

PARTE QUARTA

**CONSIDERAZIONI SULLA GESTIONE DELLE SPESE
SECONDO LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE ED ECONOMICA**

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I.

GESTIONE DELLA SPESA SOTTO IL PROFILO FUNZIONALE

Il sistema della classificazione funzionale sopperisce a quell'esigenza di qualificazione della spesa, di cui si è fatto cenno nella precedente relazione (1) ed è, appunto con riferimento alla concreta realizzazione di tale esigenza, che qui si considerano taluni aspetti dell'ordinamento della competenza e dell'organizzazione amministrativa, che deve rispondere, secondo il dettato costituzionale (articolo 97), al principio dell'efficienza.

Nella presente relazione — segnatamente nella parte relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero del tesoro, al Ministero del bilancio e della programmazione economica nonché a quello delle partecipazioni statali — sono state, in punto di organizzazione, svolte numerose considerazioni, alle quali è qui sufficiente fare rinvio (2), confermando, in una visione di insieme, i punti di contatto che le stesse presentano — in materia di distribuzione delle competenze e di individuazione dei compiti — per le implicazioni che, come si è precisato, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio — dati i poteri di coordinamento assegnati al Presidente (articolo 95 della Costituzione) — e le norme sulla programmazione, comportano.

Sotto il primo profilo, è da far cenno della necessità di un riassetto normativo dell'organizzazione dei lavori pubblici, anche al fine di coordinare le competenze in atto distribuite, anche in via di mero fatto, tra organi e soggetti diversi, in virtù d'una prassi sostanzialmente derogatoria della competenza generale del Ministero dei lavori pubblici.

Sottrazioni di competenza allo stesso, infatti, si sono verificate, non soltanto in virtù di norme della legislazione post-bellica, ma anche, senza che alcuna disposizione le legittimasse, per il semplice fatto della esecuzione diretta di lavori, da parte dei Ministeri, in capitoli dei cui stati di previsione era iscritta la relativa spesa. Così, del pari, sono stati utilizzati — da parte, non soltanto di talune Amministrazioni statali, come quella dell'agricoltura e delle foreste, ma anche di Enti pubblici (tipiche, in proposito, le norme relative all'attività della Cassa per il Mezzogiorno) — gli uffici del Genio civile, che in tal guisa hanno operato, quali veri e propri organi tecnici esecutivi, anche di tali Amministrazioni ed Enti.

Conclusivamente, non è dubbio come, nel quadro dell'auspicato riassetto, si imponga una scelta di fondo dei criteri cui conformare l'organizzazione dei lavori pubblici e, cioè, se debba o meno essere confermato un indirizzo di concentrazione delle attribuzioni generali, per tutta la materia, nell'Amministrazione centrale.

Sempre in tema di organizzazione amministrativa, va segnalato nuovamente l'esercizio, da parte di uno stesso organo, di attività facenti capo a più gestioni con finalità distinte: sistema, questo — risultante, in via di fatto, dal sovrapporsi di competenze attribuite da norme fra loro non coordinate — che non offre adeguate garanzie, a cagione della promiscua assegnazione dei fondi occorrenti, circa il loro effettivo impiego per gli scopi cui sono destinati e per essi soltanto. Valga, ad esempio, il caso della Direzione generale dell'economia montana e delle foreste, facente parte del Ministero dell'agricoltura, il cui titolare è, ad un tempo, Direttore generale dell'Azienda autonoma delle foreste demaniali, fornita, per giunta, di personalità giuridica.

Più in generale, si fa palese l'esigenza di verificare se e in qual modo i vari apparati amministrativi — siano essi organi dello Stato o enti pubblici ausiliari — assolvano i fini asse-

(1) Relazione sull'esercizio 1966 (Senato, IV legislatura, doc. n. 135, pag. 271).

(2) Parte III, capitoli I, II, XXV e XXVI.

gnati alla loro cura, e se i mezzi finanziari all'uopo impiegati sian proporzionati ai risultati raggiunti.

Quanto, poi, al fenomeno, da più parti avvertito, delle congerie di norme che, in un medesimo settore, disciplinano l'organizzazione e l'azione amministrativa, va, come già nelle precedenti relazioni, ricordato che esso ha avuto — in determinati settori, anche di grande rilievo, quali quelli dell'agricoltura e dei lavori pubblici — notevoli riflessi negativi, a cagione proprio della stratificazione di norme emanate in tempi successivi; donde l'opportunità, se non addirittura la necessità, di una revisione di quelle tra esse che, tenendo conto dei dati dell'esperienza, si rivelino non più adeguate ai fini cui devono assolvere.

Né han mancato dette relazioni di soffermarsi anche su più generali discipline, quale quella della contabilità dello Stato.

Richiamate le osservazioni e le proposte che, su tali temi, dette relazioni contengono, sembra qui, invece, opportuno far cenno ad alcune più generali esigenze di ordine amministrativo e finanziario.

