986 è prevista altresì, da parte del ministero della marina mercantile, l'erogazione di contributi straordinari nella misura, rispettivamente, di 13 miliardi al Consorzio del porto di Genova, 6,5 miliardi al Provveditorato al porto di Venezia, 3,5 miliardi all'Ente porto di Trieste e 1 miliardo all'Ente porto di Savona (capitolo 2579).

Per quanto riguarda il fondamentale problema dell'adeguamento della consistenza del personale alle effettive necessità dei traffici, deve segnalarsi che — in attuazione dell'articolo 7, primo comma, del ricordato decreto legge n.873 del 1986 — il ministro della marina mercantile, di concerto con i ministri del tesoro e del lavoro, ha provveduto con decreto 13 febbraio 1987 (12) a rideterminare la dotazione organica degli enti portuali testè ricordati, nonché delle aziende dei mezzi meccanici dei porti di Ancona, Cagliari, La Spezia e Livorno; contestualmente è stato anche indicato il numero dei lavoratori degli enti e delle aziende predetti "da collocare fuori produzione con decorrenza 1° marzo 1987".

Con successivo decreto in data 6 marzo 1987 (13) il ministro della marina mercantile, al fine di assicurare al sistema portuale una maggiore produttività mediante il contenimento dei costi e la mobilità temporanea dei lavoratori, ha disposto (ai sensi dell'articolo 7, quinto comma, del decreto-legge n.873 più volte citato) la fusione di compagnie portuali con compagnie viciniori nei porti di Genova, Barletta, Trapani, Gela, Catania e S.Antioco; ha fissato, inoltre, in quattro anni il termine entro il quale il consorzio autonomo del porto di Napoli realizzerà la fusione delle compagnie portuali di Napoli, Baia, Pozzuoli, Torre Annunziata e Castellammare di Stabia.

Va comunque considerato che, a partire dal 1983, per effetto di leggi successive (da ultimo la legge n.20 del 1985) i lavoratori delle compagnie e gruppi portuali esodati hanno raggiunto le 4.600 unità: considerando anche le vacanze naturali, le dimissioni o cancellazioni dai registri professionali, dai quasi 21.000 addetti presenti al 31 dicembre 1982 — secondo notizie fornite dall'amministrazione — si è giunti alla fine del 1986 ad una forza di lavoro di poco superiore alle 15.000 unità.

Deve infine ricordarsi in questa sede che la legge 24 dicembre 1986, n.938 ha sottratto al provveditorato al porto di Venezia la gestione dell'aeroporto di Venezia-Tessera, a suo tempo affidata all'ente portuale dal regio decreto legislativo n. 503 del 1929, modificato dalla legge n. 797 del 1957.

Il provvedimento normativo — che si colloca nel vasto quadro delle iniziative intraprese a vari livelli per la razionalizzazione ed il risanamento gestionale degli enti portuali — dispone che l'esercizio dell'aeroporto di cui sopra è affidato in concessione trentennale ad una società per azioni, con partecipazione paritetica e complessivamente maggioritaria della regione Veneto, della provincia e del comune di Venezia.

La stessa società è incaricata della realizzazione, in regime di concessione, delle opere di ammodernamento e completamento dell'aeroporto e della relativa aerostazione.

I criteri e le modalità per il passaggio alla società concessionaria dei beni e del personale dell'ente portuale, necessari per il perseguimento delle predette finalità, saranno stabiliti dal ministro dei trasporti, di concerto con i ministri della marina mercantile e del tesoro.

(11) La determinazione concerne il piano di riorganizzazione e di sviluppo del porto di Genova, predisposto dal Consorzio autonomo del porto.

(12) Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 78 del 3 aprile 1987.

(13) Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.94 del 23 aprile 1987.

4.5 Pesca

Nel settore della pesca il ministero della marina mercantile svolge essenzialmente un'attività di finanziamento e di sostegno a favore dei soggetti (imprese, associazioni di produttori, enti di ricerca, strutture creditizie, ecc.) che a vario titolo sono interessati allo sfruttamento delle risorse biologiche del mare, alla commercializzazione e trasformazione dei prodotti ittici, all'acquacoltura.

Nell'ultimo quadriennio tale attività è stata potenziata e ricondotta in un contesto più organico e coerente per effetto della legge n.41 del 1982, riguardante il piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima, che si propone come obiettivi essenziali: la regolazione dello sforzo di pesca, per armonizzare le esigenze di tutela e conservazione delle specie marine con quelle economiche delle imprese di pesca, l'ammodernamento delle strutture a terra e della rete di distribuzione dei prodotti ittici; il miglioramento della bilancia commerciale del settore.

