

Capitolo XV

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

Sommario: – 1. *Considerazioni generali*; 1.1 *L'evoluzione dell'ultimo triennio*; 1.2 *Le infrastrutture viarie per «Italia '90» (1.2.1 I fondi stanziati; 1.2.2 Le risorse utilizzate)*; 1.3 *Le «Celebrazioni Colombiane» del 1992*; 1.4 *La ripresa del piano decennale*; 1.5 *Il problema delle tariffe autostradali*; 1.6 *Le ordinanze della Protezione civile*.
2. *Aspetti finanziari della gestione*; 2.1 *I dati di consuntivo*; 2.2 *Gestioni fuori bilancio*; 2.2.1 *Le contabilità speciali dei Compartimenti*; 2.2.2 *La gestione della ex «S.A.R.A.»*; 2.2.3 *Il pagamento dei debiti delle Società concessionarie*.
3. *Profili di attività istituzionale*; 3.1 *La viabilità di grande comunicazione*; 3.2 *Il 3° stralcio attuativo 1991-93*; 3.2.1 *L'articolazione dei finanziamenti*; 3.2.2 *I problemi della manutenzione*; 3.2.3 *Il potenziamento delle strade statali*; 3.2.4 *Le autostrade in concessione*; 3.3 *Stato di attuazione dei programmi pluriennali*; 3.3.1 *Il piano triennale 1979-81*; 3.3.2 *Il programma stralcio 1982-87*; 3.3.3 *Il programma straordinario 1985-87*; 3.3.4 *Il 1° stralcio annuale del piano decennale*; 3.4 *Gli interventi nel settore autostradale*.
4. *Organizzazione dei servizi e personale*: 4.1 *Sfasature applicative della legge n. 86 del 1986*; 4.2 *La definizione dei profili professionali*.

1. *Considerazioni generali*

1.1 *L'evoluzione dell'ultimo triennio*.

Com'è noto la vicenda gestionale dell'ANAS nel triennio 1987-89 è stata caratterizzata da una serie di profili negativi, puntualmente rilevati dalla Corte, incentrati su una programmazione eccessiva nelle scadenze temporali e nei contenuti, sulla sovrabbondanza delle risorse finanziarie disponibili rispetto alle effettive capacità di spesa, sulle ricorrenti difficoltà applicative della legislazione in materia di opere pubbliche, specie con riferimento alle direttive comunitarie.

Sul versante delle spese d'investimento l'Azienda, pur incrementando costantemente i pagamenti in cifra assoluta (1.948,2 miliardi nel 1987, 2.484,9 nel 1988, 2.666,2 miliardi nel 1989) ha visto diminuire di anno in anno il rapporto percentuale con la massa spendibile, con conseguente accumulo di residui passivi di notevole entità.

Nell'arco di tre anni, dal 1986 al 1988, l'ammontare di questi ultimi è più che raddoppiato, passando da 5.278 a 10.916 miliardi di cui quasi il 60% - pari a 6.433 miliardi - erano residui di stanziamento.

Questo evidente ingorgo gestionale ha portato alla traumatica interruzione del piano decennale della grande viabilità, poichè il « 2° stralcio attuativo 1988-1990 » di tale strumento programmatico - che prevedeva ulteriori finanziamenti per 18.000 miliardi - non ha ottenuto il prescritto parere delle Commissioni parlamentari competenti e quindi non ha potuto essere attuato.

Le disposizioni urgenti per il contenimento della spesa pubblica, emanate con il D.L. n. 65 del 1989 convertito dalla legge 26 marzo 1989 n. 155, hanno poi ridotto considerevolmente gli stanziamenti di competenza dell'Azienda, che sono stati quindi convogliati dal D.L. n. 121 del 1989, convertito con modificazioni dalla legge n. 205 del 29 maggio 1989, verso la realizzazione delle infrastrutture viarie nelle aree interessate dai Campionati mondiali di calcio del 1990.

In particolare, quest'ultima normativa ha espressamente previsto lo storno di circa 1.700 miliardi di residui di stanziamento, iscritti nei capitoli del programma triennale di cui alla legge n. 526 del 1985 (cap. 729, miliardi 1.450) e del 1° stralcio attuativo del piano decennale (cap. 751, miliardi 240).

Il modesto apporto di nuove risorse (697 miliardi, in totale) e la possibilità, normativamente riconosciuta, di utilizzare procedure abbreviate di affidamento delle opere hanno prodotto un sensibile smaltimento dei residui di stanziamento, che al 31.12.1989 risultavano quasi dimezzati (3.370,4 miliardi, al netto dei resti di nuova formazione).

Tale andamento - come si dirà in dettaglio nel successivo paragrafo 2 - risulta confermato al termine dell'esercizio finanziario 1990, in quanto l'ammontare dei residui impropri, sempre al netto di quelli provenienti dalla competenza 1990, è ulteriormente diminuito del 53,1% (da 3.722,7 a 1.746,2 miliardi).

1.2 Le infrastrutture viarie per «Italia '90»

La vastità dell'impegno e la ristrettezza dei tempi di esecuzione - come era prevedibile - hanno conferito agli interventi straordinari per «Italia '90» una dimensione totalizzante rispetto all'attività dell'Azienda.

1.2.1 I fondi stanziati. Giova ricordare che i finanziamenti complessivamente destinati alla realizzazione delle opere in questione, sono stati pari a 2.562 miliardi, così articolati:

a) 697 miliardi di stanziamenti di competenza ex art. 5, comma 1, della legge n. 205 del 1989, suddivisi in 460 miliardi per nuove opere (cap. 789) e 237 miliardi per interventi urgenti di manutenzione ordinaria e straordinaria, finalizzata ad esigenze di sicurezza e fluidità del traffico (cap. 790);

b) 240 miliardi quale quota parte dei residui di stanziamento esistenti sul cap. 751, concernente gli interventi di completamento previsti dal 1° stralcio attuativo del piano decennale nelle aree del Centro-Nord;

c) 1.450 miliardi prelevati dai residui di stanziamento esistenti sul cap. 729, relativo alle opere straordinarie finanziate dal piano triennale 1985-87 ex art. 6 della legge n. 526 del 1985;

d) 175 miliardi per opere incluse nell'elenco degli interventi di «Italia '90», ma già finanziate nell'ambito di quest'ultimo programma triennale.

Secondo notizie fornite dall'Azienda, tali risorse sono state suddivise in ragione di 1.593 miliardi per investimenti diretti e di 969 miliardi per contributi alle società concessionarie di autostrade, relativi ad interventi di loro pertinenza.

Queste ultime hanno inoltre programmato - ai sensi dell'art. 4, comma 5/bis, della legge n. 205 del 1989 - lavori in autofinanziamento per 1.121 miliardi, ai quali va aggiunto un ulteriore contributo ANAS di 49 miliardi già assentito in precedenza nell'ambito del programma triennale 1985-87.

Aggiungendo a tali importi la somma di 83 miliardi per la realizzazione in concessione, mediante autofinanziamento, di 10 aree di servizio lungo il Grande raccordo anulare di Roma da parte delle Società petrolifere (ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge n. 205), il totale delle opere da eseguire in concessione è pari a 2.222 miliardi.

1.2.2 Le risorse utilizzate. A fronte della disponibilità complessiva di 2.562 miliardi, le risorse effettivamente utilizzate dall'Azienda ammontano a 2.333,9 miliardi; da parte delle società concessionarie sono state eseguite opere autostradali per complessivi 1.623 miliardi, di cui 732 miliardi in autofinanziamento e 891 miliardi con contributo ANAS (dei quali 842 a carico della citata assegnazione di 2.562 miliardi).

Aggiungendo anche la realizzazione delle stazioni di servizio sul G.R. A. di Roma, nel settore degli interventi in concessione risultano affidati 49 appalti di opere per un costo totale di 1.706 miliardi; le opere appaltate dell'ANAS sono invece 47 (per un importo di 1.223 miliardi), cui vanno aggiunti ben 359 interventi di carattere manutentorio a carico del cap. 790 (mld. 237) e 13 interventi minori per una spesa di 32 miliardi (barriere spartitraffico, pannelli antirumore, colonnine S.O.S., impianti di illuminazione e segnalazione, ecc.).

Complessivamente l'intero programma di interventi per le infrastrutture viarie di «Italia '90» ha assorbito risorse per 3.198 miliardi, mentre l'importo dei lavori che per vari motivi non sono stati eseguiti è pari a 616 miliardi.

1.3 Le «Celebrazioni Colombiane» del 1992

L'art. 1, comma 5, del D.L. n. 121 del 1989, convertito con modificazioni dalla legge 29 maggio 1989, n. 205, espressamente prevede che le speciali procedure, previste per la realizzazione delle infrastrutture nelle aree interessate dallo svolgimento dei Campionati mondiali di calcio, «si applicano altresì alle opere connesse e funzionali agli obiettivi della legge 23 agosto 1988, n. 373», concernente la realizzazione nella città di Genova dell'Esposizione internazionale «Colombo '92».

Com'è noto, il Ministro dei lavori pubblici – sentito il Consiglio di Amministrazione dell'ANAS – ha individuato con proprio decreto in data 2 febbraio 1990 un primo gruppo di opere stradali e autostradali da finanziare per un ammontare di 1.543 miliardi; sono stati contestualmente elencati una serie di interventi nel settore delle autostrade per l'importo di oltre 2.200 miliardi, eseguibili da parte delle Società concessionarie in autofinanziamento o mediante proroga delle rispettive concessioni.

Va detto subito al riguardo che l'originario programma – riportato nella relazione dello scorso anno – ha subito numerose e rilevanti modifiche in sede di esame da parte della «conferenza dei servizi» di cui alla legge n. 205, del 1989.

Nella tabella in calce al presente capitolo è esposta la formulazione aggiornata del programma stesso, che – secondo notizie fornite dall'Azienda – prevede interventi diretti dell'ANAS sulla rete delle strade statali per 1.069,1 miliardi, cui si aggiungono opere autostradali interconnesse con tale viabilità e quindi a carico dell'Azienda (ex art. 4, comma 5/bis, della citata legge n. 205) per 1.091,6 miliardi; l'importo dei lavori da eseguire a cura delle Società concessionarie, in autofinanziamento o mediante proroga delle concessioni, è pari a 2.234,4 e porta il totale globale del programma a 4.395,1 miliardi.

Tra le modifiche di maggiore rilievo si segnalano, nell'ambito degli interventi autostradali da finanziare mediante proroga delle concessioni, l'esclusione del completamento dell'autostrada Torino-Savona (importo 266,5 miliardi) e della realizzazione della variante di valico Bologna-Firenze (importo 600 miliardi) sull'autostrada «A 1»; sono state invece incluse tra le opere autostradali da finanziare il collegamento del porto di Vado Ligure con la grande viabilità (Autostrada dei fiori) per l'importo di 27,1 miliardi, la variante di Carignano (TO) da parte della Soc. ATIVA per una spesa di 19,5 miliardi e la costruzione del 1° stralcio Aosta-Signayes da parte della Società autostrada valdostana-S.A.V. per l'importo di 297,6 miliardi.

Giova ricordare, comunque, che il competente ufficio di controllo della Corte, nel restituire all'Azienda il D.M. 2 febbraio 1990 innanzi citato – in quanto non soggetto a registrazione per il suo contenuto esclusivamente programmatico –, ha espresso perplessità in ordine alla esistenza di una competenza esclusiva dell'ANAS nella individuazione delle opere connesse e funzionali alle esigenze della predetta manifestazione.

Pur riconoscendosi l'assenza di una espressa statuizione normativa in proposito, è stato osservato che l'istituzione di un apposito ente pubblico e la nomina di un Commissario generale implicitamente postulavano una valutazione concertata delle infrastrutture viarie da realizzare, quanto meno sotto il profilo della loro «connessione» e «funzionalizzazione» con gli obiettivi dell'Esposizione Colombiana.

È stato inoltre sottolineato il rilievo non solo formale di tale osservazione, atteso che l'individuazione delle opere in tale contesto rende ad esse applicabili norme procedurali ed esecutive di carattere eccezionale (art. 1, legge n. 205, del 1989).

Per completezza deve infine ricordarsi che la recente legge 20 maggio 1991, n. 158 ha stabilito (art. 17) che il termine del 27 febbraio 1992 relativo alla ultimazione delle opere per le Celebrazioni Colombiane è prorogato al 30 agosto 1992.

1.4 La ripresa del piano decennale

Nella reazione dello scorso anno la Corte si è soffermata ad illustrare le cause remote (eccesso o accavallamento di atti programmatori, esubero di disponibilità finanziarie, insufficiente «copertura amministrativa» degli interventi) ed i motivi contingenti (accumulo di cospicui residui di stanziamento, sovrapposizione degli interventi urgenti per «Italia '90», manovra di contenimento della spesa pubblica) che hanno portato all'interruzione del piano decennale della viabilità di grande comunicazione.

Tale evento si è concretato attraverso la mancata realizzazione del «2° stralcio attuativo» per il triennio 1989-90 che, com'è noto, non ha ottenuto il prescritto parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Nella stessa sede parlamentare, tuttavia, in occasione dell'esame dei documenti di bilancio per il 1990 l'8ª Commissione della Camera ha approvato un ordine del giorno che impegnava il Governo a finanziare — previa ricognizione dei residui passivi esistenti — un programma di interventi «che, secondo criteri di effettiva priorità, affronti in particolare i problemi relativi alle aree metropolitane e urbane (strade di penetrazione e tangenziali), ad alcuni assi trasversali, alla connessione con i porti e gli interporti, all'accesso ai valichi alpini, ad una più consistente manutenzione del patrimonio stradale, che va portato a più alti livelli di servizio a garanzia di una maggiore sicurezza».

Analogo orientamento è emerso in seno alla omologa Commissione del Senato, la quale — in sede di esame del citato D.M. n. 303 del 2.2.1990 ricognitivo di un primo programma di opere urgenti per le Celebrazioni Colombiane del 1992 — ha approvato nel maggio 1990 una risoluzione che impegnava il Governo ad avviare una nuova fase di programmazione in materia di viabilità mediante la presentazione di un piano triennale.

A tali sollecitazioni l'ANAS ha corrisposto, presentando nella seconda metà dell'esercizio un programma di interventi denominato «3° stralcio attuativo» del piano decennale per il triennio 1991-93, che è stato favorevolmente esaminato dal Consiglio di amministrazione dell'Azienda in data 8 novembre 1990 («voto» n. 950); il documento ha quindi ottenuto il prescritto parere delle Commissioni parlamentari competenti e, dopo un'ulteriore pronuncia del Consiglio di amministrazione dell'ANAS, è stato approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 33 del 21 marzo 1991.

Il programma — che viene dettagliatamente illustrato nella parte del presente capitolo relativa all'attività istituzionale (par. 3.2) — esponeva inizialmente un fabbisogno complessivo di 24 mila miliardi, poi aumentato a 27.000 per l'accoglimento di alcune richieste formulate in sede parlamentare.

Alla copertura della spesa, modulata fino al 1995, l'ANAS provvede mediante contrazione di mutui ai sensi dell'art. 28 della legge istitutiva (legge n. 59 del 1961).

Deve precisarsi in proposito che, previo parere del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, l'Azienda ha stipulato nei primi mesi del 1991 una convenzione con un «pool» di banche (Banco di Napoli, IMI, CREDIOP, CARIPLO, Banco di Sicilia, Monte dei Paschi di Siena e Istituto S. Paolo di Torino) per la concessione di mutui per complessivi 8.000 miliardi nel periodo 1991-94 e per l'erogazione di una prima «tranche» di 2.000 miliardi relativa all'esercizio finanziario 1991; tale convenzione è stata formalmente approvata con D.M. n. 29 del 26 febbraio 1991.

La copertura dei relativi oneri non è contenuta in una norma sostanziale, ma — secondo una procedura certamente singolare — si rinviene esclusivamente in una nota alla «tabella C» della legge 29 dicembre 1990 n. 405 (legge finanziaria 1991), posta a chiarimento dell'entità degli stanziamenti fissati per gli anni 1992 e 1993 a titolo di contributo ordinario del Tesoro all'ANAS, ai sensi della legge n. 59 del 1961: si precisa infatti che «tali stanziamenti comprendono miliardi 300 per il 1992 e miliardi 600 per il 1993, concernenti l'ammortamento di parte del complessivo programma di 8.000 miliardi di mutui per il quadriennio 1991-1994 che l'ANAS potrà assumere ai sensi dell'art. 28 della legge n. 59 del 1961».

Va infine segnalato che, in relazione all'approvazione del «3° stralcio attuativo» del piano decennale da parte dell'ANAS, il Ministro dell'ambiente con provvedimento in data 3 aprile 1991 ha sollevato formale conflitto di amministrazione con il Ministro dei lavori pubblici, chiedendo al Presidente del Consiglio l'adozione delle iniziative previste dall'art. 5, comma 2, punto c) della legge n. 400 del 1988 per il diniego di concerto sul predetto programma triennale ex art. 2, comma 5, della legge 8 luglio 1986, n. 349.

Quest'ultima norma dispone che «il Ministro dell'ambiente interviene, per il concerto, nella predisposizione dei piani di settore a carattere nazionale che abbiano rilevanza di impatto ambientale».

1.5 Il problema delle tariffe autostradali

Aspetto qualificante del programma triennale 1991-1993 è quello del riassetto della rete autostradale a suo tempo delineata dal «Piano decennale della viabilità di grande comunicazione» di cui alla legge n. 531 del 1982, mediante il recupero all'interno del piano delle opere urgenti realizzate dalle società concessio-

narie nell'ambito degli interventi per «Italia '90» e attraverso il recepimento delle proposte avanzate dalle concessionarie medesime per l'aggiornamento e l'integrazione della rete, da realizzare essenzialmente con interventi in regime di autofinanziamento.

Com'è noto, la citata legge n. 531 del 1982 ha espressamente coinvolto nella realizzazione del piano decennale il settore delle autostrade in concessione, indicando una serie di interventi di ampliamento e ammodernamento della rete, da finanziare prevalentemente mediante risorse interne al settore.

A tal fine l'art. 15 della legge medesima riconosce al Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, la facoltà di procedere alla ristrutturazione tariffaria dei pedaggi autostradali. Il CIPE, dal canto suo, in sede di approvazione del documento integrativo del piano decennale riguardante il comparto delle autostrade in concessione (deliberazione del 10 dicembre 1985) ha invitato il Ministro dei lavori pubblici a realizzare la predetta ristrutturazione e a garantire livelli tariffari adeguati, in modo da reperire dall'utenza la maggior parte delle risorse, riducendo gli oneri a carico dello Stato per il finanziamento del piano.

Più di recente lo stesso Comitato interministeriale ha approvato (con deliberazione 20 dicembre 1990, pubblicata nella G.U. n. 115 del 18 maggio 1991) l'aggiornamento del Piano generale dei trasporti, che con specifico riferimento al settore autostradale segnala «l'opportunità di tariffe in grado di aiutare il formarsi di risorse da destinare agli investimenti, in un più generale orientamento inteso ad imputare i costi d'uso delle infrastrutture agli utenti piuttosto che ai contribuenti, così come richiesto dall'attuale fase di contenimento della spesa pubblica».

La manovra tariffaria dovrebbe essere altresì utilizzata «per dissuadere dall'uso indiscriminato, sia della modalità stradale, sia dall'afflusso in reti autostradali urbane e metropolitane mediante vere e proprie «tariffe di congestione».

Al riguardo va tuttavia ricordato che dal 1984 il settore autostradale è stato assoggettato al regime CIP dei prezzi amministrati, nell'ambito del quale sono stati concessi un adeguamento del 7% nel 1987 e uno del 4% nel febbraio 1990: ciò ha prodotto una compressione dei livelli tariffari concordati con le società concessionarie in sede di stipulazione degli atti aggiuntivi alle convenzioni d'esercizio, basati sul recupero dell'inflazione e sulla previsione di margini annuali da destinare agli investimenti.

Per completezza deve aggiungersi che nell'ambito delle infrastrutture connesse ai Campionati mondiali di calcio le opere autostradali eseguite dalle concessionarie in regime di autofinanziamento hanno raggiunto l'importo di circa 732 miliardi; sommando a tale cifra l'ammontare (1.056 miliardi) delle opere autostradali inserite nel programma delle «Celebrazioni Colombiane» del 1992 con il medesimo sistema di copertura finanziaria, si sfiora l'importo complessivo di 1.800 miliardi.

Al fine di ristabilire il valore reale della tariffa come parametro di equilibrio nei programmi finanziari delle concessionarie autostradali è stato presentato nel 1990 un apposito disegno di legge (A.S. 2331, recentemente approvato in Commissione) che - oltre ad una proroga di 12 anni della concessione alla Società Autostrade, per far fronte agli oneri degli interventi connessi alle predette Celebrazioni Colombiane - demanda al Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio, la fissazione delle tariffe.

Correlativamente i contributi dello Stato alle società concessionarie potranno essere graduati nel tempo, in funzione di una loro progressiva riduzione da determinarsi dallo stesso Ministro dei lavori pubblici in sede di stipula delle convenzioni o degli atti aggiuntivi.

1.6 *Le ordinanze della Protezione civile*

Il rilancio dell'attività ordinaria dell'ANAS, sotteso all'approvazione del nuovo documento di programmazione triennale, richiama inevitabilmente l'attenzione su alcuni fenomeni distorsivi ripetutamente evidenziati dalla Corte, soprattutto con riferimento alla tendenza dell'Azienda a «forzare» i meccanismi procedurali della legislazione nazionale e comunitaria sulle opere pubbliche e ad utilizzare in modo improprio strumenti eccezionali, quali le ordinanze del Ministro per il coordinamento della protezione civile.

Nelle relazioni dell'ultimo triennio — alle quali si fa rinvio — si può cogliere una sorta di «escalation» del fenomeno che si manifesta attraverso la «concessione» all'ANAS, su sua richiesta, di «procedure in deroga ad ogni contraria norma, ivi comprese quelle di contabilità generale dello Stato» per l'esecuzione di opere urgenti di cui si afferma (spesso in modo apodittico) la pericolosità per la pubblica e privata incolumità.

A prescindere dal fatto che nella vigente normativa sui lavori pubblici sono espressamente previste ipotesi di lavori urgenti e «di somma urgenza» allorchè «qualunque indugio diventi pericoloso» (artt. 69 e 70 del regolamento n. 350 del 1895), le più evidenti anomalie sono costituite dal fatto che gli interventi appaiono del tutto avulsi da un contesto generale di eventi calamitosi o catastrofici tali da integrare il concetto di emergenza e, inoltre, i lavori non vengono finanziati a carico del «fondo per la protezione civile», ma sugli ordinari stanziamenti di bilancio dell'Azienda.

Questa (ed altre) osservazioni sono state recentemente formulate dal competente ufficio di controllo della Corte in ordine ad un provvedimento di approvazione del progetto, redatto dal Compartimento di Napoli, per la costruzione di una variante della S.S. n. 447 (tra i Km. 15 e 18 + 500), i cui lavori risultano affidati a trattativa privata nell'importo di oltre 20 miliardi di lire, impegnati sul cap. 709 dell'ANAS.

Il provvedimento trova fondamento nell'ordinanza n. 1772 del 26 luglio 1989 con la quale il Ministro per il coordinamento della protezione civile autorizza il predetto Compartimento della viabilità, su sua richiesta, ad operare in deroga alla vigente normativa, ivi compresa quella in materia di contabilità generale dello Stato, per ovviare al «pericolo di totale interruzione di un'arteria che comporterebbe gravi ripercussioni di ordine sociale ed economico sulla vita delle popolazioni».

Nel caso di specie — oltre all'insussistenza del presupposto dell'emergenza e alla mancanza delle condizioni volute dalla legge per l'emanazione delle ordinanze di deroga — è stato anche eccepito che, in contrasto con la dichiarata indifferibilità dell'intervento, l'aggiudicazione dei lavori a trattativa privata è intervenuta ad oltre sette mesi di distanza dalla data dell'ordinanza.

Rilievi analoghi sono stati mossi nella fase istruttoria del controllo con riferimento ad altri due decreti di approvazione di altrettanti progetti, redatti dal Compartimento ANAS di Potenza, rispettivamente per i lavori di adeguamento a quattro corsie della S.S. n. 106 «Jonica» (5° lotto) nel tratto Nova Siri-Scanzano e per la costruzione del tronco VII (1° lotto — secondo stralcio) della S.S. n. 93 lungo la variante «Bradonica» da Tartaro dei Rosati al Km. 57, i cui lavori vengono affidati a trattativa privata nei rispettivi importi di 23,7 e di 26,5 miliardi.

Le ordinanze di deroga (n. 1926 del 31 maggio 1990 e n. 1966 dell'11 luglio 1990), sulle quali i due provvedimenti si fondano, fanno riferimento — rispettivamente — ad «un oggettivo stato di pericolosità» in ragione dei numerosi incidenti verificatisi negli anni 1989 e 1990, e alla «pericolosità ed inadeguatezza tecnico-funzionale della rete esistente» nonché alla «incompletezza della S.S.V. Bradonica».

Com'è agevole notare, non si parla di accadimenti imprevedibili ed eccezionali per gravità ed estensione, nè di calamità naturali, tali da costituire un'emergenza, cioè una condizione critica di tale entità da richiedere risposte immediate e con modalità straordinarie: si tratta, invece, della situazione di pericolosità di un tracciato viario rilevata nel corso di un ampio arco temporale e della incompletezza di una variante stradale di collegamento, che ben avrebbero potuto formare oggetto di tempestivi interventi in via ordinaria da parte dell'Azienda.

La casistica già ampia si è ulteriormente arricchita nel corso dell'anno, poichè con ordinanza n. 1936 del 7 giugno 1990, (in G.U. n. 142 del 20.6.1990) su richiesta dell'Amministrazione provinciale e della Prefettura di Rieti e della Direzione generale dell'ANAS, è stata autorizzata la deroga ad ogni contraria norma (con la sola prescrizione della gara esplorativa) per la costruzione di una variante alla S.S. n. 4 «Salaria» tra i Km. 117 e 118 + 500, «al fine di evitare che l'ulteriore degrado dello stato dei luoghi possa determinare la caduta di volumi lapidei, con conseguente pericolo per la pubblica incolumità».

Ancora più significativa l'ipotesi considerata dalla recente ordinanza del 4 aprile 1991 n. 2117 (in G.U. n. 93 del 20.4.1991) concernente la realizzazione, in deroga alle vigenti norme, del raccordo di attraversamento della città di Lecco, tra la strada provinciale n. 62 e la S.S. n. 36 — terzo ponte di Lecco, a cura del

Compartimento ANAS di Milano: in questo caso si tratta addirittura di una «situazione di grave disagio» per l'inadeguatezza del tratto di attraversamento urbano della citata strada statale, «con alti tassi d'inquinamento ambientale, difficile accessibilità ai centri ospedalieri e di pubblico servizio urbano, grave congestione di traffico».

I casi innanzi descritti, pur diversi nelle loro rispettive configurazioni, sono contraddistinti da una comune connotazione che è quella del sostanziale snaturamento del ruolo del Ministro per il coordinamento della protezione civile che finisce col «certificare» emergenze per conto terzi, senza svolgere alcuna funzione diretta, nè sotto il profilo del coordinamento degli interventi, nè sotto il profilo del loro finanziamento.

Per altro verso, le fattispecie in parola denotano il progressivo espandersi del fenomeno anche con riferimento ad opere di notevole ampiezza e di rilevante entità finanziaria, sulla base di motivazioni sempre più generiche che lasciano trasparire, talvolta in modo evidente, l'intento di «by-passare» la normativa ordinaria e che, per ciò stesso, hanno effetti destabilizzanti nei confronti dell'ordinamento.

2. Aspetti finanziari della gestione

2.1 I dati di consuntivo

La principale fonte di entrata dell'A.N.A.S. è costituita, com'è noto, dal contributo annuo del Tesoro, corrisposto ai sensi dell'articolo 3 della legge 21.4.1962 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 1990 tale contributo è stato di 3.370,7 miliardi, attribuiti per 1.114 miliardi (pari al 33%) al capitolo 161, in relazione all'ammontare delle spese correnti, e per 2.256,6 miliardi (corrispondenti al 67%) al capitolo 751 in relazione all'ammontare delle spese in conto capitale e per rimborso di prestiti.

Facendo un raffronto con i valori percentuali del triennio precedente (1987: rispettivamente 66,2% e 33,8 %; 1988: 60,5% e 39,5%; 1989: 59,7% e 40,3%) si rileva la progressiva diminuzione della quota riservata alle spese correnti, a beneficio di quella destinata alle spese in conto capitale, fino al totale ribaltamento delle posizioni nell'esercizio 1990.

Gli accertamenti complessivi, che nel 1989 erano scesi a 4.092,4 miliardi (con un decremento rispetto all'esercizio precedente di oltre il 36,5%), si sono riportati al livello del 1988, raggiungendo l'importo di 6.569 miliardi; meno marcato è stato il recupero dei versamenti che, pur passando da 5.054,7 miliardi del 1989 a 6.869,9 miliardi nel 1990 (+ 1.815,2 miliardi), sono rimasti al di sotto dell'omologo dato del 1988 (7.481 miliardi) e rappresentano l'88,7% della relativa previsione di cassa pari a 7.748,9 miliardi.

Con riferimento alla composizione delle entrate va evidenziato che, a fronte di trasferimenti dal bilancio statale per 6.711,4 miliardi, le entrate proprie dell'Azienda — ricavate essenzialmente dalla vendita di beni e servizi — ammontano a 29,2 miliardi (erano 27,5 miliardi nel 1989 e 22,8 miliardi nel 1988), pari allo 0,43% del totale.

Va sottolineato al riguardo che il Ministro dei lavori pubblici, con decreto 23 marzo 1990, pubblicato nella G.U. n. 83 del 9.4.1990, ha aggiornato a decorrere dal 1° gennaio 1990 i canoni attinenti alle licenze di accesso ed alla pubblicità lungo le strade statali, fermi rispettivamente al 1979 ed al 1977.

Con successivo provvedimento in data 19 giugno 1990 (pubblicato nella G.U. n. 172 del 25.7.1990) sono stati inoltre aumentati del 36% i prezzi delle prove ed analisi eseguiti su materiali di costruzione dal Centro sperimentale stradale dell'ANAS di Cesano. Il nuovo tariffario, arricchito da nuove «voci» è valido per un quinquennio e potrà essere aggiornato annualmente a decorrere dal 10 gennaio 1991, in base alle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo.

Le spese, dell'importo globale di 6.569,7 miliardi, hanno riguardato per 1.232,7 miliardi oneri correnti, per 4.435,9 miliardi impegni in conto capitale e per 901 miliardi rimborso di prestiti.

Le risorse complessivamente disponibili nel 1990 sono state pari a 17.849,1 miliardi, di cui 1.645 miliardi riguardano la parte corrente, 15.253 il conto capitale e 951,1 il rimborso di prestiti (titolo III): il totale dei pagamenti effettuati nell'esercizio ha raggiunto l'ammontare di 6.347,1 miliardi, con un aumento del 33,5% rispetto al 1989 (4.754,6 miliardi) e del 56,5% rispetto al 1988 (4.055,2 miliardi).

Ove si consideri che le erogazioni del titolo I nel 1990 sono diminuite dai 1.679 miliardi del 1989 a 1.225,5 miliardi, risulterà evidente che tali valori percentuali sono dovuti al consistente aumento dei pagamenti per rimborso di prestiti (più che raddoppiati rispetto al 1989) e per investimenti (titolo II).

Infatti, nel comparto della spesa in conto capitale l'ammontare complessivo dei pagamenti nel 1990 è stato di 4.220,5 miliardi (+ 1.554,3 miliardi nei confronti dell'esercizio precedente), con un tasso di smaltimento della massa spendibile (15.253 miliardi) pari al 27,7%, superiore di oltre sette punti al dato del 1989 (20,4%) e di ben nove punti rispetto al 1988 (18,5%).

Al 31.12.1990 i residui passivi del titolo II ammontano a 11.032 miliardi, con un incremento di 215 miliardi, pari all'1,9% rispetto ai resti esistenti all'inizio dell'anno (10.817 miliardi).

Il miglioramento della gestione è molto più consistente in termini di impegni, poiché i residui di stanziamento sono diminuiti del 19,8% passando da 3.722,8 a 2.987,7 miliardi, di cui 1.241,5 di nuova formazione. Ove si consideri che alla fine del 1988 il loro ammontare era di 6.433,1 miliardi, apparirà evidente che nell'arco di due anni l'Azienda è riuscita ad impegnare (sul solo conto dei residui) ben 4.686,9 miliardi; aggiungendo gli impegni sulla competenza del 1990, pari a 3.194,4 e quelli omologhi dell'esercizio precedente corrispondenti a 1.794,9 miliardi, si rileva che le risorse formalmente impegnate dall'ANAS nel biennio 1989-1990 ammontano in totale a 9.676,2 miliardi.

2.2 Gestioni fuori bilancio

2.2.1 Le contabilità speciali dei Compartimenti.

Presso l'A.N.A.S. operano le gestioni previste dall'articolo 31, commi 4 e 5, della legge 7.2.1961 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 in Palermo.

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 risarcimento di danni arrecati al patrimonio stradale.

Complessivamente le contabilità in parola hanno fatto registrare nel 1989 (anno al quale si riferisce l'ultimo rendiconto pervenuto alla Corte) un sensibile incremento delle entrate, salite da 5,3 miliardi a 34,8 miliardi, mentre le uscite sono ammontate a 15,3 miliardi.

Si è determinato, pertanto, un avanzo di esercizio di 19,5 miliardi, per effetto del quale la giacenza dell'anno precedente, pari a 32,6 miliardi, al 31 dicembre 1989 è aumentata a 52,1 miliardi.

2.2.2 La gestione della ex «S.A.R.A.».

Al Direttore generale dell'A.N.A.S. — a termini dell'art. 6 del D.L. n. 19 del 1977, convertito dalla legge 6.4.1977, n. 106 — è affidata la gestione speciale della cessata società autostradale «S.A.R.A.».

La successiva legge 9.2.1982, n. 32, che affidava all'A.N.A.S. la realizzazione, nella galleria del Gran Sasso dell'autostrada L'Aquila — Villa Vomano, di «un manufatto da adibire a sede di un laboratorio di fisica nucleare», ha stabilito che dovesse confluire nella predetta contabilità speciale lo stanziamento di 20 miliardi previsto per la realizzazione dell'opera.

La legge 12.6.1984, n. 231 ha poi stanziato ulteriori fondi per il completamento, sia delle opere viarie che l'A.N.A.S. aveva rilevato dalla ex S.A.R.A., sia della sede del laboratorio di fisica nucleare; 150 miliardi sono stati, infine, destinati al completamento dell'autostrada Roma — Teramo dalla legge n. 526 del 1985.

Con riferimento ai lavori stradali, — secondo notizie fornite dall'Azienda — è stato completato il tronco Roma G.R.A.-Tangenziale Est (importo 39,8 miliardi), mentre sono in via di ultimazione, sul versante teramano, i lavori relativi alla seconda carreggiata nel tronco Casale San Nicola-Caldarola-Villa Vomano.

Per quanto concerne il laboratorio di fisica nucleare nella galleria del Gran Sasso, sono stati ultimati i lavori relativi alle opere civili delle gallerie per le auto e dei cunicoli di emergenza, mentre è in via di completamento l'installazione degli impianti tecnologici.

Al riguardo va evidenziato che la legge 29 novembre 1990 n. 366 — contenente norme per il completamento e adeguamento delle strutture del laboratorio di fisica nucleare del Gran Sasso — ha autorizzato l'A.N.A.S. a progettare le relative opere, che comprendono due nuove sale — laboratorio in sotterraneo, una galleria carrabile di accesso e servizio sul versante aquilano, l'ampliamento del Centro direzionale — laboratorio esterno e l'allaccio alla galleria di collegamento con il laboratorio sotterraneo, per una spesa prevista di 110 miliardi nel quadriennio 1990-1993.

In considerazione della particolare natura delle opere da realizzare, il relativo progetto è sottoposto alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale ex art. 6 della legge n. 349 del 1986, con particolare riferimento all'equilibrio idrogeologico della montagna; nella fase esecutiva dei lavori l'Azienda è altresì tenuta a conformarsi alle indicazioni del Ministero dell'ambiente.