Ed anzitutto a quelle di apprestare aggiornati testi unici per le materie interessanti i vari settori di azione amministrativa, nonché di predisporre generali norme intese a disciplinarne i procedimenti.

In questo ambito — ed, altresì, in quello del coordinamento della normazione vigente, pur se non recepibile in testi unici — si fa palese l'altra necessità che, nel quadro del programma economico nazionale e dei principi dei programmi settoriali, si proceda ad un riesame delle norme anteriori, le quali prevedono specifici interventi. Ciò in quanto questi, pur potendo inquadrarsi per il loro oggetto nei programmi, se non risultano dagli stessi considerati, ben possono condurre ad attuazioni, le quali non si armonizzano con gli obiettivi dei programmi stessi e con l'azione che, sulla loro base, debba presumersi.

Per quanto concerne, poi, i vari settori dell'azione amministrativa — che, nella classificazione funzionale, fanno capo ad altrettante « sezioni » — le considerazioni cui danno luogo, sono in massima parte esposte nella Parte III della presente relazione, riflettente i singoli Ministeri, secondo la ripartizione, tra gli stessi, delle competenze in ordine alle spese raggruppate nelle varie sezioni, quale risulta dall'allegato 1 al quadro generale riassuntivo del bilancio.

Un cenno particolare è, tuttavia, da fare alle finalità che lo Stato persegue mediante l'erogazione di contributi, concorsi o altre erogazioni variamente denominate.

Tali erogazioni costituiscono mezzo dell'azione amministrativa e vengono qui in rilievo per le ipotesi in cui, sulla base della vigente disciplina, siano intese a incentivare attività, degli enti pubblici o dei privati che ne sono destinatari, al cui svolgimento, per la sua indretta pertinenza alla soddisfazione di pubblici interessi, lo Stato appunto concorre.

Questi apporti finanziari pongono due generali problemi: l'uno relativo ai criteri di scelta dei destinatari delle erogazioni e l'altro alla verifica dei risultati conseguiti, in vista di quel giudizio sulla loro corrispondenza ed adeguatezza alle finalità che erano destinati a perseguire.

Sul primo problema è, anzitutto, da rilevare che le norme relative ai singoli interventi non apprestano idonea disciplina, quanto alla scelta dei beneficiari, perché sono genericamente formulate, ovvero perché vengono disapplicati i criteri che le competenti autorità predeterminano per autolimitare il potere discrezionale.

Or, se non è dubbio che, proprio la natura discrezionale di questo potere consente, con un suo corretto uso, il perseguimento dei fini pubblici normativamente indicati, non è men vero che la eccessiva genericità — che in taluni casi si riscontra — nella individuazione dei soggetti beneficiari, generi il pericolo che i fini stessi non vengano, men che soddisfatti, specificamente perseguiti.

Senza dire che, ove la legge genericamente consenta di sovvenire tutte le iniziative « utili » in un certo settore, proliferano, di anno in anno, le aspettative e le richieste di un sempre maggior numero di soggetti. Il che determina spesso un eccessivo frazionamento dei mezzi finanziari, con conseguente dispersione dei benefici di intervento, nel loro complesso ingenti finanziariamente, ma che, proprio per il loro polverizzarsi, rischiano di non consentire il concreto soddisfacimento degli interessi pubblici e di quelli privati, cui sono destinati.

Ben vero che tutte le disposizioni, le quali prevedono spese siffatte, vanno inquadrare nel sistema di cui fan parte e trovano, pertanto, nelle finalità relative, altrettanti limiti per la loro applicazione, ma non men vero che una più puntuale indicazione dei requisiti che devono essere posseduti dai soggetti operanti nei settori la cui attività si intende sovvenire, sarebbe sommamente utile anche ai fini della rapidità dell'azione amministrativa.

Quest'ultima esigenza induce altresì a considerare come, non di rado, gli interventi mediante contribuzioni, non sopperiscano al loro scopo nei momenti in cui sono necessari — momenti talvolta indicati dalla legge — ma assolvano piuttosto, largiti come sono a distanza di tempo, a una funzione — per così dire — di indennizzo, non in aderenza al fine anzidetto.

Ciò, in particolare, deve dirsi per i casi in cui gli interventi siano previsti per specifiche attività e intraprese, dovendo in tal caso sortire l'effetto, cui sono preordinati, di concorrere a realizzare incrementi di iniziative da intraprendere o in corso, e non a rimborsare costi già sostenuti dai richiedenti.

Quanto, poi, a trattare della verifica dei risultati, conseguiti dai destinatari di contribuzioni, va notato come si possano distinguere, sotto questo profilo, i casi in cui la erogazione di somme di pertinenza dello Stato comporti una sorta di rendicontazioni, da quelli in cui questo obbligo non sia espressamente da veruna norma previsto.