Peraltro — come la Corte ha avuto modo di osservare nelle relazioni concernenti gli esercizi finanziari 1984 e 1985 — nella fase di avvio degli interventi disciplinati dalla predetta legge si sono accumulati ritardi notevoli, che hanno fatto slittare i tempi previsti per la predisposizione degli strumenti programmatici: sicchè il primo "piano nazionale della pesca", riferito al triennio 1984-1986, è stato adottato nell'agosto del 1985 ed il relativo decreto è stato pubblicato solo nel febbraio del 1986.

Si è così verificato che la legge 14 febbraio 1985, n. 31 ha disposto il rifinanziamento del piano ancora prima che lo stesso fosse approvato.

Le risorse disponibili per l'attuazione del piano sono state incrementate nel 1986 con l'ulteriore somma di 21,5 miliardi, prelevata dal conto corrente istituito dalla legge n. 863 del 1977 per l'esecuzione dei regolamenti e delle direttive comunitarie. Il prelievo — e il successivo versamento sul capitolo 8556 dello stato di previsione della spesa del ministero della marina mercantile — è stato disposto con decreto del Presidente della Repubblica 25 febbraio 1986 (14) per consentire la realizzazione di progetti d'investimento in campagne sperimentali e per la costituzione di società miste nel settore della pesca, ammessi a beneficiare dei contributi dalla "sezione orientamento" del FEOGA, in base al regolamento CEE n.2909 del 1983. Le erogazioni disposte nel 1986 sul predetto capitolo ammontano complessivamente a 2,6 miliardi.

L'attività dell'amministrazione — come si è già accennato nelle considerazioni generali del presente capitolo — non sembra abbia tratto nuovo impulso dall'entrata in vigore dello strumento programmatico definitivo, sicchè i risultati conseguiti al 31 dicembre 1986 (che coincide con la scadenza del piano triennale) appaiono deludenti: infatti per le iniziative promozionali, a fronte di uno stanziamento di 2 miliardi, risultano erogazioni per soli 600 milioni (sul capitolo 8561), mentre sono stati concessi contributi a fondo perduto per un importo di 13,4 miliardi pari a meno di un terzo dello stanziamento complessivo (41,2 miliardi sul capitolo 8560); alla chiusura dell'esercizio su tale capitolo sono stati accertati residui per 27,8 miliardi, di cui 16,7 sono residui di stanziamento.

Più incoraggiante è la situazione nel comparto dei contributi alla ricerca scientifica applicata alla pesca: le somme impegnate — che peraltro si riferiscono al finanziamento dei progetti presentati nell'ambito dello "schema preliminare di piano" — ammontano a 10,8 miliardi, pari al 77,7 per cento del totale (17,3 miliardi sul capitolo 8558), mentre i pagamenti (5,6 miliardi) corrispondono a circa il 33 per cento delle disponibilità.

Da notare che nel decorso esercizio non sono stati assunti nuovi impegni (l'intera dotazione di competenza — miliardi 3,3 — è stata conservata come residuo di stanziamento), in quanto il decreto ministeriale di approvazione delle tematiche di ricerca e delle relative previsioni di spesa — che di seguito si riportano — è stato pubblicato solo in data 3 dicembre 1986.

(14) Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 27 giugno 1986.

Tematiche di studio e ricerca	Spesa prevista (in milioni)
A. Risorse biologiche	6.500
B. Tecnologia	600
C. Maricoltura e gestione della fascia costiera	600
D. Acquacoltura nelle acque marine e salmastre	700
E. Igiene e valore nutrizionale dei prodotti della pesca	500
F. Economia della pesca	500
G. Campagne sperimentali	500
H. Diritto della pesca	<u>100</u>
Totale	10.000

Va infine segnalato che con decreto ministeriale 10 ottobre 1986 (15) sono state stabilite le nuove norme di organizzazione dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca, in sostituzione di quelle precedentemente fissate nell'agosto del 1982.

4.6 Difesa del mare

Tenuto conto del notevole lasso di tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge 31 dicembre 1982 n. 979, contenente disposizioni per la difesa del mare, si può tentare, nei limiti dei dati finora disponibili, una prima verifica dei risultati conseguiti.