L'A.N.A.S. infine è incaricata (art. 3) di redigere il progetto per la definizione di interventi di miglioramento e restauro dell'ambiente nelle zone interessate dai nuovi lavori e da quelli eseguiti in precedenza per la realizzazione del traforo autostradale e del laboratorio di fisica nucleare; viene all'uopo accantonata una somma pari al 10% dell'intero stanziamento.

Nello stato di previsione dell'Azienda è stato istituito il cap. 912, nel quale è stata iscritta la quota di stanziamento di 5 miliardi relativa al 1990, che peraltro alla chiusura dell'esercizio non risulta ancora versata alla contabilità speciale intestata al Direttore generale dell'A.N.A.S. ex lege n. 32 del 1982.

Le risultanze finali della gestione per il 1989 sono le seguenti:

Entrate.	L.	114.035.190
Uscite	L.	104.917.861.110
Disavanzo dell'esercizio	L.	-104.803.825.920
Fondo di cassa al 1° gennaio 1989	L.	289.524.651.045
Fondo disponibile al 31 dicembre 1989	L.	184.720.825.125

Per quanto concerne le entrate, va sottolineato che è venuta meno nel 1989 la quota di 200 miliardi stanziata per il 1988 dalla legge n. 910 del 1986 per il completamento dell'autostrada.

Le uscite sono costituite per 8,9 miliardi da oneri correnti, in massima parte concernenti retribuzioni al personale, e per 95,7 miliardi da spese in conto capitale, riguardanti per oltre il 95% i lavori di completamento dell'autostrada e le opere complementari.

2.2.3 Il pagamento dei debiti delle società concessionarie.

Al Direttore generale dell'A.N.A.S. è altresì affidata la gestione per il pagamento dei debiti delle società autostradali, ai sensi dell'art. 2 — comma 5 — del D.L. n. 813 del 1978, convertito dalla legge 19.2.1979, 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.

Come si ricorderà, nel 1988 si era provveduto a utilizzare le disponibilità residue per liquidare i debiti dei consorzi autostradali siciliani.

In assenza di entrate, le esigenze finanziarie erano state fronteggiate utilizzando quasi completamente l'avanzo di gestione risultante al 1° gennaio 1988, pari a circa 1,4 miliardi.

Le risultanze della gestione per l'esercizio 1989 si limitano alla spesa di 1 milione per espropri a favore del Consorzio autostradale Messina-Palermo, per effetto della quale la giacenza al 31.12.1989 si riduce a L. 11.189.270.

Deve ricordarsi in proposito che l'art. 8 – comma 4 – del D.L. n. 65 del 1989, convertito dalla legge 26.4.1989 n. 155 ha disposto la soppressione, nel termine di un biennio (e cioè, entro il 10 marzo 1991) di tutte le gestioni fuori bilancio, esclusi i fondi di rotazione; tale termine è stato recentemente differito al 30 novembre 1991 dall'art. 18 della legge 20 maggio 1991, n. 158.

Per quanto concerne le contabilità speciali dell'A.N.A.S. dinanzi illustrate, va evidenziato che l'art. 9 dello schema di disegno di legge, predisposto dal Ministero del tesoro e diramato dalla Presidenza del Consiglio per l'attuazione della predetta normativa, prevede l'istituzione nel bilancio di previsione dell'Azienda di appositi capitoli di entrata, nei quali saranno versate le somme giacenti in tesoreria sulle contabilità medesime.

Le entrate di cui sopra e ogni altra somma dovuta da privati o da altre Amministrazioni ed Enti che affluisce ai predetti capitoli di entrata sono riassegnate, con decreti del Ministro del tesoro, ai pertinenti capitoli di spesa per la realizzazione delle rispettive finalità.

3. *Profili di attività istituzionale*

3.1. *La viabilità di grande comunicazione*

Come già accennato nel par. 1.4 delle considerazioni generali, la traumatica interruzione del Piano decennale, causata dal mancato assenso delle Commissioni parlamentari al finanziamento del 2° stralcio attuativo per il triennio 1988-1990, ha temporaneamente privato l'A.N.A.S. del quadro di riferimento delle linee operative per il settore della viabilità di grande comunicazione.

Il sovrapporsi di interventi straordinari di notevole portata, quali la realizzazione delle opere stradali per i Campionati mondiali di calcio del 1990 e delle infrastrutture connesse con le «Celebrazioni Colombiane» del 1992, hanno indotto il legislatore a convogliare verso tali iniziative, sia gli stanziamenti di competenza, sia consistenti quote di residui impropri (D.L. n. 121 del 1989 convertito con modificazioni dalla legge 29 maggio 1989, n. 205).

Nella seconda metà dell'esercizio 1990 l'Azienda ha inteso riprendere un disegno organico di programmazione che, partendo dalle scelte strategiche e dalle priorità individuate dal piano decennale, consentisse un rilancio dell'attività ordinaria anche alla luce delle opere eseguite e delle nuove esigenze maturate nel frattempo.

3.2 *Il 3° stralcio attuativo 1991-1993*

Non ritenendosi praticabile la rielaborazione del « 2° stralcio attuativo » del Piano decennale, è stato predisposto un autonomo strumento programmatico per il triennio 1991-1993 che si configura come « 3° stralcio attuativo » del piano medesimo.

Tale programma triennale, che nel marzo 1991 ha ottenuto il parere favorevole delle Commissioni permanenti di Camera e Senato, espone nella sua formulazione definitiva un fabbisogno finanziario complessivo di 27.000 miliardi, da reperire mediante ricorso al mercato dei capitali ai sensi dell'art. 28 della legge n. 59 del 1961, la cui articolazione risulta in dettaglio dall'unità tabella 1.

Questo tipo di finanziamento è da porre in relazione con l'insufficienza dei fondi disponibili sul bilancio aziendale, dovuta – in primo luogo – agli «slittamenti», pari a 1.776 miliardi, disposti dalla legge finanziaria 1990 (legge n. 407 del 1989 – tab. F) per gli stanziamenti di competenza recati da leggi precedenti (legge n. 526 del 1985, legge n. 41 del 1986 e legge n. 910 del 1986); a ciò va aggiunto l'assorbimento di ingenti risorse da parte degli interventi straordinari previsti dalla legge n. 205 del 1989 per «Italia '90» e per le «Celebrazioni Colombiane» del 1992, che hanno comportato la massiccia utilizzazione dei residui di stanziamento (diminuiti, in due anni, da 6.433,1 a 1.746,2 miliardi, al netto dei resti di nuova formazione).

3.2.1 L'articolazione dei finanziamenti.

Esaminando in modo più analitico l'articolazione del programma, si rileva che un finanziamento di 500 miliardi è destinato a fronteggiare maggiori oneri per il completamento del programma triennale 1985-1987, di cui all'art. 6 della legge n. 526 del 1985: si tratta prevalentemente di maggiori costi derivanti dall'erosione monetaria, da varianti per il migliore inserimento ambientale delle opere e da specifiche richieste degli Enti locali.

Un accantonamento di 4.000 miliardi — che presenta un incremento di 200 miliardi rispetto alla formulazione iniziale del programma — riguarda interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di recupero manutentorio della rete viaria nazionale.

3.2.2 I problemi della manutenzione.

La situazione deficitaria di questo fondamentale comparto è emersa inizialmente da un rapporto redatto dall'Azienda ai sensi della legge n. 95 del 1985, il quale ha evidenziato — tra l'altro — che la spesa chilometrica media per manutenzione della viabilità statale in Italia (17 milioni/Km.) nettamente inferiore alla media CEE (26 milioni/Km.).

Tale situazione negli ultimi anni non ha subito sostanziali modificazioni, poichè l'aliquota del 15% degli investimenti previsti dai piani pluriennali d'intervento è stata parzialmente utilizzata per dotare di strutture e mezzi la nuova organizzazione territoriale dell'A.N.A.S. nel settore della manutenzione; inoltre, negli esercizi 1988 e 1989 l'interruzione del flusso dei finanziamenti ha privato l'Azienda dei corrispondenti accantonamenti per la manutenzione.

Nel 1989 è stata condotta un'approfondita indagine sul triennio precedente, che ha individuato un fabbisogno annuo di 1.088 miliardi per la manutenzione ordinaria e, in rapporto alle somme effettivamente assegnata nel periodo (309 miliardi), un deficit corrente di 779 miliardi all'anno; con riferimento alla manutenzione straordinaria, il raffronto tra occorrenze accertate (1.975 miliardi) e disponibilità di bilancio (456 miliardi) ha determinato un deficit di 1.519 miliardi annui.

L'indagine ha altresì quantificato in circa 9.600 miliardi la spesa necessaria a recuperare «standards» accettabili di efficienza per l'intera rete stradale, valutando in 4.298 miliardi il fabbisogno derivante dalla mancata manutenzione nel triennio 1986-1988.

È stato quindi predisposto un piano operativo, presentato alle competenti Commissioni parlamentari, che si propone di recuperare in cinque anni il pregresso deficit manutentorio, mediante una spesa annua di 900 miliardi; nello stesso arco temporale la dotazione di bilancio dell'A.N.A.S. per gli interventi ordinari andrebbe elevata a 1.000 miliardi, mentre i fondi per la manutenzione straordinaria sarebbero contenuti in 500 miliardi all'anno.

Tali fabbisogni, tuttavia, risultano recepiti solo al 50% nell'allocazione di risorse prevista al riguardo dal programma triennale 1991-1993, che nella sua stesura finale destina agli interventi manutentori complessivamente considerati la somma di 4.000 miliardi.

3.2.3 Il potenziamento delle strade statali.

Al potenziamento delle strade statali, secondo le linee tracciate dalla legge n. 531 del 1982, ed al proseguimento degli interventi avviati con il primo stralcio attuativo del piano decennale il programma destina la somma di 16.000 miliardi, da ripartire d'intesa con le regioni anche per la concessione di contributi alla viabilità provinciale, rispettando la riserva del 40% a favore delle aree del Mezzogiorno.

Come risulta dall'unita tabella 2, il riparto è effettuato sulla base dei coefficienti già approvati dal CIPE nell'ambito del citato piano decennale.

Per quanto concerne i criteri di selezione degli interventi, il programma ha considerato prioritarie le opere relative alla realizzazione di varianti esterne e di tangenziali agli abitati, di strade pedemontane, nonché le opere di completamento di itinerari di particolare rilievo e di razionalizzazione della rete esistente.

Una particolare allocazione di risorse viene riservata alle cosiddette direttrici «fuori quota» — passate da 16 a 23 nella stesura definitiva del piano —, vale a dire quegli itinerari fondamentali della rete nazionale

che, sebbene ubicati talora in una sola regione, rivestono un'importanza particolare ai fini della funzionalità dell'intero sistema viario e quindi vanno finanziati indipendentemente dalla ripartizione regionale.

Tale qualificazione — che, come si evince dall'unità tabella 3, può riguardare sia itinerari stradali che autostradali — deriva da una esplicita previsione normativa (legge n. 526 del 1985 e 1° stralcio attuativo del piano decennale), oppure dalle caratteristiche di grandi arterie longitudinali o trasversali del Paese che interessano il territorio di più regioni, ovvero dalla particolare complessità realizzativa.

In relazione alla attuale «fluidità» della situazione nel comparto autostradale — per il quale è in corso di definizione in sede parlamentare (A.S. 2331) una nuova disciplina tariffaria dei pedaggi —, il programma non indica una specifica attribuzione dei fondi che ammontano complessivamente a 4.200 miliardi (+ 800 miliardi rispetto alla previsione iniziale).

Tuttavia, con riferimento agli interventi di diretta competenza dell'ANAS si sottolinea la necessità di concentrare gli interventi sulla realizzazione dell'Itinerario «E 55» — Corridoio adriatico, sul completamento della strada di grande comunicazione Grosseto— Fano e della S.S. 106 «Jonica», sulla ristrutturazione dell'autostrada in gestione diretta Salerno-Reggio Calabria e sulla riqualificazione (a quattro corsie, con spartitraffico) della S.S. 131 «Carlo Felice» in Sardegna.

3.2.4 Le autostrade in concessione.

Le maggiori novità del 3° stralcio attuativo riguardano il settore delle autostrade in concessione, per le quali il Ministro dei lavori pubblici — avvalendosi della facoltà di modifica e integrazione del piano decennale, prevista dall'art.2, penultimo comma, della legge n. 531 del 1982 — dispone il riassetto della rete originariamente programmata.

Partendo dalla disposizione dell'art. 14 di tale ultima legge — la quale esclude dal divieto di costruzione di nuove autostrade (di cui al D.L. n. 576 del 1975) «la realizzazione di corsie aggiuntive, di connessioni viarie e di raccordi» —, il programma triennale ravvisa innanzitutto l'opportunità di recuperare all'interno del piano decennale le opere straordinarie realizzate dalle concessionarie autostradali per i Campionati mondiali di calcio, a termini dell'art. 5 della legge n. 205 del 1989.

Vengono, inoltre, recepite ai soli fini programmatori una serie di proposte di aggiornamento avanzate dall'A.I.S.C.A.T. (Associazione italiana società concessionarie di autostrade e trafori), per il riassetto della rete autostradale (tabella 4).

Il programma attuativo 1991 - 1993, rettificando la precedente impostazione basata sulla distribuzione «a pioggia» dei fondi, indica con carattere di priorità solo alcuni itinerari di particolare importanza ed opere di completamento di interventi già avviati, tra i quali viene ripartito il previsto finanziamento di 2.300 miliardi (vedi tabella 5).

Tale importo deve, peraltro, ritenersi orientativo, poichè l'impegno contributivo dello Stato potrebbe attenuarsi in presenza di manovre tariffarie che siano in grado di elevare i margini di autofinanziamento delle società concessionarie.

In tale prospettiva le società concessionarie di autostrade hanno predisposto un elenco di opere - in aggiunta a quelle per il completamento della rete già incluse nel programma attuativo 1991 - 1993, da realizzare con il contributo dell'ANAS - che potrebbero essere eseguite totalmente in autofinanziamento, in presenza di manovre tariffarie opportunamente calibrate per garantire la formazione delle relative risorse (vedi tabella 6).

Ai fini della deroga al blocco delle costruzioni autostradali ex art. 18/bis della legge n. 492 del 1975 il programma triennale «assimila» queste ultime opere - e un ulteriore gruppo di interventi eseguibili in prosieguo di tempo, sia in autofinanziamento, che con eventuali contributi statali (vedi tabella 7) - alle integrazioni di rete già recepite dal programma medesimo ai sensi dell'art. 2 della legge n. 531 del 1982.

3.3. Stato di attuazione dei programmi pluriennali

Vengono in evidenza in questa sede, secondo l'ordine cronologico della loro approvazione, una serie di programmi pluriennali che a partire dal 1979 hanno inteso dare all'attività dell'ANAS un più ampio respiro operativo, superando la vecchia logica degli interventi puntiformi per aree geografiche a beneficio di una azione più organica, basata sul fondamentale concetto di rete.

3.3.1 Il piano triennale 1979-1981.

Va menzionato, in primo luogo, il «piano triennale 1979-1981», varato dalla legge n. 843 del 1979 con una dotazione iniziale di 2.500 miliardi (da acquisire mediante la contrazione di mutui), che avrebbe dovuto concludere la fase degli appalti nel 1981 e ultimare i lavori nel 1984.

In realtà l'arco temporale di operatività del piano si è quadruplicato e le risorse complessivamente assorbite, pari a 5.485,8 miliardi, sono più che raddoppiate.

A conferma della difficile leggibilità dei dati gestionali dell'ANAS — ripetutamente rilevata dalla Corte —, è possibile ricostruire solo parzialmente la concreta utilizzazione dei fondi, poiché 5.187,8 miliardi risultano iscritti nel pertinente cap. 731 mentre i restanti 298 miliardi sono stati ripartiti tra i capitoli 750 e 751, che riguardano in modo promiscuo il completamento del programma triennale della legge n. 526 del 1985, rispettivamente nel Mezzogiorno e nelle aree del Centro-Nord.

Limitando l'analisi allo stanziamento principale, al 31.12.1990 risultano assunti impegni per 5.043 miliardi pari al 97,2% delle autorizzazioni di spesa, mentre i pagamenti ammontano a 4.345,6 miliardi e corrispondono all'86,3% delle somme impegnate. Nel 1990 sul citato cap. 731 sono stati pagati 242 miliardi a fronte di una disponibilità (di soli residui) di 1.084,2 miliardi: alla chiusura dell'esercizio sono stati accertati residui per 842,2 miliardi, di cui 697,4 miliardi sono residui propri e 144,8 miliardi sono residui di stanziamento.

3.3.2 Il programma stralcio 1982-87.

Considerazioni analoghe a quelle ora formulate per il cap. 731 possono svolgersi per il cap. 711, concernente l'esecuzione del «programma stralcio» di interventi prioritari sulla viabilità di grande comunicazione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 531 del 1982: sul capitolo di riferimento sono infatti affluiti nel periodo 1982-1987 complessivamente 840 miliardi, mentre una quota di 100 miliardi è stata iscritta nel cap. 729 — riguardante l'attuazione del programma triennale ex art. 6 della legge n. 526 del 1985 — e un ulteriore finanziamento di 20 miliardi è stato ripartito, come nel caso precedente, tra i capitoli 750 e 751.

Su un totale di 920 miliardi — al netto della quota di 40 miliardi, destinata a coprire gli oneri di personale della ex SARA — è possibile analizzare con certezza solo l'utilizzazione del finanziamento maggiore, di cui al cap. 711: al 31.12.1990 l'intero stanziamento di 840 miliardi può dirsi impegnato, in quanto i residui di stanziamento sono pari a 0,5 miliardi, mentre i pagamenti ammontano a 660,3 miliardi pari al 78,7% delle somme impegnate. Nel corso dell'esercizio su una disponibilità (di soli residui) di 254,5 miliardi risultano pagati circa 75 miliardi, mentre sono stati accertati residui propri per 179,1 miliardi.

3.3.3 Il programma straordinario 1985-87. Nelle more dell'adozione del piano decennale della grande viabilità l'ANAS è stata autorizzata dalla legge n. 526 del 1985 (art. 6) ad avviare un piano straordinario di interventi con uno stanziamento iniziale di 5.000 miliardi, poi aumentato a 7.200 miliardi dalla legge finanziaria 1986.

La complessiva somma di 6.200 miliardi — al netto delle attribuzioni vincolate e dei fondi finalizzati dallo stesso legislatore per un ammontare di 1.000 miliardi — è stata ripartita in 4.685 miliardi per opere stradali di diretta competenza dell'ANAS e 1.515 miliardi per contributi da erogare alle concessionarie autostradali per interventi sulla rete di rispettiva pertinenza.

Lo stanziamento complessivo è stato poi ridotto a 3.200 miliardi, poiché ai fini gestionali l'importo di 3.000 miliardi è stato fatto confluire dalla legge finanziaria 1987 nei finanziamenti assegnati al 1° stralcio attuativo del piano decennale, di cui si dirà più avanti.

Alla fine del 1988 — e cioè, alla scadenza del triennio di riferimento — sul pertinente capitolo 729 risultavano residui di stanziamento per 1.922 miliardi, pari al 57,1% della somma complessivamente autorizzata.

Quasi i due terzi di tali risorse (1.450 miliardi) sono stati poi stornati a beneficio degli interventi urgenti per «Italia '90», ai sensi dell'art. 5 — comma 1/bis della legge n. 205 del 1989.

Sulla restante disponibilità (di soli residui) di 472 miliardi sono stati successivamente assunti impegni per 365,5 miliardi, sicché al 31.12.1990 i residui di stanziamento sul predetto capitolo si sono ridotti a 106,5 miliardi; i residui propri ammontano a 1.243,6 miliardi, mentre i pagamenti effettuati nell'esercizio sono pari a 834,9 miliardi.

3.3.4 Il 1° stralcio annuale del piano decennale. L'esigenza di raccordare gli investimenti disposti in attuazione della legge n. 526 del 1985 con le scelte strategiche del piano decennale della grande viabilità (approvato con D.M. n. 257 del 30.5.1986) e la contestuale opportunità di dare pronta allocazione alle risorse recate dalla legge finanziaria 1987 (6.700 miliardi), hanno costituito gli essenziali punti di riferimento del «1° stralcio attuativo» del citato piano decennale, approvato con D.M. n. 101 del 12 marzo 1987.

Seguendo lo schema già adottato per il programma triennale 1985-87, il piano vincola una parte delle risorse (925 miliardi) al completamento di interventi pluriennali in corso e alla manutenzione delle strade statali e ripartisce le restanti disponibilità tra gli interventi di diretta pertinenza dell'ANAS (3.575 miliardi, di cui 850 per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria) e il settore delle autostrade in concessione (2.200 miliardi, con una specifica attribuzione di 600 miliardi all'autostrada Livorno-Civitavecchia).

Per quanto concerne quest'ultimo accantonamento, al 31.12.1990 risulta impegnata l'intera somma disponibile (524 miliardi) sul cap. 907, mentre i pagamenti sono stati pari a 48,9 miliardi in favore della concessionaria «S.A.T. S.p.A.».

Con riferimento al restante stanziamento di 1.600 miliardi per il settore autostradale, si rileva che sul cap. 749 risultano assunti impegni per la quasi totalità dei fondi disponibili (1.500 miliardi) al 31.12.1990: a tale data i residui di stanziamento ammontano infatti a 13,8 miliardi, mentre i pagamenti disposti nell'esercizio sono stati di circa 246 miliardi.

Per quanto attiene poi ai lavori di ammodernamento e ristrutturazione dell'autostrada statale Salerno-Reggio Calabria, va sottolineato che nel 1990 è stata completata l'assegnazione del previsto accantonamento di 850 miliardi: a fronte di tale disponibilità sul cap. 722 risultano assunti impegni, a tutto il 31.12.1990, per circa 420 miliardi pari a meno della metà (49,5%) del totale, mentre i pagamenti complessivi ammontano a 265,6 miliardi: i residui di stanziamento sono pari a 430 miliardi, di cui ben 269 di nuova formazione, corrispondenti al 79,2% dello stanziamento di competenza (340 miliardi).

Lo stanziamento maggiore, destinato agli interventi di diretta pertinenza dell'ANAS sulla rete delle strade statali, al netto della quota destinata all'autostrada Salerno-Reggio Calabria (mld. 3.575 - mld. 850 = mld. 2.725) e comprese le quote di rifinanziamento dei piani ancora in corso (mld. 2.725 + mld. 250 = mld. 2.975) è stato incrementato di 3.000 miliardi provenienti dalla legge n. 526 del 1985, per un totale di 5.975 miliardi.

Tale dotazione complessiva è stata ripartita su due distinti capitoli (750 e 751), in relazione alla localizzazione geografica delle opere da completare o da realizzare «ex novo»: il primo, con uno stanziamento di 3.200 miliardi, per la regione Lazio e le aree del Mezzogiorno; il secondo, con uno stanziamento di 2.775 miliardi per le regioni del Centro-Nord.

A tutto il 31.12.1990 su una disponibilità di 1.275 miliardi, a carico del cap. 750 sono stati assunti impegni per 609,4 miliardi pari al 47,8% del totale, mentre i pagamenti complessivi hanno raggiunto l'importo di 192 miliardi: per quanto concerne l'esercizio 1990 si rileva che lo stanziamento di competenza (348 miliardi) è stato quasi integralmente conservato tra i residui, che al termine dell'esercizio hanno raggiunto la cifra di 1.082,9 miliardi, di cui 665,5 sono residui di stanziamento.

Sui fondi del cap. 751 disponibili al 31.12.1990 (1.150 miliardi) le somme complessivamente impegnate ammontano a 938 miliardi pari all'81,6% del totale, mentre i pagamenti (398,5 miliardi) rappresentano il 42,5% degli impegni: alla chiusura dell'esercizio risultano accertati residui per 751,5 miliardi, di cui 212 sono residui di stanziamento.

Riguardo a quest'ultimo aggregato, giova ricordare che le somme conservate a tale titolo al 31.12.1988 erano pari a 750 miliardi e nel corso del 1989 si sono più che dimezzate scendendo a 306,4 miliardi: al

raggiungimento di tale risultato ha in gran parte contribuito l'art. 5, comma 1, della legge n. 205 del 1989, che ha autorizzato l'ANAS ad utilizzare per le opere di «Italia '90» una quota dei residui esistenti sul ricordato cap. 751 fino al limite di 240 miliardi.

La somma è stata interamente destinata alla costruzione della strada di grande comunicazione Firenze-Pisa-Livorno, che peraltro in corso d'opera ha assorbito ulteriori risorse per lavori suppletivi pari a 43,4 miliardi.

3.4 *Gli interventi nel settore autostradale*

Com'è noto, il settore delle autostrade in concessione costituisce parte integrante del piano decennale della grande viabilità e gli interventi ad esso riferibili hanno formato oggetto di uno specifico documento integrativo approvato dal CIPE con deliberazione del 19 dicembre 1985.

A termini della legge n. 531 del 1982, in attesa di un organico provvedimento normativo che disciplini il riordino del settore, il piano decennale rappresenta la sede necessaria di programmazione di nuovi itinerari autostradali: tale impostazione — come si è già detto — è stata recentemente confermata dal «3° stralcio attuativo» che ha, tra l'altro, provveduto all'integrazione ed al riassetto della rete originariamente programmata.

Il processo di risanamento avviato dalla citata legge n. 531 — mediante il ricorso al Fondo di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane — e completato dagli artt. 1 e 2 della legge n. 526 del 1985 è stato sanzionato negli anni 1986 e 1987 dall'approvazione, da parte del Ministro del tesoro, dei piani finanziari di riequilibrio gestionale e dalla successiva stipulazione degli atti aggiuntivi alle convenzioni originarie da parte dell'ANAS e delle società concessionarie.

Sia la citata legge n. 526 del 1985, (art. 6) sia il 1° stralcio attuativo del piano decennale hanno destinato ingenti risorse per opere nel settore delle autostrade in concessione, da realizzare con il contributo finanziario dello Stato fino ad un massimo del 68% della spesa prevista.

Si è già accennato nei precedenti paragrafi (3.3.3 e 3.3.4) alle procedure di riparto dei fondi, che ammontano per la ripetuta legge n. 526 del 1985 a 1.515 miliardi e a 2.200 miliardi per le risorse stanziata dalla legge finanziaria 1987 (legge n. 910 del 1986 — art. 7, comma 15) e recepite dal «1° stralcio attuativo» del piano decennale.

Nell'unita tabella 8 si riportano, articolati per leggi di finanziamento, i contributi assegnati alle singole società concessionarie e le somme correlativamente impegnate dall'ANAS a tutto il 31 dicembre 1990.

4. *Organizzazione dei servizi e personale*

4.1. *Sfasature applicative della legge n. 86 del 1986*

Anche l'esercizio finanziario 1990 si è concluso senza che sia stato completato il decentramento di competenze previsto dalla legge 26 marzo 1986, n. 86 in favore dei Compartimenti regionali della viabilità.

In particolare, ad oltre tre anni dalla scadenza del termine (aprile 1988) previsto dall'art. 22, comma 1, della legge sopra richiamata, l'ANAS non ha ancora provveduto a decentrare le funzioni amministrative riguardanti la liquidazione del trattamento di quiescenza e di previdenza, i riscatti e la computabilità in pensione dei servizi indicati dal D.P.R. n. 1092 del 1973 e dei periodi contributivi previsti dalla legge n. 29 del 1979: in base alla predetta normativa l'adozione dei relativi provvedimenti nei confronti del personale in servizio presso gli uffici periferici dell'Azienda spetta, infatti, ai dirigenti amministrativi dei Compartimenti e degli Uffici speciali della viabilità.

Nella prima metà dell'anno — come già riferito nella precedente relazione — era stata emanata una circolare ministeriale, con la quale si impartivano disposizioni volte ad attivare il decentramento in parola a decorrere dal 1° agosto 1990.

Agli uffici amministrativi compartimentali sarebbero state trasmesse le istanze del personale di rispettiva pertinenza, presentate dopo la data del 1° maggio 1988, restando a carico della Direzione centrale del

personale la definizione delle altre pratiche in corso; alla stessa direzione centrale restava affidata l'emanazione dei provvedimenti relativi al riconoscimento della causa di servizio, alla concessione dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata.

La circolare precisava, infine, che gli atti emanati dagli uffici periferici dovevano essere inviati, ai fini dell'esercizio delle funzioni di controllo, alle Ragionerie regionali ed alle Delegazioni regionali della Corte dei conti territorialmente competenti.

Tuttavia, non risulta che tale circolare abbia ricevuto pratica attuazione, poiché a tutt'oggi gli Organi centrali dell'Azienda continuano a svolgere i compiti in parola per tutto il personale dipendente.

Ciò è da porre, presumibilmente, in relazione con le perduranti carenze di personale della carriera dirigenziale, soprattutto amministrativa, presso i Compartimenti della viabilità: a tale pesante situazione si è sopperito con l'attribuzione di funzioni superiori a personale della corrispondente carriera direttiva, ai sensi dell'art. 17 della citata legge n. 86, contenente disposizioni transitorie più volte prorogate.

Vale ricordare in proposito che in sede di discussione parlamentare del disegno di legge sulle tariffe dei pedaggi autostradali (A.S. 2331) sono state inserite disposizioni per il funzionamento degli uffici periferici dell'ANAS, che dispongono — tra l'altro — l'ulteriore proroga al 31 dicembre 1991 del predetto art. 17.

È anche previsto che i posti di primo dirigente vacanti o che si rendano disponibili entro il 31 dicembre 1991 vengano conferiti — dopo l'espletamento di un corso-concorso speciale di tre mesi — agli idonei dei concorsi dirigenziali espletati dopo l'entrata in vigore della legge n. 86 del 1986, ai funzionari direttivi che abbiano superato il corso di formazione dirigenziale, nonché ai funzionari che abbiano esercitato le funzioni di primo dirigente ai sensi dell'art. 17 più volte citato.

4.2. *La definizione dei profili professionali*

Un problema rilevante, che si ripercuote negativamente sull'assetto organizzativo dell'Azienda e sulle sue capacità operative, è quello dell'individuazione dei profili professionali per il personale dipendente.

Come si ricorderà, in applicazione dell'art. 4 della legge 4 marzo 1982, n. 65 era stata costituita una speciale commissione con l'incarico di provvedere a tale adempimento, in analogia con quanto previsto dall'art. 10 della legge n. 312 del 1980. Peraltro, detta commissione, pur regolarmente nominata, non si era mai riunita.

Nel dicembre 1988 essendo state raggiunte le necessarie intese tra l'Azienda e le Organizzazioni sindacali del personale, fu presentato un disegno di legge (A.C. 3426) che dopo un lungo «iter» parlamentare è stato tradotto nella legge 5 luglio 1990 n. 183.

L'art. 2 di tale normativa stabilisce che la definizione dei profili professionali del personale dipendente dell'ANAS viene effettuata mediante intesa tra la delegazione di parte pubblica e quella sindacale, costituite a norma, rispettivamente, dei commi 1 e 4 dell'art. 6 della legge n. 93 del 1983 (legge-quadro sul pubblico impiego). L'intesa è quindi recepita con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Sempre d'intesa con le Organizzazioni sindacali un apposito protocollo individua la corrispondenza tra le attribuzioni delle qualifiche dell'ordinamento precedente ed i profili professionali, ai fini dell'inquadramento previsto dall'art. 4, comma 8 della legge n. 312 del 1980.

Secondo notizie fornite dall'Azienda, permangono dissensi tra le diverse organizzazioni sindacali specie per quanto attiene al personale delle carriere tecniche e pertanto il precetto normativo non ha potuto finora ricevere concreta attuazione.

Tale situazione ha prodotto ulteriori conseguenze negative, poiché la mancata definizione dei profili ha fortemente limitato la partecipazione dell'ANAS alle procedure della «mobilità» dei pubblici dipendenti, stabilite con D.P.C.M. n. 325 del 5 agosto 1988: infatti, l'Azienda ha potuto includere nel bando per la copertura di posti, pubblicato nel supplemento n. 59/bis alla G.U. del 27 luglio 1990, soltanto le vacanze relative alla qualifica di «cantoniere», per complessive 500 unità, quasi completamente localizzate nei Compartimenti dell'Italia centro-settentrionale.