Al proposito è, in generale, da rilevare come debba, in tutti i casi, rimaner ferma, nei rapporti tra soggetto cui le contribuzioni sono conferite e pubblica amministrazione che le dispone, anche in mancanza di una espressa disciplina, la necessità che sia reso conto della utilizzazione dei fondi. L'Amministrazione persegue, infatti, finalità pubbliche per la soddisfazione di pubblici interessi e, perché tali finalità siano realizzate, non basta trasferire fondi, ma occorre accertare le attività col loro impiego svolte e i risultati conseguiti.

CAPITOLO II:

GESTIONE DELLA SPESA SOTTO IL PROFILO ECONOMICO

1. — *Premessa.*

Richiamate le osservazioni racchiuse nella Parte III della presente relazione, in tema di gestione delle spese, secondo il loro oggetto (spese per il personale, acquisto di beni e servizi, eccetera) nonché quelle del precedente capitolo, che attengono ai temi della spesa sotto il profilo funzionale — e, dunque, anche alla organizzazione dei servizi e ai « trasferimenti » effettuati con la forma del contributo per determinate iniziative — altre considerazioni sono in questo capitolo da farsi sulla gestione della spesa sotto il profilo della classificazione economica.

2. — *Personale.*

a) *Considerazioni generali.* — La situazione degli organici e del personale effettivamente in servizio — quale risulta, anche per il 1967, dai prospetti allegati — non sostanzialmente dissimile, nel complesso, da quella esposta nella precedente relazione, si presta alle medesime considerazioni ivi formulate, e principalmente conferma la già rilevata generale difformità, fra il numero dei dipendenti in servizio e quello previsto dagli organici, effetto di un duplice e diverso fenomeno: le posizioni soprannumerarie, segnatamente nelle carriere amministrative, a cagione dei benefici di carriera e degli inquadramenti concessi per andare incontro alle aspirazioni, anche economiche, dei dipendenti statali; le vacanze nei ruoli tecnici, per le difficoltà di reclutamento che in questi sempre più si incontrano.

Nelle carriere amministrative, infatti, vi è, il più delle volte, esuberanza di personale, sia nelle qualifiche superiori che in quelle iniziali; nelle prime, in seguito alle promozioni disposte in soprannumero, nelle seconde, perché le deficienze, principalmente dovute alle disponibilità create in conseguenza di dette promozioni, trovano spesso abbondante compensazione,

in specie nelle carriere diverse da quella direttiva, per la presenza di cospicui contingenti di personale proveniente dai soppressi ruoli aggiunti. Il che — giova notarlo — sta creando, almeno a giudicare da casi già verificatisi, nuovi problemi di avanzamento, mancando nelle dotazioni organiche delle qualifiche superiori la capienza necessaria a soddisfare le aspirazioni del personale oggi raggruppato in quelle iniziali. Di qui, la spinta all'ulteriore concessione di promozioni soprannumerarie, o addirittura (come è accaduto, ad esempio, per l'Amministrazione delle attività assistenziali italiane ed internazionali, inquadrata nel Ministero dell'interno) a mutamenti di struttura dell'organico, con aumento di posti delle qualifiche intermedie e superiori; a provvedimenti, cioè, intesi a realizzare più gli interessi — pur meritevoli di considerazione — dei dipendenti, che non quelli dell'Amministrazione e che, al certo, non sempre rispondono al principio dell'efficienza.

Diverse considerazioni valgono per le carriere tecniche, nelle quali vi è, in complesso, penuria di personale rispetto agli organici. Il problema attiene essenzialmente al reclutamento, del quale è parola più oltre.

È da considerare, d'altro canto, che, attesa la non assoluta uniformità in tutte le Amministrazioni delle situazioni fin qui descritte, opportuni correttivi possono essere adottati in sede di distribuzione del personale in servizio, non mancando nella normativa vigente istituti a tale scopo preordinati: il comando, cioè, e il passaggio da una ad altra Amministrazione (articoli 56 e 199 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3) o da uno ad altro ruolo della stessa Amministrazione (articolo 200 del decreto del Presidente della Repubblica citato). Di tali istituti, peraltro, non risulta si faccia uso generalizzato, e, più ancora, organicamente preordinato alla finalità in parola, forse anche perché i provvedimenti sono subordinati al consenso dei dipendenti interessati.

È da notare, anzi, come talora il passaggio da ruolo a ruolo sembri risolversi in un espediente diretto, in via principale, a procurare benefici di carriera a singoli dipendenti. Si è dato, ad esempio, il caso di un funzionario trasferito, entro l'arco di un breve periodo di tempo, per ben tre volte, in altrettanti ruoli dello stesso Ministero, con la promozione a qualifica superiore a quella rivestita il giorno successivo al primo trasferimento, e la promozione alla qualifica ancora superiore un mese dopo il terzo trasferimento.