Dando per note — in quanto la Corte ha già avuto modo di illustrarle nelle relazioni dell'ultimo biennio — le caratteristiche generali della legge ed il suo carattere profondamente innovativo rispetto ai tradizionali compiti del ministero della marina mercantile (attività di trasferimento di risorse in favore di società di navigazione, enti portuali, cantieri navali, imprese armatoriali e di pesca), sembra utile ricordare di seguito le sue principali finalità:

- formazione, d'intesa con le regioni, dal piano generale difesa del mare e delle coste dall'inquinamento (titolo I);
- vigilanza in mare e pronto intervento per la protezione dell'ambiente marino (titoli II e III);
- riserve marine (titolo V);
- adeguamento delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione (titolo VI).

Per i vari settori d'intervento la legge reca autorizzazioni di spesa per il triennio 1982-1985, da iscrivere in bilancio — per gli esercizi successivi al 1982 — secondo quote annuali determinate dalla legge finanziaria di cui all'articolo 11 della legge n. 468 del 1978.

Allo stanziamento complessivo originario, pari a 248 miliardi, l'articolo 14, sesto comma, della legge 28 febbraio 1986 n. 41 (legge finanziaria del 1986) ha aggiunto 75 miliardi nel triennio 1986-1988, di cui 20 per l'esercizio 1986, specificamente destinati alla costruzione, all'acquisto o al noleggio di unità navali, di aeromobili, nonché di mezzi di trasporto per gli interventi di prevenzione e controllo degli inquinamenti di cui all'articolo 2, lettera a) della legge n.979 del 1982 (16).

(15) Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 259 del 7 novembre 1986.

(16) Per le finalità della stessa legge l'art. 7 — dodicesimo comma — della legge finanziaria per il 1987 (legge 22 dicembre 1986, n. 910) ha autorizzato per il triennio 1987-1989 l'ulteriore spesa di 133 miliardi.

Il totale dei fondi stanziati è pari a 323 miliardi, così suddivisi:

Spese correnti

– 25 miliardi per l'organizzazione e il funzionamento di un servizio di protezione dell'ambiente marino, nonché di vigilanza costiera e di intervento per la prevenzione degli inquinamenti del mare (articolo 3-capitolo 2554);

– 3 miliardi per la istituzione, vigilanza e gestione delle riserve marine (articolo 32-capitolo 2556);

Spese in conto capitale

– 115 miliardi per la costruzione, l'acquisto o il noleggio di unità navali, aeromobili e altri speciali mezzi di trasporto, attrezzati per interventi di prevenzione e per il prelievo e la neutralizzazione delle sostanze inquinanti (articolo 4-capitolo 8022);

– 60 miliardi per la costruzione o l'acquisto di unità navali da iscrivere nei quadri del naviglio militare, aliscafi e aeromobili, destinati al potenziamento del servizio di vigilanza e soccorso in mare da parte delle Capitanerie di porto (articolo 5-capitolo 8023);

– 120 miliardi destinati alla costruzione o all'acquisto di mezzi navali e aerei, da iscrivere rispettivamente nei quadri del naviglio e nel registro degli aeromobili militari, per l'istituzione — d'intesa con il ministero della difesa — di un servizio di vigilanza, affidato alla marina militare, sulle attività marittime ed economiche nelle aree situate al di là del limite esterno delle acque territoriali (articolo 6-capitolo 8024).

Va tuttavia precisato che il riparto annuale dello stanziamento originario di 248 miliardi è stato modificato dalla legge finanziaria per il 1985, che ha disposto lo "slittamento" al 1987 di una quota di 52,5 miliardi relativa all'esercizio 1985. Pertanto, detraendo quest'ultimo importo e aggiungendo la quota di 20 miliardi recata dalla legge finanziaria 1986, le risorse effettivamente disponibili a tutto il 31 dicembre 1986 ammontano a 215,5 miliardi.

Per quanto concerne la formazione del piano generale di difesa del mare, è noto che nel 1985 il ministero ha affidato ad un "pool" di imprese a partecipazione statale (Snamprogetti, Enidata, Italmobiliare, Termomeccanica, Italeco) capeggiate dall'ENEA un'indagine conoscitiva preliminare sulla situazione delle coste, articolata in due lotti, che comprende anche una ricerca sulla situazione ambientale delle Cinque Terre, del Golfo di Orosei e del comprensorio isola di Tavolara-Punta Coda Cavallo, finalizzata all'istituzione di riserve marine (17).