CELEBRAZIONI COLOMBIANE 1992 PROGRAMMA OPERE VIARIE

I) LIGURIA

"AUTOSTRADE"

A) Da finanziare

	In miliardi	Annotazioni
1) <i>Società autostrade (IRI-ITALSTAT) - A10 Autostrada GE-SV</i> Collegamento svincolo Genova aeroporto S.S. Aurelia, S.S. n.35 con copertura torrente Polcevera	L. 210	Finanziato
2) <i>Autostrada dei Fiori - A10</i> Variante complanare alla S.S. n.1 "Aurelia" tratta Finale Ligure-Marina d'Andora (2° Lotto funzionale - 2° Stralcio)	» 135	»
3) <i>Autostrada S.A.L.T.</i> Completamento della rampa di raccordo dello svincolo di Stangoni con il nuovo varco doganale del Porto di La Spezia	» 35	»
4) <i>Società Autostrada dei Fiori</i> Collegamento del porto di Vado con la grande viabilità	» 97,144	»
Totale "A"	<u>L. 477,144</u>	

B) Opere finanziabili con proroga della concessione

1) <i>Società Autostrade (IRI-ITALSTAT)</i>		
- A10 Autostrada GE-SV:		
a) Potenziamento della viabilità di adduzione dello svincolo di GE-Aeroporto S.S. n. 1	L. 120	Approvato
- A12 Autostrada GE-Sestri Levante:		
b) Potenziamento della viabilità di adduzione allo svincolo di Genova Est - Coperutra torrente di Bisagno	» 27,963	»
- A10 Autostrada Genova-Savona:		
c) Variante agli svincoli autostradali di GE-Voltri	» 24,533	»
- Autostrada GE-Sestri Levante:		
d) Potenziamento della viabilità di adduzione allo svincolo di Genova Est - Adeguamento svincolo	» 33,521	»
2) <i>Autostrada Torino-Savona</i> Completamento autostrada	» 266,531	Annullato
3) <i>Autostrada dei Fiori</i> Villanova d'Albenga-Alassio	» 61	Approvato
4) <i>Società Autostrade</i> Autostrada Genova-Serravalle - Ristrutturazione direzione 1° Tronco	» 8,180	»
Totale "B"	<u>L. 275,197</u>	

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

"STRADE STATALI"

C) Da finanziare	In miliardi	Annotazioni
<i>Compartimento di Genova</i>		
1) S.S. 45 (Laccio-Peasso)	L. 45,450	
2) S.S. n. 1 Tangenziale La Spezia (2 lotti)	» 130	
S.S. n. 29 "del Colle di Cadibona". Variante abitato di Altare.	» 44,500	
S.S. n. 453 "della Valle Arroscia". Variante di Vessalico	» 10	
S.S. n. 453 "della Valle Arroscia". Variante di Ranzo	» 21	
Totale "C"	<u>L. 253,950</u>	
Totale da finanziare "A + C"	<u>L. 730,950</u>	

II) PIEMONTE - LIGURIA

A) Da finanziare

1) Società Autostrada Torino-Savona (IRI-ITALSTAT)		
a) Variante tra la località Mollere in Comune di Ceva e Valzemola in Comune di Roccavignale (S.S. 28 bis)	L. 70,181	A carico del- l'ANAS
Totale "A"	<u>L. 70,181</u>	

III) TOSCANA - LIGURIA

"AUTOSTRADE"

A) In autofinanziamento

1) Autocamionale della Cisa:		
a) Ampliamento del ramo Livorno-Parma dello svincolo Autocisa-Aut. Ligure Toscana nel Comune di S. Stefano Magra della provincia di La Spezia	L. 2,140	Approvato
b) Potenziamento della stazione di Aulla nel Comune di Podenzana nella provincia di Massa Carrara	» 0,852	»
2) Autostrada S.A.L.T. Impianto radio sociale per l'intera autostrada	» 7,376	»
Totale "A"	<u>L. 10,368</u>	

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

IV) PIEMONTE

"AUTOSTRADE"

A) Da finanziare

	In miliardi	Annotazioni
1) S.I.T.A.F. - Completamento tratta Susa-Rivoli	L. 225,322	Finanziato
2) A.T.I.V.A. - Variante di Carignano	» 19,500	»
Totale "A"	<u>L. 244,822</u>	

"STRADE STATALI"

B) Da finanziare

1) Compartimento di Torino

a) S.S. 231 Tangenziale di Fossano - 1° Lotto	L. 40	
b) Tangenziale di Novara	» 3,738	
c) Tangenziale di Valenza	» 15	
Totale "B"	<u>L. 87,738</u>	

Totale da finanziare "A + B"	<u>L. 332,560</u>	
--	-------------------	--

C) In autofinanziamento

1) A5-A.T.I.V.A.

a) Nuovo svincolo di Ivrea sulla S.S. 565	L. 17,165	Approvato
b) Raccordo Drosso-Orbassano 2° tronco bivio tangenziale Torino	» 18,296	»
c) Tangenziale Sud svincolo del Debouché	» 6,355	»
d) Impianto di telesoccorso	» 2,720	»
e) Orbassano-Pinerolo 1° tronco	» 72,800	»

2) Società Torino-Milano

a) Nuovo barriera di Rondissone	» 20	»
b) Tangenziale di Novara	» 80	»

Totale "C"	<u>L. 217,336</u>	
----------------------	-------------------	--

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

V) LOMBARDIA**"AUTOSTRADE"****A) In autofinanziamento**

	In miliardi	Annotazioni
1) Autostrada Serravalle-Milano		
a) Interventi a servizio del bacino di traffico di Milano. Costruzione della terza corsia nel tratto tra la A21 Torino-Piacenza e la diramazione per la A26 Voltri-Sempione dell'Autostrada Milano-Genova	L. 65,194	Approvato
b) Interventi a servizio del bacino di traffico di Milano. Collegamento della Tangenziale Est di Milano con la S.S. 36 - 2° Lotto (Vimercate-Usmate)	» 24,794	»
c) Interventi a servizio del bacino di traffico di Milano. Costruzione di un nuovo ponte sul fiume Po a servizio dell'Autostrada Milano-Genova per la realizzazione della terza corsia	» 64,800	»
d) Realizzazione della terza corsia della Autostrada Milano-Genova nella tratta da Milano (Piazza Maggi) a Binasco - 2ª fase	» 242,617	»
e) Svincolo della Tangenziale Ovest di Milano al km 5+731 con collegamento alle SS.SS. 11 e 33	» 37,939	»
f) Tangenziale di Pavia (1° e 2° lotto da S. Martino a Pavia Nord)	» 105,595	»
g) Variante di Lentate - 1° lotto	» 51,824	»
h) Collegamento Via Rombon-Dogana di Segrate	» 140,784	»
Totale "A"	L. 733,547	

B) Opere finanziabili con proroga della concessione

1) Società Autostrade (IRI-ITALSTAT)		
a) Nodo di Gallarete	L. 72,500	Approvato
b) Collegamento A1 - Tangenziale Est di Milano	» 151	»
c) Terza corsia Firenze-Sesto San Giovanni (2ª fase)	» 84,163	»
d) Ampliamento barriera Milano Nord	» 4,354	»
e) Ampliamento barriera Milano Est	» 5	»
f) Ampliamento barriera Milano Sud	» 10,606	»
g) Nuova stazione di Seriate	» 21,733	»
Totale "B"	L. 349,356	

"STRADE STATALI"**C) Da finanziare**

1) Compartimento di Milano		
a) SS.SS. 35/10/461 Tangenziale di Casteggio e Voghera (2 lotti)	L. 85,899	
b) S.S. 415 Tangenziale di Crema (progetto già esaminato dal C.A. con "voto" n. 1.260 del 15 novembre 1989 per lire 41 miliardi)	» 41,100	
c) S.S. 235 Tangenziale di Soncino-Orzinovi	» 43,592	
d) Valassina (strada provinciale di Milano-Monza-Lecco in corso di stanziazione) interventi riqualifica-eliminazione intersezioni a raso regolate da semafori - 1° tratto	» 66	
e) S.S. 415 "Paullese" Ammodernamento	» 40,082	
Totale da finanziare "C"	L. 276,673	

VI) LOMBARDIA - EMILIA**"AUTOSTRADE"****A) Opere finanziabili con proroga della concessione**

1) Società Autostrade (IRI-ITALSTAT)

a) Terza corsia Lodi-Piacenza (4 lotti)

	In miliardi	Annotazioni
L. 180,700	180,700	Approvato

Totale "A" . . .

L. 180,700

VII) EMILIA**"AUTOSTRADE"****A) Da finanziare**

1) Autostrada della Cisa

a) Ammodernamento della S.S. n. 308 e n. 523 da Ghiare di Berceto al Bivio Bertorella

L. 142,260 Finanziato

Totale "A" . . .

L. 142,260

B) In autofinanziamento

1) Autostrada della Cisa

a) Ammodernamento del tronco Fornovo-Citerna dalla progr.va km ca 22+515 alla progr.va km. ca 30+642, nei Comuni di Medesano, Varano de. Melegari, Solignano e Fornovo Taro della provincia di Parma

L. 48,813 Approvato

b) Ammodernamento del tronco Selva-Grotone, dalla progr.va km ca 34+034 alla progr.va km. ca 37+615 nei Comuni di Terenzo, Solignano e Berceto, della provincia di Parma.

» 36,221 »

c) Rettifica delle rampe La Spezia-Bologna dello svincolo dell'Autocisa con l'Autosole nel Comune di Fontevino della provincia di Parma

» 0,553 »

d) Potenziamento infrastr. delle operazioni invernali del centro di manutenzione di Berceto nel Comune di Berceto della provincia di Parma

» 0,672 »

2) Società Autostrade (IRI-ITALSTAT)

Costruzione del Centro servizi camionisti sull'area di servizio Arda Est

» 5 »

3) Società autostrade (IRI-ITALSTAT)

Ampliamento area di servizio Sillaro Ovest.

» 3,833 »

Totale "B" . . .

L. 94,992

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

"STRADE STATALI"

C) Da finanziare1) *Compartimento di Bologna*

	In miliardi	Annotazioni
a) S.S. n. 10 Tangenziale di Piacenza	L. 40	
b) S.S. n. 9 Tangenziale di Fidenza	» 25	
c) S.S. n. 63 Rettifica Casina (45,100 + 53,415)	» 98,515	
d) S.S. n. 63 Amm.ti Collagna Castelnuovo Monti (15,118 + 11,900)	» 27,018	
Totale "C"	<u>L. 190,533</u>	

Totale da finanziare "A + C" L. 332.793

VIII) TOSCANA-EMILIA

"AUTOSTRADE"

B) Opere finanziabili con proroga della concessione1) *Società autostrade (IRI-ITALSTAT)*

a) Due stralci funzionale variante di valico Bologna-Firenze	L. 600	Annullato
Totale "B"	<u>L. 600</u>	

IX) TOSCANA

"AUTOSTRADE"

A) Opere finanziabili con proroga della concessione1) *Società autostrade (IRI-ITALSTAT)*

a) Nodo di Firenze - Interconnessione A1 - A11	L. 75,282	Approvato
Totale "A"	<u>L. 75,281</u>	

"STRADE STATALI"

B) Da finanziare1) *Compartimento di Firenze*

a) S.S. n. 1 "Via Aurelia" (Salviano-Chioma) Tangenziale di Livorno - Lotto 2°	L. 48	
b) S.S. n. 1 "Via Aurelia" - Ammodernamento tra Follonica e Cecina - Lotti VI/A e VI/B	» 142	
Totale da finanziare "B"	<u>L. 190</u>	

X) VALLE-D'AOSTA

"AUTOSTRADE"

A) In autofinanziamento1) *Società S.A.V.*

1° Stralcio Aosta-Signayes.	L. 297,600	
Totale "A"	<u>L. 297,600</u>	

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RIEPILOGO

a) Interventi diretti dell'A.N.A.S.	L. 1.069,075
b) Interventi a carico dell'A.N.A.S. (art. 4, comma 5/bis)	L. 1.091,645
c) Interventi Soc. Concess. in autofinanziamento e/o con proroga concessioni	<u>L. 2.234,378</u>
Totale	<u>L. 4.395,098</u>

TABELLA 1

PROGRAMMA TRIENNALE 1991 -1993

Riepilogo dei fabbisogni
(in miliardi)

	Importo iniziale	Importo finale
Per maggiori costi cognitivi di progetti esaminati	500	500
Per manutenzione ordinaria, straordinaria e recupero manutentorio	3.800	4.000
Per direttrici primarie "fuori quota"	3.400	4.200
Per potenziamento viabilità statale e contributi viabilità provinciale	14.000	16.000
Per autostrade in concessione	2.300	2.300
	<hr/>	<hr/>
Totale triennio	24.000	27.000

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2

PROGRAMMA TRIENNALE 1991 -1993

Riparto attribuzioni per viabilità statale

REGIONI	Coefficiente %	Attribuzione (in miliardi)
PIEMONTE	6,7	1.072
VALLE D'AOSTA	0,4	64
LOMBARDIA	11,8	1.888
BOLZANO	1,08	173
TRENTINO	0,82	131
VENETO	6,3	1.008
FRIULI	3,2	512
LIGURIA	5,8	928
EMILIA ROMAGNA	6,2	992
TOSCANA	6,4	1.024
UMBRIA	1,5	240
MARCHE	2,2	352
LAZIO	7,5	1.200
ABRUZZO	2,6	416
MOLISE	1,5	240
CAMPANIA	7,9	1.264
PUGLIA	7,3	1.168
BASILICATA	1,7	272
CALABRIA	3,3	528
SICILIA	10,5	1.680
SARDEGNA	5,3	848
TOTALE		16.000

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 3

DIRETTRICI VIARIE "FUORI QUOTA"

ARTERIA	REGIONI INTERESSATE
Collegamento Rivoli-Bardonecchia-Frejus	Piemonte
Collegamento Asti-Cuneo-Traforo Ciriegia (Asti-Fossano-Cuneo-Borgo S. Dalmazzo-Traforo)	Piemonte
Raddoppio traforo Colle di Tenda	Piemonte
Autostrada Aosta-Monte Bianco	Valle d'Aosta
Traforo Mortirolo-Stelvio	Lombardia
Autostrada Pedemontana Lombarda e Piemontese	Lombardia Piemonte
Direttissima Milano-Brescia, Raccordo Brescia Est-Lumezzane-Gardone Val Trompia	Lombardia
Autostrada di Alemagna	Veneto
Raccordo Voltri-Rivarolo	Liguria
Cispadana	Emilia
Autostrada Autocisa-collegamento Centro intermodale Parma (CEPIM).	Emilia Liguria
Collegamento Modena-Lucca-Livorno	Emilia Toscana
Nuovo attraversamento appenninico A1.	Emilia Toscana
Strada Statale E45 Orte-Cesena	Emilia Toscana Umbria Lazio
Corridoio Adriatico E55	Emilia Marche Abruzzi Molise Puglia
S.S. 1 "Aurelia"/Autostrada Livorno-Civitavecchia	Toscana Lazio
S.G.C. Grosseto-Fano	Toscana Umbria Marche
Raccordo Siena-Firenze.	Toscana
Autostrada Roma-L'Aquila-Teramo-A14	Lazio Abruzzo
Autostrada Salerno-Reggio Calabria	Campania Basilicata Calabria
S.S. 106 "Jonica"/Autostrada Taranto-Sibari	Puglia Basilicata Calabria
Autostrada Messina-Palermo	Sicilia
S.S. 131 "Carlo Felice"	Sardegna

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 4

TRATTE AUTOSTRADALI INTEGRATIVE DEL PIANO DECENNALE
NECESSARIE PER IL COMPLETAMENTO DEL DISEGNO DI RETE

N.	INTERVENTO	Concessionaria e richiedente	Lunghezza km
1	Bretella Santhià-Biella	Torino-Milano	19,0
2	Collegamento Boffalora (A4)-Malpensa	Torino-Milano	25,5
3	Raccordo A1 (S. Giuliano M.)-A21 (Manerbio). Brescia-Sarezzo-Gardone- V. Trompia	Autostrade S.p.A. Brescia-Padova	90,0
4	Collegamento A12/A1 (Fiumicino-Valmontone)	Autostrade S.p.A.	72,0
5	Raccordo Tortona-Sestri Levante	Serravalle S.A.L.T.	90,0
6	Prolungamento Tangenziale Ovest di Milano dalla S.P. 39 alla A4 (Agrate)	Serravalle	26,0
7	Prolungamento Tangenziale Ovest di Milano dalla A8/9 (Lainate) alla A1 (Melegnano) - interporto Lacchiarella	Serravalle	60,0
8	Prolungamento Tangenziale Est di Milano da Lentate verso Como fino alla interconnessione con la Pedemontana Lombarda	Serravalle	13,0
9	Raccordo A7/A21 da Corana a Lungavilla	Serravalle S.A.T.A.P.	20,0
10a	Prolungamento "peduncolo" Tangenziale Est di Milano da Paderno a Lentate (riqualifica S.P. 44 Milano)	Serravalle	13,0
10b	Variante di Lentate	Serravalle	5,0
11a	Beregardo-Pavia (riqualifica raccordo ANAS)	Serravalle	10,0
11b	Tangenziale di Pavia	Serravalle	9,0
12	Raccordo Tangenziale Est da Lambrate a Pioltello.	Serravalle	7,0
13	Variante tra la A10 e la A6 alla S.S. 1, da Sanremo-S. Marino ad Ospedaletti fino a Ventimiglia	Autostrada dei Fiori	18,0
14	Variante alla S.S. 1 da Alassio ad Andora.	Autostrada dei Fiori	8,0
15	Variante alla S.S. 1 da Albenga verso Ceriale	Autostrade dei Fiori	7,0
16	Completamento della variante alla S.S. 20 del Colle di Tenda fino a Fanghetto - Confine francese	Autostrada dei Fiori	12,0
17	Cuneo - Borgo S. Dalmazzo	R.A.C.	da definire
18	Sassuolo - Lucca	Brennero S.A.L.T.	100,0
19	Raccordo Brugnato - S. Benedetto dal casello della A12 alla S.S.1 Aurelia	S.A.L.T.	18,0
20	Nuova interconnessione di Viareggio	S.A.L.T.	13,0
21	Pedemontana Veneta: collegamento autostradale pr. A31 e A27	Autostrade S.p.A. Brescia-Padova	60,0
22	Collegamento autostradale Brescia est-Salò-Val Sabbia.	Brescia-Padova	
23	Passante esterno alternativo alla complanare di Mestre	Brescia-Padova Autostrada S.p.A. Autovie Venete	da definire
24	Collegamento 14 Aosta est con S.S. 27 a Signayes	S.A.V.	7,3
25	Orbassano-Pinerolo	A.T.I.V.A.	20,0
26	Autostrada Ivrea-Biella.	A.T.I.V.A.	20,0
27	Cagliari-Sassari-Porto Torres (riqualifica S.S. 131)	A.N.A.S.	190

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 5

CONTRIBUTI A.N.A.S. PER AUTOSTRADE IN CONCESSIONE
PRIORITÀ STRALCIO ATTUATIVO 1991-1993

	(in miliardi)
A) Interventi con finanziamento derivante da apposita legge	
1. Autostrada Livorno-Civitavecchia	1.200
B) Realizzazione con contributo della Stato	
1. Messina-Palermo	600
2. Torino-Frejus	50
3. Aosta-Courmayeur	300
4. A1 Sasso Marconi-Barberino (e viabilità connessa)	200
5. Pedemontana Lombarda e Piemontese (2 tronco)	250
6. Ex S.A.R.A.	50
7. Torino-Savona	200
8. Traforo Mortirolo-Stelvio	200
9. Collegamento Modena-Lucca	150
10. Autostrada di Alemagna	—
11. Autostrada Milano-Brescia	—
Bretella Brescia est-Lumezzane-Gardone V. Trompia	100
Val Sabbia	20
12. Raccordo Voltri-Rivarolo	—
12. Taranto-Sibari	—
Totale	2.020
C) Realizzazione con contributo dello Stato e/o manovra tariffaria	
1. Aosta-Courmayeur	—
2. Raccordo Cisa-CEPIM	50
3. Pedemontana Lombarda e Piemontese (3° tronco)	200
4. Napoli-Salerno (Galleria S. Giorgio-Torre del Greco)	250
5. Raccordo di Sanremo	130
6. Traforo Mortirolo-Stelvio	—
7. Collegamento Modena-Lucca-Livorno	—
8. Autostrada di Alemagna	—
9. Autostrada Milano-Brescia	—
10. Taranto Sibari	—
Totale	630

Nota: In caso di mancata manovra tariffaria i contributi sub C sono da considerarsi aggiuntivi a B.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 6

OPERE REALIZZABILI EX ART. 14, COMMA 1, DELLA LEGGE 531/1982
IN AUTOFINANZIAMENTO TRAMITE MANOVRE TARIFFARIE

N	INTERVENTO	Concessionaria e richiedente	Lunghezza km	Costo 1990 (in miliardi)
1	Raccordi con viabilità ordinaria presso Chatillon, Verres e Point Sant Martin	S.A.V.	10,0	170
2	Collegamento Tangenziale nord con Ponte Diga	A.T.I.V.A.	2,0	45
3	Ammodernamento A1-A12 (da Fontevivo a S. Stefano Magra)	CISA	—	250
4	Terza corsia Firenze-Lucca	Autostrade S.p.A.	58,6	285
5	Terza corsia Nord-Rimini Sud	Autostrade S.p.A.	10,0	91
6	Terza corsia Milano-Vergiate	Autostrade S.p.A.	35,2	230
7	Terza corsia Incisa-Arezzo	Autostrade S.p.A.	35,7	280
8	Terza corsia Arezzo-Orte	Autostrade S.p.A.	132,9	875
9	Sistemazione plano-altimetrica Genova-Serravalle	Autostrade S.p.A.	49,3	385
10	Terza corsia Napoli-Nola	Autostrade S.p.A.	15,9	115
11	Raccordo tra Campogalliano e S. P. 13	Brennero	da definire	da definire
12	Raccordo tra Mantova N. e zona portuale di Mantova	Brennero	da definire	da definire
13	Completamento della tangenziale di Padova	Brescia-Padova	—	125
14	Terza corsia da Mestre a S. Donà di Piave	Autovie Venete	27,0	171

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 7

OPERE REALIZZABILI EX ART. 14, COMMA 1, DELLA LEGGE 531/1982
CON MANOVRE TARIFFARIE E/O CONTRIBUTI A.N.A.S.

N.	INTERVENTO	Concessionaria e richiedente	Lunghezza km	Costo 1990 (in miliardi)
1	Terza corsia Orte-Fiano	Autostrade S.p.A.	36,3	650
2	Penetrazione a Roma diramazione nord	Autostrade S.p.A.	5,5	195
3	Penetrazione a Roma diramazione sud	Autostrade S.p.A.	7,7	165
4	Raccordo Lerici-Romito M.	S.A.L.T.	5,0	125
5	Raccordo La Spezia-S.S. 1-S.S. 331.	S.A.L.T.	6,0	196
6	Raccordi autostradali di Borbiago (VE), Dolo (VE) e Bigonza (PD) fra la Mestre-Padova e la S.S. 11	Venezia-Padova	—	—
7	Completamento autostrada nelle aree terminali di Torino e Piacenza	S.A.T.A.P.	45,0	730

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 8

PIANO DECENNALE - AUTOSTRADE IN CONCESSIONE
RIEPILOGO CONTRIBUTI STATALI
(in miliardi)

ASSEGNAZIONI

Autostrade	Legge 531/82	Legge 526/85	Da fondi A.I.N.A.S.	P.D. 1° Stralcio	TOTALE	Impegnati	Convenzioni in corso e da impegnare	Da convenzionare	Da impegnare
Torino-Frejus	410(*)	155	45	500	1.105	1.045	—	—	(60-8*) = 52
Aosta-Courmayeur	—	200	—	—	200	200	—	—	—
Attr. Appenninico A1	—	100	—	—	100	—	—	100	—
Torino-Savona	—	100	—	—	100	100	—	—	—
Livorno-Civitavecchia	15	150	—	600	765	765	—	—	—
Messina-Palermo	210	150	—	150	510	510	—	—	—
Voltri-Rivarolo	—	100	—	502	602	567	—	—	35
Pordenone-Conegliano	—	15	—	15	30	30	—	—	—
Collegamento Chivasso	—	20	—	—	20	20	—	—	—
Malpensa	—	50	20	—	70	70	—	—	—
Per. Torino-Milano	—	30	—	16	46	46	—	—	—
Tangenziale est Milano	—	45	—	65	110	105	—	—	5
Tangenziale Torino	—	30	—	—	30	—	30	—	—
Interventi SALT	—	—	—	32	32	32	—	—	—
Autocisa-Autobrennero	—	15	—	—	15	—	—	15	—
Pedemontana Lombarda	—	145	—	—	145	—	145	—	—
Siracusa-Gela	—	50	—	—	50	—	—	50	—
Raccordo di Sanremo	—	—	—	20	20	20	—	—	—
SARA	100	150	—	300	550	550	—	—	—
Jonica	—	(50)	—	—	(50)	—	—	(50)	—
Asti-Cuneo	—	—	35	—	35	—	35	—	—
Complanare di Mestre	—	15	—	—	15	—	—	15	—
Totali	735	1.515	100	2.200	4.550	4.060	210	180	92

(*) Per l'importo di 8 miliardi non sono stati contratti mutui previsti dalla legge n. 531/82.

Capitolo XVI

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Sommario – 1. Considerazioni generali.

2. Aspetti finanziari della gestione: 2.1 Previdenza e assistenza; 2.2 Cooperazione; 2.3 Politica dell'impiego; 2.4 Gestioni fuori bilancio; 2.4.1 Gestioni fuori bilancio riguardanti la formazione professionale.

3. Organizzazione dei servizi: 3.1 Stato di attuazione della legge 28 febbraio 1987 n. 56; 3.1.1 Le agenzie per l'impiego; 3.1.2 L'osservatorio del mercato del lavoro; 3.1.3 Il Teleporto del lavoro; 3.2 La Direzione centrale per l'orientamento e l'addestramento dei lavoratori; 3.3 Convenzioni ed incarichi esterni; 3.4 Organi collegiali; 3.5 Attività di vigilanza.

4. Personale: 4.1 Riflessi finanziari; 4.2 Profili generali; 4.3 Formazione e aggiornamento.

5. Attività contrattuale.

1. Considerazioni generali

L'anno 1990 ha fatto registrare il forte aumento (47%) dell'apporto statale alla gestione previdenziale INPS effettuato tramite il bilancio del Ministero del lavoro.

L'ampiezza del dato dimostra perchè il settore della previdenza è uno dei grandi comparti della spesa in ordine ai quali l'esigenza di interventi riduttivi, da tempo peraltro avvertite, stanno attualmente assumendo configurazione già concreta. Studi, dibattiti, rilevazioni si sono succeduti a ritmo sempre più incalzante e la stessa programmazione della manovra di finanza pubblica per gli anni 1992-94 ha affrontato in termini concreti il problema del progressivo risanamento del settore individuando i criteri cui deve attenersi l'ormai prossimo disegno di legge il cui mandato è stato affidato al Ministro del lavoro.

Quanto all'organizzazione interna nell'anno di riferimento è continuato ma non è stato completato il processo di adeguamento delle strutture ministeriali al disegno delineato dalla legge n. 56/87 in materia di organizzazione del mercato del lavoro: in tal modo la gestione degli interventi di politica dell'impiego, vari e diversificati, hanno trovato l'amministrazione non ancora strutturalmente e organizzativamente in linea con il nuovo modulo operativo. Circostanza che ha concorso a determinare l'amministrazione ad un oneroso ricorso a strutture esterne per studi e rilevazioni, come nel caso della Direzione generale dell'osservatorio del lavoro.

Il settore dell'informatica è tuttavia quello che, ancora, risulta maggiormente in ritardo.

La necessità di un rapido completamento dell'opera di organizzazione secondo i criteri indicati dalla predetta legge è tuttavia maggiormente evidente per l'apparire sullo scenario delle forze di lavoro di contingenti di immigrati e di soggetti cui l'ordinamento (recente T.U. 309/90 sulle tossico dipendenze) ha garantito, nell'ambito delle particolari forme di assistenza sociale, anche l'inserimento occupativo. Tutto ciò in un contesto generale in cui, malgrado il calo rispetto all'anno precedente (-246.000 unità) la consistenza dei disoccupati è ancora consistente (2.620 mila unità)

Sul fronte della formazione professionale possono ravvisarsi gli effetti di un'opera di riappropriazione da parte del Ministero di un ruolo di centralità, iniziata con la norma contenuta nell'art. 3 del D.L. 408/88 – cui sono seguite le determinazioni ministeriali in tema di innovazione dei sistemi formativi regionali – e continuata poi con la riaffermazione, dopo una lunga stasi, delle competenze in materie di vigilanza sui corsi formativi.

Il concorso di autorità di vario livello – comunitarie, statali, regionali – la stretta connessione con le strategie di politica dell'impiego, le esigenze operative dell'apparato produttivo hanno mantenuto il

problema della riforma della legge quadro della formazione professionale al centro dell'attenzione, anche in relazione al rinnovato impegno di soppressione delle gestioni fuori bilancio, tra le quali figurano due rilevanti attività formative.

2. Aspetti finanziari della gestione

I dati della gestione danno atto che le assegnazioni, pari a 42.265,6 miliardi e benchè superiori per 404,2 miliardi (+1%) rispetto all'anno 1989, non hanno ancora colmato la contrazione subita in detto anno rispetto al 1988 (-786 miliardi, pari all'1,8%).

Esaminando i dati con riferimento alla ripartizione tra spese correnti e spese in conto capitale, si constata, per quelle di parte corrente, che gli stanziamenti, dopo aver raggiunto il volume di 41.791,8 miliardi (+3.885,2 sul precedente) hanno iniziato e proseguito una leggera flessione passando a 41.670,3 miliardi nel 1989 e a 41.640,3 miliardi nel 1990.

Invece nelle spese in conto capitale si è verificato un andamento discontinuo essendosi avute le seguenti variazioni tra l'anno 1987 e l'anno 1990: miliardi 304, 855, 190, 625.

Tale andamento è stato determinato, quanto all'anno 1988, dall'istituzione di un nuovo capitolo (cap. 8048) per lo stanziamento della somma di 533 miliardi come dotazione del fondo per il rientro della disoccupazione (D.L. 21.3.1988 n. 86).

Nel 1989, invece, tale stanziamento è stato definito in soli 25 miliardi ed inoltre sono mancati i trasferimenti (dal cap. 8057) alla gestione fuori bilancio per il finanziamento integrativo dei progetti speciali di formazione professionale, che nell'anno precedente erano ammontati a 80 miliardi. Nel 1990, infine, la dilatazione delle assegnazioni va individuata negli aumenti verificatisi negli acquisti del settore informativo (+27 miliardi) per le nuove assegnazioni al citato fondo per il nell'anno precedente erano ammontati a 80 miliardi. Nel 1990, infine, la dilatazione delle assegnazioni va individuata negli aumenti verificatisi negli acquisti del settore informativo (+27 miliardi) per le nuove assegnazioni al citato fondo per il rientro della disoccupazione (+300 miliardi) e per la dotazione della citata gestione fuori bilancio dell'art. 26 (+106 miliardi).

Per quanto concerne gli impegni assunti su tutto lo stato di previsione, ammontati nel 1990 a 41.803,9 miliardi, va segnalata la tendenza al progressivo miglioramento: il tasso degli impieghi sulle disponibilità è passato dal 95,8 del 1988 al 98,7 del 1989 ed al 98,9 del 1990. Ma all'interno di tali dati complessivi differenze sussistono tra i due titoli della spesa.

a) Quanto agli impegni di parte corrente il tasso si è mostrato molto elevato passando nel triennio dal 97,2% al 98,9% ed in fine al 99,7%. Nel 1990, a fronte di stanziamenti di parte corrente pari a 41.640,3 miliardi sono stati assunti impegni pari a 41.505,0 miliardi. Conseguentemente le economie sono ammontate a 135,3 miliardi che rappresenta il valore più basso (-329,4 miliardi sul precedente) del triennio: appena nel 1988 tale dato era stato pari a 1.106,2 miliardi.

Va considerato che la parte più consistente della spesa corrente è rappresentata dai trasferimenti al settore previdenziale ed assistenziale: nel 1990, sul complesso, già evidenziato di stanziamenti correnti pari a 41.640,3 miliardi, i trasferimenti in parola ammontano a 40.878,4 miliardi (98,1% del totale) e parimenti, nel complesso degli impegni assunti ammontanti a 41.505,0 miliardi, detti trasferimenti sono pari a 40.840,9 (98,4%). Di tale spesa verrà specificamente trattato nel paragrafo concernente l'assistenza e la previdenza.

Segue, per rilevanza delle risorse impiegate, la spesa per il personale per cui sono stati assegnati nel 1990 618,2 miliardi e della quale verrà fatta trattazione specifica nell'apposito paragrafo.

Quanto alla spesa per l'acquisto di beni e servizi, gli impegni assunti nel 1990, pari al 91,5 miliardi, (+9,6% sul precedente) hanno costituito il valore più elevato anche nei confronti del triennio. Hanno rappresentato anche il valore più alto relativamente al tasso di utilizzo degli stanziamenti (pari a 140,2 miliardi) attestandosi a 65,3 contro il 62,8 del 1989, il 50,4 del 1988 ed il 60,9 del 1987. Conseguentemente il volume delle economie è andato continuamente decrescendo, passando da 66,8 miliardi (anno 1988) a 48,7 miliardi (anno 1990).

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) Quanto agli impegni in conto capitale, il tasso di utilizzo degli stanziamenti è stato invece molto basso. Dopo il miglioramento mostrato nel 1988 (tasso del 63,7 contro il 28,3 precedente) il suo valore è nuovamente disceso nel 1990 attestandosi a 47,8. Non essendosi verificate economie, ne è risultata aumentata la massa di residui che nelle spese in conto capitale sono prevalentemente di stanziamento, come appresso si vedrà. La parte prevalente di tali spese è costituita dai trasferimenti nel settore dell'orientamento ed addestramento professionale.

I pagamenti complessivi sono ammontati a 51.371 miliardi con un sensibile aumento sul corrispondente dato dell'anno precedente (31.416) che per altro aveva rappresentato una flessione sul corrispondente dell'anno 1988 (38.222 miliardi). Al cennato aumento (pari in termini percentuali al 63,5 e in termini assoluti a 19.955 miliardi) ha contribuito il sensibile smaltimento della massa dei residui, scesi dai 16.194 miliardi di inizio esercizio a 6.149 miliardi.

Quanto alle spese di parte corrente è utile permettere l'esposizione dei seguenti dati:

Anno	Massa spend.	Pagam. compl.	Residui tot.
1987	42.546,6	38.364,0	4.013,6
1988	45.805,1	37.925,5	6.727,5
1989	48.398,2	31.342,9	15.456,5
1990	57.136,3	51.039,4	5.144,7

Si constata come i pagamenti abbiano raggiunto nel 1989 il livello più basso ed addirittura in concomitanza con il più alto livello raggiunto dalla massa spendibile nel triennio precedente: il tasso di realizzo della spesa fu allora del 64,5 tanto che la consistenza dei residui aumentò rispetto al precedente di 8.729,0 miliardi, pari al 12,7%. Nel 1990 si è verificato un netto miglioramento nella capacità di spesa dell'amministrazione dato che, anche a fronte di una massa spendibile ancor maggiore dell'anno prima (+8.738,1 miliardi) sono stati eseguiti pagamenti di consistenza differenziale ancor maggiore (+19.795,5 miliardi) con conseguente drastica riduzione della massa dei residui (-10.341,8), risultata al fine inferiore anche al dato del 1988.

I corrispondenti dati di cassa della spesa in conto capitale sono esposti nella seguente tabella:

Anno	Massa spend	Pagamenti	Residui
1987	437,5	267,2	166,6
1988	1.022,1	296,2	720,7
1989	911,3	172,5	737,3
1990	1.362,6	331,9	1.004,2

È dato cogliere il forte incremento dei pagamenti (+159,4 miliardi, pari al 92,4%) rispetto al dato del 1989, anno in cui si era avuto invece un decremento sull'anno precedente, mentre sul fronte dei residui, dopo l'esplosione del 1988 (più che triplicati sull'87) e la stasi del 1989, si deve registrare un incremento (+266,9 miliardi, pari al 36,2%).

Casi di somme non utilizzate nel corso dell'esercizio e conservate sotto forma di residui di stanziamento si sono avuti solo nelle spese in conto capitale per importi proporzionalmente elevati rispetto ai residui complessivi: 884 miliardi contro 1.004 miliardi, per un valore in termini percentuali dell'88%; sostanzialmente analogo a quello verificatosi nei precedenti esercizi.

All'interno dei dati complessivi della gestione sinora esposti vanno compiute rilevazioni con riferimento ai grossi aggregati di spesa maggiormente rappresentativi dell'attività istituzionale svolta dall'amministrazione mediante l'impiego delle risorse assegnate.

Vengono quindi in considerazione, qui di seguito, il settore della previdenza e dell'assistenza, quello della cooperazione, quello della politica dell'impiego e, nell'ambito delle gestioni fuori bilancio, quello della formazione professionale.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.1 *Previdenza e assistenza*

Le risorse assegnate al Ministero per essere trasferite agli enti di previdenza sono ammontate nel 1990 a 40.321,5 miliardi con aumento sul dato precedente in termini assoluti di 136,6 miliardi e in percentuali di appena lo 0,3.

Al riguardo si forniscono i seguenti dati di competenza:

Anno	Stanziamenti	Impegni	Economia
1987	37.418,2	37.418,2	—
1988	40.276,5	39.605,1	671,4
1989	40.184,9	40.142,2	42,8
1990	40.321,5	40.321,5	—

Risulta che l'aumento consistente degli stanziamenti è avvenuto nel 1988 (+7,6%), mentre da allora il volume degli stessi ha subito solo leggere variazioni. Quanto all'assunzione di impegni, il tasso è andato gradatamente migliorando, passando dal 98,3% del 1988 al 100% del 1990.

La gestione di cassa degli anni in riferimento fornisce i seguenti dati:

Anno	Massa spend.	Pagamenti	Residui
1987	41.998,0	37.930,6	3.955,7
1988	44.232,2	37.422,2	6.105,5
1989	46.290,1	30.422,4	14.588,2
1990	54.909,7	49.986,2	4.139,9

Dopo un leggera flessione avutasi nel 1988 (-508,4 miliardi sul precedente) un decremento ben maggiore si è verificato nel 1989 (-6.999,8 miliardi, pari al 18,7%) dovuto essenzialmente al mancato pagamento, e conseguente passaggio ai residui, di 3.738 miliardi per sgravi contributivi per le imprese commerciali e di 4.081 miliardi per sgravi degli oneri sociali per le imprese industriali, artigiane ed alberghiere del Mezzogiorno. Pagamenti questi, eseguiti poi nel successivo esercizio 1990 e che hanno contribuito al forte aumento del dato complessivo, passato a 49.986,2 miliardi con un aumento di 19.563,8 pari al 64,3%. Conseguentemente il tasso di utilizzo della massa spendibile è sensibilmente migliorato passando dal 65,7% del 1989 al 91,0% con il risultato ultimo della contrazione dei residui, ridottisi a 4.139,9 miliardi dai 14.588,2 dell'inizio esercizio.

Parte preponderante delle risorse in tal modo erogate è stata trasferita all'INPS.

Con riferimento alla sola gestione pensionistica, queste vanno quantificate in 44.402 miliardi, cifra che rappresenta un incremento in termini assoluti di 14.343 miliardi ed in termini percentuali del 4,7% rispetto all'ammontare di 30.059 miliardi del 1989.