Il problema della distribuzione dei dipendenti si pone, anche sotto il profilo territoriale, stante la difficoltà della copertura di sedi appartenenti a zone geografiche diverse da quelle di origine della maggioranza degli impiegati statali. A tal proposito, la recente legge delega 18 marzo 1968, n. 249, prevede (articolo 12) la possibilità di bandire concorsi per posti di impiego riferiti a determinate circoscrizioni, con obbligo per i vincitori di rimanervi per un certo numero di anni dalla prima assegnazione. La norma consacra così una prassi già opportunamente instaurata da talune Amministrazioni.

È da considerare, ancora, che prospettive di una migliore utilizzazione di personale eventualmente esuberante si pongono pure in vista della generale attuazione dell'ordinamento regionale. Va detto, in verità, che l'esperienza delle Regioni a statuto speciale ha rivelato l'esistenza di remore, anche da parte dello Stato, all'accoglimento delle richieste di personale comandato, il che ha contribuito all'assunzione diretta di dipendenti da parte di quelle Amministrazioni.

Per concludere, un cenno va fatto alla citata legge n. 249 del 1968, che ha conferito al Governo ampia delega per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei pubblici dipendenti.

La delega per il riordinamento delle carriere è necessariamente correlata a quella concernente l'organizzazione degli uffici, cui dovrà provvedersi secondo le direttive previste nella legge, tra le quali vanno particolarmente segnalate quelle relative alla soppressione di direzioni e uffici centrali, non rispondenti a rigorose necessità funzionali (articolo 1 n. 2) e alla determinazione del numero delle divisioni (articolo 2, primo comma), perché tali misure, ove adottate, non potranno non riflettersi sulla determinazione dei nuovi organici, maggiormente evidenziando la necessità che a questi ultimi abbia a conformarsi la situazione del personale realmente in servizio. Va segnalato, del resto, che l'articolo 25 della legge espressamente

statuisce che siffatta determinazione debba ispirarsi alle effettive esigenze dei servizi ed a rigorosi criteri di funzionalità, mentre il precedente articolo 11, non solo prevede la riduzione del numero delle qualifiche affinché assumano uno stretto carattere funzionale, ma altresì stabilisce che le promozioni debbano avvenire secondo criteri obiettivi e con finalità selettive.

Da un punto di vista rigorosamente realistico, non possono dissimularsi le difficoltà che, all'attuazione di tale disegno, potranno derivare da pregresse situazioni di fatto, in connessione con interessi precostituiti. Ciò non potrà non influire sulle concrete soluzioni da adottare in sede di esercizio del potere legislativo delegato: va, tuttavia, affermata la somma esigenza che, alle soluzioni transitorie che dovessero imporsi, sia assicurato, con fermezza di propositi e avveduta lungimiranza, il subentrare di un ordinamento dotato di sostanziali requisiti di organicità e di durata.

A tale scopo — come la Corte ha pure avvertito nella precedente relazione e innanzi ricordato — condizione essenziale appare quella di evitare ogni confusione fra le soluzioni intese a realizzare la più efficiente organizzazione dei servizi, e quelle, invece, destinate a soddisfare quegli interessi di carriere ed economici del personale, che si ritenessero meritevoli di riconoscimento.

È appena, inoltre, da ricordare l'altra, non meno essenziale, condizione di un effettivo e duraturo riassetto; che, cioè, l'Amministrazione ispiri il proprio comportamento all'esigenza di evitare, per il futuro, il determinarsi di quelle situazioni irregolari di fatto, le quali — come risulta anche da quanto più oltre si osserva in tema di utilizzazione di estranei — hanno non poco contribuito a sollecitare, in via di sanatoria, soluzioni legislative settoriali e disorganiche.

Sempre in tema di normazione, infine, è ancora da segnalare come numerosi siano i Ministeri — come specificamente indicato nella parte terza della presente relazione — che ancor non hanno prodotto un regolamento per il personale.

b) *Reclutamento*. — Continuano a manifestarsi difficoltà per quanto attiene alla copertura di vacanze iniziali nelle carriere tecniche, ma non di rado anche nei ruoli direttivi di quelle amministrative.

Persiste, invece, l'altrettanto noto fenomeno dell'elevatissimo numero di concorrenti agli impieghi delle carriere inferiori, e specialmente di quelle esecutive ed ausiliaria.

Ciò di per sé basta a dar prova che l'impiego statale esercita un'attrattiva di occupazione professionale in proporzione inversa al livello di qualificazione delle categorie interessate, prova che è confermata dal fatto che, fra coloro che concorrono alle carriere superiori, assai scadente spesso risulta il grado di preparazione in discipline, come ad esempio, quelle economiche e finanziarie, la cui conoscenza è sempre più richiesta in altri settori di occupazione.