La prima fase dell'indagine — secondo notizie fornite dal ministro al Presidente della Corte in una nota di chiarimenti concernente la relazione dello scorso anno — si è conclusa nel luglio del 1986 (con un ritardo di 5 mesi sul tempo previsto), mentre le ricerche del secondo lotto sono tuttora in corso e dovrebbero concludersi entro la fine del 1987.

Deve sottolinearsi, peraltro, che sui provvedimenti approvativi delle due convenzioni — stipulate, rispettivamente, in data 20 marzo e 30 dicembre 1985 — sono stati formulati rilievi nella fase istruttoria del controllo, ai quali l'amministrazione non ha ancora risposto. Per tale motivo nessuna erogazione ha potuto finora essere disposta sulle somme impegnate, per 4,3 miliardi sul capitolo 2554 e per 898 milioni sul capitolo 2556.

Ad oltre quattro anni dall'entrata in vigore della legge, — come già accennato nelle considerazioni generali del presente capitolo — occorre constatare che la strada seguita dall'amministrazione non ha condotto al raggiungimento dell'obiettivo primario, rappresentato dall'accelerazione dei tempi per la formazione del piano.

Va comunque segnalato che nel dicembre del 1986 è stata stipulata una convenzione con la società ENIDATA per uno studio finalizzato alla formulazione di piani-campione per la difesa del mare e delle coste della Sicilia e della Sardegna (con una spesa di 1,9 miliardi sul capitolo 2554). In ordine a tale convenzione sono stati chiesti chiarimenti nella fase istruttoria del controllo, con riferimento alla possibilità di interferenze ed eventuali duplicazioni rispetto all'indagine generale condotta dall'ENEA.

(17) Come già riferito nel paragrafo relativo alle considerazioni generali, la legge 8 luglio 1986 n. 349 istitutiva del ministero dell'ambiente ha trasferito (art. 8, nono comma) a tale dicastero le competenze per l'istituzione e regolamentazione delle riserve marine.

Con un'altra convenzione la società "Mediterranean Survey & Service-MSS" è stata incaricata di effettuare una ricerca operativa — alla quale partecipa finanziariamente anche la Comunità economica europea — sul degrado ambientale e i fenomeni erosivi in atto nella zona litoranea del Poetto in provincia di Cagliari (importo 582 milioni).

Con riferimento alle strutture dell'amministrazione direttamente interessate a questo delicato settore, va ribadito quanto già evidenziato nel paragrafo 3, relativo all'organizzazione dei servizi, circa la mancata attivazione della rete di osservazione dell'ambiente marino e del sistema di sorveglianza sulle attività che si svolgono lungo le coste; parimenti non risultano ancora costituite presso i compartimenti marittimi le "sezioni tecniche", incaricate di espletare in sede periferica i compiti propri dell'ispettorato centrale per la difesa del mare.

I sei centri operativi periferici e il centro nazionale di coordinamento funzionante presso il ministero dovrebbero giovare entro breve tempo del sistema integrato di telecomunicazioni e del sistema meccanizzato per la gestione dei dati (derivanti dalle attività operative e di controllo) in corso di realizzazione da parte della SIP, in base al contratto stipulato nel maggio del 1985 per una spesa complessiva di 2,5 miliardi (sul capitolo 2554).

Secondo notizie fornite dall'amministrazione, sono state stipulate apposite convenzioni con le regioni Marche e Veneto e sono stati avviati contatti con altre regioni per la realizzazione di una "rete di monitoraggio" per la raccolta di dati relativi alla qualità delle acque marine, mediante l'utilizzazione di istituti scientifici che in parte già collaborano all'indagine condotta dall'ENEA. Nel quadro di tali iniziative, particolare importanza viene attribuita alla realizzazione del "Centro pilota per la difesa del mare" di Fiumicino-Fiumara Grande, il cui progetto è stato recentemente predisposto con l'impiego di tecnologie elettroniche particolarmente avanzate dal C.N.R. e dall'università "La Sapienza" di Roma. Peraltro, i provvedimenti approvativi delle predette convenzioni non risultano ancora preventi alla Corte.

Altri interventi di rilievo ai fini della prevenzione degli inquinamenti sono quelli concernenti la regolamentazione del traffico marittimo nelle zone a più alto rischio e la realizzazione di un sistema di guida radar da terra denominato "Vessel Traffic Services" (VTS).

Nel decorso esercizio — con due distinte convenzioni stipulate rispettivamente il 6 marzo e il 31 dicembre 1986, per l'importo complessivo di 3,4 miliardi — è stato affidato alla "DITEL S.p.A." uno studio per la localizzazione delle zone costiere idonee all'installazione del sistema VTS su tutto il territorio nazionale.