Accanto ai riferiti apporti dal bilancio del Ministero del lavoro vanno considerate anche le anticipazioni di tesoreria: queste nel 1990 sono state pari a 9.691 miliardi e quindi notevolmente inferiori (-43,1%) all'anno precedente in cui erano state pari a 17.038 miliardi. Il minore impatto sulla tesoreria verificatosi nel 1990 è dovuto al rilevato aumento degli apporti del bilancio. Con riguardo al triennio, il sostegno statale alla gestione pensionistica può evidenziarsi nei seguenti termini:

	Anno 1988	1989	1990
	(importi in miliardi)		
Apporto dal bilancio Stato	69.712(*)	30.059	44.402
Impatto sulla Tesoreria	6.787	17.038	9.691
Totale	76.499	47.097	54.093

(*) In questo importo vanno anche considerati 40.000 miliardi che trasferiti dal cap. 4561 del Ministero del tesoro all'INPS a titolo di regolazione di situazioni debitorie pregresse.

Per quanto riguarda i trasferimenti a carico del bilancio del Ministero del lavoro — e quindi senza tener conto dell'accennata regolazione debitoria di 40 mila miliardi — il forte incremento si è verificato nel 1990 (+47,7%) con un dato finale di 44.402 miliardi contro i 30.059 miliardi del 1989.

Tale circostanza ha avuto peraltro l'effetto della drastica riduzione dell'impatto sulla tesoreria (-43,1%) passata da 17.038 miliardi del 1989 a 9.691 miliardi.

Ma tenuto conto del combinato o apporto di tali due componenti di finanziamento, i trasferimenti alla gestione pensionistica INPS sono proiettati verso un continuo aumento, seppure nel 1990 percentualmente più ridotto (+29,0% nel 1989 e + 14,8% nel 1990).

La consistenza dei trasferimenti, l'essere l'INPS soggetto alla vigilanza del Ministero del lavoro nonché la rilevanza che il settore della previdenza e dell'assistenza sta assumendo nel contesto delle possibili misure volte a concretizzare l'esigenza del risanamento dei conti pubblici, rendono necessario un seppur succinto accenno sotto l'aspetto finanziario ad alcuni settori della gestione dell'Istituto.

Ciò premesso, è da ricordare preliminarmente che la legge 9 marzo 1989 n. 88 ha formalizzato, in occasione della ristrutturazione dell'Istituto, il principio della separazione tra assistenza (con oneri a carico dello Stato) e previdenza (con prestazioni sorrette dal gettito contributivo).

Conseguentemente alla riforma, nel corso dell'anno 1990 il settore previdenziale è stato curato dall'Istituto tramite le nuove quattro gestioni (per gli artigiani — per i coltivatori diretti e mezzadri, coloni — per gli esercenti attività commerciali — per i lavoratori dipendenti) mentre gli interventi assistenziali sono stati effettuati a carico della apposita "gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali".

Va però tenuto presente che ciò rappresenta solo un primo avvio della separazione tra assistenza e previdenza in quanto, tramite gli apporti finanziari corrisposti indirettamente, ossia tramite le gestioni degli interventi assistenziali, lo Stato continua a concorrere agli oneri del settore previdenziale. (I trasferimenti da questa gestione assistenziale alle altre gestioni previdenziali dell'INPS sono ammontati nel 1989 a 9.845 miliardi, mentre non è ancora disponibile il dato 1990).

Ma è comunque innegabile che, ai fini della corretta conoscenza dei dati di gestione, le riforme introdotte abbiano dato risultati senz'altro apprezzabili.

Più in particolare, una sommaria esposizione delle attività dell'INPS va condotta sulla base della seguente ripartizione.

A) Erogazione del settore previdenziale.

È continuato e si è accentuato il concorso statale al settore previdenziale. Questo è infatti reso necessario dalla perdurante insufficienza delle entrate contributive rispetto alle erogazioni dovute per legge.

Ciò si è verificato sia per i lavoratori autonomi che per quelli dipendenti.

Sul fronte di questi ultimi, limitando il discorso ai dati del fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) che costituisce la parte preponderante della relativa gestione, a fine esercizio 1990 il disavanzo economico è ammontato a 8.774,5 miliardi (segnalando un miglioramento notevole: -11,7% rispetto all'analogo dell'anno precedente, che fu di 9.936,8 miliardi). Sul fronte dei lavoratori autonomi la situazione, seppur sempre negativa, si presenta diversificata: il risultato della gestione dei coltivatori diretti, mezzadri, coloni (CDMC) è di un disavanzo economico di 6.983,2 miliardi (nell'anno 1989: 6.555,8 miliardi) parzialmente controbilanciato dalla situazione positiva della gestione artigiani che ha conseguito un avanzo economico di 1.225,8 miliardi (nel 1989: 722,9 miliardi) e della gestione commercianti con un avanzo di 1.016,4 miliardi (nel 1989: 616,1 miliardi).

Situazione diversificata, dunque, e peraltro anche essa deficitaria nel complesso, seppure in misura ridotta rispetto all'anno precedente (4.741,0 miliardi contro i 5.216,8 miliardi dell'anno 1989 pari a -9,1%).

Premessi tali dati di consuntivo sulle quattro gestioni in argomento, va ricordato che sul quadro normativo di riferimento sono intervenuti vari fatti rilevanti che durante il corso dell'anno 1990 hanno influito sull'andamento economico-patrimoniale delle stesse.

Per quanto attiene alle gestioni relative ai lavoratori autonomi l'innovazione più notevole è costituita dalla legge 2 agosto 1990 n. 233 recante la riforma dei rispettivi trattamenti pensionistici. Tale legge

equipara di fatto, sul piano previdenziale, i lavoratori autonomi ai lavoratori dipendenti in quanto oltre ad introdurre la contribuzione legata al reddito, estende alle pensioni di tali lavoratori il sistema di calcolo vigente per i lavoratori dipendenti. In particolare tale legge prevede la commisurazione della pensione alla media dei redditi relativi agli ultimi dieci anni, rivalutati in misura corrispondente alla variazione dell'indice annuo del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria. La stessa legge prevede inoltre, con decorrenza dall'1 gennaio 1991, più favorevoli trattamenti di reversibilità e, come per i lavoratori dipendenti, che la percentuale di commisurazione della pensione al reddito è pari alla misura massima dell'80%.

Anche nel 1990 ha continuato a produrre effetti la perequazione automatica delle pensioni ai sensi dell'art. 7 della legge n. 140/85, secondo la quale le pensioni, a carico della gestione, hanno titolo agli aumenti per dinamica salariale nella misura prevista per le pensioni dei lavoratori dipendenti.

Influenza hanno pure esercitato le sentenze emanate dalla Corte Costituzionale in materia di integrazione al trattamento minimo, come, in particolare:

– la sentenza n. 69 del 20-22 febbraio 1990 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 1, secondo comma della legge 9 gennaio 1963, n. 9 nelle parti in cui non consente l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità erogata dal Fondo speciale;

– la sentenza n. 70 del 20-22 febbraio 1990 con la quale la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 1, secondo comma, della sopracitata legge, nella parte in cui esclude l'integrazione al minimo della pensione di reversibilità, qualora, per effetto del cumulo, il complessivo trattamento risulti superiore al minimo;

– la sentenza n. 185 del 4-12 aprile 1990 con la quale la Corte, chiamata ad esprimersi in merito alla legittimità dell'art. 6 della predetta legge, ha dichiarato aderente al dettato costituzionale la norma in questione.

Relativamente all'ambito dei lavoratori dipendenti, per gli effetti che ha prodotto nel corso dell'anno 1990, si ricorda la legge 28 dicembre 1988 n. 544, avente per oggetto "Elevazione dei livelli dei trattamenti sociali e miglioramenti delle pensioni" che, con l'art. 1, ha stabilito, a partire dal 1 luglio 1988, l'erogazione di una maggiorazione sociale mensile in favore dei titolari ultra sessantacinquenni di pensione diretta o reversibilità, il cui importo è di 80.000 lire dal 1 gennaio 1990. Degli aumenti in questione beneficiano le pensioni di importo superiore al minimo, autonome o supplementari a carico del FPLD e della Gestione Speciale per i minatori.

Nel corso dell'anno 1990, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 72 del 20-22 febbraio, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 21 della legge n. 67/88 e dell'art. 3 della legge n. 160/88, ha fornito l'interpretazione secondo la quale il principio della valutazione ai fini pensionistici della retribuzione pensionabile eccedente il "tetto" è applicabile a tutte le pensioni, quale che sia la loro decorrenza.

Tra i vari fondi confluiti, a seguito della ricordata riforma, nella specifica gestione dei lavoratori dipendenti si è già detto che rilevanza preminente è rivestita dal F.P.L.D.: è su questo fondo – per il suo ruolo largamente maggioritario nel nostro Paese – che convergono tutti i riferimenti del dibattito intorno al futuro del sistema pensionistico italiano coinvolto, al pari di quanto avviene nei paesi economicamente avanzati, da un cronico squilibrio tra entrate contributive e prestazioni previdenziali, a sua volta derivante dalla contrazione demografica e dal prolungamento della vita media.

Indubbiamente lo squilibrio non può essere colmato con la sola attivazione delle misure adottate a suo tempo per contrastare l'evasione contributiva, le quali, invero non hanno sinora conseguito risultati di rilievo (1).

1) Come messo in rilievo nella relazione di questa Corte relativa al precedente esercizio finanziario 1989 (Vol. III pag. 499) tali misure, adottate con il D.L. 110/89 reiterato con i DD.LL. 279/89 e 338/89 e convertito infine con legge 389/89 consistono essenzialmente da un lato, nel disporre che il calcolo dei contributi di assistenza e previdenza non possa essere inferiore alla retribuzione minima prevista nei contratti di lavoro e dall'altro lato, nel conferire valore di titolo esecutivo alle denunce dei datori di lavoro, cui non abbia fatto seguito il pagamento, relative alle contribuzioni dovute agli enti previdenziali.

Sempre maggior autorevolezza hanno quindi assunto gli studi e le elaborazioni già da tempo effettuati a seguito di varie specifiche iniziative (2).

Con riferimento al rapporto elaborato presso la Ragioneria Generale dello Stato — perchè è nel tempo il più recente (risale infatti ai primi mesi dell'anno 1991) — possono evidenziarsi le principali misure o linee direttive suggerite per incidere positivamente sul vigente sistema pensionistico: l'aumento dell'età pensionabile (3), l'incremento dei requisiti contributivi minimi, l'aumento del periodo retributivo utile per il calcolo della pensione, la riduzione del coefficiente di rendimento dei contributi, la revisione dei criteri di indicizzazione delle pensioni. Orientamento in larga parte seguito dal documento di programmazione economico-finanziaria relativa alla manovra di finanza pubblica con cui è stato affidato il mandato al Ministro del lavoro di presentare entro la metà di maggio un disegno di legge di riforma del sistema previdenziale che, peraltro, non risulta ancora presentato.

B) Erogazioni del settore assistenziale.

Nella "gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali" sono confluite, con la riforma dell'Istituto, le prestazioni a totale carico dello Stato (anche se di totalità non può propriamente parlarsi, dato che le entate della gestione sono costituite, seppure per importi percentualmente modesti, anche da contributi a carico dei datori di lavoro, da trasferimenti da altri enti del settore pubblico, da trasferimenti da altre gestioni dello stesso INPS).

Le prestazioni hanno interessato vari settori di notevole rilevanza sociale come le pensioni sociali, i trattamenti di famiglia, lo sgravio degli oneri sociali i pensionamenti anticipati, i trattamenti di integrazione salariale, il trattamento di disoccupazione e così via.

Molteplici sono stati gli eventi che nel corso dell'anno 1990, modificando il quadro normativo di riferimento, hanno influito sulle risultanze della gestione.

I principali eventi, raggruppati per settore di intervento, possono così individuarsi.

— Sgravi oneri sociali.

Nell'ambito delle misure dirette alla riduzione del costo del lavoro, per l'anno 1990 le iniziative per lo sgravio degli oneri sociali sono state assunte con il D.L. 20 gennaio 1990 n. 3 convertito nella legge 21 maggio 1990 n. 2 con cui gli sgravi sono stati prorogati fino al 30 novembre 1990 e successivamente con il D.L. 4 giugno 1990 n. 210 che ha ulteriormente dilazionato la proroga fino al 30 novembre 1991.

In particolare, per le industrie manifatturiere del Mezzogiorno la riduzione degli oneri sociali è ammontata al 10,22% (il contributo del Servizio Sanitario nazionale è stato ridotto dell'8,20%) mentre per quanto riguarda le industrie manifatturiere del Centro-nord lo sgravio complessivo è stato pari al 4,02% (quello del Servizio Sanitario nazionale è stato pari al 2%).

— Pensioni sociali.

Il settore è stato interessato, nel corso del 1990, dagli aumenti per perequazione automatica con cadenza semestrale, dalla rivalutazione, ai sensi della legge 843/84, dei limiti del reddito ai fini del diritto alla pensione sociale nonché dall'estensione, regolamentata sino dal 1986, ai cittadini degli stati membri della CEE residenti in Italia che abbiano i requisiti previsti dalla legislazione italiana, eccetto il requisito della cittadinanza.

Agli effetti dell'andamento della gestione nel corso del 1990 si deve tener conto anche del disposto dell'art. 2 della legge n. 140/85, concernente tra l'altro, la concessione di un aumento a favore delle pensioni sociali a carico della Gestione assistenziale dell'INPS.

2) Accanto alle analisi della Presidenza del Consiglio, della Confindustria e dello stesso INPS, figurano quelle di singoli esperti del settore.

3) la misura dell'aumento dell'età pensionabile fa ormai parte di ogni concreta proposta di salvaguardia del sistema pensionistico. Accanto ai suoi benefici effetti sul rapporto pensionati/lavoratori viene però omessa la considerazione delle negative implicazioni sul fronte della politica dell'impiego per la quale invece positivi effetti avrebbe lo svecchiamento nei posti di lavoro per agevolare l'inserimento delle nuove leve di lavoratori, oltretutto penalizzate dell'evolversi dei processi produttivi di molti settori che richiedono sempre meno l'apporto di manodopera.

Tale articolo è stato sostituito, con effetto dal 1 luglio 1988, dall'art. 2 della legge n. 544/88 in base al quale l'aumento varia da L. 975.000 a L. 1.625.000 annue, mentre destinatari di questo miglioramento sono i coniugi e non più i componenti il nucleo familiare.

– **Trattamento di fine rapporto.**

Va segnalata la norma contenuta nell'art. 5 del D.L. 22 novembre 1990, n. 338, reiterativo di diversi decreti legge succedutisi nel corso dell'anno (attualmente riproposto dal D.L. 28 gennaio 1991, n. 28), il quale, fra l'altro, ha previsto che le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 297/82 si applicano ex tunc, e fino a tutto il 1990, dalla data di cessazione dell'autorizzazione alla continuazione dell'esercizio di impresa.

– **Pensionamento anticipato.**

Per quanto concerne il settore portuale la legge 24 marzo 1990, n. 58, avente ad oggetto "Soppressione del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali e interventi in favore dei lavoratori e dei dipendenti delle compagnie e dei gruppi portuali" ha stabilito il differimento al 31 dicembre 1992 del termine di applicazione del beneficio del pensionamento anticipato in favore dei lavoratori e dei dipendenti delle compagnie e dei gruppi portuali.

In materia di pensionamento anticipato dei lavoratori dell'industria e dei lavoratori delle miniere, cave e torbiere sono intervenuti il D.L. 13 febbraio 1990, n. 20 e successivi fino al D.L. 28 gennaio 1991, n. 29 che hanno prorogato al 30 aprile 1991 la precedente disciplina.

Lo stesso D.L. 29/91 ha stabilito la proroga, fino al 31 dicembre 1991 della disciplina del pensionamento anticipato limitatamente ai lavoratori dipendenti dalle imprese siderurgiche.

Ha continuato a produrre effetti la legge n. 181/89 che ha dettato norme in materia di pensionamento anticipato dei dipendenti da imprese siderurgiche a partecipazione statale equiparate.

Infine la legge n. 221/90: "Nuove norme per la attuazione della politica mineraria" ha previsto fino al 31 dicembre 1991 la concessione a carico del Bilancio dello Stato del beneficio del pensionamento anticipato, in favore dei lavoratori dipendenti delle Unità minerarie, interessati da processi di ristrutturazione comportanti contrazioni di manodopera.

– **Trattamenti di disoccupazione.**

Il settore è stato interessato da norme contenute in vari decreti-legge succedutisi, in quanto non convertiti, sino al D.L. 28.1.1991 n. 29. Con tale provvedimento è stato previsto l'aumento dell'indennità ordinaria dal 15% al 20% della retribuzione di riferimento e particolari concessioni ai disoccupati del Settore edilizia nelle zone del Mezzogiorno.

– **Integrazione salariale.**

Anche questo settore è stato interessato da varie disposizioni intervenute nel corso del 1990.

Il D.L. 22 gennaio 1990, n. 6, convertito nella Legge 24 marzo 1990, n. 58, ha prorogato al 31 dicembre 1991 la corresponsione dell'indennità in favore dei lavoratori portuali e dei dipendenti della compagnie e dei gruppi portuali posti fuori produzione.

Con il medesimo provvedimento è stato inoltre incrementato di ulteriori 2.000 unità, per ciascuno degli anni 1990 e 1991, il numero dei destinatari della prestazione suddetta.

Va poi segnalato il D.L. 28 gennaio 1991 n. 29, il quale ha stabilito, fra l'altro, la proroga al 30 aprile 1991 dei trattamenti straordinari di integrazione salariale, in favore dei lavoratori dipendenti dalle società costituite dalla GEPI; e dai lavoratori dipendenti da aziende site nei territori meridionali.

Il D.L. 29 ha altresì previsto, la corresponsione, per i periodi di sospensione dal lavoro decorrenti dal 1 giugno 1990, di un'indennità pari all'importo massimo del trattamento di integrazione salariale in favore dei dipendenti degli enti di formazione per lo sviluppo del Mezzogiorno e l'elevazione a 36 mesi della durata massima del trattamento straordinario di integrazione salariale in favore dei dipendenti delle imprese in amministrazione straordinaria.

Anche per le prestazioni di integrazione salariale straordinaria si è provveduto ad effettuare per l'anno 1990 l'adeguamento dell'importo massimo mensile, ai sensi della legge n. 427/1980, al netto della riduzione di cui all'art. 26 legge 41/86 (1.135.888).

È infine da segnalare la legge 24 marzo 1990, n. 58 concernente la Soppressione del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali che ha previsto, al fine di sopperire alle fluttuanti necessità operative degli scali nazionali, che il Ministero della Marina mercantile determini il numero massimo delle giornate di cassa integrazione guadagni straordinaria da assegnare annualmente ad ogni singolo porto.

2.2 Cooperazione.

I dati della gestione mostrano che le assegnazioni, pari a 7,0 miliardi nel 1987, dopo aver raggiunto maggior consistenza nel 1989 (ammontavano a 9,1 miliardi) hanno subito un certo ridimensionamento attestandosi nel 1990 a 8,3 miliardi (-8,8% sul precedente). Quanto ai pagamenti, si è verificato un andamento opposto in quanto, dal livello massimo di 7,0 miliardi del 1988 si è passati a 4,4 miliardi nell'anno seguente e poi ad un livello di poco superiore nel 1990: 5,3 miliardi (+20%). I pagamenti hanno mostrato un basso utilizzo della massa disponibile, pari ad un tasso del 38,0% che tuttavia costituisce un miglioramento rispetto al tasso del 1989 (25%). I residui, pressochè tutti propri, dopo essere più che raddoppiati nel 1989 raggiungendo la consistenza dei 11,8 miliardi, sono poi diminuiti a 7,3 miliardi (-38,1%).

Le erogazioni delle risorse suindicate sono state disposte ai sensi della legge 17.2.71 n. 127, per favorire lo sviluppo della cooperazione anche attraverso corsi per operatori e per la qualificazione dei loro dirigenti. Anche in linea con le osservazioni formulate dalla Corte nella sede istruttoria del controllo si è definita una migliore puntualizzazione dei criteri da seguire nelle determinazioni in materia, per renderle più consone alle finalità di efficienza perseguite dalla citata legge n. 127/71.

È stata conseguentemente emanata la circolare 16.10.1990 con cui sono stati indicati alle associazioni cooperative di rappresentanza sul piano nazionale (Confederazione, Associazione Generale, Lega Nazionale, Unione Nazionale) i nuovi criteri cui le cooperative dovranno attenersi nella predisposizione della documentazione relativa alle iniziative previste nella lett. d) e c) dell'art. 19 della L.127/71.

Può dirsi in tal modo avviato il passaggio da un sistema che ha visto una mera ripartizione tra le quattro centrali cooperative dello stanziamento di bilancio, ad altro sistema caratterizzato dalla subordinazione delle sovvenzioni alla valutazione della validità delle proposte ed all'opportunità del loro finanziamento.

Il sostegno che tramite il Ministero del Lavoro viene erogato nel settore, ha contribuito a consolidare il movimento cooperativo che ormai rappresenta un fenomeno di rilievo dal punto di vista sociale ed economico.

Tale rilevanza è attestata dalla consistenza numerica delle cooperative iscritte nell'archivio anagrafico, ammontanti a 159.723 unità (4). Di queste solo 104.961 sono iscritte nello schedario generale della Cooperazione, cosa che consente di godere di alcune agevolazioni, soprattutto tributarie.

Ancora meno sono quelle aderenti alle quattro associazioni di rappresentanze e tutela suindicate: in tutto 49.200, per le quali, in virtù di tale adesione, la funzione di vigilanza viene svolta dalle associazioni.

Per le cooperative non aderenti, in numero di 110.523, dette funzioni sono invece svolte da dipendenti dello stesso Ministero del Lavoro con oneri a carico del "fondo per le gestioni ordinarie delle Cooperative", una delle otto gestioni fuori bilancio che appresso sono evidenziate.

Sotto l'aspetto qualitativo il settore dell'edilizia è quello che tuttora raggruppa il maggior numero di cooperative (66.220) malgrado il perdurante trend di riduzione dalla quota del 1986 (69.722). Le Cooperative di questo settore sono localizzate maggiormente nell'Italia centrale.

4) Dato desunto dalla Relazione Generale sulla situazione economica de Paese (1990. Volume III, il dato è aggiornato al 31 maggio 1990, come gli altri in materia di cooperazione.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Negli altri settori, quello di produzione e lavoro è in continua espansione, essendo passato dal 30.392 cooperative del 1986 a 36.761 nel 1990. La localizzazione più consistente è nell'Italia meridionale. Gli altri settori (consumo, agricoltura, trasporto, ecc.) non hanno subito variazioni significative.

2.3 *Politica dell'impiego*

I dati di consuntivo consentono di fare il punto sullo stato di attuazione di alcuni interventi di politica dell'impiego gestiti dal Ministero direttamente su capitoli del proprio stato di previsione.

Così è per i primi tre interventi appresso esaminati.

A – Intervento previsto dall'art. 23 della legge 67/88 (finanziaria 88) per la realizzazione nel Mezzogiorno di iniziative di utilità collettive da svolgere mediante l'impiego, a tempo parziale, di giovani di età compresa tra 18 e 29 anni iscritti alle liste di collocamento.

Tale legge ha destinato a questa finalità 500 miliardi per ciascuno degli anni dal 1988 al 1990. Nel 1988 dei primi 500 miliardi sono stati pagati solo 39 milioni, nel 1989 i pagamenti sono ammontati a 312,9 miliardi (prevalentemente sui residui) e nel 1990 sono ammontati a 373,2 miliardi, (tutti sui residui). Le disponibilità residue ammontano quindi a circa 811 miliardi. Le determinazioni assunte per l'anno 1990 dal CIPE – cui spetta il compito di ripartire su scala regionale gli stanziamenti tenendo conto del tasso di disoccupazione giovanile – sono evidenziate nella seguente tabella.

Toscana	—
Marche	665
Lazio	12.273
Abruzzi	21.834
Molise	15.573
Campania	146.513
Puglia	67.784
Basilicata	30.027
Calabria	60.149
Sicilia	98.029
Sardegna	47.163
Totale	500.010

Nell'anno 1990 sono stati portati ad esecuzione complessivamente 2.200 progetti che hanno determinato occasione di impiego per 115.714 giovani.

B – Intervento previsto dall'art. 15 comma 52 della legge 67/88 (finanziaria '88) per la concessione, per un periodo di 5 anni, alle imprese industriali, manifatturiere, artigiane e cooperative situate nel mezzogiorno e che occupino più di 100 dipendenti, di un contributo per ogni nuova assunzione variamente rapportato all'età, al sesso ed alla durata del rapporto lavorativo. La legge citata ha disposto l'impiego di 350 miliardi annui.

A tal fine sul bilancio dell'esercizio 1988 furono stanziati i primi 350 miliardi sul cap. 4577 di nuova istituzione, a fronte dei quali vennero assunti impegni per 1,7 miliardi (cui non seguirono pagamenti nell'esercizio) e la residua parte pari a 348,3 miliardi passò in economia.

Nel 1989, a fronte di nuovo stanziamento di 350 miliardi, sono stati assunti impegni per 19 miliardi e la residua parte pari a 331 miliardi è passata in economia. I pagamenti complessivi sono ammontanti a 5,4 miliardi.

Nel 1990 il previsto nuovo stanziamento di 350 miliardi è stato ridotto in corso di esercizio per effetto dell'art. 7 del D.l. 337 del 22 novembre 1990 (5) per esigenze di rifinanziamenti del già citato fondo per il rientro dalla disoccupazione. Lo stanziamento definitivo è risultato pari a 57,2 miliardi su cui sono stati assunti impegni per 20,9 miliardi. I pagamenti sono ammontanti a 18,6 miliardi (+ 13,2 miliardi sul 1989).

Tale tipo di intervento, dall'avvio molto stentato come i suesposti dati contanti dimostrano, non riesce ancora a produrre risultati soddisfacenti.

La determinazione di attingere a suo carico le risorse necessarie per il rifinanziamento del fondo per il rientro dalla disoccupazione attesta il convincimento, da parte della stessa amministrazione, della esuberanza dell'assegnazione annuale rispetto alle effettive capacità di spesa del settore.

Quanto all'anno 1990, lo stato di attuazione dell'intervento è mostrato dai seguenti dati.

– aziende richiedenti il contributo:	n. 1.538
– lavoratori interessati dalla richiesta:	n. 9.896
– aziende ammesse al contributo:	n. 1.145
– lavoratori occupati aggiuntivi:	n. 6.619

C – Fondo per il rientro dalla disoccupazione

Tale fondo è stato istituito ai sensi dell'art. 6 della legge 160/88 di conversione del D.l. 86/88 per intervenire mediante il finanziamento e la partecipazione al finanziamento di piani o progetti pubblici e privati che prevedano investimenti capaci di determinare nuova occupazione.

In esecuzione delle predette disposizioni nel bilancio per l'esercizio 1988 venne istituito un nuovo capitolo di conto capitale (cf. 8048) con un'assegnazione di 533 miliardi sui quali non sono stati effettuati né pagamenti né impegni. Analoga inattività si è verificata negli anni 1989 e 1990 in cui, peraltro, sono state effettuate assegnazioni (rispettivamente di 25 e 325 miliardi). Pertanto la disponibilità del fondo è ammontata a fine anno 1990 a 883 miliardi.

Il finanziamento del fondo dovrebbe attivarsi nel successivo anno 1991, dal momento che in data 20 dicembre 1990 il CIPE ha deliberato in merito all'approvazione dei progetti d'investimento ed all'ammissione degli stessi per una somma pari complessivamente a 710,7 miliardi e per un'occupazione prevista a regime di circa 2.688 unità. È stata data priorità ai progetti attinenti alla tutela dell'ambiente e alla manutenzione e valorizzazione dei beni culturali.

Oltre ai tre precedenti interventi, i cui oneri gravano direttamente su capitoli dello stato di previsione del ministero, altri interventi ancora hanno continuato a trovare esecuzione. Di questi si forniscono le seguenti notizie.

A – Intervento previsto dalla legge 113/86 con cui si è attuato un piano straordinario per l'occupazione giovanile finalizzato all'assunzione di 40 mila giovani di cui 20 mila nel Mezzogiorno con contratto di formazione lavoro e sulla base di programmi presentati dalle imprese.

Il finanziamento è stato assicurato tramite la gestione fuori bilancio per il finanziamento integrativo dei progetti speciali istituita dall'art. 26 della legge 845/78. A tale gestione sono pervenuti da parte del Ministero del Tesoro 140 miliardi (60 nel 1987 e 80 nel 1988) mentre le spese a carico della medesima sono costituite da importi modesti che tuttavia hanno mostrato una certa progressione: 1,2 miliardi nel 1989 26,3 miliardi nel 1990. L'operatività dell'intervento, inizialmente limitato al triennio 1986-88 è stato successivamente prorogata a tutto il 1989 (art. 5 del D.l. 110/89 reiterato con il DL 279/89 ed ancora con il D.l. 338/89 infine convertito nella legge 389/89).

Anche dopo la data del 31 dicembre 1989, il comitato per l'approvazione dei progetti ha continuato, nel 1990, ad esaminare quelli presentati entro la predetta data e quelli ripresentati dopo le richieste integrazioni. Ciò ha consentito l'approvazione di ulteriori 406 progetti e l'avviamento a lavoro di altri 5.984 giovani.

5) decreto legge reiterato dapprima con il D.L. 29/91 e poi con il D.L. 108/91 al fine convertito nella legge 169 del giugno 1991.

B – Intervento previsto dalla legge 44/86 finalizzato a creare nel Mezzogiorno la capacità imprenditoriale mediante la concessione di incentivi (sia finanziari che tecnici) nella fase più critica, quale l'avvio dell'attività imprenditoriale. Le erogazioni fanno carico ad una contabilità separata istituita presso la Cassa Depositi e Prestiti e gli interventi sono decisi dall'apposito Comitato.

Al 31 dicembre 1990 erano stati presentati al Comitato per lo sviluppo della nuova imprenditorialità 3.045 progetti, dei quali 2.645 sono stati istruiti e 2.528 decisi per un totale di addetti coinvolti pari a 13.766. La regione con il maggior numero di progetti presentati (736) ed approvati (624) è stata la Campania, seguita, per numero di progetti approvati, dalla Sicilia, dalla Calabria e dall'Abruzzo.

C – Interventi previsti dalla legge 863/84 con la quale per favorire al massimo condizioni di flessibilità del mercato del lavoro, sono stati introdotti nel nostro ordinamento specifici istituti quali il contratto di formazione e lavoro, il contratto a tempo parziale ed il ricorso alla chiamata nominativa per il 50% delle assunzioni. Come risultati dell'intervento nel 1990 possono fornirsi i seguenti dati di sintesi. I progetti di formazione lavoro approvati sono stati nel complesso 131.292 ed hanno interessato 265.587 giovani. Il settore economico che ha ancora una volta fatto ricorso in modo particolare a tale tipo di contratto è stato l'industria (216.732 lavoratori avviati) e soprattutto le aziende con meno di 50 dipendenti.

Notevolmente contenuto il ricorso ai contratti di solidarietà che, sempre nei primi nove mesi del 1990, sono stati nel complesso 25 con 731 lavoratori interessati.

Ai sensi dell'art. 5 della citata legge 863/84 sono stati stipulati, a tutto settembre del 1990, 140.134 contratti di lavoro a tempo parziale di cui 107.056 hanno interessato le donne. I contratti trasformati da tempo pieno a tempo parziale, sempre ai sensi dell'art. 5 della legge 863/84, hanno interessato 28.715 lavoratori di cui 24.021 riguardanti le donne. Il settore che ha più utilizzato tale istituto è stato quello dei servizi che ha fatto registrare 107.333 contratti stipulati a tempo parziale (76,6%) e 17.380 trasformati da tempo pieno a tempo parziale (60,5%).

Sullo scenario della politica sull'impiego come sopra delineato sono intervenuti nel corso del 1990 due nuovi provvedimenti che interessano da vicino le competenze del Ministero del lavoro.

Uno è la legge 26 giugno 1990 n. 162 sulla disciplina degli stupefacenti (cui ha poi fatto seguito il T.U. approvato con il D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309), che prevede la possibilità di finanziare progetti finalizzati all'occupazione di tossicodipendenti che abbiano completato il programma terapeutico e debbano inserirsi nel mondo del lavoro. La disposizione, di notevole contenuto sociale, non ha ancora avuto pratici risultati nel 1990: la circolare applicativa del Ministero del lavoro è stata emanata solo nel corso del 1991 (6).

L'altro provvedimento è la legge 29 dicembre 1990 n. 407 riguardante l'introduzione dei contratti di inserimento e reinserimento, e recante tra l'altro un'agevolazione contributiva (riduzione del 50 per cento dei contributi previdenziali ed assistenziali) per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi.

2.4 Gestioni fuori bilancio

Oltre alle risorse evidenziate nello stato di previsione, altre sono state gestite dall'amministrazione del lavoro mediante il modulo operativo delle gestioni fuori bilancio.

A) Fondo di finanziamento degli enti di patronato ed assistenza sociale.

Le finalità del fondo sono quelle attraverso gli enti di patronato, in funzione, di tutela dei lavoratori e familiari in caso di lesioni di diritti in materia previdenziale e assistenziale.

6) È la circolare n.66/91 in data 7 maggio 1991 (G.V. 9.6.91 n. 31).

Le entrate sono costituite dal versamento di una aliquota percentuale sul gettito dei contributi previdenziali incassati, a termine di legge o di contratto collettivo, in misura non superiore allo 0,50%. Le uscite riguardano l'erogazione di somme in base agli atti definiti. Dal 1982 è stato previsto che il 3% dell'ammontare dei fondi sia destinato ad un contributo per attività promozionali e di ricerca.

La ripartizione delle risorse fra gli istituti di patronato e di assistenza sociale avviene, mediante decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con quello del Tesoro, sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori interessati, dopo che i diversi patronati hanno presentato le relazioni ed i prospetti statistici tramite gli Ispettorati del Lavoro che hanno compiuto concreti accertamenti.

L'Organo di gestione è indicato nella figura del Ministro pro-tempore ed il tipo di rendiconto attiene al bilancio di cassa.

Quanto ai dati contabili va posto in evidenza il costante trend in aumento della giacenza di cassa a fine esercizio: a 169,9 miliardi del 1987 è passata ai 237,6 del 1988 ed infine ai 273,4 del 1989: segno evidente dell'esuberanza delle disponibilità rispetto agli oneri derivanti dai propri fini, nonostante che con la legge 943/876 siano stati attribuiti anche compiti di assistenza a favore dei lavoratori extracomunitari immigrati.

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

Il fondo è disciplinato da due Ordini del Governo militare alleato n. 77 del 27.12.1947 e n. 80 del 14.4.1959.

Tali disposizioni prevedono che al finanziamento degli enti di patronato si provvede con il prelievo di una aliquota percentuale sul gettito dei contributi incassati dagli enti che gestiscono le diverse forme di previdenza sociale, aliquota che ora viene determinata ogni anno dal Commissario del Governo della Regione Friuli Venezia Giulia in conformità a quelle fissate dal Ministero del lavoro per gli enti di patronato.

La ripartizione dei fondi viene effettuata dal Commissario del Governo dopo aver sentito le Associazioni dei lavoratori interessati in relazione agli scopi e alla efficienza dei rispettivi istituti di patronato, i quali sono obbligati a rendere la documentazione della loro attività assistenziale per ogni anno finanziario.

Le entrate della gestione vengono versate in un conto presso la Tesoreria provinciale intestato all'ufficio Affari economico-sociali del Commissariato del Governo.

La ripartizione dei fondi tra gli enti di patronato viene fatta sulla base dell'attività svolta, secondo i dati che vengono riassunti in prospetti statistici e controllati dall'Ufficio dell'Ispettorato regionale del lavoro di Trieste.

Una maggiore tempestività dei versamenti da parte degli istituti di previdenza delle aliquote poste a loro carico nonché il contenimento dei versamenti agli uffici di patronato ed assistenza entro il limite delle disponibilità esistenti nei relativi esercizi di pertinenza sono stati segnalati in sede di istruttoria del controllo.

Quanto ai dati contabili della gestione, di modesto ammontare, la giacenza di cassa a fine 1989 è ammontata a 334 milioni, contro i 423 dell'anno precedente.

C) Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative

Il Fondo viene alimentato dai contributi biennali versati dalle cooperative non aderenti alle Associazioni di rappresentanza e tutela. Le sue uscite sono costituite dai pagamenti dei rimborsi spese agli ispettori per le ispezioni ordinarie, dagli oneri della formazione del personale ispettivo, dalle spese di funzionamento.