Una situazione siffatta, pur se ha radice in cause per gran parte di difficile eliminazione diretta, dovrebbe essere ben considerata in vista di esaminare se ed in quale misura trovar possa qualche rimedio in opportuni adeguamenti della struttura amministrativa, volti a dischiudere nuove e più allettanti prospettive a quanti si accingono a delicate scelte di lavoro.

In tal tenso, appare indubbio che, ove si intendesse per l'Amministrazione affrontare seriamente il problema di una maggiore efficienza, si potrebbe, utilizzando i più moderni ritrovati delle ricerche organizzative e tecnologiche, congruamente ridurre il fabbisogno di personale, specialmente per l'assolvimento di più modeste mansioni, sì da destinare le economie realizzate nei relativi costi ad un sensibile miglioramento dei livelli retributivi per le mansioni di più spiccata qualificazione direttiva o tecnica.

Quanto, in particolare, alle procedure di reclutamento, mentre va auspicata una pronta attuazione di quei criteri, che la citata legge delega enuncia in materia di semplificazione dei concorsi e di possibilità di concorsi unici per ruoli analoghi di più Amministrazioni (articolo 12), è da segnalare la norma, di immediata applicazione (articolo 27), che demanda al Presidente del Consiglio di determinare annualmente il numero dei posti da mettere a concorso per le varie Amministrazioni, in relazione alle effettive esigenze dei servizi di ciascuna di esse.

Merita pure di essere seguito l'altro criterio, pur accolto nell'articolo 12 della legge stessa, secondo cui per l'ammissione alle carriere tecniche può essere previsto un concorso per titoli — con riferimento anche ai risultati della carriera scolastica — integrato da un colloquio e da un corso di formazione.

Tale criterio, ad avviso della Corte, dovrebbe essere suscettibile di più estesa applicazione, quanto meno nel principio che lo ispira, quello cioè della opportunità di una selezione basata su una maggiore conoscenza iniziale della personalità propria di ciascun candidato — anche attraverso i moderni mezzi di accertamento psicotecnico — conoscenza che attualmente, invece, nella generalità dei concorsi, è subordinata al risultato conseguito nelle prove scritte, che precedono il diretto contatto del candidato con la commissione esaminatrice.

Anche alla necessità di un razionale reclutamento, infine, si connettono le osservazioni che, più oltre, vengono esposte circa le forme anomale di inquadramento nei ruoli, attraverso l'utilizzazione dell'opera di personale estraneo.

c) *Trattamento economico.* — Non diverse da quelle formulate nella precedente relazione possono essere le notazioni in materia di trattamento economico dei pubblici dipendenti, caratterizzato tuttora dall'esistenza di una congerie di assetti retributivi, a cagione dei compensi — numerosi e diversi, variamente denominati — che si aggiungono alla retribuzione tabellare, così dando luogo a difformità, talvolta rilevanti, di trattamento, non soltanto del personale appartenente ad Amministrazioni distinte, ma addirittura ad una stessa Amministrazione.

È, anzi, da aggiungere che, nel corso del 1967, men che diminuire, le provvidenze settoriali sono aumentate, per essere stati concessi nuovi compensi a favore del personale postelegrafonico, del personale dei servizi telefonici, dei ferrovieri, di varie categorie di dipendenti dell'Amministrazione della difesa, nonché degli appartenenti alla Guardia di finanza.

Per quanto concerne i compensi per lavoro straordinario — che risultano erogati, in molti casi, nella misura maggiorata del 50 per cento del limite orario mensile (fissato in 30 ore), e con riferimento a dodici mesi di servizio — è da porre in evidenza come il ricorso, protrandosi da alcuni anni, a così numerose prestazioni aggiuntive, rispetto al normale orario di lavoro dei pubblici dipendenti, richieda la più attenta valutazione, in vista di stabilire se esso risponda a reali esigenze di servizio — ciò che comporterebbe un ulteriore adeguamento degli organici, pur di recente incrementati in misura cospicua — ovvero sia da rapportare alla scarsa efficienza organizzativa dei pubblici uffici, accertabile mediante opportune rilevazioni ed analisi del costo dei vari servizi o, infine, se l'erogazione dei compensi per lavoro straordinario, lungi dal corrispondere ad effettive prestazioni, non costituisca, talvolta, un anomalo sistema per incrementare i compensi ordinari spettanti al personale.

Va soggiunto, poi, che non sempre le varie Amministrazioni sono state preventivamente autorizzate a tale maggiorazione dal Ministero del tesoro; onde il prescritto assenso è venuto ad assumere, in questi casi, carattere di sanatoria, in certo modo necessitata dalle già eseguite prestazioni.