Mettendo a frutto l'esperienza del grave incidente verificatosi nello stretto di Messina nel marzo 1985 (collisione tra due petroliere, con pericolo imminente di un disastro ecologico), il ministero della marina mercantile ha altresì stipulato una convenzione con la società "Stretto di Messina S.p.A." per lo studio e la progettazione di massima del predetto sistema VTS per l'assistenza alla navigazione nello stretto (somma impegnata: 500 milioni sul capitolo 2554).

Mediante due convenzioni del gennaio e del dicembre 1986, con un impegno finanziario complessivo di 3 miliardi, è stata formalizzata altresì la partecipazione italiana ai programmi sperimentali della Comunità economica europea, denominati "progetto COST. 301", per realizzare tale sistema di assistenza alla navigazione in tutte le aree ad alto rischio del Mediterraneo.

Per l'espletamento dei servizi antinquinamento, di cui all'articolo 4 della legge, l'amministrazione — dopo aver constatato l'impossibilità di utilizzare in tempi brevi i 20 battelli disinquinanti a suo tempo acquistati, sia per la necessità di sottoporli a lavori di revisione e ammodernamento, sia per la limitata disponibilità di equipaggi — ha ritenuto di avvalersi della facoltà prevista dal terzo comma della predetta norma, provvedendo al noleggio delle unità occorrenti.

È stata quindi stipulata nel luglio del 1985 una convenzione triennale con la società "Ecolmare" di Piano di Sorrento (18) — per una spesa annua di 8,2 miliardi a carico del capitolo 8022 — che prevede

(18) Per il decreto di approvazione di tale convenzione è tuttora in corso la fase istruttoria del controllo, in quanto sono stati chiesti chiarimenti in ordine all'adozione della trattativa privata e alle modalità di accertamento dell'idoneità tecnica dei mezzi noleggiati.

l'utilizzazione di 30 battelli "Pelikan" per la prevenzione degli inquinamenti entro il limite delle sei miglia dalla costa e il prelievo di sostanze inquinanti (idrocarburi, rifiuti solidi, ecc.) in prossimità dei litorali. I natanti, che sono equipaggiati con personale specializzato e assistiti da strutture a terra, sono stati dislocati in 30 porti compresi nella giurisdizione di tre (Napoli, Cagliari e Ravenna) dei sei centri operativi periferici per la difesa del mare.

Si tratta, quindi di un intervento solo parziale che lascia scoperte le zone di mare di pertinenza degli altri centri operativi (Genova, Catania e Bari), con evidenti rischi di inquinamento connessi alla forte tensione abitativa delle zone costiere ed ai cospicui insediamenti industriali ivi esistenti.

Al fine di attivare il controllo aereo degli inquinamenti, l'amministrazione nel giugno 1986 ha stipulato un contratto con la società "Piaggio" per la fornitura di quattro aeromobili "P 166-DL 3" ad ala fissa per una spesa complessiva di oltre 32 miliardi a carico del capitolo 8022.

Inoltre, per il potenziamento del servizio di vigilanza e di soccorso in mare svolto dalle capitanerie di porto (articolo 5 della legge), nel dicembre del 1986 sono stati stipulati i contratti per la fornitura di otto motovedette d'altura, quattro delle quali aggiudicate alla società "Costruzioni e riparazioni navali-CRN" di Ancona e quattro alla società "Bacino di carenaggio" di Trapani, per una spesa complessiva di circa 31,5 miliardi sul capitolo 8023.

Dopo aver determinato, d'intesa con il ministero della difesa, le caratteristiche tecnico-operative delle unità navali, l'amministrazione ha infine affidato alla società "Fincantieri" di Genova la fornitura di quattro "pattugliatori" d'alto mare, per svolgere — a norma degli articoli 2, lettera c) e 6 della legge — il servizio di vigilanza sulle attività marittime ed economiche, compresa la pesca, sottoposte alla giurisdizione nazionale oltre il limite delle acque territoriali (cosiddette "zone economiche esclusive"). Sul capitolo 8024 sono stati impegnati nel 1986 per l'acquisto delle prime tre unità, 106 miliardi, rinviando al 1987 la fornitura della quarta: spesa complessiva prevista circa 140 miliardi.