Il fondo opera attraverso una convenzione con la Banca Nazionale del Lavoro, che provvede a tutte le operazioni di pagamento (a costo zero) e riconosce altresì un tasso di interesse che dal 1988 è automaticamente collegato al tasso ufficiale di sconto.

L'Organo gestore tenuto al rendiconto è il sottosegretario di Stato all'uopo delegato dal Ministro.

Il regime di bilancio è di cassa.

Quanto ai dati contabili della gestione, si nota il notevole incremento della giacenza di cassa nel corso dell'esercizio 1989, passata dai 4,9 miliardi iniziali a 13,8 miliardi.

D) Fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati o sospesi da Aziende carbo-siderurgiche
Il fondo ha lo scopo di assistere i lavoratori licenziati dalle imprese siderurgiche e quelli che si trovano in aziende in crisi con relativa diminuzione delle maestranze.

Le entrate sono costituite per il 50% da risorse statali e per il 50% da risorse della C.E.C.A.. Le uscite comprendono le erogazioni per il rimborso alle aziende delle spese di qualificazione professionale, la corresponsione della indennità di attesa per quei lavoratori licenziati, spese di prima sistemazione per quei lavoratori che si trasferiscono da una azienda all'altra, nonché l'eventuale differenza salariale.

Le richieste delle aziende vengono esaminate prima dal gestore (tramite una Commissione tecnica) e poi trasmessa alla C.E.C.A., e dopo che quest'ultima ha approvato il rispettivo settore di intervento si corrispondono le erogazioni per l'attuazione delle finalità sopra richiamate.

L'Organo di gestione è individuato nel Ministro ed il tipo del rendiconto attiene al bilancio di cassa.

L'andamento della gestione è in genere discontinuo, come mostrano le consistenze di cassa dei precedenti esercizi: anno 1987: 0,9 miliardi; anno 1981: 11,0 miliardi, anno 1989: 3,8 miliardi.

E) Fondo speciale infortuni

La gestione è stata costituita ai sensi dell'art. 37 del T.U. per gli infortuni degli operai sul lavoro, approvato con Regio Decreto n. 51/1904, ed è attualmente disciplinata dal T.U. delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e la malattia professionali, approvato con D.P.R. n. 1124/1965, modificato successivamente dalla L. 248/1976.

Le entrate del fondo sono costituite dalle somme riscosse per contravvenzioni alle norme riguardanti le assicurazioni obbligatorie e dagli interessi derivanti da sottoscrizioni di prestiti obbligazionari.

Le uscite sono costituite da contribuzioni agli enti aventi per scopo il mantenimento degli orfani di infortunati morti sul lavoro, oppure dall'assistenza prestata agli stessi infortunati e agli eredi; ed inoltre da contributi a studi in materia di infortunistica sul lavoro.

A causa della riduzione dei pagamenti dovuta alla soppressione delle prestazioni di carattere assistenziale dopo la riforma sanitaria la giacenza di cassa è andata continuamente aumentando, pervenendo ad un livello attualmente consistente, come mostrano i seguenti dati: anno 1986: 14,1 miliardi, anno 1987: 23,7 miliardi; anno 1988: 25,7 miliardi; anno 1989: 27,6 miliardi.

2.4.1 Gestioni fuori bilancio riguardanti la formazione professionale. Accanto alle due gestioni destinate fin dalla loro istituzione (artt. 25 e 26 della L. 845/78) al finanziamento delle attività di formazione professionale di competenza delle regioni – compito al quale poi altri sono stati aggiunti – va considerato anche il fondo per la mobilità della manodopera, sul quale in epoca successiva alla sua istituzione hanno cominciato a gravare gli oneri connessi allo svolgimento delle funzioni di formazione professionale di competenza statale.

Caratteristiche che accomunano queste tre gestioni, di cui appresso verrà trattato separatamente, sono da una parte il finanziamento di attività formative e dell'altra una competenza promiscua che potrebbe riguardarsi come il sistema di aggirare il divieto di istituire nuove gestioni fuori bilancio posto dalla legge 1041/71, utilizzando però nel contempo tale modello operativo per la gestione di risorse al di fuori del bilancio e delle relative norme di contabilità.

A – Fondo per la mobilità della manodopera

Scopo originario del fondo è quello della corresponsione di provvidenze a favore dei lavoratori in occasione dell'attuazione di piani di riorganizzazione e riconversione industriale presentati dalle regioni.

Per la realizzazione di tali finalità le risorse provengono, in parti uguali, dal fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e della cassa integrazione guadagni.

A tali iniziali finalità sono state poi aggiunte, per il combinato disposto degli artt. 18 e 22 della legge n. 845 del 1978, i compiti di finanziamento delle attività di formazione professionale rientranti nelle competenze statali quali, essenzialmente, le attività formative per i lavoratori italiani all'estero (svolte comunque dagli uffici del Ministero degli Esteri) e quelle per il personale da utilizzare in programmi di assistenza tecnica e cooperativa con i Paesi in via di sviluppo nonché, ancora, il finanziamento dei corsi di aggiornamento del personale formatore impiegato nelle regioni ed infine, delle attività di studio e di ricerca.

Sempre a mente delle disposizioni suindicate, alla copertura delle predette attività di competenza statale, svolte dal Ministero del Lavoro, si provvede mediante risorse fatte affluire al fondo in esame dal capitolo dello stato di previsione del Ministero del Lavoro (cap. 8056) il cui stanziamento è annualmente fissato con legge finanziaria.

Per le finalità di cui sopra i trasferimenti dal bilancio al fondo sono ammontati negli anni 1987 e 1988 a 13 miliardi e negli anni 1989 e 1990 a 13,5 miliardi, tutti pagati nel corso dell'esercizio.

La gestione opera in regime di competenza mista.

I dati dell'esercizio 1990 mostrano un aumento della disponibilità, passata dai 40 miliardi iniziali ai 46,8 miliardi a fine esercizio. Le entrate riscosse sono ammontate a 29,7 miliardi e le spese pagate a 22,9 miliardi.

B – Fondo di rotazione per favorire l'accesso al F.S.E. dei progetti di formazione professionale.

Tramite questa gestione fuori bilancio, istituita dall'art. 25 della legge n. 845 del 1978, è stato corrisposto ai vari operatori il contributo nazionale ai fini di integrazione di quello concesso dal fondo sociale europeo.

Con analisi specifica, è stato riferito nei più importanti aspetti della gestione e ad essa pertanto si rinvia.

Qui solo due notazioni vanno aggiunte.

La prima attiene al più ristretto ambito della connotazione della gestione e riguarda in particolare, quanto alle disponibilità non utilizzate, il loro trasferimento non più all'INPS, a titolo di restituzione, bensì all'altra gestione fuori bilancio istituita dall'art. 26 della stessa legge n. 845 del 1978 (art. 3 del D.L. n. 408 del 1988 convertito con legge n. 492 del 1988). In tal modo al compito di finanziamento della formazione professionale viene affiancato quello di finanziamento di altra gestione fuori bilancio.

La seconda notazione, di portata più ampia, concerne l'attività svolta dal Ministero nel 1990 nell'esercizio delle funzioni attribuitegli in materia di formazione professionale.

Queste sono state sensibilmente condizionate dalla riforma dei fondi strutturali – in particolare del F.S.E. – introdotta con il Reg. CEE 2052 del 1988 e regolamenti collegati di cui viene fatta menzione particolareggiata sia nel capitolo riguardante la CEE sia in quello riguardante le regioni.

Sotto tale riguardo il 1990 ha rappresentato un anno di intensa attività per il necessario adeguamento alle nuove procedure ed ai diversi moduli di programmazione imposti dalla CEE. Le funzioni del Ministero si sono estrinsecate nell'elaborazione e presentazione dei programmi operativi per l'obiettivo n. 3 (lotta contro la disoccupazione di lunga durata) e per l'obiettivo n. 4 (inserimento professionale dei giovani) in cui il F.S.E. esplica compito prioritario ed il Ministro del Lavoro esercita il ruolo di capofila.

Sempre nel 1990 e nella presente materia della formazione professionale le funzioni del Ministero si sono espletate anche nella partecipazione alla elaborazione dell'obiettivo n. 1 (sviluppo delle regioni in ritardo, ossia interventi nel Mezzogiorno) dell'obiettivo n. 2 (riconversione delle regioni colpite da declino industriale) e obiettivo 5, b (sviluppo delle zone rurali): tutti obiettivi, questi, in cui il F.S.E. svolge non già funzioni prioritarie ma azioni di sostegno e quindi il Ministro del Lavoro presenta piani di formazione coordinati con le azioni di altri ministri capofila.

Ma oltre questi impegni di programmazione degli interventi strutturali, peraltro molto intensi a causa delle novità e complessività delle procedure introdotte, la vera e propria attività operativa è stata scarsa, anche a causa dei forti ritardi con cui in sede comunitaria si è provveduto all'approvazione dei Quadri di sostegno comunitario, ossia dagli atti con cui viene garantito il coordinamento di tutti gli strumenti finanziari (comunitari, statali, regionali) nell'ambito di ogni obiettivo.

La sensibile battuta d'arresto sul fronte della concreta operatività dei fondi strutturali e del F.S.E. in particolare appare di tutta evidenza se si raffronta il volume degli impegni assunti nel 1990 sul fondo di rotazione, di cui si sta qui analizzando la gestione, con i dati degli impegni assunti negli anni precedenti: la riduzione è stato di poco inferiore al 70%. Nel prospetto 1 viene fornita la disaggregazione su base regionale.

C – Gestione speciale per il finanziamento integrativo dei progetti speciali di cui all'art.36 del DPR n.616 del 1977.

Tramite questa gestione fuori bilancio, istituita dall'art. 26 della legge n. 845 del 1978, vengono corrisposti i contributi integrativi di quelli concessi dal F.S.E. ai progetti di formazione professionale realizzati nelle regioni del Mezzogiorno nei casi di squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro.

Anche di tale gestione è stata redatta analisi specifica e pertanto si fa ugualmente rinvio ad essa per ulteriori notazioni.

Va solo qui evidenziato come in seno a questa gestione si sia rafforzato il fenomeno di utilizzarne le disponibilità per interventi affatto collimanti con gli scopi per cui è stata originariamente istituita. Ai vari interventi realizzati tramite la gestione e dei quali è fatta specificazione nella predetta analisi specifica, si è di recente aggiunto quello del finanziamento dei piani di innovazione dei sistemi formativi regionali ai sensi del D.L. n. 408 del 1988, circa la cui attuazione è stato ampiamente riferito nella precedente Relazione annuale.

A tale scopo è già stato attuato il trasferimento della somma di 459 miliardi provenienti dal fondo rotativo ex art. 25 di cui è stata fatta parola poc'anzi.

Risolto in senso affermativo, a seguito del parere reso dal Consiglio di Stato, il dubbio sull'estensibilità dei contributi alla generalità delle regioni (7), nel corso del 1990 è iniziata l'operatività del Comitato Tecnico incaricato dell'esame dei piani operativi in questione ed al momento sono stati già corrisposti i primi acconti sui contributi a varie regioni per un importo complessivo di 60,5 miliardi.

La specificazione delle regioni risulta dal prospetto n.2.

3. *Organizzazione dei servizi*

3.1 *Stato di attuazione della legge n. 56 del 1987*

Tra i temi che maggiormente continuano ad incidere sull'organizzazione dei servizi del Ministero figura quello relativo all'organizzazione del mercato del lavoro come riflesso delle innovazioni introdotte con la legge 28 febbraio 1987, n. 56.

Si ricorda che obiettivo di questa legge è quello di svincolare il servizio del collocamento da fenomeni di assistenzialismo mediante l'affidamento di un ruolo attivo alle strutture periferiche del Ministero: presupposto dell'innovazione è quindi un radicale riassetto delle strutture articolate su base circoscrizionale in sostituzione degli uffici comunali di collocamento.

In breve, i punti fondamentali della riforma del mercato del lavoro sono nuovi organi collegiali (le commissioni regionali per l'impiego e le agenzie per l'impiego) e la realizzazione di una banca dati del Ministero, chiamata teleporto del lavoro, da collegare in prospettiva a sistemi degli enti previdenziali e degli organismi aventi rilevanza nel mondo del lavoro.

Di questo nuovo impianto organizzativo, destinato a modificare incisivamente anche l'assetto strutturale dell'amministrazione del lavoro sia a livello centrale che periferico, nelle precedenti relazioni si sono evidenziati gli stati di attuazione, anno per anno, ed i principali problemi connessi, quali le difficoltà a suo tempo incontrate nella costituzione dei nuovi organi collegiali circoscrizionali soprattutto nel mezzogiorno ed il mancato funzionamento delle Commissioni regionali per l'impiego.

7) Il parere (Sez.II, 5030) è stato rassegnato in data 30 maggio 1990. Il dubbio era sorto perchè la norma relativa è stata inserita in un contesto normativo quale il D.L. 408/88 che oltre ad essere del tutto estraneo alla formazione professionale concerneva il trattamento di categoria lavoratori esclusivamente delle regioni di Mezzogiorno ed anche perchè il pagamento dei contributi è disposto a valere su una gestione destinata a finanziare spese per le regioni del Mezzogiorno.

3.1.1 Le agenzie per l'impiego. Dal momento che ormai la costituzione delle sezioni circoscrizionali può considerarsi in pratica completata, un aggiornamento della situazione concerne principalmente le agenzie per l'impiego cui la legge n. 56 del 1987, nel definirle "organo tecnico progettuale" ha connesso rilevanti compiti quali l'incentivazione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e la promozione di iniziative volte ad incrementare l'occupazione.

In via riepilogativa, si precisa che nel mese di maggio 1989 sono divenuti esecutivi 15 decreti interministeriali di istituzione delle agenzie dell'impiego ed anche 15 decreti interministeriali concernenti la dotazione organica complessiva delle agenzie, la quale prevedeva n. 208 esperti a tempo pieno, n. 45 esperti a tempo parziale e n. 262 impiegati amministrativi.

Sempre nel maggio 1989 sono divenuti esecutivi i decreti interministeriali concernenti la nomina dei direttori, poi annullati in seguito a sentenza del T.A.R. del Lazio del 6 agosto 1990 che ha evidenziato la necessità di instaurare una procedura a carattere concorsuale per la valutazione delle posizioni dei singoli aspiranti al posto di Direttore.

Sui decreti riproposti a seguito dell'espletamento della richiesta procedura di selezione dei concorrenti, l'ufficio di controllo della Corte dei conti ha formulato osservazioni.

Ancora, 13 decreti ministeriali di approvazione dei contratti di lavoro dei direttori delle agenzie sono divenuti esecutivi nel febbraio 1990 (8).

Nel corso del 1990 e nel gennaio 1991 sono inoltre divenuti esecutivi 152 decreti ministeriali relativi all'approvazione dei contratti degli esperti a tempo pieno, 30 decreti ministeriali relativi agli esperti a tempo parziale e 213 decreti ministeriali relativi all'approvazione dei contratti degli impiegati amministrativi.

La graduale realizzazione di tali strutture operative, importanti nel quadro della nuova organizzazione del lavoro e non ancora a pieno regime, ha dato luogo ad una serie di problemi in sede di esame di legittimità dei relativi decreti.

Maggiore chiarezza e concretezza si sono ottenute, a seguito dell'attività istruttoria del controllo, nei criteri da seguire nell'attuazione della normativa dell'art. 24.

I principali problemi hanno riguardato la individuazione delle doti professionali necessarie per l'attribuzione delle funzioni di direttore dell'agenzia e la esigenza di costituire un quadro normativo, di tipo regolamentare, sia pure a livello interno, tale da rendere manifesti le dipendenze organiche, gli obblighi di servizio e le responsabilità conseguenti in caso di inadempienze, non altrimenti facilmente desumibili dai singoli contratti. Altro problema è stato quello relativo alla scelta fatta dall'amministrazione di preferire il ricorso immediato alla instaurazione di rapporti di lavoro di diritto privato mentre l'art. 24 della legge n. 56 del 1987 prevedeva l'utilizzo preventivo, mediante l'istituto del comando, di soggetti già disponibili nell'area amministrativa.

3.1.2 L'Osservatorio del mercato del lavoro. Previsto dall'art. 8, è questo un altro elemento essenziale della riforma introdotta dalla legge n. 56 del 1987 ed ha avuto riflessi sull'assetto organizzativo dell'amministrazione.

Al riguardo va detto che nel sistema disegnato dalla legge, a tale osservatorio - organo di livello centrale - dovevano essere collegati funzionalmente ed operativamente gli osservatori regionali onde rendere effettiva la rete di ricognizione sul mercato del lavoro, la quale avrebbe dovuto direttamente effettuare rilevazioni, studi e ricerche in materia e rendere così possibile quel salto di qualità che la stessa legge n. 56 del 1987 riconduce alla nuova politica del lavoro.

Tale complesso costituito, oltretutto, da elementi tra loro eterogenei (struttura statale - struttura regionale) non ha dato buona prova alla verifica pratica.

8) I decreti sono in numero di 13, non essendosi provveduto per la regione Campania in quanto le strutture regionali precedenti alla legge 56/78 sono state ritenute idonee alla finalità proprie dell'agenzia per l'impiego (cf. art.24, comma sette della legge n.560 e nemmeno per la regione Molise a causa di conferimento di atto reggenza.

Più che di difetto di coesione si è trattato di mancanza delle strutture stesse ed infatti, se da un lato, ad una Direzione Generale dell'Osservatorio non ha corrisposto una reale attività diretta di rilevazione, dall'altro non sono state attivate le strutture regionali, le quali avrebbero dovuto costituire i terminali vitali di tutto il sistema.

Ne è conseguito un totale immobilismo, ai cui inconvenienti l'amministrazione ha cercato di porre rimedio commettendo all'esterno quelle rilevazioni e quegli studi che avrebbero dovuto costituire attività propria a mente dei comma 1 e 3 del citato art. 8.

I provvedimenti di affidamento di tali ricerche sono stati oggetto di osservazioni dell'ufficio di controllo (9). Poi la sezione del controllo ha riacusato il visto e la registrazione con deliberazione n. 53 del 1990.

Al riguardo sono intervenute norme di interpretazione autentica del citato art. 8 emanate per via di decretazione di urgenza (10).

3.1.3 Teleporto del lavoro. L'altro punto di forza del cambiamento organizzativo introdotto con legge n. 56 del 1987 è costituito, come si è detto, dal sistema informativo Teleporto del lavoro avente il fine di realizzare la totale integrazione informatica sul piano centrale e periferico, al fine di realizzare un collegamento in tempo reale fra tutti gli uffici del Lavoro, sia in ambito provinciale sia in ambito circoscrizionale e regionale.

L'articolazione gestionale prevede un'integrazione centro-periferia poichè il piano di attuazione delle finalità del Teleporto richiede che l'Amministrazione definisca al suo interno la struttura di direzione e di coordinamento e si doti, nei tempi necessari, di risorse tecniche quantitativamente adeguate per subentrare, alla fine di un triennio, alle società esterne nella gestione dell'intero sistema. Le unità operative da coinvolgere nella evoluzione del sistema informatico ammontano a circa un migliaio.

Al momento è stato costituito con personale dell'Amministrazione il Gruppo di direzione e di coordinamento centrale mentre non è stata attuata nelle regioni la corrispondente struttura di raccordo avente anche il ruolo di supporto tecnico alla programmazione, pianificazione e verifica delle attività e assistenza alle società informatiche in tutte le fasi di realizzazione del "Teleporto del lavoro".

Solo in Abruzzo è già operativo il primo di questi Gruppi regionali ed è stata già iniziata la sperimentazione del modulo architettuale hardware-software regionale.

Il sistema Teleporto del lavoro, pur essendosi sinora avvalso delle deroghe al regolamento di contabilità previste sia dalla legge n.160 del 1988 sia dalla legge n. 128 del 1990, come si è visto non ha ancora raggiunto un livello di realizzazione apprezzabile.

Il ritardo appare dovuto al frazionamento ed all'insufficiente coordinamento delle subcommesse, da cui è derivata la sovrapposizione di diversi livelli di verifica, sia per la fase progettuale sia per le procedure esecutive, gli stati di avanzamento, per il collaudo degli impianti e per l'analisi degli opportuni moduli di organizzazione del lavoro (11).

Nei rapporti tra la società capofila dell'intero progetto, cui spetta la supervisione tecnica sull'operato delle altre società minori e in quelle tra queste e l'amministrazione, intervengono poi particolari figure quali il "funzionario di collegamento", e "l'esperto di settore" le cui competenze presentano punti di interferenza.

3.2 Direzione centrale per l'orientamento e l'addestramento dei lavoratori

Altra questione che, oltre alla nuova organizzazione del mercato del lavoro sinora esaminato, ha influito sull'assetto dei servizi dell'amministrazione è stata quella che ha interessato il settore dell'orientamento e dell'addestramento dei lavoratori.

9) L'ufficio di controllo aveva posto a base delle proprie osservazioni la constatazione di tali affidamenti non costituivano attività di supporto o ausilio a funzioni amministrative ma riguardavano attività legislativamente prevista come parte integrante delle competenze istituzionali.

10) trattasi delle disposizioni contenute nel D.L. 259/90 decattuto e riproposto con il D.L. 337/90.

11) Tali determinazione è stata riconosciuta legittima dalla Sezione del controllo della Corte dei Conti 9 delib. 1897 del 18.2.1988).

Il sensibile allungamento nei tempi di realizzazione del sistema nel suo complesso ha visto la paradossale situazione di terminali obsoleti per i quali esiste una dichiaratoria di antieconomicità da parte del Provveditorato Generale dello Stato ma che non possono essere sostituiti con elaboratori tipo personal computer in quanto, a causa del ritardo del progetto Teleporto, manca la possibilità di realizzare tale operazione in termini omogenei tra tutti i CED interessati.

Occorre ricordare che il D.P.R. n. 617 del 1977, in linea con il trasferimento alle regioni di funzioni in materia di istruzione professionale, sopprime la direzione generale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori prevedendo nel contempo il riordino interno dei servizi di detta direzione generale relativi alle funzioni residue, riordino da formalizzarsi con decreto interministeriale.

Poichè tale norma soppressiva non aveva disposto alcunchè in ordine ai posti dirigenziali, l'amministrazione considerò il posto di dirigente generale come trasformato in posto di consigliere ministeriale (12).

Successivamente, mediante il D.P.R. 192 del 20 marzo 1989 (di configurazione delle funzioni del dirigente generale competente in materia di orientamento e addestramento dei lavoratori) ed il decreto dei Ministri del lavoro e del Tesoro n. 713 del 14 marzo 1990 (di determinazione della struttura operativa) è stato dato riconoscimento formale alla struttura operativa che sinora aveva funzionato in via di fatto per lo svolgimento delle residue competenze statali in materia di formazione professionale.

3.3 *Convenzioni ed incarichi ad estranei*

Si fa rinvio a quanto già chiarito in merito agli osservatori regionali del mercato del lavoro.

Si soggiunge, come ulteriore elemento, che i servizi per l'impiego hanno affidato studi a tre diversi istituti e per la spesa complessiva di 603 milioni. Altre due ricerche sono state affidate da parte dei servizi generali per la spesa di 390 milioni.

La specificazione particolareggiata risulta dal prospetto n. 3.

3.4 *Organi collegiali*

Nella struttura organizzativa dell'amministrazione sono state istituite nel 1990 le tre nuove commissioni appresso indicate non previste da leggi nè da regolamenti:

1) Commissione di studio per un riesame della disciplina dettata dalla legge n. 300 del 20.5.1970 (Statuto dei lavoratori) composta da 14 membri, per la maggior parte docenti universitari (D.M. n. 2081 del 23.1.1990).

2) Comitato di studio sui problemi dell'immigrazione dei Paesi dell'Europa Orientale composta da 10 membri. (D.M. n. 1803 del 22.5.1990).

3) Comitato istruttorio per valutare la fattibilità e la congruità economico-finanziaria dei progetti previsti dagli artt. 34 e 35 della legge 26 giugno 1990 n. 162 (Prevenzione tossicodipendenti), composta da 9 membri, in maggioranza dipendenti del Ministero del lavoro (D.M. n. 424 del 30.11.1990).

3.5 *Attività di vigilanza*

Lo svolgimento di questo particolare e diversificato compito di istituto da parte delle unità ispettive facenti capo all'Ispettorato del lavoro ha dimostrato un generalizzato incremento rispetto ai dati dell'anno precedente, come dimostra l'analisi dei suoi vari aspetti.

La quantità di domande di intervento evase (111.389) ha registrato una sensibile crescita rispetto al 1989 (+17.375).

I recuperi di premi e contributi del tutto omessi sono ammontati a 219,6 miliardi (+27,9 miliardi rispetto al 1989) mentre i recuperi dei contributi per versamenti effettuati in ritardo sono ammontati a 166,8 miliardi (+15,3 miliardi).

Anche le somme fatte recuperare a favore dei lavoratori per differenze salariali, passaggi di qualifica, prestazioni di lavoro straordinario non retribuite, indennità non corrisposte hanno registrato un ammontare (21 miliardi) superiore all'anno precedente (+800 milioni).

12) L'articolo 4 del citato D.L. ha previsto che il fondo di in argomento opera nei confronti del personale comunque in servizio presso il Ministero del lavoro ed ha quantificato gli oneri per il 1989 (50 miliardi) il 1989 ed il 1990 (50 miliardi ciascuno) sempre a carico della gestione speciale dell'art. 26 L. 845/78. Tali importi vanno versati in conto entrata Stato e poi iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tra i più significativi provvedimenti adottati dalle unità ispettive vanno inoltre ricordati:

- 38.017 accertamenti di violazioni amministrative in materia di collocamento (-851 sul 1989) per pagamenti pari a 11,1 miliardi (+ 3,8 miliardi);
- 146.023 accertamenti di violazioni amministrative in materia di norme previdenziali e assistenziali depenalizzate (+ 15.478) per pagamenti pari a 8,4 miliardi (+ 1,1 miliardi).

In calo si sono invece dimostrati:

- l'attività di vigilanza mediante sopralluoghi presso le aziende: questi sono ammontati a 169.323 (-13,013 sul 1989);
- le contravvenzioni elevate a denunce;
- i rapporti trasmessi ad istituti previdenziali: sono ammontati a 28.096 (-3.111).

4. Personale

Come si evince dal prospetto n. 4 la consistenza del personale in servizio (pari a 15.374 unità) risulta carente rispetto alla dotazione organica (23.114 unità), specie nel personale di livello VI (5.831 unità in meno).

A tale situazione deficitaria l'amministrazione ha in parte ovviato utilizzando l'opportunità offerta dal D.L. 86/88 che, per l'attuazione della legge n. 56/87 più volte richiamata nel paragrafo dell'organizzazione dei servizi, aveva previsto l'assunzione di 2000 unità di personale con contratto di diritto privato, tale personale di cui verrà detto successivamente.

4.1 Riflessi finanziari

La spesa complessiva per il personale in servizio ha mostrato, nell'ultimo triennio il seguente aumento:

anno 1988	365,6 miliardi;	
anno 1989	377,5 miliardi;	+ 11,9 pari al 3,2%
anno 1990	455,2 miliardi;	+ 77,7 pari al 20,6%

Il rinnovo contrattuale per il triennio 1985-1987 ha avuto una incidenza percentuale sulla crescita della spesa in questione valutabile intorno al 24 per cento.

Il settore del personale che ha fatto riscontrare il maggior incremento di spesa nel triennio 1988-90 è quello appartenente degli uffici del lavoro e della massima occupazione (+ 27,8 per cento).

Nel prospetto n. 5 viene fornita la specificazione della spesa su base disaggregata. Quanto all'ammontare degli impegni assunti nel biennio 1988/1989, si rileva che nel 1988 è stato impiegato praticamente tutto lo stanziamento, pari a 377,5 miliardi (la differenza è stata di soli 24 milioni circa) mentre gli impegni assunti nell'esercizio 1989 ammontano a 402,9 miliardi a fronte di uno stanziamento di bilancio di 399,6 miliardi con la differenza di 3,3 miliardi.

All'interno dei dati complessivi ora indicati, alcune componenti di maggior rilevanza possono individuarsi nei termini che seguono.

A - Premio incentivante la produttività.

In ordine a tale compenso, istituito con il D.P.R. 25.6.83 n. 344, la gestione 1990 ha mostrato una diminuzione in termini di spesa. Questa viene esposta analiticamente, con riferimento ai vari capitoli di bilancio interessati, come segue:

Capitolo 1025 - relativo a tutto il personale del ruolo dell'amministrazione centrale compreso il personale di Gabinetto. Sono stati pagati 476,7 milioni (1989: 475,9 milioni con aumento di 0,8 milioni).

Capitolo 1508 - relativo al personale degli uffici del lavoro e della massima occupazione. Sono stati pagati 4.761,5 milioni (1989: 5.377,5 milioni con una diminuzione di 616 milioni).

Capitolo 2006 - relativo al personale delle sezioni circoscrizionali per l'impiego sono stati pagati 2.931 milioni (1989: 3.632,8 milioni, con una diminuzione di 701,8 milioni).

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitolo 2507 – relativo al personale dell'Ispettorato del lavoro sono stati pagati 2.120,9 milioni (1989: 2.705,0 milioni con una differenza di 584,1 milioni).

La spesa nel 1990 pertanto è ammontata a 10.290,1 milioni con una diminuzione rispetto alla precedente, di 1.901,1 milioni

B – Fondo per il miglioramento dell'efficienza di servizi.

Per effetto del D.P.R. 44/1990 è stato istituito nel corso 1990 un nuovo capitolo di bilancio (cap.1028) sul quale è stata stanziata un'assegnazione di 12.778,3 milioni e sono stati eseguiti pagamenti per 2.787,5 miliardi.

C – Fondo di incentivazione

Con l'art. 9, comma 4, della Legge 20 maggio 1988, n. 160 venne attivato, in favore del personale dipendente del Ministero del al lavoro, il fondo di incentivazione per la piena attuazione della politica attiva dell'impiego secondo le disposizioni contenute dalla Legge 28 febbraio 1987, n. 56, nonché per il recupero dell'evasione contributiva e lo sviluppo dell'attività di vigilanza.

I criteri di ripartizione sono stati individuati dall'amministrazione ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. 13/86 che ha previsto riconoscimenti retributivi conseguenti a realizzazione di progetti speciali di produttività e a incrementi di efficienza.

Conseguentemente nel bilancio dell'esercizio 1988 veniva istituito un nuovo capitolo (cap. 1026) sul quale fu assegnato uno stanziamento di 2,8 miliardi a seguito della legge di bilancio 79/88 ed un altro di 30 miliardi prelevati, per effetto delle disposizioni del D.L. 86/88, a carico delle disponibilità esistenti nella gestione fuori bilancio istituita dall'art. 26 della Legge 845/78 per il finanziamento integrativo dei progetti speciali di formazione professionale.

Di tale assegnazione di 32,8 miliardi sono stati pagati 12,7 miliardi nello stesso anno 1988 e 15,9 miliardi nell'anno 1988 e 15,9 miliardi nell'anno 1989.

In tale stesso anno la consistenza del fondo è stata aumentata di altri 40 miliardi prelevati sempre dalla gestione fuori bilancio dell'art. 26 citata, per effetto del D.L. 337/89 poi reiterato col D.L. 390/89 ed infine decaduto per mancata conversione nei termini (13).

Nel 1990 sul capitolo in questione è stata effettuata altra assegnazione di 50 miliardi ed i pagamenti sono ammontanti a 38,7 miliardi.

Nel triennio, quindi, a carico del fondo di incentivazione sono stati pagati 67,3 miliardi.

La spesa sostenuta a titolo di retribuzione aggiuntiva corrisposta sotto forma di vari incentivi sinora esaminati è risultata connessa a prestazioni di lavoro programmate in appositi progetti di produttività.

A tali fini, ai sensi dell'art. 50 del D.P.R. 8 maggio 1987 n. 266, l'amministrazione aveva provveduto ad elaborare progetti per l'anno 1989 (i cui compensi sono stati liquidati nell'anno 1990) riservandoli alle seguenti aree di intervento:

- a) procedure relative all'attuazione degli artt. 15, comma 52, e 23 della Legge finanziaria 1988;
- b) attività connesse al censimento degli iscritti al collocamento ordinario;
- c) revisione liste del collocamento obbligatorio;
- d) aggiornamento professionale in loco, relativamente anche alle attività di addestramento per l'utilizzazione delle procedure automatizzate;
- e) attività di revisione e svecchiamento degli archivi cartacei;
- f) riordino schedario aziendale;

13) Limite elevabile, per un contingente di non oltre il 40%, come qui sotto specificato:

- a) n. 407 ore per il personale con qualifica di Dirigente Superiore, con limiti individuali mensili di ore 37;
- b) n. 396 ore per il personale con qualifica di Primo Dirigente, ispettore generale R.E. e Direttori di Divisione R.E. con limiti individuali mensili di ore 36;
- c) per il resto del personale con limiti individuali mensili di ore 24.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- h) attività di studio e ricerca per l'osservatorio sul mercato del lavoro;
- i) attività di gestione amministrativa e contabile del personale assunto a tempo determinato;
- l) contratti di formazione e lavoro;
- m) potenziamento dell'attività di vigilanza interna di supporto a compiti ispettivi.

Per l'attuazione dei progetti svolti dall'Amministrazione Centrale i risultati ottenuti sono stati considerati soddisfacenti su tutte le aree di intervento. Negli uffici del Lavoro e della Massima Occupazione, su di un totale di n. 132 progetti, hanno partecipato n. 2891 unità, nell'Ispettorato del Lavoro e della Massima Occupazione, su di un totale di n. 132 progetti hanno partecipato n. 2891 unità, nell'Ispettorato del lavoro su n. 107 progetti hanno partecipato n. 761 unità.

D - Lavoro straordinario.

Per il pagamento del compenso per lavoro straordinario agli addetti agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro e dei sottosegretari, autorizzati in numero di 136 unità, sono stati assegnati dapprima 199 milioni (D.P.C.M. del 30 maggio) e poi altri 137 milioni (D.P.C.M. del 30 novembre) che, compreso lo stanziamento iniziale di 716 milioni, hanno costituito una dotazione complessiva di 952 milioni.

Detto personale è stato autorizzato a svolgere il lavoro straordinario in sostituzione dell'indennità di gabinetto; il decreto relativo ha stabilito, per esigenze funzionali di servizio fino a n.480 ore annue per dirigenti e direttivi del ruolo ad esaurimento e n.348 ore annue per il restante personale elevabili ad un massimo di n. 660 ore per un contingente del 30% delle unità di personale complessivamente considerato.

I pagamenti complessivi nell'anno 1990 sono in pratica raddoppiati, essendo ammontati a 1.089,3 milioni contro i 537,2 milioni del 1989.

La spesa per le prestazioni di lavoro straordinario del restante personale ha dato luogo a pagamenti complessivi per 7.688,1 milioni, con un aumento di 587,7 milioni, pari all'8,25% rispetto al 1989.

I dati disaggregati per servizio di appartenenza del personale danno la seguente situazione:

— amministrazione centrale

anno 1989: 1.080,3 milioni
anno 1990: 3.169,5 milioni (+ 286,6 pari a + 9,9%)

— sezioni circoscrizionali per l'impiego

anno 1989: 1.262,7
anno 1990: 1.477,9 (+ 215,2 pari a + 17,0%)

— ispettorato del lavoro

anno 1989: 1.874,5
anno 1990: 2.104,6 (+ 230,1 pari a + 12,3%).

Per il personale dirigente con qualifica di Dirigente Superiore e di Primo Dirigente nonché per il personale delle qualifiche del ruolo ad esaurimento il tetto delle ore di lavoro straordinario è stato fissato in n. 264 ore annue per undici mesi, con D.C.P.M. del 22.2.1990 (14).

In base all'art. 3 della Legge 17.4.1984, n. 79, anche il personale dirigente con la qualifica di Dirigente generale è stato autorizzato, con lo stesso D.P.C.M. del 22.2.1990, alle prestazioni di ore di lavoro straordinario entro i limiti individuali mensili di ore 45 per undici mesi.