La prassi, rilevata negli scorsi anni in materia di compensi speciali previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 19, si è protratta, con le stesse modalità, anche nel 1967. In particolare tali compensi risultano erogati con gli ormai consueti caratteri di generalità e periodicità, che sono in netta antitesi con quelli previsti dalla normativa tuttora vigente e determinano, non di rado, cumulo a favore dei medesimi soggetti di compensi che altre Amministrazioni non sono, invece, in grado di corrispondere.

In tal modo la disciplina della materia, totalmente disapplicata, come è dato rilevare da una valutazione globale del fenomeno, mentre non soddisfa le finalità originariamente prese in considerazione dal legislatore, contribuisce ad accrescere il generale disordine retributivo, con l'aggravante che la determinazione nella misura dei compensi, non più rispondenti a specifiche ed eccezionali prestazioni, resta affidata alla illimitata discrezionalità dell'Amministrazione.

È da aggiungere che, del pari, generalmente disapplicata risulta la disposizione dettata dall'articolo 16 della legge 8 aprile 1952, n. 212, che prevede l'erogazione dei compensi in esame a favore del personale dipendente da altre Amministrazioni, con l'assenso e per il tramite di queste, pur se ciò è dovuto alla incompleta formulazione del precetto, che non indica le concrete modalità dell'erogazione.

È da auspicare che il Governo, in sede di attuazione della delega conferitagli dal Parlamento con la legge 18 marzo 1968, n. 249, già citata, terrà il debito conto della situazione di disordine retributivo, reiteratamente segnalata dalla Corte, al fine di realizzare, a parità di

prestazioni, una effettiva eguaglianza di trattamento per il personale di pari qualifica; ciò che potrà essere conseguito, nel settore dei compensi speciali, soltanto procedendo alla totale abrogazione delle norme relative.

Particolarmente elevata risulta la frequenza delle missioni di servizio, spesso caratterizzate dalla genericità o dalla omessa indicazione dell'oggetto, in rapporto ad asserite esigenze di riservatezza. In tal modo, specie quando l'incarico sia svolto, come sovente accade, con mezzo di locomozione privato e venga consentito l'esonero dalla dichiarazione di conferma, prevista dall'articolo 7 della legge 15 aprile 1961, n. 291, resta praticamente preclusa ogni possibilità di esercitare in materia un effettivo controllo.

A proposito delle spese di missione è da porre in evidenza come, nel caso di viaggi da effettuare con mezzo aereo, la maggior parte delle Amministrazioni consentano, di solito, il rimborso del biglietto di prima classe, pur in difetto di esplicita previsione normativa, al personale appartenente alle categorie (carriera direttiva, di concetto e, in parte, esecutiva) aventi diritto a tale classe in occasione dei viaggi per ferrovia. Assume quindi particolare significato la specifica disposizione, contenuta nel nuovo ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri (articolo 193 decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18), che limita il pagamento delle spese di viaggio in aereo in prima classe al solo personale delle carriere direttive.

In tema di rimborso delle spese sostenute dai Ministri e Sottosegretari di Stato, in occasione di viaggi di servizio, nel segnalare che, anche nel 1967, la maggior parte delle Amministrazioni hanno seguito il sistema del piè di lista, e solo poche (Affari esteri, Commercio con l'estero) quello della diaria, è da porre in evidenza che, in qualche caso, il primo sistema è stato attuato mediante liquidazione forfettaria mensile (Sanità, Interno, Trasporti).

Tale diversità di prassi rende manifesta l'esigenza di apposita normativa per l'adozione di criteri uniformi.

d) *Interventi assistenziali a favore del personale.* — La varia tipologia del settore assistenziale, esposta a proposito delle singole Amministrazioni, consente, in una visione d'insieme, di riunire in categorie omogenee i diversi tipi di intervento: la concessione di sussidi a singoli impiegati, in relazione a particolari necessità e circostanze; l'acquisto di donativi per i figli dei dipendenti in occasione dell'Epifania; l'erogazione di sovvenzioni a favore dei CRAL delle varie Amministrazioni, con o senza specifica destinazione; infine, i contributi a favore di altri organismi aventi finalità ricreative o culturali (circoli).

A proposito dei sussidi è da porre in evidenza come, nella maggior parte dei casi, l'erogazione — motivata con riferimento a malattie, eventi luttuosi o altre gravi necessità del beneficiario — non risulti idonea, per la modestia dell'importo, a recare quel valido ausilio che le circostanze richiederebbero. Si assiste, infatti, da tempo alla progressiva tendenza di quasi tutte le Amministrazioni a concedere sussidi di entità modestissima ai numerosi dipendenti che, periodicamente, ne fanno richiesta, anche in relazione a generiche situazioni di bisogno. In tal modo, mentre vien meno, da un lato, il carattere tipico del sussidio, che finisce col divenire una sorta di integrazione periodica della retribuzione, dall'altro, l'Amministrazione, disperdendo in mille rivoli i fondi disponibili, si preclude la possibilità di concedere un consistente aiuto ai dipendenti, nei casi di comprovato grave bisogno.