Riassumendo in termini finanziari l'attività svolta dal ministero in attuazione della legge sulla difesa del mare (riportata in dettaglio nella unita tabella), si osserva che proprio nel decorso esercizio, attraverso una intensa attività contrattuale, sono stati assunti impegni di spesa di particolare rilevanza che hanno repentinamente innalzato la percentuale di utilizzazione delle risorse dal 15,5 per cento del 1985 all'87,8 per cento del 1986. In particolare, è stato il comparto delle spese in conto capitale a far registrare l'incremento più cospicuo, che ha comportato l'eliminazione di quasi 60 miliardi di residui di stanziamento.

Sotto il profilo operativo, tuttavia, l'acquisizione di mezzi aerei e navali di avanzata tecnologia pone una serie di interrogativi concernenti soprattutto l'equipaggiamento, la gestione e la manutenzione delle predette unità: pur considerando che l'effettiva consegna sarà scaglionata nei prossimi tre anni e pur prevedendo nella prima fase d'impiego dei mezzi la necessaria collaborazione dell'aeronautica e della marina militare, resta il dubbio — fondato sulle negative esperienze di questi ultimi anni — che l'amministrazione non sia in grado di apprestare le strutture tecniche e logistiche e, soprattutto, di reclutare e formare con la necessaria tempestività il personale tecnico per garantire un'autonoma e proficua utilizzazione dei mezzi stessi.

Appare quindi indispensabile, da un lato, dare sollecita e piena attuazione al piano quadriennale di potenziamento delle strutture logistiche e operative delle capitanerie di porto (per il quale la legge finanziaria 1986 ha stanziato 95 miliardi nel periodo 1986-1989) e, dall'altro, compiere ogni sforzo possibile per pervenire in tempi brevi alla completa realizzazione del potenziamento degli organici dell'amministrazione, previsto dal titolo VI della legge sulla difesa del mare.

Resta prioritaria, in ogni caso, l'esigenza che al più presto si giunga all'adozione del piano generale di difesa del mare, che — a termini dell'articolo 1, terzo comma, della legge n. 979 — "indirizza, promuove e coordina gli interventi e le attività in materia di difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti e di tutela dell'ambiente marino, secondo criteri di programmazione".

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Legge n. 979 del 1982

UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE NEL QUADRIENNIO 1983-1986

Capitolo	DENOMINAZIONE	Autorizzazioni di spesa		Impegni	%	Pagamenti	%	Economie
		importo complessivo	A tutto il 31-12-1986					
2554	Spese per il servizio di protezione dell'ambiente marino, nonché di vigilanza costiera per la prevenzione degli inquinamenti.	25	19	16,8	88,5	1,5	8	2
2556	Spese per l'istituzione, la vigilanza e la gestione delle riserve marine.	3	2,5	1,8	72	—	—	0,6
8022	Spese per la costruzione, l'acquisto o il noleggio di mezzi nautici, aeromobili ... per la prevenzione e il controllo degli inquinamenti.	115 (a)	57 (b)	49,3	86,5	7,4	13	—
8023	Spese per la costruzione e l'acquisto di unità navali e aeromobili ... per il potenziamento del servizio di vigilanza e soccorso in mare.	60	47	31,4	66,9	—	—	—
8024	Spese per la costruzione o l'acquisto di unità navali ed aeromobili ... per il servizio di vigilanza sulle attività marittime al di là del limite del mare territoriale.	120	90	90	100	—	—	—
	Totale . . .	323,0	215,5 (c)	189,3	87,8	8,9	4,1	2,6

Note

- a) L'originario stanziamento di 40 miliardi, previsto dall'art. 4 della legge n. 979 del 1982, è stato incrementato di 75 miliardi per il biennio 1986-1988 dall'art. 14, sesto comma, della legge n. 41 del 1986 (legge finanziaria 1986).
- b) Lo stanziamento comprende la quota di 20 miliardi per il 1986 dell'autorizzazione di spesa di cui al punto a).
- c) Il totale delle somme disponibili al 31 dicembre 1986 non corrisponde alle relative autorizzazioni di spesa, poiché la legge 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria 1985) ha fatto «siltare» al 1987 una quota di 52,5 miliardi relativa all'esercizio 1985.

È evidente, infatti, che ulteriori ritardi lascerebbero l'attività dell'amministrazione (e di tutti gli altri soggetti, a vario titolo interessati all'attuazione della legge) priva di un organico quadro di riferimento, che indichi obiettivi e priorità, modalità e tempi dell'azione amministrativa ai diversi livelli, dando conto delle scelte che si compiono mediante la predeterminazione di parametri oggettivi per il migliore conseguimento dei risultati.