14) Il complesso di tale spesa ha riguardato acquisto di carburanti per 436,7 milioni, la manutenzione per 58,8 milioni e tasse e premi assicurativi per 116,1.

Per quanto concerne la mobilità di cui al D.P.C.M. 5.8.1988, n. 325, l'Amministrazione ha provveduto alla formazione ed approvazione di apposite graduatorie, previa fissazione di punteggi relativi ai requisiti degli aspiranti.

I decreti di approvazione delle graduatorie di merito sono al momento in corso d'esame.

— *Rapporti di lavoro a tempo parziale.*

Tra le modificazioni intervenute nell'organizzazione dei servizi va considerato il provvedimento relativo al "part-time" istituito introdotto dall'art. 7 della Legge n. 554 del 29.12.1988.

Il D.P.C.M. di concerto con il Ministro del Tesoro destinato, a mente della predetta legge, a disciplinare con carattere di generalità i vari aspetti del rapporto, come i criteri per l'individuazione dei profili professionali autorizzati, il limite numerico massimo delle autorizzazioni in rapporto alle dotazioni organiche, il trattamento economico e le modalità per la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno in quello a tempo parziale e viceversa è stato emanato il 17.3.1989 (D.P.C.M. n. 117).

Questo decreto ha in particolare stabilito che le unità di personale da destinare al tempo parziale non possono superare il 20% della dotazione organica di ciascun profilo professionale e che restano esclusi i profili professionali correlati a funzioni ispettive, di direzione o di coordinamento.

In attuazione di quanto stabilito dalle predette norme il Ministero del Lavoro ha adottato il D.M. del 12.11.1990 il quale oltre a riprendere la disciplina dettata con il citato D.P.C.M. del 17.3.1989 n. 117, prescrive anche che la durata minima del rapporto parziale non può essere inferiore ai tre anni. L'unico punto di discordanza riguarda il trattamento economico per il quale mentre il D.P.C.M. prevede la proporzionalità del trattamento con quello in essere per il tempo pieno, il provvedimento dell'Amministrazione più precisamente opta per una soglia non valicabile del 50%.

Questo tipo di rapporto è destinato ad interessare una minoranza del personale: i provvedimenti in via di emanazione interesserebbero circa trenta unità.

— *Personale assunto con contratto di diritto privato.*

Con l'art. 9 della Legge n. 160/88 il Ministro del Lavoro è stato autorizzato ad assumere con contratto di diritto privato di durata non superiore a 12 mesi, 2.000 unità di personale da adibire a mansioni impiegate attinenti al IV ed al VI livello funzionale. La durata di tali contratti è stata elevata da 12 a 24 mesi con l'art. 7 del D.L. n. 259 del 15.9.1990. In esecuzione della citata norma nel bilancio per l'esercizio 1988 venne istituito un nuovo capitolo (cap.1027) sul quale, in corso di esecuzione vennero stanziati 50 miliardi prelevati dalla citata gestione fuori bilancio per il finanziamento integrativo dei progetti speciali (art. 26 legge 845/78). Solo nel 1990 tale stanziamento ha iniziato ad essere utilizzato: sono stati eseguiti pagamenti per 38,4 miliardi disponibilità finanziaria è stata utilizzata solo dal 1990 (pagati 38,4 miliardi) perchè le assunzioni hanno avuto luogo in ritardo per le vicende connesse al perfezionamento delle relative procedure, come è stato evidenziato nella precedente relazione della Corte.

— *Personale comandato.*

Il numero di unità comandate a prestare servizio presso il Ministero del lavoro è consistente: ascende a 355 unità, di varia provenienza. Dal Ministero dei beni culturali proviene la parte più numerosa, 285 unità.

— *Corsi di formazione ed aggiornamento del personale.*

Nell'anno sono stati svolti n. 51 corsi di aggiornamento.

Di questi, 44 sono stati effettuati presso le strutture del Ministero stesso e, a vario livello, hanno coinvolto 1320 impiegati. La spesa sopportata è ammontata a 176 milioni circa.

Questi corsi sono stati tutti autorizzati da parte della Presidenza del Consiglio.

Tale autorizzazione: sono stati svolti in strutture esterne ed hanno interessato 37 dipendenti con una spesa di 5 milioni.

La specificazione dei corsi risulta nel prospetto n. 6.

— *Concorsi.*

L'espletamento dell'attività concorsuale ha interessato soprattutto il ruolo degli uffici centrali del lavoro e della massima occupazione a vari livelli di personale.

Sono stati registrati i decreti di nomina di 13 dirigenti e registrati i decreti di approvazione della graduatoria dei concorsi per 1000 posti di IV livello, 1000 posti di VI livello, 76 posti della carriera di concetto (risultanti da 3 concorsi diversi) e 3 posti della carriera ausiliaria.

Per quanto concerne l'amministrazione centrale sono stati registrati i decreti di nomina di personale nella carriera di concetto (17 unità) nella carriera esecutiva (4 unità) ed in quella ausiliaria (2 unità).

La situazione dei concorsi è esposta nel prospetto 7.

Va infine segnalato che, a norma del D.L. 30.12.1989 n. 416 convertito con Legge 28.2.1990 n. 39 recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari, l'amministrazione ha bandito tre concorsi pubblici per l'assunzione nella settima qualifica funzionale, rispettivamente, di duecento assistenti sociali, di ottanta laureati in sociologia e di venti laureati in psicologia da destinare presso gli Uffici del lavoro e della Massima occupazione, ivi compresi quelli delle regioni a statuto speciale.

Come previsto dall'art. 12 della predetta legge, onde evitare oneri finanziari aggiuntivi, è stato predisposto da parte dell'amministrazione ed inviato al Dipartimento per la Funzione Pubblica un provvedimento di rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche funzionali e dei profili professionali per compensare l'aumento dei trecento posti mediante la riduzione di altrettanti posti relativi a profili professionali anche di qualifica diversa dalla settima.

5. *Attività contrattuale.*

I settori che maggiormente meritano segnalazione sono quello delle locazioni per servizio e quello dell'informatica.

Quanto al primo, l'entità della spesa è stata pari a 17,9 miliardi per gli oneri derivanti da contratti di locazione regolarmente stipulati e approvati con decreti. A questa va aggiunta quella derivante da atti di riconoscimento del debito, di cui appresso verrà ancora fatta parola, ed ammontante a 6,1 miliardi.

Altra parte consistente dell'attività contrattuale, anche in termini di risorse impiegate, ha riguardato le iniziative volte alla progressiva realizzazione del sistema informativo Teleporto del lavoro. Le spese per l'approntamento della rete informatica integrata gravano su capitolo di conto capitale.

I pagamenti complessivi hanno mostrato un incremento costante dagli 8,1 miliardi del 1988 sono passati a 9,9 miliardi nel 1989 e quindi a 14,5 miliardi nel 1990 (+46,4%).

Sempre notevole, comunque, è rimasto l'ammontare dei residui, che erano pari a 75,6 miliardi all'inizio del 1988 e 101,1 miliardi a fine esercizio; nel 1989 sono scesi a 91,1 miliardi (in quell'anno non vi furono assegnazioni) e al termine del 1990 sono risaliti a quota 100,4 miliardi.

I pagamenti effettuati nel 1990 derivano da contratti (in numero di 11) stipulati a trattativa privata, giustificata con motivi di urgenza.

Sempre nel settore dell'informatica sono stati inoltre pagati, 10,5 miliardi a seguito di impegni assunti con n. 15 contratti (di cui 4 di cottimo) per forniture, n. 6 contratti (di cui 2 di cottimo) per lavori e n. 1 contratto di consulenza.

Altra parte dell'attività contrattuale ha riguardato lavori di manutenzione e riparazione di locali nei quali si è fatto prevalentemente ricorso al cottimo (74 atti del genere contro due contratti; ma le spese connesse sono state modeste: 156 milioni contro 444 milioni dei due contratti). Il ricorso al cottimo, poi, è stato esclusivo nel settore delle forniture e dei lavori telefonici (25 atti per 28 milioni).

Casi di riconoscimento del debito si sono verificati in due settori. Uno è quello per l'uso di locali in assenza di titolo legale, cosa che è avvenuta per l'utilizzo di locali durante il periodo di tempo occorso per il perfezionamento del rapporto contrattuale, ovvero successivamente alla scadenza del contratto di locazione. A tale titolo l'amministrazione ha speso nell'anno 6,1 miliardi. L'altro settore è quello delle forniture hardware ed annessi prestazioni di assistenza e manutenzione. La spesa è ammontata a 1,5 miliardi.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le spese sostenute per il funzionamento dei veicoli (n. 55) in servizio negli uffici centrali e periferici dell'amministrazione è ammontata a 611,6 milioni (14), mentre quella per il rinnovo del parco veicoli è stata pari a 245 milioni.

A seguito delle controversie in cui è stata chiamata in causa, l'amministrazione si è trovata nella necessità di effettuare due richieste di integrazione di fondi del competente capitolo per circa 69 milioni.

I motivi principali delle controversie possono essere così individuati:

- 1) ricorsi per annullamento di ordinanze-ingiunzioni emesse dai capi degli Ispettorati Provinciali;
- 2) violazioni delle norme riguardanti l'avviamento al lavoro delle categorie protette;
- 3) ricorsi contro l'illegittimità della normativa disciplinante il versamento dei contributi di malattia a carico dei professionisti (tassa sulla salute);
- 4) ricorsi per l'annullamento dei provvedimenti di collocamento a livelli retributivi funzionali inferiori.

Le risultanze contabili della gestione sono riassumibili nei seguenti dati:

Anno	Entrate	Uscite	Avanzo amm.ne
1987	237,2	15,7	162,5
1988	251,2	147,6	100,7
1989	131,1	186,3	108,4

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 1

FONDO DI ROTAZIONE
Ex art. 25 della legge n. 845/78CONTRIBUTI IMPEGNATI
(in milioni)

REGIONI ED ENTI	Impegnato 1988	Impegnato 1989	Obiettivi	Impegnato 1990
Valle D'Aosta	2.558	5.906	2	1.849
Valle D'Aosta			3 e 4	1.726
Piemonte	37.531	52.065	2	10.055
Piemonte			3 e 4	18.307
Prov. Autonoma di Bolzano	2.815	2.979	3 e 4	3.305
Prov. Autonoma di Trento	1.872	3.444	3 e 4	4.462
Friuli Venezia Giulia	16.670	18.817	3 e 4	10.278
Lombardia	63.300	59.211	2	832
Lombardia			3 e 4	30.211
Liguria	17.734	20.957	2	8.298
Liguria			3 e 4	7.643
Veneto	29.195	17.442	2	971
Veneto			3 e 4	17.028
Emilia Romagna	98.749	74.394	3 e 4	30.642
Toscana	16.058	14.211	2	7.042
Toscana			3 e 4	8.067
Marche	14.174	16.178	2	578
Marche			3 e 4	6.149
Umbria	6.261	9.658	2	2.928
Umbria			3 e 4	4.053
Lazio	46.591	61.909	2	2.096
Lazio			3 e 4	20.564
Abruzzo	12.315	41.889	1	3.218
Abruzzo			3 e 4	4.683
Molise	11.262	8.260	3 e 4	1.801
Campania	13.918	23.938	3 e 4	9.637
Puglia	39.413	45.234		
Basilicata	27.699	28.473	1	4.917
Basilicata			3 e 4	8.015
Calabria	32.226	58.104		
Sicilia	74.364	69.554	1	7.908
Sicilia			3 e 4	17.381
Sardegna	40.129	41.882	1	6.832
Sardegna			3 e 4	9.140
TOTALI GENERALI	604.835	674.504		270.616

1. Sviluppo regioni in ritardo;
2. Riconversione delle regioni colpite da declino industriale;
3. Lotta alla disoccupazione di lunga durata;
4. Inserimento professionale dei giovani.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 2

PROGETTI FINANZIABILI
(Fondo per l'innovazione)

(in milioni di lire)

REGIONI	Triennio	1991
Toscana	2.212	1.397
Friuli-Venezia Giulia	1.312	268
Calabria	8.770	1.730
Lazio	7.865	2.341
Marche	2.709	898
Emilia-Romagna	8.100	2.590
Umbria	5.880	2.980
Molise	3.142	882
Piemonte	2.400	750
Sicilia	9.690	2.390
Abruzzo	3.540	1.280
Veneto	4.895	2.448
Totale	60.515	

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 3

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
 Direzione Generale Affari o del Personale
 Div. VI - Servizi Amministrativi

Studi, ricerche e simili affidate ad enti, istituti ed organismi vari (1)

Rubrica dello stato di previsione numero e denominazione 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
<i>Servizi per l'impiego</i> 4602 - Spese per studi, ecc.	—	Istituto per la ricerca sociale	Il costo del lavoro negli anni '80	—	295.268.750	—
<i>Servizi per l'impiego</i> 4602 - Spese per studi, ecc.	—	Video progetti	Esperienze di Job creation in Italia ed in Europa	—	190.153.075	—
<i>Servizi per l'impiego</i> 4602 - Spese per studi, ecc.	—	Fondazione CENSIS	Occupazione 1989. Andamento occupazione e disoccupazione nelle aree depresse CEE 1980-1989	—	295.268.750	—
<i>Servizi generali</i> 1102 - Spese per studi, ecc.	—	Fondazione Giacomo Brodolini	Rapporto sull'occupazione per il 1990	—	249.025.750	—
<i>Servizi generali</i> 1102 - Spese per studi, ecc.	—	Università Cattolica «Sacro Cuore»	La formazione e i profili retributivi	—	141.729.000	—

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

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 4

AMMINISTRAZIONE MINISTERO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

LIVELLO funzionale	Dotazione organica (*)	NUMERO DIPENDENTI						Annotazioni
		In organico	In sopranumero	In eccedenza	Fuori ruolo	Altra posizione	Totale	
IX	867	301	—	—	2	3	306	
VIII	1.735	485	363	—	3	9	860	
VII	4.033	1.456	2.076	—	1	5	3.538	
VI	10.963	5.132	4	—	8	—	5.144	
V	3.175	1.113	3.760	—	—	8	4.881	
IV	1.516	115	2	—	—	—	117	
III	825	369	159	—	—	—	528	
II	—	—	—	—	—	—	—	
I	—	—	—	—	—	—	—	
Totale . . .	23.114	8.971	6.364	—	14	25	15.374	

(*) Comprensiva dei posti in soprannumero ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1984, n. 138.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 5

RUOLO	CAP	ANNO 1988	ANNO 1989	ANNO 1990	Incidenza presunta sul triennio 85/87 in percentuale
Amministrazione Centrale	1016	14.390.244.461	14.021.783.581	12.881.748.070	22,64 %
	1013			2.580.310.000	
	1014			2.186.160.472	
	1015			17.648.218.542	
Uffici Lavoro	1501	151.810.305.715	155.847.857.978	143.973.663.338	27,37 %
	1498			24.153.682.435	
	1499			25.226.621.500	
	1500			193.353.967.273	
Collaboratori	2001	109.092.199.187	118.747.474.180	93.576.961.325	21,55 %
	1998			20.943.086.000	
	1999			18.080.004.000	
	2000			132.600.051.325	
Ispettorato	2501	90.295.560.147	88.854.757.819	84.423.207.645	23,61 %
	2498			11.768.619.615	
	2499			15.422.941.500	
	2500			111.614.768.760	

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 6

AMMINISTRAZIONE

Corso di preparazione, formazione, aggiornamento e perfezionamento del personale

Indicazione corso	Ente presso cui è stato effettuato	Autorizzazione della Presidenza Consiglio	Impiegati partecipanti	Durata	Spesa
n. 6 Corsi Aggiornamento . . . Liquidazione trattamenti quiescenza	Ministero Lavoro e P.S.	si	180	6 giorni ciascuno	22.840.000
n. 6 Corsi Aggiornamento . . . Illeciti amministrativi	Ministero Lavoro e P.S.	si	180	6 giorni ciascuno	21.130.000
n. 10 Corsi Aggiornamento . . . Problematiche fiscali e repressione contributiva	Ministero Lavoro e P.S.	si	300	6 giorni ciascuno	42.502.000
n. 10 Corsi Aggiornamento . . . Controversie di lavoro individuali e collettive	Ministero Lavoro e P.S.	si	300	6 giorni ciascuno	37.877.000
n. 2 Corsi Aggiornamento . . . Responsabili «Spazi In- formativi»	Ministero Lavoro e P.S.	si	60	6 giorni ciascuno	8.417.000
n. 6 Corsi Aggiornamento . . . Gestione C.I.G.S.	Ministero Lavoro e P.S.	si	180	6 giorni ciascuno	22.183.000
n. 3 Corsi Aggiornamento . . . Attuazione art. 15 e art. 23 legge 67/88	Ministero Lavoro e P.S.	si	90	6 giorni ciascuno	9.732.000

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7

ISPETTORATO

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G.U.	Posti a concorso		Numero partecipanti	Data del d.m. di nomina e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciari	Predeterminaz. posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
D.M. 27-1-87 G.U. 234, 7-10-87	Concetto	46	710	14-9-90 reg.to 6-12-90 reg. 9, fg. 275					

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali).
 2) Raggruppare distintamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7/A

DIRIGENZA RUOLO CENTRALE

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G.U.	Posti e concorso		Numero partecipanti	Data del d m di nomina e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciati	Predeterminaz posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
30-9-1987	Dirigente Superiore	1	21	D.M. 2-5-90 reg.to 8-6-90	1	18			
14-6-1988	1° Dirigente conc. pubblico	1	22	D.M. 24-9-90 reg.to 13-10-90	1				
27-4-1990	1° Dirigente conc. pubblico conc. speciale corso-concorso	1 1 1							

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali).
 2) Raggruppare distintamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7/B

DIRIGENZA RUOLO U.L.M.O.

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G.U.	Posti a concorso		Numero partecipanti	Data del d.m. di nomina e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciari	Predeterminazione posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
29-9-1990	Dirigente Superiore	2							
20-10-1984	1° Dirigente anno 83 corso-concorso	3	165	D.M. 29-3-90 reg.to 11-7-90	3				
20-10-1984	1° Dirigente anno 84 corso-concorso	5	176	D.M. 29-3-90 reg.to 11-7-90	5				
31-7-1986	1° Dirigente anno 86 corso-concorso	2	32	D.M. 11-10-90 reg.to 15-11-90	3	2			
5-5-1987	Conc. speciale esami anno 86	3	53	D.M. 13-11-89 reg.to 15-1-90	3	2			
27-4-1990	Conc. pubblico	2							
27-4-1990	Conc. speciale	3							
27-4-1990	Corso-concorso	3							

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali).
 2) Raggruppare disammatamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche.
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7/C

AMMINISTRAZIONE CENTRALE

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G.U.	Posti a concorso		Numero partecipanti	Data del d m di nomina e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciari	Predeterminazione posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
D.M. 20-6-84 S.O. 1, G.U. 234 20-8-84	Ausiliaria	2	785	24-7-90 reg.to 5-9-90 reg. 7, fg. 56					
D.M. 27-7-87 G.U. 236, 9-10-87	Concetto	17	1162	1-10-90 reg.to 21-11-90 reg. 9, fg. 110					
D.M. 20-6-84 S.O. 1, G.U. 228 20-8-84	Esecutiva	4	1652	2-7-90 reg.to 4-9-90 reg. 6, fg. 235					

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali).
 2) Raggruppare distintamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7/D

U. L. M. O.

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G.U.	Posti a concorso		Numero partecipanti	Data del d m graduatoria e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciatari	Predeterminaz posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
D.M. 20-6-84 S.O. 2, G.U. 228 del 20-8-84	Ausiliaria	3	1606	29-12-89 reg.to 5-5-90 reg. 3, fg. 152					
D.M. 20-6-84 S.O. 2, G.U. 228, del 20-8-84	Concetto	45	5089	5-11-90 reg.to 22-1-91 reg. 1, fg. 382					
D.M. 3-9-87 G.U. 228, del 5-12-87	Concetto	10	279	1-10-90 reg.to 13-12-90 reg. 9, fg. 303					
D.M. 9-10-87 G.U. 285, del 18-12-87	Concetto	21	421	20-9-90 reg.to 4-12-90 reg. 9, fg. 232					

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali).
 2) Raggruppare distintamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7/E

U.L.M.O. 1000 POSTI VI LIVELLO

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G U	Posti a concorso		Numero partecipanti	Data del d m approvazione grad e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciari	Predeterminaz posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
	Lazio	197		16-3-90 reg.to 10-4-90 reg. 2, fg. 299					
	Campania	148		16-3-90 reg.to 10-4-90 reg. 2, fg. 298					
	Sardegna	49		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 39					

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali)
 2) Raggruppare distintamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7/F

U.L.M.O. 1000 POSTI VI LIVELLO

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G.U.	Posti a concorso		Numero partecipanti	Data del d.m. integrazione grad. e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciati	Predeterminazione posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
	Puglia	147		16-3-90 reg.to 12-4-90 reg. 2, fg. 385					
	Umbria	10		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 44					
	Toscana	45		16-3-90 reg.to 10-4-90 reg. 2, fg. 300					
	Friuli V.G.	13		16-3-90 reg.to 10-4-90 reg. 2, fg. 303					
	Calabria	53		16-3-90 reg.to 10-4-90 reg. 2, fg. 301					
	Abruzzo	28		16-3-90 reg.to 12-4-90 reg. 2, fg. 386					
	Emilia Romagna	63		16-3-90 reg.to 12-4-90 reg. 2, fg. 387					

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali).
 2) Raggruppare distintamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7/G

U.L.M.O. 1000 POSTI VI LIVELLO

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G.U.	Posti a concorso		Numero partecipanti	Data dei d m integrazione grad. e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciari	Predeterminazione posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
	Trentino	13		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 48					
	Piemonte	53		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 50					
	Veneto	29		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 52					

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali).
 2) Raggruppare distintamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7/H

U.L.M.O. 1000 POSTI IV LIVELLO

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G.U.	Posti a concorso		Numero partecipanti	Data dei d.m. integrazione grad. e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciari	Predeterminaz. posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
	Umbria	10		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 43					
	Veneto	129		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 45					
	Puglia	147		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 46					
	Basilicata	19		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 47					
	Trentino	13		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 49					
	Calabria	53		16-3-90 reg.to 10-4-90 reg. 2, fg. 302					
	Abruzzo	28		16-3-90 reg.to 10-4-90 reg. 2, fg. 304					

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali).
 2) Raggruppare distintamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche.
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7/I

U.L.M.O. 1000 POSTI IV LIVELLO

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G.U.	Posti a concorso		Numero partecipanti	Data del d.m. integrazione grad. e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciari	Predeterminazione posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
	Emilia Romagna	63		16-3-90 reg.to 12-4-90 reg. 2, fg. 388					
	Piemonte	53		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 51					
	Marche	16		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 54					
	Molise	8		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 55					

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali)
 2) Raggruppare distintamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 7/L

U.L.M.O. 1000 POSTI IV LIVELLO

AMMINISTRAZIONE (1):
 Concorsi per assunzione di personale

Data del bando o G.U.	Posti a concorso		Numero partecipanti	Data del d.m. approvazione grad. e del visto della Corte (3)	Numero degli assunti	Numero degli idonei non assunti	Numero dei rinunciari	Predeterminaz. posti Presidenza del Consiglio	Annotazioni
	Ruoli o carriera (2)	Numero							
	Lazio	197		16-3-90 reg.to 10-4-90 reg. 2, fg. 296					
	Campania	148		16-3-90 reg.to 10-4-90 reg. 2, fg. 297					
	Friuli V.G.	13		16-3-90 reg.to 10-4-90 reg. 3, fg. 42					
	Toscana	45		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 41					
	Lombardia	82		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 40					
	Sardegna	49		16-3-90 reg.to 13-4-90 reg. 3, fg. 38					

1) Ministero o Azienda autonoma, o Ufficio periferico (per concorsi locali)
 2) Raggruppare distintamente, nell'ordine, le carriere amministrative e quelle tecniche.
 3) Inserire nell'ordine, i concorsi conclusi o quelli banditi nell'esercizio

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 8

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Concorsi interni svolti nel corso del 1990

Qualifica	Numero posti			Messi a concorso	Numero concorsi svolti	Numero candidati partecipanti
	in organico	vacanti	disponibili			
Dirigente superiore	60	6	6	6	3	66
Primo Dirigente	245	19	19	19	9	1348
Totale	305	25	25	25	12	1414

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CC-11-BB-SS00
 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
 SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
 (IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP+RES)			RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		AL 31 DICEMBRE		STANZI AL 31 DIC.	
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	
1980	4.536	100	-	9.767	100	-	9.987	100	9.751	100	6.546	100	5.486	100	0	100
1981	6.764	149	48,1+	13.596	139	38,9+	9.195	92	13.545	139	8.312	127	10.507	182	0	-
1982	6.813	150	0,7+	13.283	136	2,1-	21.540	216	13.274	136	21.240	324	2.142	39	0	-
1983	18.181	401	166,8+	19.279	197	45,1+	21.320	213	18.182	197	18.649	254	4.083	74	0	-
1984	10.129	223	44,3-	21.469	220	11,4+	24.598	246	21.437	220	22.632	348	2.898	53	0	-
1985	11.823	261	16,7+	22.947	235	6,9+	24.890	249	22.960	234	22.754	346	2.971	54	0	-
1986	20.141	444	70,4+	26.764	274	16,6+	27.503	275	26.718	274	24.801	379	4.640	85	0	-
1987	29.215	644	45,1+	37.907	388	41,6+	38.728	398	37.954	388	38.364	568	4.014	73	11	-
1988	39.298	865	34,4+	41.792	428	10,2+	43.163	432	40.686	417	37.926	579	6.728	123	64	512,4+
1989	33.947	746	13,8-	41.871	427	0,3-	46.472	465	41.206	423	31.244	477	15.457	282	0	100,0-
1990	37.812	829	11,1+	41.640	426	0,1-	55.498	556	41.505	426	51.039	760	5.145	94	0	-

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1980	30	100	-	111	100	-	30	100	111	100	94	100	17	100	4	100
1981	30	100	0,0+	106	96	4,1-	30	100	103	106	99	105	21	128	11	276
1982	32	107	6,7+	116	105	8,6+	46	153	100	105	94	100	27	160	12	302
1983	32	107	0,0+	143	129	23,0+	32	107	132	138	85	91	72	428	65	1618
1984	30	100	6,3-	148	134	3,7+	35	117	163	171	67	83	143	852	140	3500
1985	30	100	0,0+	268	242	80,6+	44	147	195	204	236	251	99	594	85	2131
1986	30	100	0,0+	398	360	48,6+	94	312	362	380	324	345	133	797	106	2638
1987	30	100	200,0+	365	330	8,4-	108	360	304	319	287	285	167	996	136	3398
1988	148	497	85,8+	656	600	66,9+	180	600	656	600	296	316	721	4307	699	4136+
1989	72	240	51,8-	688	622	38,9+	543	1808	191	200	173	184	737	4406	623	10,0-
1990	92	307	28,0+	625	531	22,9-	241	802	625	655	332	354	1.004	6001	884	40,7+

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

CC-11-BB-SS00

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.				
	Importo	Indice	(1)	(2)	Importo	Indice	(1)	(2)	Importo	Indice	(1)	(2)	Importo	Indice	(1)	(2)	Importo	Indice	(1)	(2)	
1980	4.566	100	—	9.863	100	4.817	100	10.097	100	9.846	100	6.640	100	5.502	100	4	100	—	—	—	—
1981	6.794	149	48,8+	13.670	139	6.902	143	9.301	92	13.648	139	8.410	127	10.529	191	11	276	91,3+	176,3+	12	302
1982	6.845	150	0,7+	13.363	136	13.082	272	21.657	214	13.374	136	21.333	321	2.169	39	12	302	79,4-	92+	65	1618
1983	18.213	399	166,1+	19.411	197	18.716	389	21.463	213	19.314	196	16.734	252	4.154	75	65	1618	91,5+	435,9+	140	3500
1984	10.159	223	44,2-	21.631	219	10.178	211	24.746	245	21.600	219	22.719	342	3.041	55	26,8-	118,4+	35,8+	118,4+	85	2131
1985	11.853	260	16,7+	23.142	235	12.335	256	25.148	249	23.055	234	22.990	346	3.070	56	1,0+	39,1-	1,2+	39,1-	106	2638
1986	20.171	442	70,2+	27.126	275	18.781	390	27.901	276	27.080	275	25.125	378	4.773	87	9,3+	238,8+	9,3+	238,8+	147	3860
1987	29.305	642	45,3+	38.211	387	28.292	587	40.092	397	38.158	388	38.631	582	7.448	135	12,4-	368,8+	53,8+	368,8+	147	3860
1988	39.417	863	34,5+	42.647	432	39.730	825	43.659	432	41.541	422	39.222	576	16.194	294	78,2+	420,6+	1,1-	420,6+	629	—
1989	33.919	743	13,9-	41.861	424	35.357	734	47.160	467	41.397	420	31.416	473	6.149	112	17,8-	17,8-	17,8-	17,8-	884	—
1990	37.705	826	11,2+	42.266	429	39.185	813	56.029	555	42.130	428	51.371	774	6.149	112	62,0-	40,7+	63,5+	40,7+	—	—

TOTALE COMPLESSIVO

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1985 - 1990

ELABORAZIONE DEL 11 GIU 1991

DATI AL 31 DICEMBRE 1990

	Stanziamiento di competenza	Pagamenti in termini percentuali					Totale pagamenti		Residui		Economie		
		1985	1986	1987	1988	1989	1990	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1985	23.141.935	91,48	0,84	6,69	0,03	0,02	0,00	22.927.925	99,08	27.521	0,12	186.489	0,81
1986	27.125.942	88,52	88,52	7,85	3,26	0,02	0,00	27.031.835	99,65	9.281	0,03	84.827	0,31
1987	38.210.864			91,45	3,03	1,82	0,00	36.886.361	96,40	57.110	0,15	1.317.384	3,45
1988	42.647.391				84,80	3,87	0,00	37.729.983	88,47	2.894.448	6,65	2.082.951	4,88
1989	41.861.380				69,50	69,50	32,27	42.602.448	101,77	- 1.574.585	- 3,76	833.517	1,99
1990	42.265.616					89,58	89,58	37.862.830	89,58	4.280.484	10,13	122.302	0,29
TITOLO 1													
1985	22.947.059	91,55	0,81	6,75	0,00	0,00	0,00	22.742.401	99,11	26.560	0,12	178.099	0,78
1986	26.763.603	88,72	88,72	7,67	3,30	0,00	0,00	26.679.852	99,69	25	0,00	83.726	0,31
1987	37.906.674			91,70	2,93	1,83	0,00	36.603.659	96,56	- 405	0,00	1.303.419	3,44
1988	41.791.863				85,98	3,63	0,00	37.449.107	89,61	2.268.083	5,43	2.074.673	4,96
1989	41.670.761				69,55	69,55	32,25	42.421.514	101,80	- 1.584.211	- 3,80	833.459	2,00
1990	41.640.326					90,29	90,29	37.598.920	90,29	3.919.104	9,41	122.302	0,29
TITOLO 2													
1985	194.876	83,14	4,87	0,35	4,01	2,83	0,00	185.524	95,20	961	0,49	8.391	4,31
1986	362.340			21,17	0,88	1,39	0,00	351.982	97,14	9.257	2,55	1.101	0,30
1987	304.191			59,99	16,42	0,09	0,00	232.701	76,50	57.515	18,91	13.975	4,59
1988	855.528				27,13	5,70	0,00	280.886	32,83	566.364	66,20	8.278	0,97
1989	190.620					59,26	35,66	180.934	94,92	9.626	5,05	60	0,03
1990	625.280					42,21	42,21	263.910	42,21	361.380	57,79	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

Analisi Speciale

A) FONDO SOCIALE EUROPEO E GESTIONI FUORI BILANCIO DEL MINISTERO DEL LAVORO

Sommario – 1. Considerazioni generali.

- 2. I Contesti normativi: 2.1 Ambito regionale; 2.2 Ambito nazionale; 2.3 Ambito comunitario;*
- 2.4 Il sistema regionale di formazione professionale*
- 3. Gli strumenti di finanziamento: 3.1 Il F.S.E.; 3.2 Il fondo di rotazione art. 25 legge 845/78;*
- 3.3 La gestione integrativa ex art. 26 legge. 845/78; 3.4 Considerazioni sulle due gestioni fuori bilancio.*

1. Considerazioni generali

Oggetto della presente analisi specifica è l'esame, sotto i profili funzionale e finanziario, dell'operatività del Fondo Sociale Europeo (F.S.E) istituito dall'art. 123 del trattato di Roma e delle correlate gestioni fuori bilancio esistenti presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

La delimitazione dell'ambito dell'analisi va fatta agendo per una triplice via.

A – Con riferimento agli strumenti finanziari coinvolti, devono individuarsi, tra le otto gestioni fuori bilancio esistenti presso il Ministero del lavoro, quelle aventi ad oggetto materie correlate al F.S.E.. Tenuto conto che le finalità di tale fondo, sia come definite dal precedente Reg. CEE 516/83 (sviluppo delle possibilità occupazionali per i giovani) sia come più recentemente indicate dalla riforma dei fondi strutturali di cui al Reg. CEE 2052/88 (lotta alla disoccupazione di lunga durata ed inserimento professionale dei giovani) sono perseguite tramite, sostanzialmente, la promozione della formazione professionale, deve concludersi che delle predette otto gestioni fuori bilancio due sono quelle che vengono in considerazione: quella relativa al fondo di rotazione istituito dall'art. 25 della legge 845/78 per favorire l'accesso al F.S.E. dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego, e quella relativa al finanziamento integrativo – previsto dal successivo art. 26 della stessa legge – dei progetti speciali eseguiti nelle regioni del Mezzogiorno.

B – Sotto il profilo della materia coinvolta, è pregiudizialmente da puntualizzare la separazione tra il livello della formazione professionale propriamente detto ed il livello della istruzione professionale, livelli che entrambi in Italia costituiscono il sistema formativo.

A tali fini va tenuto presente che al termine dei corsi di formazione professionale vengono rilasciati attestati di qualificazione, ossia titoli certificanti il possesso di determinate capacità pratiche e tecniche valide ai limitati effetti dell'immediato utilizzo a scopi occupazionali, per un lavoro manuale qualificato; mentre le scuole di istruzione professionale rilasciano titoli di studio che, seppur collegati ad un tipo di preparazione scolastica volta ad un lavoro qualificato, sono tuttavia validi anche per l'accesso a determinate carriere e per la eventuale prosecuzione degli studi ancorchè, per quelli di livello universitario, dopo il superamento di un corso integrativo (1). In considerazione di questo suo contenuto culturale, l'istruzione

1) Questa possibilità per i diplomati degli istituti professionali di iscriversi a corsi di laurea dopo il superamento di corsi integrativi sussiste dall'epoca dell'emanazione della legge 11 dicembre 1969 n. 910.

professionale è stata inserita nella fascia dell'istruzione secondaria di secondo grado e, da sempre, è stata inquadrata nel sistema scolastico facente capo al Ministero della pubblica istruzione: cosa che ha assicurato una preparazione omogenea su tutto il territorio nazionale (2).

La formazione professionale, invece, è ricaduta nella competenza di enti pubblici e di taluni Ministeri (3), tra cui principalmente quello del lavoro ed è risultata caratterizzata da un contenuto estremamente vario e differenziato territorialmente, in quanto maggiormente sensibile alle esigenze socio-economiche locali.

L'appartenenza della istruzione professionale al sistema scolastico ne ha impedito il trasferimento alle regioni in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione come invece è avvenuto per la formazione professionale (4).

Pertanto l'oggetto della presente analisi resta limitato alla formazione professionale in senso stretto, di cui sono investite le competenze regionali ed in più traducentesi in piani formativi sottoposti all'approvazione finale della Commissione CEE.

L'esistenza del requisito di coerenza a criteri comunitari porta ad operare una ulteriore distinzione in base alla quale, pur nell'ambito della stessa formazione professionale, non possono venire in rilievo in questa sede: a) quella parte di attività, anche se svolta in ambito regionale, sorretta da finanziamenti autonomamente decisi a carico della quota del fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281/70: ed infatti trattasi di attività che non solo non utilizza gli interventi del F.S.E., ma nemmeno quelli delle gestioni fuori bilancio del Ministero del lavoro; b) quella parte dell'attività formativa svolta dal Ministero del lavoro ai sensi dell'art. 22 della legge 845/78: infatti non è vincolata agli indirizzi della politica comunitaria.