Per quanto concerne l'utilizzazione degli stanziamenti destinati all'assistenza per l'acquisto di donativi in occasione dell'Epifania — a parte l'estensione del concetto di assistenza cui dà luogo —, oltre a richiamare quanto or ora osservato, è da porre in evidenza che non tutte le Amministrazioni assumono iniziative del genere; ciò che concorre a determinare difformità di trattamento.

In tema di erogazione a favore dei vari CRAL e istituzioni similari è d'uopo distinguere preliminarmente i contributi sorretti da specifica previsione normativa da quelli concessi a discrezione delle singole Amministrazioni, sia a carico dei capitoli concernenti l'assistenza, sia a carico di quelli che genericamente si riferiscono a contribuzioni in favore di enti e circoli.

Nel caso di contribuzioni *ex lege* (valga, quale esempio, quella disposta a favore del Dopolavoro PP. TT. dall'articolo 41 della legge 12 marzo 1968, n. 325), null'altro è da rilevare se non, anche in ciò, una disparità di trattamento fra i dipendenti delle varie Amministrazioni.

Quanto alle somme discrezionalmente erogate ai CRAL con vincolo di destinazione, utilizzando i fondi destinati all'assistenza, è, invece, da porre l'accento sia sulla dubbia opportunità di far luogo per interposta persona ad attività, in senso lato assistenziali, suscettibili di diretto svolgimento da parte dell'Amministrazione interessata, sia sull'esigenza che gli enti beneficiari diano puntuale conto della concreta destinazione delle somme ricevute.

Nell'ipotesi di contributi erogati, sempre in favore dei CRAL, a carico di capitoli di contenuto generico, diversi da quelli destinati all'assistenza, va ricordato come l'istituzione di tali capitoli, il cui stanziamento è, talora, costituito da una parte dei fondi originariamente destinati a scopi assistenziali, consenta all'Amministrazione l'esercizio di una discrezionalità particolarmente ampia e non sempre giustificabile in relazione alla imprecisa individuazione del settore d'intervento con l'eventuale conseguenza ultima di determinare ancora disegualianze di trattamento fra i destinatari.

Per concludere, particolare menzione merita l'articolo 8, lettera c) della cennata legge delega n. 249 del 1968, che ha demandato al Governo l'emanazione di norme, in materia di interventi assistenziali nell'ambito della Pubblica amministrazione, alla cui mancanza sono da attribuire, in gran parte, gli inconvenienti ai quali si è fatto cenno.

e) *Utilizzazione di estranei.* — Nella parte terza sono state indicate le molteplici forme, nelle quali l'Amministrazione si avvale dell'opera di soggetti non appartenenti al personale da essa dipendente, forme che sono talvolta espressamente disciplinate (così gli incarichi di studio) dalla norma generale di cui all'articolo 380 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, ovvero (così l'assunzione di avventizi e l'istituzione di rapporti contrattuali per prestazioni di vario genere) da disposizioni particolari e, talaltra, invece, vengono poste in essere, sotto specie di contratto, al di fuori di ogni previsione normativa, utilizzando, per la relativa spesa, capitoli di bilancio con generica intitolazione.

Forme di utilizzazione, queste, che si fan palesi *ex post* in occasione dell'esame di vari provvedimenti legislativi, talora delegati — concernenti singoli settori dell'organizzazione amministrativa e del pubblico impiego — provvedimenti singoli settori dell'organizzazione amministrativa e del pubblico impiego — provvedimenti che contengono di frequente, disposizioni intese alla immissione nei ruoli, ovvero all'inquadramento nelle categorie del personale avventizio, di elementi « comunque assunti o denominati », con retribuzione su fondi di bilancio (così, ad esempio, l'articolo 21, primo comma, della recente legge 18 marzo 1968, n. 249, relativo al personale del Ministero delle finanze) (1).

Ciò disvela l'esistenza di pregresse situazioni che, per la maniera stessa in cui il legislatore interviene *ex post* a regolarizzarle o a disciplinarle nei modi anzidetti, vengono a risultare determinate dall'instaurazione di rapporti continuativi, di tipo sostanzialmente impiegatizio, fra l'Amministrazione ed estranei, di rapporti, cioè, il cui contenuto effettivo contrasta, come nel caso degli incarichi di studio, con quello dei rapporti formalmente posti in essere e, comunque, col generale divieto di assunzione di personale non di ruolo, quando non vi sia apposita norma derogatoria. Più in particolare, quanto ai rapporti contrattuali espressamente autorizzati dalla legge ed anch'essi trasformati in formali rapporti di impiego con norme susseguenti, il fenomeno esaminato sta a dimostrare, da un lato, come la facoltà di rinnovo, generalmente accordata all'Amministrazione per i contratti temporanei, sia stata di fatto utilizzata in guisa da dar luogo, con continui rinnovi, allo stabilirsi di rapporti di durata permanente e, dall'altro, come l'autorizzazione ad assumere personale a contratto (si veda, ad esempio, nella parte terza, il caso del Servizio informazioni della Presidenza del Consiglio) prelude oggettivamente a futuri inquadramenti fra il personale impiegatizio.