4.7 Demanio

A completamento delle considerazioni espresse nel paragrafo precedente in ordine al piano generale di difesa del mare e delle coste dall'inquinamento, deve evidenziarsi la stretta connessione esistente tra la legge n. 979 del 1982 e la gestione del demanio marittimo.

Ed invero, l'azione di tutela dell'ambiente marino trova nella gestione della fascia costiera demaniale un momento di rilevanza cruciale, in quanto essa rappresenta il punto di saldatura del territorio con il mare.

Di tale impostazione si rinviene conferma nell'originaria formulazione del disegno di legge sulla difesa del mare — che comprendeva tra le finalità del piano anche la divisione del demanio marittimo in zone, secondo la loro destinazione d'uso e i modi di utilizzazione del mare — e nella stessa relazione del gennaio 1985 della Consulta del mare, la quale esplicitamente afferma che il piano deve non solo indirizzare le azioni idonee al recupero della qualità delle acque marine e dell'equilibrio dei territori costieri, ma anche "orientare in senso ecologico le nuove scelte insediative e gli usi del mare, del demanio marittimo e delle aree adiacenti".

Questo fondamentale strumento programmatico, una volta adottato, dovrebbe quindi modificare il modello tradizionale di amministrazione disciplinato dal codice della navigazione e basato sull'istituto della concessione: l'utilizzazione organica e funzionale dei beni demaniali evidentemente non ammette una gestione frammentaria e occasionale, ed esige che l'atto concessorio non resti più fine a se stesso, ma si ponga come atto finale di un processo di pianificazione degli usi del demanio marittimo.

In realtà — come risulta da una specifica indagine svolta dalla Corte nell'ambito della relazione dello scorso anno (19) — l'amministrazione finora non ha dato alcun risalto, nella gestione del demanio marittimo, alla nuova impostazione delineata dalla legge n. 979 del 1982 per la salvaguardia degli equilibri ecologici e per la protezione dell'ambiente marino dagli inquinamenti.

Nel corso del 1986, in particolare, il contrasto insorto tra il ministero della marina mercantile e la regione Lazio in ordine al provvedimento concessivo per l'insediamento di un porto turistico nei pressi di Civitavecchia ha richiamato l'attenzione su tale delicata tematica.

È così emerso che, mentre permangono difficoltà e ritardi per la formazione del piano generale di difesa del mare, l'amministrazione di propria iniziativa ha conferito ad una società a partecipazione pubblica l'incarico di predisporre un piano dei porti turistici nel Mezzogiorno e nelle isole.

Tale scelta desta forti perplessità, non solo per gli evidenti aspetti conflittuali con le competenze regionali (e con gli strumenti programmatici già adottati in numero considerevole in tale ambito), ma anche per le implicazioni e i condizionamenti che ne scaturiscono nei riguardi del generale assetto delle coste, che nel piano di difesa del mare dovrebbe trovare la sua naturale e primaria disciplina.

Il problema è reso ancora più complesso dall'ambiguità della nozione di "porto turistico", che nel nostro ordinamento non risulta espressamente definita e quindi si presta a molteplici e talvolta contrastanti interpretazioni.

Posto che con tale espressione si indicano tanto le opere portuali in senso stretto, destinate al naviglio da diporto (cioè ai natanti che visitano le coste di una certa zona di mare e si soffermano negli scali via via incontrati), quanto le opere riservate esclusivamente ad imbarcazioni che hanno presso di esse stabile ormeggio, deve preliminarmente individuarsi l'interesse pubblico prevalente nella realizzazione di tali strutture e conseguentemente identificarsi la normativa applicabile e l'autorità competente a provvedere.

(19) Vedi Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1985 — Appendice al capitolo XVII, pagg. 459 e seguenti.

In proposito va detto che la Presidenza del Consiglio dei ministri — con parere n. 66500 del 2 febbraio 1980 — ha escluso per i porti turistici l'applicabilità dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 che, com'è noto, determina la competenza delle regioni a statuto ordinario in materia di demanio turistico: con ciò implicitamente riconoscendo che essi rientrano nel più vasto contesto dei porti, ai quali sono applicabili le norme del testo unico 2 aprile 1885, n. 3095 e del relativo regolamento (regio decreto 26 settembre 1904, n.313).

Di segno opposto è l'orientamento del ministero della marina mercantile — emergente dalle circolari n.121 del 1970 e n.154 del 1974 —, secondo il quale in materia di approdi turistici sono applicabili le normali disposizioni che regolano la concessione di aree del demanio marittimo (titolo II del codice della navigazione).