C - Sotto il profilo dell'ambito temporale, infine, tenuto conto che i dati quantitativi definitivi più recenti sono quelli dell'anno 1989, l'analisi prende in considerazione le vicende relative al periodo 1987/89. Ciò esclude dall'analisi la riforma dei fondi perchè varata nel dicembre del 1989 e divenuta operativa per il F.S.E. solo nel 1990.

Nel quadro dell'attività formativa così circoscritta - esprimendo questa uno degli obiettivi della più ampia politica sociale comunitaria - intervengono più protagonisti: comunità europea, autorità statali - e, segnatamente, il Ministro del lavoro - regioni, centri di formazione professionale, enti pubblici, imprese private.

2. I contesti normativi

Dovendosi formulare considerazioni sul grado di funzionalità del comparto "formazione" è ora necessario procedere con riferimento ai principali contesti normativi implicati, che sono quello regionale, quello nazionale e quello comunitario.

2) L'istruzione professionale attualmente prevede sei diversi percorsi formativi: industriale, commerciale, agrario, femminile, alberghiero, marinaro. Questi, variamente articolati, consentono l'acquisizione di circa un centinaio di diverse qualifiche professionali.

3) Tra le numerose istituzioni di varia natura ed estrazione esistenti a livello parascolastico, alcune infatti dipendono da Ministeri: scuole professionali per ferrovieri, organizzate dal Ministero dei trasporti (art. 6 legge 26.3.58 n. 425); scuole professionali per infermiere, organizzate dal Ministero della sanità; scuole professionali promosse dagli enti di riforma fondiaria (art. 22 legge 12.5.50 n. 230).

4) Circa vicende normative relative al trasferimento della materia della formazione professionale alle regioni, è sufficiente ricordare solo tre ordini di provvedimenti. Inizialmente con il D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 10 è stato disposto il trasferimento di funzioni amministrative a favore delle regioni in materia di istruzione artigiana e professionale svolte dallo Stato (e cioè quelle facenti capo al Ministero del Lavoro) e da enti pubblici minori in seguito soppressi, come l'Istituto nazionale per l'addestramento ed il perfezionamento dei lavoratori dell'industria (I.N.A.P.L.I.); l'Ente nazionale per l'addestramento dei lavoratori del commercio (E.N.A.L.C.); l'Istituto nazionale per l'istruzione e l'addestramento nel settore artigiano (I.N.I.A.S.A.). Successivamente con il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 sono state specificate più compiutamente le funzioni amministrative oggetto della precedente determinazione di trasferimento. Infine è intervenuta la legge 21 dicembre 1978 n. 845 (legge quadro della materia) che ha tracciato il sistema completo del comparto della formazione professionale. Con questa legge è stato formalizzato il riparto delle competenze tra Stato e regioni con i criteri tuttora vigenti riguardo ai quali da più parti peraltro viene segnalata la necessità di un riesame.

2.1 *Ambito regionale*

A livello regionale, fatto che accomuna tutte le regioni è che la prima istruttoria delle richieste di finanziamento comunitario avviene a livello regionale: l'autorizzazione regionale è necessaria per qualunque tipo di operatore, sia esso pubblico o privato, sia per l'intervento nell'ambito regionale o nell'ambito interregionale. Con l'autorizzazione all'inoltro della domanda, la regione assume la responsabilità di finanziare, in caso di approvazione concessa dalla CEE, la quota di contributo pubblico nazionale (5). Collateralmente a tale presupposto comune per tutte le regioni, intervengono poi diversi elementi specifici quali la diversificazione delle iniziative, la differenza delle strutture impegnate, la estrema disomogeneità di dati e notizie, non sempre complete queste ultime, che impediscono la composizione di un quadro unitario ed omogeneo del sistema regionale di formazione professionale.

Già a livello di inoltro della domanda di contributo si è appurata una varietà di procedure: dall'atteggiamento di alcune regioni che hanno ritenuto sufficiente la compilazione del solo formulario CEE si passa, via via, a quello di altre che hanno richiesto una documentazione estremamente articolata e complessa sia relativamente al soggetto proponente l'iniziativa formativa sia relativamente alla struttura ed all'articolazione dell'intervento.

Inoltre, difformità dei criteri operativi tra le varie regioni è stata ravvisata anche in tema di valutazione delle domande ai fini del loro inserimento in "progetti quadro regionali" (P.Q.R.) ovvero dell'inoltro puro e semplice al Ministero del lavoro per il successivo seguito: diversità di comportamenti non sorretti da formale adozione di precisi ed obiettivi criteri ma dai quali sono derivate rilevanti conseguenze ove si consideri che dalla diversa "titolarità" dei progetti sono dipese e l'individuazione dell'ente responsabile della loro esecuzione (regione-ministero) e la procedura di finanziamento. E per quest'ultimo punto si ricorda che agli operatori non inseriti nel P.Q.R. il contributo comunitario è pervenuto direttamente dal F.S.E. — e quindi in tempi più brevi rispetto agli operatori inseriti nel P.Q.R., per i quali il contributo F.S.E. è pervenuto prima alla regione e poi è stato da questa individualmente liquidato. Questi ultimi operatori, peraltro, hanno avuto il vantaggio di ottenere un anticipo, sempre sul contributo comunitario, dal Fondo di rotazione ex art. 25 della legge 845/78, cosa preclusa ai primi.

È quindi evidente come la mancanza di obiettivi criteri di valutazione delle domande ai fini di cui sopra abbia recato non lievi disparità tra gli operatori delle diverse regioni e quindi compromesso la impostazione o, meglio, la realizzazione di progetti a carattere interregionale (6).

Va inoltre messo in rilievo che anche la fase della programmazione degli interventi ha mostrato carenze.

In non pochi casi il processo di programmazione è risultato avviato più con riguardo ad interventi isolati che ad un piano di ampio respiro specificatamente inserito nel più vasto contesto di tutta la politica economica a medio termine della regione. In tal modo la valenza dei progetti è rimasta limitata alla formazione professionale in senso stretto, come finalità a sè stante e non è stata coinvolta anche con le attività economiche, gli insediamenti, l'assetto del territorio, le aspettative delle imprese, in una parola il contenuto e gli obiettivi del Piano di sviluppo regionale.

5) Si ricorda che un primo limite che si pone al volume dei finanziamenti che la regione può autorizzare è dato dalla quota del fondo di rotazione (ex art. 25, L. n. 845/78) assegnata dal CIPE: quota che talvolta alcune regioni hanno integrato mediante l'impegno su una apposita disponibilità del bilancio regionale, ai fini di un finanziamento in proprio.

6) La rilevanza rivestita da progetti che trascendono il limitato ambito territoriale rigidamente definito per ogni regione è invece tale, anche ai fini di una formazione professionale più efficace, che in occasione della riforma dei regolamenti dei fondi strutturali è stato inserito il criterio di una programmazione di interventi su scala non solo pluriennale ma anche pluriregionale.

Il difetto di una vera capacità progettuale (7) la frequente mancanza di collegamento alle linee generali della programmazione economica regionale (8) e la impossibilità di riferimento ad un inesistente Piano nazionale di formazione professionale hanno contribuito a determinare talune situazioni negative nel panorama generale delle attività formative gestite a livello regionale ed al verificarsi di un divario di fondo tra le regioni settentrionali e regioni meridionali in genere, come più specificatamente sarà appresso accennato.

Esecuzione incompleta ha avuto, inoltre, la disposizione concernente l'obbligo delle regioni di invio al Ministero del lavoro della annuale relazione sullo stato e sulle previsioni delle attività di formazione professionale (art. 20 della legge quadro 845/78). Dall'inosservanza dell'adempimento è derivata l'impossibilità del Ministero sia di far conoscere alla Commissione centrale per l'impiego tali relazioni sia, soprattutto, di allegarle alla tabella del bilancio di previsione a corredo della propria relazione. Si dubita, pertanto, che gli organi parlamentari abbiano potuto avere per via diretta ed in tempi accettabili conoscenza della consistenza e delle dinamiche del sistema di formazione professionale. Inconveniente che potrà essere eliminato nella misura in cui le strutture ministeriali rispetteranno la recente normativa (D.M. 9.5.89, sul processo di innovazione dei sistemi formativi regionali) che condiziona la concessione dei contributi alla presentazione, tra l'altro, dell'ultima relazione regionale.

2.2 Ambito nazionale

A livello delle competenze dell'apparato centrale, può affermarsi che non è stata svolta in maniera compiuta ed efficace la funzione, che è poi una delle più importanti tra quelle attribuite al Ministero del lavoro, di guida, di indirizzo, di coordinamento dell'attività di programmazione svolta dalle varie amministrazioni regionali.

In primo luogo, la mancanza di un Piano di formazione professionale di livello nazionale ha fatto mancare alle regioni un punto di riferimento essenziale: oltre quelle già viste, ulteriore conseguenza negativa è stata la scarsa aderenza alle indicazioni della politica comunitaria, specie a quella parte di essa volta all'obiettivo di ridurre gli squilibri territoriali. La non aderenza alle indicazioni comunitarie ha comportato in non pochi casi il ridimensionamento ovvero la inammissibilità del finanziamento, da parte della Commissione CEE, che hanno penalizzato progetti regionali.

La mancanza, poi, di norme procedurali e di criteri applicativi univoci ha di fatto contribuito a determinare una estrema diversificazione nella utilizzazione del F.S.E. nell'ambito delle diverse realtà regionali.

Ed infatti criteri di accesso al fondo, limiti all'entità delle spese ammissibili, procedure, parametri di rendicontazione sono stati definiti autonomamente da ogni singola regione, talvolta mediante semplice circolare, con differenze di comportamento che non appaiono riconducibili a scelte strategiche adeguate alle differenti realtà locali prima richiamate, ma piuttosto dovute a comportamenti operativi né chiari né facilmente individuabili.

Altro settore in cui la funzione primaria degli organi centrali è mancata è quello della standardizzazione delle fasce di mansioni e funzioni professionali omogenee ai fini dei rapporti di lavoro. Circostanza, questa, che non solo ha favorito il proliferare a livello locale di una abnorme quantità di specializzazioni ma ha soprattutto creato l'inconveniente di una mancata corrispondenza tra percorsi formativi italiani e percorsi degli altri paesi della Comunità con dequalificazione dei contenuti del servizio reso e quindi, in ultima analisi, con ripercussioni negative sulla concorrenzialità del nostro sistema formativo a livello europeo.

7) Va tenuto presente che ai fini dell'elaborazione di piani o progetti molte regioni sopperiscono alla mancanza o alla scarsità di proprio personale di specifica capacità facendo ricorso in larga misura ad istituti specializzati o studi tecnici professionali. La Corte ha già esaminato tale aspetto dell'attività regionale nella Relazione per l'anno 1988 (Vol. II, parte terza, cap. II, pag. 626 e segg.).

8) Il caso limite della separazione della formazione professionale dal contesto dei programmi regionali è rappresentato dalla regione Calabria, la quale tuttora non si è dotata del Piano di sviluppo regionale previsto.

Ulteriore aspetto delle carenze nelle funzioni ministeriali è da ravvisarsi nel mancato riordino dei centri di formazione professionale, attraverso i quali si svolgono le attività formative pianificate dalle regioni. La questione riguarda solo marginalmente il problema dell'accertamento della consistenza e della dislocazione territoriale della rete formativa esistente, ai fini di eventuali interventi riequilibrativi. L'aspetto più pressante della questione — visto in prospettiva — è invece la puntualizzazione dei modi e della misura in cui sulle attività formative può influire la caratterizzazione dell'ambiente socio-economico a fronte di rapidi mutamenti che si verificano in tema di mercato del lavoro, di modelli tecnologici, di mansioni richieste, di assetti normativi e contrattuali del lavoro.

La necessità della riconsiderazione del ruolo dei centri di formazione professionale ai fini di assicurare una necessaria flessibilità di risposta ai mutamenti delle sollecitazioni del mercato e dei lavoratori appare evidente ove si consideri che l'aumentato numero dei soggetti che intervengono nel panorama formativo complessivo ha determinato di fatto un'interazione tra sistema regionale, sistema scolastico e attività formativa d'impresa.

Solo ultimamente è dato registrare iniziative volte ad affrontare gli aspetti patologici e le carenze ora sommariamente evidenziate: è appena della fine dell'anno decorso l'affidamento all'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (I.S.F.O.L.) dell'incarico di studi ed approfondimenti in materia (9).

Altra circostanza infine che ha influito negativamente sul sistema regionale di formazione professionale è lo scarso rilievo che ha rivestito l'attività di vigilanza ministeriale sui corsi parallelamente, invero, alla limitatezza delle verifiche tecnico-contabili effettuate da parte delle stesse amministrazioni regionali. Il problema di un'efficace sorveglianza a livello di potere centrale mediante lo svolgimento di controlli gestionali diretti ad accertare il regolare utilizzo dei finanziamenti è infatti rimasto irrisolto per lungo tempo.

Infatti dopo le direttive impartite con circolare datata agosto 1981, l'ufficio Centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori solo nel 1990 ha affrontato nuovamente e più decisamente l'argomento (con circolare 32/90 del 2.4.1990). Al riguardo, parallelamente all'intervento di pertinenza delle regioni e sostanziato negli accertamenti tecnico-contabili, l'Ufficio centrale predetto ha affermato la competenza degli organi statali a verificare la coerenza dei contenuti formativi degli interventi finanziati dallo Stato — con o senza il concorso del F.S.E. — con gli obiettivi delle politiche comunitarie ed ha ravvisato negli Ispettorati del lavoro gli organi competenti ad esercitarla.

La posizione assunta dall'Amministrazione centrale, non condivisa da alcune regioni, ha trovato valido sostegno nella pronuncia della Corte Costituzionale (Sentenza 17/31 gennaio 1991 n. 38) con riferimento al Reg. 4253/88 CEE che reca norme di attuazione del Reg. 2052/88 di riforma dei fondi strutturali. Norme rilevanti, queste, in materia di formazione professionale perchè impongono agli stati

9) Nel quadro tracciato dalla già citata legge n. 845/78 all'I.S.F.O.L. sono state attribuite funzioni di assistenza tecnica in materia di formazione professionale di cui possono giovare il Ministero del Lavoro e le regioni.

Avvalendosi di tale facoltà il Ministero del Lavoro ha ricompreso tra le direttive date all'Istituto per l'anno 1991 i seguenti compiti:

- lo studio di una standardizzazione dei traguardi formativi per contenere l'estrema eterogeneità dei sistemi regionali di formazione professionale;
- lo studio dei requisiti degli standards strutturali ed organizzativi dei centri di formazione professionale;
- lo studio delle linee progettuali di un sistema informativo finalizzato alla programmazione, al monitoraggio ed alla valutazione della formazione professionale regionale;
- le ricerche e le sperimentazioni finalizzate alla predisposizione di un piano nazionale di formazione professionale.

membri di adottare le misure necessarie a verificare periodicamente la corretta attuazione delle azioni finanziate dalla Comunità, di sanzionare le irregolarità e di recuperare i fondi mal impiegati, sancendo anche la loro corresponsabilità (10).

In sostanza, come si evince dall'analisi della normativa e dei documenti delle diverse regioni, la situazione può puntualizzarsi nel senso che nel nostro Paese è mancato un punto di riferimento specifico, omogeneo e capace di rappresentare un contesto di certezze per le diverse fasi di presentazione, realizzazione e rendicontazione dei progetti inerenti il F.S.E. Al miglioramento della situazione non è stato sufficiente l'intervento che il Ministro ha inteso attuare attraverso l'emissione di circolari, essendo queste limitate ai più ristretti compiti di attuazione degli "orientamenti" comunitari e di interpretazione di talune specifiche questioni. Ma, in larga sostanza, i contenuti dei comportamenti nei rispettivi territori sono stati definiti autonomamente dalle regioni.

2.3 Ambito comunitario

Sul fronte comunitario una premessa di fondo va fatta, e riguarda la individuazione del quadro normativo vigente all'epoca cui si riferiscono i dati quantitativi esposti di seguito nella presente analisi.

La normativa che viene in rilievo è costituita essenzialmente dal Trattato istitutivo della Comunità Europea (artt. da 123 a 128) e dalla Decisione n. 516/83 CEE destinata a regolamentare il funzionamento del F.S.E. fino al 1988.

Già nel testo del Trattato il F.S.E. era considerato lo strumento attuativo per conseguire — tra gli obiettivi di politica sociale — il miglioramento delle condizioni di vita tramite il fattore "lavoro". Dopo le prime modifiche (Dec. n. 66/71 e n. 2893/77) adottate per migliorare le procedure di accesso ai contributi, il Fondo è stato nuovamente regolato con la già citata Dec. n. 516/83 che ha trovato applicazione in virtù di un provvedimento di moratoria fino a tutto l'anno 1989 nonostante la sopraggiunta riforma dei fondi e quindi anche durante il periodo di tempo preso in considerazione nella presente analisi.

In ordine alle decisioni CEE menzionate ed alla pratica attuazione che le stesse hanno avuto, le considerazioni da farsi riguardano in primo luogo i ritardi con cui sono state in genere assunte le determinazioni di approvazione delle domande di contributo e le annuali variazioni degli "orientamenti" aventi il compito di indicare i criteri di priorità in base ai quali la Commissione ha esaminato i progetti di formazione professionale ai fini della loro finanziabilità.

Al riguardo, già di per sé la necessità di anticipare la predisposizione dei progetti formativi di circa un anno rispetto alla loro realizzazione, a causa dei tempi di svolgimento delle procedure nazionali e comunitarie, ha rappresentato per gli operatori una difficoltà tecnica specie per gli interventi di iniziativa delle aziende, legati a fattori difficilmente assoggettabili a programmazioni medio-lunghe (come è il caso delle aziende piccole e medie). In tale situazione, poi, ha pesato la variabilità, anno per anno, degli orientamenti fissati dalla Commissione soprattutto nei casi di loro formalizzazione al di là del termine rituale del mese di maggio. Tali elementi hanno determinato la presentazione di non pochi progetti elaborati con riferimento ad orientamenti dell'anno precedente che quindi in buona parte sono stati ritenuti non ammissibili tranne quelli che è stato poi possibile rendere coerenti ai successivi orientamenti, ma a prezzo di impegni straordinari degli uffici regionali, per l'opera di revisione.

10) L'attribuzione di responsabilità a carico dello Stato membro, ora accennata, dovrebbe costituire oggetto di riflessione sulle conseguenze della soppressione, in seno al Ministero del Lavoro, della Direzione Generale disposta con.....

In effetti riesce scarsamente comprensibile la attribuzione di responsabilità a carico di una struttura statale qualora questa non disponga nella propria organizzazione di un apparato competente a gestire la materia (a livello di ordinamento, emanazione di direttive, esercizio di verifiche). Soprattutto dopo che, in epoca recente, è stato costituito il Comitato di sorveglianza del quadro comunitario di sostegno relativo ai obiettivi 3 e 4 (cioè quelli in cui opera il F.S.E.) avente sede presso il Ministero del Lavoro. Il problema, per ora, sembra risolto con la attribuzione, in via di fatto, al predetto ufficio centrale, di funzioni che configurano l'esistenza di una Direzione Generale. Ma è ovvio che la soluzione più idonea, che implica una ristrutturazione dei servizi, vada ricercata a livello legislativo.

Inoltre ha pesato negativamente la decisione di non far superare ai programmi, ed alla loro relativa fase attuativa, la data del 31 dicembre, perchè ciò ha impedito la formulazione di ipotesi di attività di più ampia durata e quindi produttive di risultati maggiormente incisivi. Infine, la riserva del 75 per cento posta a favore dei giovani di età inferiore ai 25 anni ha penalizzato gli interventi a favore di destinatari adulti (occupati e non).

2.4 *Il sistema regionale di formazione professionale*

Tuttavia, malgrado le disfunzioni brevemente delineate e derivanti sia da vincoli di natura nazionale sia dalla normativa comunitaria in vigore nel periodo considerato dell'analisi, l'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato che il sistema regionale di formazione professionale è venuto gradatamente ad assumere sempre maggior rilievo ed individualità propria ed ha ormai abbandonato il ruolo di strumento di recupero parallelo al sistema scolastico e spesso considerato di livello inferiore, tanto da proporsi attualmente come normale mezzo di acquisizione di conoscenze utilizzabili immediatamente nel mondo del lavoro anche da parte di soggetti già muniti di diploma.

I flussi di mobilità dei giovani studenti tra istruzione e formazione, che sono il cuore del problema dei raccordi con il sistema scolastico, è oggetto, ancora, di studi e dibattiti in vista del varo della riforma dell'istruzione secondaria e quindi esula dal tema del presente referto. Se n'è fatto cenno al limitato scopo di significare come, attualmente, percettibile è lo spostamento del nucleo della formazione professionale verso iniziative di secondo livello, cosa che denota la sua tendenza ad un mutamento qualitativo con abbandono del ruolo, a lungo ricoperto, di preparazione destinata ai soli giovani che, terminata la scuola d'obbligo, per motivi economici o altro non proseguivano gli studi ed iniziavano immediatamente un lavoro manuale (11).

Ulteriori notazioni caratterizzanti il sistema formativo — per la parte almeno che lo vede contrapposto a quello facente capo alla pubblica istruzione — possono trarsi dagli specifici rapporti periodicamente redatti dal menzionato I.S.F.O.L..

Va al riguardo solo brevemente evidenziato l'incremento dei corsi ad indirizzo terziario, la sostanziale stabilità dell'incidenza dei corsi del settore agricolo ed il contenimento della dinamica dei corsi ad indirizzo industriale. All'interno di quest'ultimo settore la contrazione maggiore riguarda essenzialmente i corsi nelle aree metallurgica, meccanica, elettrica, elettronica, mentre all'interno dell'indirizzo terziario lo sviluppo più sensibile riguarda i corsi di informatica e quelli finalizzati a qualifiche e lavori di tipo amministrativo.

Per quanto riguarda la situazione a livello territoriale, per una succinta segnalazione sull'attività per settori di intervento, può ricordarsi che i corsi ad indirizzo industriale prevalgono nelle zone settentrionali mentre i corsi in agricoltura presentano una incidenza pressochè bilanciata in tutte le circoscrizioni geografiche (solo in quelle nord-orientali si è verificata una prevalenza netta). Chiaramente preponderanti nelle zone meridionali sono i corsi ad indirizzo terziario, tra cui si è distinto il forte incremento del settore dell'informatica. Infine, la più alta concentrazione di corsi di primo livello si verificano nelle regioni del Mezzogiorno mentre quella dei corsi di secondo livello è localizzata nelle regioni settentrionali e centrali.

Da quanto precede discende la valutazione complessiva che nelle aree settentrionali l'attività formativa regionale ha mostrato maggior pregio contenutistico sia come settori curati che come servizio reso e più ampia rispondenza alle esigenze del contesto economico-sociale, maggiormente avanzato. Nelle aree meridionali la formazione regionale è risultata in genere focalizzata su obiettivi prevalentemente generici e di basso livello e spesso ha svolto il ruolo di copertura di interventi sostanzialmente di natura sociale ovvero assistenziale finalizzati al mantenimento di un reddito.

11) È un dato obiettivo che il numero dei casi di secondo livello, ossia post diploma, risulta più che triplicato nel quadriennio 1985/89 (cfr. Rapporto ISFOL 1988).

Esaminati sommariamente gli aspetti generali del sistema formativo e dei problemi tecnico-operativi che sono stati individuati nei tre diversi ambiti regionale, nazionale e comunitario, vanno ora considerati la consistenza delle risorse finanziarie coinvolte nonché i meccanismi di finanziamento utilizzati.

Si è già chiarito che questi sono il F.S.E., il fondo di rotazione istituito con l'art. 25 della legge quadro 845/78 e la gestione per il finanziamento integrativo dei progetti speciali, istituita con il successivo articolo 26.

3. *Gli strumenti di finanziamento*

3.1 *Il fondo sociale europeo*

Il F.S.E. è previsto dall'articolo 123 del trattato istitutivo della Comunità Europea come strumento di promozione dell'occupazione e della mobilità — professionale e geografica — all'interno della Comunità, attraverso la formazione professionale.

Esso ha cominciato ad operare (dall'anno 1960) come sussidio agli interventi decisi dagli Stati membri per bilanciare le conseguenze sociali delle decisioni di politica economica. Ha quindi avuto lo scopo di fornire alla mano d'opera la qualificazione professionale necessaria per l'inserimento produttivo sia dei giovani in situazione precaria del lavoro, sia dei già occupati nei casi di necessità di adeguamento alle trasformazioni tecnologiche.

Risultato finale è stato l'intervento sugli squilibri regionali dell'occupazione.

Il funzionamento del F.S.E. per il periodo qui preso in considerazione è stato regolato dalla Dec. CEE 516/83 che, nel perfezionare i meccanismi di erogazione dei contributi, ha anche ridefinito gli interventi del Fondo identificandoli nella qualificazione professionale, nello sviluppo delle possibilità occupazionali, nell'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani e dei lavoratori svantaggiati e nella riduzione degli squilibri regionali del mercato del lavoro.

Pertanto i contributi di provenienza dal F.S.E. hanno avuto come destinatari indiretti i giovani, le persone disoccupate, le donne, i minorati con capacità lavorativa residua, gli occupati per i quali si è ritenuta necessaria una riqualificazione professionale adeguata all'evolversi delle tecnologie. Destinatari diretti sono invece stati tutti gli operatori, pubblici o privati, che hanno perseguito azioni formative rientranti nelle finalità indicate dal Fondo.

Per le aziende private, in particolare, il F.S.E. rappresenta pressochè l'unico strumento di supporto per la promozione di iniziative di formazione professionale, dal momento che l'approvazione della Commissione CEE fa intervenire anche il Fondo di rotazione ex art. n. 25 della legge 845/78 nei casi in cui come appresso sarà chiarito il piano formativo sia stato approvato ed inoltrato dagli uffici regionali.

In termini più particolareggiati, l'impianto ed il funzionamento del Fondo possono essere riassunti nei seguenti termini.

L'intervento del Fondo favorisce particolarmente:

— giovani di età inferiore ai 25 anni, disoccupati, le cui possibilità di trovare un'occupazione sono ridotte per mancanza di formazione professionale o formazione inadeguata. Il 75% delle risorse finanziarie del Fondo è riservato a questa categoria.

— persone di età superiore ai 25 anni (disoccupati, e/o sottoccupati, donne, minorati, migranti, occupati in piccole e medie imprese);

— persone che intendono esercitare l'attività di formatore o esperto in orientamento professionale.

Inoltre il contributo del Fondo può essere concesso a favore di azioni volte all'esecuzione di progetti a carattere innovativo o alla valutazione dell'efficacia dei progetti. Per tali azioni gli stanziamenti sono pari al 5% delle risorse disponibili.

Ricevono il contributo del Fondo sociale europeo le spese destinate a coprire: il reddito di persone che seguono una azione di formazione professionale; i costi di preparazione, di funzionamento e di gestione di attività di formazione professionale, compreso l'orientamento professionale dei beneficiari e i costi di formazione del personale insegnante; l'adattamento dei posti di lavoro in caso di inserimento professionale

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di persone minorate; le prestazioni destinate a facilitare lo spostamento e l'integrazione socio-professionale dei lavoratori migranti e dei loro familiari; la concessione, ad alcune condizioni, di aiuti per l'assunzione di giovani disoccupati in posti di lavoro creati da imprese.

Questo intervento comunitario è gestito nel nostro Paese di concerto tra il Ministero del lavoro e le regioni.

In linea generale l'aliquota d'intervento del Fondo sociale europeo è fissato nella misura del 50% delle spese ammissibili per progetti di cui i promotori siano pubbliche amministrazioni, o enti di diritto pubblico ovvero anche istituti o enti di diritto privato, a condizione in questi casi, che le pubbliche autorità (Stato-regioni) garantiscano l'approvazione e il controllo delle operazioni. Qualora le azioni vengano realizzate a favore dell'occupazione in zone del Mezzogiorno il contributo viene maggiorato del 10%. Il pari importo finanziario nazionale proviene dal fondo di rotazione istituito dall'art. 25 della legge 845/78, di cui è parola in seguito.

Il contributo comunitario è attivato — in misura del 50%, a titolo di anticipo — appena la richiesta è stata approvata dalla Commissione e corrisposto direttamente al gestore alla data prevista per l'inizio delle azioni mentre la rata di saldo è corrisposta dopo l'approvazione del rendiconto.

Il quadro delle modalità di utilizzo delle risorse provenienti dal F.S.E. va integrato con l'indicazione della loro consistenza. Punto di partenza è la considerazione dei dati di bilancio comunitario: gli stanziamenti di impegno appresso evidenziati riguardano tutti gli stati membri.

Gli stanziamenti mostrano, nel triennio considerato, la tendenza al continuo aumento come risulta dal seguente prospetto.

Anno	Importo in ECU (milioni)	Importo in lire (miliardi)	Percentuale sull'anno precedente
1987	3.150,06	4.851,1	—
1988	3.179,28	4.896,1	+0,9
1989	3.523,87	5.426,7	+10,8

Fonte: Bollettino del Fondo di rotazione presso il Ministero del tesoro per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Gli incrementi in parola si sono comunque dimostrati insufficienti rispetto ad un volume di domande di contributo in costante aumento, per cui tagli particolarmente rilevanti si sono verificati sui finanziamenti richiesti. La riduzione è stata di tipo lineare, uguale per tutti i Paesi, ed operata per linee di bilancio.

Il 40% delle risorse annualmente disponibili è stato riservato ad azioni a favore dell'occupazione in Groenlandia, Grecia, Dipartimenti francesi d'oltre mare, Islanda, Irlanda del Nord, Mezzogiorno d'Italia, Spagna e Portogallo. Le risorse residue sono state concentrate su azioni a favore dello sviluppo dell'occupazione sulle altre regioni della Comunità che hanno una disoccupazione elevata e di lunga durata oppure accusano problemi di ristrutturazione industriale o settoriale.

Per quanto concerne l'Italia, in particolare, l'apporto delle risorse del Fondo è risultato, sulla base del valore dei progetti approvati, pari a 953 miliardi nell'anno 1987, 909 miliardi nell'anno 1988 e 909 miliardi ancora, nell'anno 1989.

Il prospetto n. 1 espone la disaggregazione dei contributi per beneficiari e reca anche un raffronto tra i corrispondenti dati nel periodo considerato.

Nel biennio 1988-1989 è dato riscontrare una diminuzione del volume complessivo dei contributi concessi all'Italia. Essa è motivata soprattutto dalla presenza dei nuovi Paesi membri (Spagna e Portogallo) i cui problemi economico-sociali hanno destato maggiore attenzione in sede di riparto delle dotazioni del Fondo.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'ambito di detta tendenza va rilevato che gli importi riconosciuti dal F.S.E. a favore dei progetti presentati dai Ministeri hanno un andamento discendente (in valore assoluto ed in termini percentuali) compensato in parte dai maggiori riconoscimenti per i progetti delle regioni e degli enti pubblici.

Tale tendenza si è mantenuta anche nel successivo anno 1989, tanto che l'incidenza dei progetti presentati dai Ministeri è scesa nel triennio a livelli pari a circa un terzo della percentuale dell'anno 1987.

In relazione alle linee di bilancio, i contributi sono stati utilizzati nel modo appresso indicato.

Linee di bilancio	Importi 1987	Importi 1988	Importi 1989
Giovani Sud	321,9	344,0	344,0
Giovani Nord.	411,2	365,3	365,8
Adulti Sud	82,8	85,1	95,4
Adulti Nord	109,7	81,1	65,4
Giovani Az. Spec.			
Adulti Az. Spec.	27,6	34,0	38,7
Totale	953,3	909,5	909,3

La CEE svolge attività di revisione sui rendiconti presentati per ottenere il pagamento della rata di saldo.

Tale attività di revisione, relativamente ai corsi formativi a titolarità regionale ha dato luogo a richieste di recupero di somme per un importo pari a 7,6 miliardi, come risulta dal prospetto n. 2 in cui gli importi dei crediti del F.S.E sono disaggregati su base regionale.

3.2 Il fondo di rotazione dell'art. 25 legge 845/78

Relativamente ai rendiconti per gli anni 1987/89 – sui quali è incentrata la presente analisi – presentati dalla gestione fuori bilancio prevista dall'art. 25 della L. 845/78 (ma il discorso vale anche per la gestione integrativa prevista dal successivo art. 26 ed illustrata nel seguente paragrafo) l'Ufficio di controllo della Corte dei conti sugli atti del Ministero del lavoro non ha esaurito l'esame di propria competenza.

Pertanto le osservazioni e le considerazioni critiche contenute nella seguente parte dell'analisi non solo prescindono dalla predetta attività di riscontro, ma non ne pregiudicano ovviamente né l'esercizio né i risultati.

Ciò premesso, si ricorda che con l'art. 25 della legge 845/78 è stato istituito presso il Ministero del lavoro il fondo di rotazione più volte citato, avente lo scopo di favorire l'accesso al F.S.E. di progetti formativi finalizzati a specifiche occasioni di impiego.

Parallelamente a quanto avviene per il F.S.E., anche per il fondo di rotazione in parola sono ammessi a fruire delle sovvenzioni non solo le pubbliche amministrazioni, ma anche gli enti di diritto privato o le imprese che attuino programmi di formazione professionale: in tal caso, come già ricordato a proposito della normativa comunitaria, il contributo del F.S.E. è subordinato alla condizione che lo Stato garantisca il buon esito dell'iniziativa e l'ammontare della quota nazionale è pari a quella comunitaria.

Sono state considerate finanziabili, oltre le iniziative risultate in armonia con gli orientamenti comunitari indicati di anno in anno, anche quelle iniziative, tenuto conto delle competenze attribuite alle regioni dalla legge 19 dicembre 1984 n. 863 (contratti di formazione e lavoro) rivolte a favore dei giovani preassunti o assunti con contratto a tempo indeterminato, con contratto di formazione e lavoro, ovvero assunti come apprendisti nelle regioni del Mezzogiorno.

Per il fondo di rotazione, dotato di autonoma amministrazione e funzionante sotto forma di gestione fuori bilancio, la legge istitutiva ha previsto l'applicazione delle norme contenute nella legge 1041/71 e nel regolamento approvato con D.P.R. 689/77 concernenti, appunto, le gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato. Con D.M. 20 aprile 1979 (G.U. 129 del 12.5.79) sono state dettate norme per il suo funzionamento.

Il compito di amministrare il fondo è stato demandato al Ministro del lavoro e, per esso, alla ex Direzione generale dell'orientamento ed addestramento professionale dei lavoratori che, nonostante sia stata soppressa per effetto dell'art. 7 del D.P.R. 617/77, ne ha finora curato la gestione. Recentemente, con D.M. 10.3.90 (G.U. 162 del 13.7.90) la ex Direzione generale è stata riordinata in Ufficio Centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori.

Quanto alle modalità di funzionamento del fondo, va soggiunto che le somme disponibili affluiscono ad uno specifico conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato (n. 553) da cui mediante ordinativi del Ministro del lavoro sono prelevate e convogliate presso un istituto di credito di diritto pubblico che funge da tesoriere: ciò avviene successivamente alla comunicazione dell'avvenuta approvazione dei progetti formativi da parte della Commissione CEE. È quindi il tesoriere che provvede, sulla base di autorizzazione ministeriale, al materiale pagamento della integrazione nazionale del contributo comunitario ai vari beneficiari (Ministeri, regioni, privati, ecc.).

Relativamente alla provvista dei mezzi, in disparte la dotazione iniziale di 100 miliardi, assegnata nell'esercizio finanziario 1979, le entrate del fondo sono costituite principalmente da contributi corrisposti ogni tre mesi dall'INPS per importi pari ai due terzi delle maggiori entrate derivanti dall'aumento del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (art. 25 comma 5 della L. 845/78). Concorrono a costituire entrate anche finanziamenti diretti della CEE nonché gli interessi attivi corrisposti dall'Istituto di credito che svolge le funzioni di tesoreria.