Tale impostazione sembra peraltro contraddetta dalla stessa amministrazione marittima che, sotto il profilo urbanistico, non ritiene necessaria l'acquisizione della concessione edilizia comunale per la realizzazione delle opere portuali a fini turistici, in quanto — presumibilmente — le ritiene opere di immediata proprietà dello Stato (come tutte le opere portuali in senso stretto).

È appena il caso di aggiungere che, ove si applicassero alla concessione di costruzione ed esercizio di porti turistici le norme del testo unico del 1885, il procedimento risulterebbe alquanto diverso, poiché l'istanza del privato andrebbe indirizzata al ministero dei lavori pubblici (anziché al ministero della marina mercantile) e dovrebbe essere corredata dal progetto delle opere e da una relazione che ne indichi il costo presunto ed i mezzi finanziari per farvi fronte; la concessione, inoltre, dovrebbe essere assentita con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dell'amministrazione marittima di concerto con quella dei lavori pubblici.

Altro aspetto rilevante è quello della corretta individuazione dell'"oggetto" delle concessioni per la costruzione di porti turistici: la crescente tendenza dell'amministrazione ad estendere la concessione anche ad ampie zone del mare territoriale (articolo 36 del codice della navigazione) si presta, infatti, — attraverso l'esecuzione di opere cosiddette "di imbonimento" — all'interrimento e colmamento di interi specchi d'acqua con permanente alterazione della funzione naturale del bene (mare).

Ciò è tanto più preoccupante, in quanto le porzioni di mare territoriale assentite in concessione sono sottratte — in quanto tali — alle vigenti norme sull'assetto del territorio, come ad esempio i piani regolatori comunali (20).

Anche sotto quest'ultimo profilo diventa fondamentale la scelta della normativa concretamente applicabile ai porti turistici: infatti, se questi ultimi vengono considerati come porti in senso stretto (in tal caso appartenenti a quelli della seconda categoria-IV classe, di competenza regionale), va applicato l'articolo 10, secondo comma, della legge n. 765 del 1967 che non prevede l'obbligo della licenza edilizia; se, invece, gli approdi turistici vengono valutati come opere che, costruite da privati, sono destinate a rimanere in proprietà degli stessi per la durata del rapporto concessorio, andrebbe applicato il terzo comma della norma citata, secondo il quale è sempre richiesta la licenza edilizia.

In assenza di una specifica disciplina legislativa dei porti turistici, è auspicabile che la complessa problematica sin qui esposta trovi soluzione in sede di applicazione dell'articolo 1, sesto comma — ultima parte, dal decreto-legge n.873 del 1986 convertito nella legge 13 febbraio 1987, n. 26: tale disposizione prevede, infatti, che la speciale commissione, incaricata di predisporre il progetto di riforma degli ordinamenti degli enti portuali, formuli proposte per la determinazione di nuovi criteri di classificazione dei porti, in sostituzione di quelli contenuti nel regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095.

(20) Nel 1986 si è presentato il caso di una concessione in sanatoria (tuttora in corso di esame nella sede istruttoria del controllo), in ordine alla quale la Sovrintendenza ai beni ambientali della Liguria — dopo aver rilevato l'esecuzione di notevoli opere che hanno alterato l'ambiente naturale originario — ha osservato che l'area interessata è stata ricavata mediante interrimento di zone di mare previa formazione di scogliere artificiali; zone sulle quali non potevano essere posti vincoli o prevista una disciplina urbanistica.

Per il momento restano le perplessità della disapplicazione di quest'ultima normativa nei confronti dei porti turistici, disposta con semplici circolari dall'amministrazione marittima. Nè sembra rispondere alle esigenze della navigazione ed alle necessità primarie dell'approdo e del ricovero del naviglio da diporto la modifica introdotta dalla citata circolare n. 154 del 1977, che riduce la riserva di libero attracco da un terzo a un decimo dei posti-barca complessivamente disponibili.

Infine, va segnalato il notevole divario esistente tra le quotazioni sensibilmente elevate degli approdi, rispetto all'esiguità dei canoni erariali pagati dai concessionari (generalmente attestati sul livello minimo di lire 400 per metro quadrato), che è sintomo della tendenza a favorire l'uso privato e spesso esclusivo di porzioni crescenti delle nostre coste, non conferente con le esigenze del movimento turistico e della navigazione di piccolo cabotaggio.