Le uscite sono costituite principalmente dal pagamento dei contributi a titolo di concorso statale, corrisposti per i corsi formativi che hanno conseguito l'approvazione della Commissione CEE, nonché dal pagamento dei contributi sorretti dal finanziamento diretto della CEE e, infine, dai rimborsi all'INPS delle disponibilità non utilizzate a fine di ogni biennio, in conformità alla prescrizione dell'art. 26, comma 6, della L. 845/78: rimborsi, questi, esaminati più oltre.

Per quanto concerne l'entità dei contributi per i corsi formativi, occorre tener presente che ai sensi dell'art. 24 della stessa L. 845/78 la misura massima entro cui ciascuna regione ha potuto autorizzare l'inoltro dei progetti per ottenere sia il contributo del F.S.E. sia la quota — a titolo di integrazione — da parte del fondo di rotazione, è stata annualmente fissata dal CIPE.

Servizio cassa

Il servizio è svolto dalla Banca Nazionale del lavoro con la quale il Ministro del lavoro stipulò in data 8.5.80 apposita convenzione con cui vennero disciplinati gli adempimenti per la emissione, la esecuzione o la restituzione di ordini di pagamento e riscossione (a firma del Ministro o del sottosegretario delegato) a carico dei capitoli di entrata e di spesa del bilancio autonomo della gestione. A tali fini venne acceso un conto corrente bancario (n. 205194) presso un'agenzia di Roma.

A tal riguardo va fatto notare che, per effetto della tacita proroga di anno in anno, la durata della convenzione di cassa attualmente ha finito col superare il periodo massimo di nove anni previsto dalla legge per i contratti dello Stato.

12) Le richieste di contributi relativi ad azioni formative presentate prima dell'entrata in vigore della riforma del F.S.E. sono state esaminate sulla base della normativa preesistente. Il quadro comunitario di sostegno per gli obiettivi 3 e 4, in cui agisce il F.S.E., è infatti relativo al triennio 1990/92.

13) Questa fonte di finanziamento è stata attivata con l'art. 3 del D.L. 408/88 (convertito con legge 492/88) mediante l'impiego delle disponibilità esistenti sul fondo di rotazione istituito dall'art. 25 della legge 845/78 fatte confluire nella gestione istituita dall'art. 26 di quest'ultima legge che, oltre a concorrere al finanziamento integrativo dei progetti speciali, finanzia i piani di innovazione dei sistemi formativi delle regioni secondo i criteri poi dettati dal Ministero del Lavoro con i DD.MM. 9/5/89 e 9/11/90.

Per quanto riguarda l'operatività della gestione fuori bilancio del predetto art. 26, vedasi più oltre il testo, al paragrafo.....

14) Ai presenti fini sono considerati giovani quelli di età inferiore a 25 anni, disoccupati, le cui possibilità di trovare un'occupazione sono ridotte per carenza di formazione professionale.

Va messo in risalto, com'è stato constatato anche in sede di verifica da parte dell'Ispettorato generale di Finanze (15) che sono avvenuti casi ripetuti di erronee scritturazioni nel conto corrente bancario (16) poi rettificata ad iniziativa dell'ufficio incaricato della gestione, anche dopo il termine convenzionale di 40 giorni, mediante semplici accordi telefonici e non per segnalazioni scritte. Ciò ha determinato nel frattempo l'inserimento temporaneo nel bilancio del fondo di somme che erroneamente figuravano nel conto bancario.

Modalità della gestione

Ogni anno il bilancio di previsione, le eventuali variazioni ed il rendiconto della gestione vengono approvati con decreti del Ministro del lavoro secondo la disciplina recata dal D.P.R. 11 luglio 1977 n. 689.

La gestione è impostata su un bilancio di competenza mista, in cui come prima posta dell'entrata figura l'avanzo di amministrazione.

Gli impegni sono formalizzati con decreti interministeriali del Ministro del lavoro di concerto con quello del tesoro dopo la comunicazione dell'avvenuta concessione del finanziamento da parte della CEE del progetto di intervento formativo.

Movimenti di cassa

La gestione del fondo in termini di cassa relativamente agli esercizi qui presi in considerazione è stata riassunta nel prospetto n. 3.

Appare evidente l'incremento costante della voce residui passivi dovuti alla prassi dell'accantonamento delle somme non utilizzate a fine di ogni esercizio: questi sono passati da 50 miliardi dell'inizio gestione (anno 1979) ai 1.415,7 miliardi del 1989.

D'altra parte è anche evidente la costante esuberanza del finanziamento INPS (cap. 5211 entrata) rispetto all'impiego di tali risorse (cap. 5121 spesa), dovuto alla rigidità del prelievo contributivo.

Da notare, infine, che tali trasferimenti dell'INPS sono passati dai 55,8 miliardi del 1979 ai 405,9 miliardi del 1989.

— Residui

Occorre precisare che in occasione della già richiamata visita ispettiva è stata rilevata la prassi seguita dalla gestione del fondo di assumere ad ogni fine anno, a firma del solo Ministro del lavoro (mentre per gli impegni è necessario il decreto interministeriale) "impegni cumulativi di conservazione" delle somme risultate non impegnate nell'esercizio, sulle quali poi in esercizi successivi sono stati assunti impegni formali.

La segnalazione di tale prassi, ritenuta in contrasto con le prescrizioni della norma, all'epoca vigente, dettata dall'art. 39 della legge 7 agosto 1982 n. 526, è stata incentrata soprattutto sulla gestione delle somme stanziare sul cap. 5121 già citato sul quale vengono effettuati i pagamenti più consistenti come entità e maggiormente rappresentativi della finalità del fondo.

Riguardo a tale capitolo il fenomeno viene qui di seguito evidenziato relativamente sia agli importi conservati sia agli impegni assunti sulle disponibilità così create.

15) La verifica è stata eseguita nel gennaio 1991.

16) Gli erronei movimenti di conto nell'anno 1989 sono stati pari a 111.871.076 lire, cifra che corrisponde a circa l'1% del movimento annuale.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dati quantitativi risultano dalla seguente tabella:

Tabella A

Anno	N. decreto di conservazione (in milioni)	Importo	Impegni in c/residui	
			N. Decreti	Importo (in milioni)
1979	1 del 29.12.1979	50.000	—	—
1980	104 del 22.12.1980	100.000	—	—
1981	204/FR del 22.12.1981	170.000	—	—
1982	546 del 28.12.1982	129.159	—	—
1983	800 del 21.12.1983	194.442	43	27.967
1984	1000 del 22.12.1984	233.588	101	62.588
1985	2000 del 21.12.1985	271.500	183	110.039
1986	3000 del 21.12.1986	268.408	377	108.093
1987	4000 del 31.12.1987	296.850	502	207.051
1988	5000 del 31.12.1988	314.940	743	328.097
1989	6000 del 30.12.1989	326.681	563	528.334
Totali . . .		2.355.568	2.583	1.267.518

Risulta dalle evidenziazioni del prospetto che, alla data del 31.12.89, a carico delle somme complessivamente accantonate nei modi suindicati (2.355,5 miliardi), erano stati assunti impegni per 1.267,5 miliardi e quindi in ragione del 53,8%, con conseguente permanere di una disponibilità di 1.088 miliardi a cui non corrispondevano impegni di spesa.

A tale segnalazione effettuata in sede ispettiva la gestione del fondo non ha ancora replicato, riservandosi di farlo una volta completata una seconda operazione di riaccertamento residui, necessaria oltretutto per la esecuzione delle nuove disposizioni introdotte con il D.L. 17 settembre 1988 n. 408 in materia di innovazione dei sistemi formativi regionali, come poco oltre sarà chiarito.

Riguardo alla rilevata prassi di assumere impegni cumulativi di conservazione, va comunque ricordato che, almeno fino all'anno 1989, per i motivi appresso chiariti, lo stesso art. 25 della legge 845/78 al comma 6, stabiliva che la parte di disponibilità del fondo di rotazione non utilizzata al termine di ogni biennio fosse restituita all'INPS per rientrare nella gestione per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione volontaria.

Alla luce di tale norma i ricordati decreti ministeriali cumulativi di fine esercizio con cui sono state trasportate a nuovo esercizio somme non utilizzate di provenienza ultratriennale (per le spese del titolo II, in cui è allocato il cap. 5121) potrebbero essere ritenuti degli accorgimenti per eludere l'obbligo di restituire all'INPS i fondi non utilizzati.

La massa di residui in tal modo creatasi e considerata disponibilità a tutti gli effetti ha finito col raggiungere una notevole consistenza, tendente al costante aumento, come dimostrano le evidenziazioni del prospetto n. 3 relativo ai movimenti di cassa della gestione.

Tale situazione denota inoltre che l'approvvigionamento della gestione a carico dell'INPS e quindi dei datori di lavoro si mostra esagerato rispetto alla capacità di spesa del fondo o, ancora più correttamente, rispetto alle effettive necessità di finanziamento delle attività di formazione.

Ciò ha dato luogo a talune considerazioni critiche relativamente alla rigidità dell'aliquota contributiva obbligatoria per la quantificazione dei trasferimenti da parte dell'INPS, sotto il profilo della mancanza

di successivi interventi di adeguamento rapportati all'evolversi della situazione. Ma, a ben vedere, l'abnorme accumulo di risorse non utilizzate si è verificato semplicemente perchè non si è fatto funzionare il meccanismo di automatico adeguamento — adeguamento seppur tardivo, destinato com'era ad agire solo a cadenza biennale — previsto dal comma 6, dell'art. 25 della legge 845/78.

Va inoltre considerata la disposizione contenuta nell'art. 3 del D.L. 17.9.88 n. 408 convertito nella L. 12.11.88 n. 492, secondo cui le disponibilità non utilizzate a partire del 1 gennaio 1983 afferiscono (a decorrere dal 17.9.88) alla gestione integrativa ex art. 26 della L. 485/78 (di cui al paragrafo seguente) per la nuova finalità di finanziamento dei piani di innovazione dei sistemi formativi regionali. Con riferimento a questa norma, è evidente che la prassi eseguita presso il Fondo di accantonare a fine esercizio indiscriminatamente tutte le somme non utilizzate sul cap. 5121 e quindi anche quelle non oggetto di formali provvedimenti di impegno ha determinato un'altra serie di problemi tutti riconducibili alla necessità di rideterminare la consistenza degli effettivi residui formali ed individuare nel contempo, nella restante disponibilità, la parte da trasferire alla gestione ex art. 26 per il finanziamento integrativo.

Secondo una prima operazione di riaccertamento a carattere del tutto provvisoria, conclusasi nell'aprile 1989 e relativa alla situazione finanziaria formatasi dalla data di attivazione fino a quella del 31 dicembre 1987 — operazione volta a determinare la consistenza del trasferimento da effettuare alla gestione integrativa di cui all'art. 26 — sono stati individuati alcuni dati di riferimento che possono sintetizzarsi nel modo seguente (17):

- residui provenienti da accantonamenti in via di fatto: 633,6 miliardi;
- di cui la parte relativa a risorse originatesi anteriormente al 1 gennaio 1983 e quindi destinata alla restituzione all'INPS a conguaglio del dovuto, è pari a 174,5 miliardi;
- e la parte avente origine in epoca successiva e quindi destinata alla gestione integrativa dell'art. 26 è pari a 459,0 miliardi.

La consistenza delle somme destinate a tali diverse finalità tuttavia non è definitiva perchè la situazione va aggiornata fino al dicembre 1989, con una successiva operazione di accertamento.

Comunque è da notare in via di fatto che per il trasferimento della predetta somma di 459 miliardi alla gestione integrativa dell'art. 26 è stato istituito nel bilancio per l'esercizio 1989 un nuovo capitolo in uscita (cap. 5212) sul quale è stata formalizzata solo una previsione di spesa. A tale operazione non ha tuttavia corrisposto altra operazione in entrata nella gestione integrativa dell'art. 26. Il versamento effettivo è avvenuto nel corso del successivo anno 1990.

– Rendiconti

Tali documenti sono stati approvati annualmente con decreti ministeriali e trasmessi alla Ragioneria centrale per essere poi inoltrati all'Ufficio di controllo della Corte dei conti sugli atti del Ministero del lavoro.

In sede di espletamento dell'attività di controllo da parte della Corte dei conti è stata lamentata la estrema carenza della documentazione prodotta a corredo dei conti consuntivi: questa è stata limitata, generalmente, alle prescritte relazioni come previsto dall'art. 9 della L. 1041/71 e dal D.P.R. 689/77, alle quietanze dei versamenti dell'INPS ed all'estratto finale della situazione dei conti correnti.

Le osservazioni mosse in sede istruttoria hanno avuto anch'esse ad oggetto il già evidenziato criterio di mantenere in bilancio partite contabili non impegnate e quindi accantonate indistintamente per i motivi già chiariti.

17) I dati qui esposti sono desunti da una nota delle Div. I dell'Ufficio centrale per la formazione e l'orientamento professionale dei lavoratori, n. 1235 del 27.4.89.

– Contenzioso

Presso la gestione del Fondo sussiste una notevole massa di crediti da recuperare per somme non utilizzate o non rendicontate in tutto o in parte ad opera degli enti gestori.

Secondo quanto rappresentato dalla gestione del Fondo i crediti vantati dal F.S.E. ammontano ad oltre 43 miliardi di cui:

- crediti con enti gestori privati per lire 36,5 miliardi (18);
- gravami per progetti-quadro ministeriali per lire 6,5 miliardi.

A fronte di tali crediti in sofferenza sono state azionate procedure per il recupero coatto (per circa 2,5 miliardi) e gravami di ordine penale (per circa 8,8 miliardi).

Poichè il contributo comunitario determina l'intervento finanziario del Fondo di rotazione, la consistenza globale delle somme da restituire da parte degli operatori dovrebbe attestarsi ad una cifra superiore agli 80 miliardi.

Tuttavia l'entità dei crediti in sofferenza dovrebbe in realtà essere più contenuta poichè la situazione ora indicata comprende non solo i casi di effettive irregolarità o di mancato utilizzo delle somme percepite ma anche casi in cui all'epoca del rilevamento ancora non erano stati ancora prodotti i rendiconti ovvero i medesimi presentavano carenze di documentazione: casi in cui, quindi, non potendosi ancora parlare di mancato o parziale utilizzo del contributo, difetterebbe il presupposto per la richiesta di restituzione delle somme.

Ed al riguardo occorre tenere presente i tempi lunghi per la rendicontazione nonchè la macchinosità delle relative procedure.

Comunque, nel prospetto 4 vengono esposti i dati relativi ai crediti in sofferenza a fine anno 1989 con l'indicazione della quota individuata a seguito dell'attività di riscontro svolta dagli organi della stessa CEE.

3.3 *La gestione speciale dell'art. 26 della legge 845/78*

In concomitanza con il fondo di rotazione, a norma del successivo art. 26 della stessa legge 845/78 è stata istituita la gestione per il finanziamento integrativo dei progetti speciali di cui all'art. 36 del D.P.R. 616/77 realizzati dalle regioni del Mezzogiorno nei casi di squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro. La gestione segue le norme dei già citati legge 1041/71 e relativo regolamento D.P.R. 689/77 concernenti le gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato ed è stata regolamentata con D.M. 19.4.79 (G.U. n. 134 del 17.5.79).

È amministrata anch'essa dal Ministero del lavoro e quindi dalla ex Direzione generale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori.

Quanto ai flussi che formano entrate prevalenti, si ricorda che a mente dell'art. 26 comma 1 della L. 845/78 con cadenza trimestrale l'INPS destina alla gestione importi pari ad un terzo delle maggiori entrate derivanti dall'aumento del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Tali somme affluiscono in un conto corrente infruttifero presso la tesoreria centrale dello Stato (n. 554) per poi essere riversate in conto entrate del bilancio statale (cap. 3673), quindi assegnate come stanziamento al capitolo di spesa del Ministero del lavoro (cap. 8054) ed essere infine erogate alla gestione.

Le uscite prevalenti, anche sotto il profilo dell'entità, sono costituite dall'erogazione dei finanziamenti integrativi dei progetti in premessa specificati.

18) La cifra è comprensiva dei 7,6 miliardi dirattamente accertati dal F.S.E. stesso in sede di revisione dei rendiconti, come precedentemente accennato.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Servizio di cassa

Le modalità del servizio sono analoghe a quelle del fondo di rotazione: sotto la stessa data dell'8.5.1980 il Ministro del lavoro stipulò una convenzione con la Banca Nazionale del Lavoro per l'accensione di un conto corrente bancario anche per la presente gestione.

Analogia si è avuta pure per le anomalie già segnalate per il fondo di rotazione, anch'esse sistemate per le vie brevi senza ricorso alla corrispondenza.

Quanto chiarito a proposito del fondo di rotazione nel precedente paragrafo, sulla struttura del bilancio, sulle modalità della gestione ed i residui va qui semplicemente richiamato essendovi analogia completa.

Differenze invece sussistono sull'entità dei dati quantitativi: il movimento finanziario della gestione coinvolge risorse di volume inferiore.

- Residui

Limitando anche qui il discorso al cap. 5121 (finanziamento integrativo dei progetti speciali) la prassi dei decreti ministeriali cumulativi di conservazione delle risorse comunque non utilizzate a fine esercizio ha determinato l'accantonamento delle somme appresso indicate sulle quali poi sono stati impegnati i seguenti finanziamenti:

Decreto di conservazione	Importo (in milioni)	Impegni in c/residui
N 1/CS del 29.12.1979.	L. 15.000	L. 14.139
N 207/PS del 31.12.1981	» 15.000	» 12.257
N /PS del 31.12.1987	» 130.000	» 40.847
N 1/CS del 31.12.1988.	» 70.000	» 14.672
Totale . . .	L. 230.000	L. 81.915

Nell'anno 1989 non sono state eseguite operazioni di tale tipo.

Risulta quindi che alla data del 31 dicembre 1988, a fronte delle somme accantonate con i decreti di fine anno (230 miliardi) sono stati assunti impegni per 81,9 miliardi (in misura del 35,6%) con il conseguente permanere di una disponibilità di 148,1 miliardi a cui non corrispondono impegni di spesa.

Per questa gestione speciale tuttavia non sussistono i problemi evidenziati per il fondo di rotazione in tema di accertamento delle disponibilità non utilizzate ai fini della restituzione all'INPS.

- Movimenti di cassa

I versamenti ed i pagamenti avvenuti in seno alla gestione speciale nel triennio 1987-'89 considerato nella presente analisi sono indicati nel prospetto n. 5.

La valutazione delle poste contabili ivi esposte consente alcune considerazioni.

Una riguarda la costante esuberanza dei trasferimenti di provenienza INPS (cap. 5201 dell'entrata) rispetto alle erogazioni per i finanziamenti integrativi dei progetti speciali (cap. 5121 della spesa): si tenga presente che tali trasferimenti sono passati da 65,4 (anno 1980) ai valori di 174 miliardi (anno 1987) poi scesi a 130 miliardi (anno 1989).

La seconda riguarda la costante lievitazione dei residui, ammontanti a oltre 1.000 miliardi alla chiusura del 1989 (nell'anno 1980 erano pari a 22,2 miliardi).

La terza riguarda, nell'ambito dei predetti residui, quelli formati nel cap. 5121 già citato, in continuo aumento fino al valore di 391 miliardi a fine '89, cosa che dà la misura della sovrabbondanza dei trasferimenti dall'INPS rispetto alle esigenze operative del settore dei contributi integrativi a favore dei progetti speciali.

L'ultima considerazione è di carattere generale ed attiene alla constatazione che la gestione in parola, sorta ai limitati e specifici fini indicati dal citato art. 26 della L. 845/78 ha finito, attualmente, con l'essere lo strumento di finanziamento di svariate iniziative.

Le ulteriori funzioni che, con la loro attribuzione per via di provvedimenti legislativi, hanno alterato la originaria finalità della gestione speciale possono sinteticamente indicarsi nei seguenti termini, con la specificazione del capitolo di spesa su cui sono stati effettuati i relativi pagamenti.

— cap. 5127. In esecuzione della legge 11 aprile 1986 n. 113 relativa al piano straordinario per l'occupazione, il cui art. 2 ha stabilito che la spesa di 570 miliardi necessaria per l'attuazione dei progetti per le assunzioni mediante contratto di formazione e lavoro fosse iscritta, quanto a 279 miliardi nello stato di previsione del Ministero del lavoro e quanto a 291 miliardi sulle disponibilità della gestione speciale integrativa ex art. 26, (nel triennio pagati 16,9 miliardi).

— cap. 5126. In esecuzione della L. 8 gennaio 1986 n. 6 di proroga del trattamento massimo straordinario di integrazione salariale ai lavoratori della Compagnia del ramo industriale e della Compagnia carenanti del porto di Genova, il cui comma 2, dell'art. unico ha disposto che all'onere conseguente si provvedesse quanto a 2,5 miliardi mediante utilizzazione delle disponibilità finanziarie della gestione speciale dell'art. 26 (nel triennio pagati 2,5 miliardi).

— cap. 5129. In esecuzione della legge 14 febbraio 1987 n. 40, recante norme per la concessione di contributi a enti privati gestori di attività formative a copertura delle spese generali di amministrazione, il cui art. 4 ha disposto che per consentire al fondo per la mobilità della manodopera — su cui gravano gli oneri dei predetti contributi — di far fronte alle conseguenti spese, si disponessero trasferimenti a carico delle disponibilità finanziarie della gestione speciale dell'art. 26 (nel triennio pagati 41,6 miliardi).

— cap. 5130. In esecuzione del D.L. 4 settembre 1987 n. 366 convertito in legge 3 novembre 1987 n. 452 recante disposizioni varie in materia di trattamento di integrazione salariale, finanziamento progetti utili, ecc., il cui art. 14, comma 8 stabilisce che per far fronte agli oneri derivanti da attività formativa nelle zone di Sondrio e Bolzano interessate da eventi alluvionali e gravanti sul fondo di rotazione ex art. 25, fossero disposti trasferimenti a carico della gestione speciale ex art. 26 per 2 miliardi per l'anno 1987 e 3 miliardi per l'anno 1988 (nel triennio pagati 2 miliardi).

— cap. 5131. In esecuzione del D.L. 21 marzo 1988 n. 86 convertito in legge 20 maggio 1988 n. 160, recante norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile, di mercato del lavoro, il cui articolo 9, comma 6 stabiliva che agli oneri conseguenti all'attivazione, per il personale del Ministero del lavoro, del fondo di incentivazione ed all'assunzione di duemila unità con contratto di diritto privato per le esigenze del Ministero stesso si facesse fronte a carico delle disponibilità finanziarie della gestione speciale dell'art. 26 in misura di 80 miliardi per l'anno 1988 da versare su capitolo dello stato di previsione dell'entrata dello Stato (nel triennio versati 120 miliardi).

— 5127 — bis. In esecuzione del D.L. 11 aprile 1986 n. 99 convertito in legge 6 giugno 1986 n. 250 recante norme in favore dei lavoratori licenziati da imprese appaltatrici dei servizi di manutenzione del comune di Palermo il cui art. 2 ha stabilito che al conseguente onere di 5 miliardi si provvedesse a carico della gestione speciale dell'art. 26 (nel triennio pagati 5 miliardi).

In materia di ampliamento dei compiti ma soprattutto in materia di continua espansione delle risorse non utilizzate dovranno in prosieguo di tempo esaminarsi le conseguenze della decisione normativa di dirottare dal fondo di rotazione dell'art. 25 le quote non utilizzate dei trasferimenti INPS verso la presente gestione speciale a fini del finanziamento dell'innovazione dei sistemi formativi predisposti dalle regioni.

Cosa che ha determinato il trasferimento alla presente gestione speciale della somma di 459 miliardi nell'anno 1990 (cfr. paragrafo precedente).

Cosa che ha determinato il trasferimento alla presente gestione speciale della somma di 459 miliardi nell'anno 1990 (cfr. paragrafo precedente).

— Rendiconti

Anche per i rendiconti della gestione per il finanziamento integrativo va segnalata la estrema carenza della documentazione: questa è stata trasmessa alla Corte dei conti dopo anni, cumulativamente per gli esercizi dal 1979 al 1986, a seguito di reiterati rilievi.

Tra le osservazioni di carattere generale fatte in sede di riscontro figura quella relativa al ritardo con cui pervengono alla gestione agli accreditamenti di provenienza INPS.

Ritardo derivante dal fatto, evidenziato in premessa del presente paragrafo, che le risorse giacenti sul conto corrente infruttifero n. 554 presso la tesoreria centrale dello Stato non sono trasferite direttamente alla gestione, ma seguono un percorso articolato dovendo transitare prima in un capitolo dello stato di previsione dell'entrata dello Stato e poi essere assegnate a capitolo di spesa del Ministero del lavoro che a sua volta le assegna alla gestione speciale.

3.4 Considerazioni sulle due gestioni fuori bilancio

A conclusione dell'analisi vanno svolte alcune considerazioni per entrambe le due gestioni, con riferimento alle disposizioni emanate in materia di soppressione delle gestioni speciali.

L'art. 8 della legge 26 aprile 1989 n. 155 di conversione del D.L. 2 marzo 1989 n. 65 prevede all'art. 4 per le gestioni fuori bilancio, esclusi i fondi di rotazione, per le quali non è stato legislativamente previsto un termine di durata inferiore, la cessazione allo scadere del biennio dalla data di entrata in vigore della disposizione.

Le difficoltà di dare concreta attuazione a tale disposto nei termini previsti, oramai del resto decorsi senza risultati apprezzabili, ha determinato l'adozione di una successiva disposizione, quale la recente legge 20 maggio 1991 n. 158.

Con questa sono state emanate norme sul differimento dei termini previsti da disposizioni legislative ed è stato prorogato (art. 18) fino all'entrata in vigore della legge di riordino delle gestioni fuori bilancio e comunque non oltre il 30 novembre 1991, il predetto termine fissato dalla precedente legge 155/89, facendo validi gli atti e salvi gli effetti delle attività compiute nel frattempo.

Va infine ricordato che è stato proposto un disegno di legge (n. A.C. 5558) di iniziativa del Ministro del tesoro recante disposizioni per l'attuazione delle norme di cui al citato art. 8 del D.L. 65/89 e per consentire il passaggio delle gestioni al regime ordinario. In tale disegno di legge viene prevista la cessazione di 39 gestioni fuori bilancio.

Dal contesto normativo esistente ed in itinere, brevemente delineato come sopra, appare che delle due gestioni qui esaminate la cessazione è prevista solo per quella dell'art. 26 relativa al finanziamento integrativo dei progetti speciali.

Evidentemente quella dell'art. 25 è stata esclusa dal progetto di cessazione in considerazione del fatto che trattasi di un fondo di rotazione.

A riguardo perplessità potrebbero sorgere. Il fatto è che sul piano generale si qualifica fondo di rotazione la gestione nel cui finanziamento i flussi di entrata e di spesa sono strettamente interdipendenti al punto che la gestione stessa, una volta avviata con una iniziale dotazione, è in grado di funzionare ed agire autonomamente, senza ulteriori dotazioni. Ciò in quanto le risorse finanziarie erogate rientrano successivamente sotto forma di rimborsi per essere nuovamente erogate a favore di altri beneficiari.

Tipico esempio sono i fondi di rotazione per l'accesso al credito di varie categorie di operatori, nei quali le successive erogazioni sono disposte utilizzando i rientri.

Ma nel fondo di rotazione dell'art. 25 tale meccanismo di finanziamento è sconosciuto: i contributi ai gestori delle attività formative sono concessi mediante l'utilizzo di trasferimenti da parte dell'INPS ed al fine di far fronte ai relativi costi dei corsi. Una volta utilizzati, tali contributi non possono ovviamente essere restituiti alla gestione, la quale può procedere a nuove erogazioni solo utilizzando nuovi trasferimenti dall'INPS.

Che trattasi, nel caso di specie, di una gestione sostanzialmente non qualificabile come fondo di rotazione è evidente. Desta quindi perplessità la decisione di non prevederne la cessazione solo perchè nella legge istitutiva è stata invece definita come "fondo di rotazione".

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 1

F.S.E. - CONTRIBUTI CONCESSI PER TIPO BENEFICIARIO

(importi in miliardi di lire)

TIPO BENEFICIARIO	ESERCIZIO FINANZIARIO							VARIAZIONE % 1989 sul 1988
	Esercizio 1987	% sul Totale	Esercizio 1988	% sul Totale	Variazione % 1988 sul 1987	Esercizio 1989	% sul Totale	
1. Ministeri (e per conto operatori vari)	157,82	16,56	95,0	10,4	- 39,80	48,5	5,3	- 48,9
2. Regioni (e per conto operatori vari)	536,51	56,28	539,0	59,3	0,46	545,1	60,0	1,1
3. Enti pubblici economici vari	92,80	9,73	114,8	12,6	23,80	128,1	14,1	11,6
4. Altri (Enti di formazione ed Enti paritetici sociali)	166,20	17,43	160,8	17,7	- 3,31	187,6	20,6	16,7
TOTALE . . .	953,33	100,00	909,6	100,0	- 4,59	909,3	100,0	—

FONTE: Ragioneria Generale dello Stato su dati forniti dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 2

RENDICONTI REVISIONE CEE

REGIONE	IMPORTI DEI CREDITI
Abruzzo	103.658.287
Basilicata	619.510.952
Calabria	609.499.723
Campania	68.148.144
Emilia Romagna	347.288.922
Friuli V. Giulia	249.080.708
Lazio	2.066.306.442
Liguria	338.879.822
Lombardia	689.192.200
Marche	327.918.610
Molise	12.354.657
Piemonte	103.235.263
Puglia	241.202.063
Provincia Autonoma Bolzano	111.594.922
Provincia Autonoma Trento	—
Sardegna	197.761.630
Sicilia	86.616.333
Toscana	889.424.653
Umbria	32.958.212
Valle d'Aosta	—
Veneto	496.257.104
Pluriregionali	74.714.686
TOTALE GENERALE	7.665.603.333

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 3

MOVIMENTI EFFETTIVI DI CASSA DEL FONDO DI ROTAZIONE (in milioni di lire)

(Art. 25, legge 845/78)

Cap.	DESCRIZIONE	1987	1988	1989
ENTRATE				
	Avanzo di amministrazione	1.154	44.469	2.395
1051	Interessi attivi	559	697	1.228
5211	Versamenti da INPS.	339.370	315.440	405.976
5212	Prelevamenti da gestione, integrativa art. 26 L. 545/78)	—	2.000	—
5232	Recuperi su finanziamenti	328	684	358
5233	Entrate eventuali	1	1	—
5301	Finanziamenti da CEE	63.934	33.048	13.658
	Totale . . .	405.346	396.339	423.615
USCITE				
1037	Spese di amministrazione	206	22	26
5121	Contributi per corsi di formazione	272.700	162.698	259.828
5122	Finanziamenti iniziative particolari	—	—	—
5201	Contributi con fondi CEE	108.415	95.585	60.635
5202	Retribuzioni all'INPS	23.378	—	—
	Totale . . .	404.699	258.205	320.489
	Avanzo di amministrazione	44.469	2.395	73.378
	Ressidui passivi generali.	1.249.543	1.386.715	1.415.751
	Residui passivi Cap. 5121	1.045.384	1.197.627	732.922

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 4

MOVIMENTI EFFETTIVI DI CASSA DEL FONDO DI ROTAZIONE (in milioni di lire)

(Legge 845/78)

Cap.	DESCRIZIONE	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTALE
(1)	ENTRATE											
1051	Interessi attivi	—	—	105	239	326	545	471	734	559	697	3.676
5102	Dotazione	100.000	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100.000
5211	INPS (c/c n. 553)	55.800	119.120	185.020	119.280	230.920	175.026	284.217	338.220	339.370	315.440	2.140.413
5212	Prelevamento dal Fondo finanziamento integrativo	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.000	2.000
5301	Finanziamenti CEE	—	10.171	22.119	59.309	39.054	54.231	149.327	116.949	63.934	33.048	548.141
5232	Rimborsi di Enti finanziati	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5233	Entrate eventuali	—	—	—	—	1	5	679	2	1	1	689
5303	INPS (utilizzazioni di Fondi non restituiti)	—	—	—	60.309	—	90.191	—	—	—	—	150.500
	Totale	155.800	129.291	187.340	239.140	270.456	320.049	434.876	454.518	404.192	351.870	2.947.532
	USCITE											
1031	Spese di amministrazione	—	5	11	20	17	16	18	19	206	23	335
1091	Restituzione erronei incassi	—	—	—	—	—	—	679	—	—	—	679
5202	Rimborsi all'INPS	—	—	—	163.102	60.548	—	171.402	—	23.378	—	418.430
5201	Contributi con Fondi CEE	—	7.129	17.932	22.689	20.821	19.373	41.838	74.765	108.415	95.585	408.547
5121	Contributi con Fondi propri	—	1.111	20.163	33.638	29.797	23.156	32.673	158.965	272.700	162.698	734.901
	Totale	—	8.245	38.106	219.449	111.183	42.545	246.610	233.759	404.699	258.306	1.562.892 (53%)
	Avanzo di amministrazione	124.400	181.607	163.102	2.240	9.239	12.437	23.378	1.154	44.469	2.395	—
	Residui passivi	50.000	123.662	263.215	483.636	668.870	961.838	1.148.958	1.323.969	1.249.544	1.386.715	—
	Numeri indici	1,00	2,47	5,26	9,67	13,37	19,23	22,97	26,48	24,99	27,73	—

(1) La numerazione dei capitoli è quella attuale; in passato ha subito diverse varianti.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 5

MOVIMENTI EFFETTIVI DI CASSA DELLA GESTIONE INTEGRATIVA (importi in milioni)

(Art. 26, legge 845/78)

Cap.	DESCRIZIONE	1987	1988	1989
ENTRATE				
	Avanzo di amministrazione	198.439	162.502	100.726
1031	Interessi attivi	677	593	197
5201	Versamenti da INPS tramite cap. 8054 Bil. lavoro	174.081	169.238	130.881
5202	Finanziamento piano occupazione giovanile L. 113/86)	60.000	80.000	—
5231	Recuperi su finanziamenti integrativi regioni	2.360	1.377	3
	Totale . . .	435.557	413.710	231.807
USCITE				
5121	Finanziamento integrativo programmi speciali	15.688	36.363	109.475
5126	Integrazioni salariale lavoratori portuali di Genova	—	2.500	—
5127	Attuazione L. 113/86	—	1.271	15.688
5129	Trasferimento al fondo mobilità manodopera (L. 40/87)	—	25.500	16.150
5130	Trasferimento al fondo rotazione art. 25	—	2.000	—
5131	Versamenti c/entrate bilancio Stato (D.L. 86/88)	—	80.000	40.000
5127 /bis	Intervento per lavoratori siciliani	—	—	5.000
	Totale . . .	15.688	147.634	186.313
	Avanzo di amministrazione	162.502	100.726	108.379
	Residui passivi generali	915.281	991.481	1.000.700
	Residui passivi Cap. 5121	291.935	386.906	391.210

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 5

RENDICONTI REVISIONE CEE

REGIONE	IMPORTI DEI CREDITI	TOTALI
Abruzzo	103.658.287	8.893.523.837
Basilicata	619.510.952	5.259.032.367
Calabria	609.499.723	3.950.448.081
Campania	68.148.144	4.076.902.033
Emilia Romagna	347.288.922	2.271.481.356
Friuli V. Giulia	249.080.708	417.497.394
Lazio	2.066.306.442	3.620.971.482
Liguria	338.879.822	700.515.032
Lombardia	689.192.200	2.776.921.522
Marche	327.918.610	2.118.985.228
Molise	12.354.657	564.205.132
Piemonte	103.235.263	516.838.102
Puglia	241.202.063	1.189.666.903
Provincia Autonoma Bolzano	111.594.922	259.324.038
Provincia Autonoma Trento	—	198.634.363
Sardegna	197.761.630	500.475.890
Sicilia	86.616.333	2.100.826.618
Toscana	889.424.653	1.891.169.393
Umbria	32.958.212	599.277.900
Valle d'Aosta	—	30.151.474
Veneto	496.257.104	989.468.867
Pluriregionali	74.714.686	180.966.633
TOTALE GENERALE . . .	• 7.665.603.333	43.107.283.645