A parte quest'ultimo rilievo — su cui il legislatore potrà, qualora ne ravvisi l'opportunità, fermare la propria considerazione — le conclusioni, che da quanto precede, si traggono, non possono, ovviamente, essere diverse da quelle che, più volte in passato, la Corte ha avuto occasione di formulare e, cioè, che l'intervento di susseguenti sanatorie legislative, per la ragione stessa di essere pressoché necessitate da pregresse irregolari situazioni di fatto, è in-

(1) Nella sola Amministrazione delle dogane, il numero degli avventizi è passato, nel 1967, da 1.300 a 3.960 unità.

dice rivelatore di un comportamento di non conformità a quell'obbligo — cui l'Amministrazione è tenuta — di curare che i criteri ed i risultati del proprio operare, al di là dell'ossequio formale dei singoli provvedimenti alle norme di legge, non comportino, nella sostanza, elusione di quei principi e di quelle esigenze che tali norme intendono salvaguardare.

Ad altre considerazioni, anch'esse non nuove, dà luogo, poi, l'analisi del modo in cui le singole forme di utilizzazione di estranei vengono concretamente ad attuarsi, ed in particolare quella del conferimento di incarichi di studio.

Sotto questo profilo, è manifesto il contrasto fra il disposto del primo comma del citato articolo 380 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, che indica quali affidatari di detti incarichi, in via normale, professori universitari e componenti di corpi consultivi, e la preferenza in larga misura dall'Amministrazione accordata a persone, a dette categorie non appartenenti, alle quali il secondo comma dell'articolo consente di ricorrere, invece, solo in casi eccezionali.

Acquista, in tal guisa, ancora maggior rilievo la circostanza che la qualità di esperti, dalla competenza « notoriamente riconosciuta », anch'essa richiesta dalla norma, risulta quasi sempre soltanto da mere attestazioni dell'Amministrazione, non suffragate né da una notorietà immediatamente percepibile né, comunque, da una specifica motivazione che assuma a riferimento dati oggettivi controllabili.

Quanto all'oggetto degli studi, l'indicazione ne è data spesso, in maniera alquanto generica, sì da non consentire di individuare il « particolare » problema (articolo 380 citato), di cui concretamente interessa la soluzione e da lasciar supporre che difficilmente una sola persona possa svolgere compiuta trattazione della materia. In altri casi, la stessa indicazione induce a ritenere che lo studio si risolva in un'attività di carattere tecnico o burocratico e, cioè, in una prestazione d'opera coincidente con quelle ordinarie richieste al personale dipendente.

La durata di gran parte degli incarichi, poi, si estende all'intero biennio consentito dalla legge né è infrequente il caso che, mutando l'oggetto dello studio, ovvero a seguito di una breve interruzione, idonea ad assicurare la formale osservanza della norma, la stessa persona continui a prestar la propria opera per periodi maggiori.

Al tema dell'oggetto e della durata è connesso quello delle forme di adempimento degli incarichi. Qualche Amministrazione ha fatto presente che gli incaricati svolgono la loro attività mediante brevi appunti, pareri anche in via orale e simili. Il che sta a confermare come non sempre, al termine degli incarichi, venga tradotto in elaborati scritti, il risultato degli studi condotti, limitandosi il più delle volte le Amministrazioni ad attestare l'avvenuto espletamento dell'incarico.

Donde il rilievo che come la presentazione di tali elaborati, se pur non sempre e necessariamente da richiedersi, debba comunque costituire la regola, come la più aderente alla nozione di « studio e soluzione di particolari problemi », per cui la legge legittima l'incarico. Senza dire che tale regola varrebbe sia a far acquisire, in maniera permanente, all'Amministrazione il risultato degli studi, sia a determinare materialmente la cessazione dell'incarico, che la legge vuole limitato nel tempo, meglio garantendo così che non abbiano a porsi in essere rapporti di durata praticamente indefinita e di natura sostanzialmente impiegatizia, dei quali si è già trattato.

Le anomalie rilevate inducono, del pari, a considerare se la vigente disciplina non possa essere oggetto di opportuni perfezionamenti, intesi a consentirle di meglio soddisfare quelle esigenze, che ne stanno a fondamento e, al tempo stesso, di evitarne l'utilizzazione per finalità che con tali esigenze nulla hanno a che fare se, addirittura, talora non contrastano con altre disposizioni di legge e con l'interesse dell'Amministrazione.

Al proposito, non va taciuta l'opportunità di un adeguato coordinamento fra le diverse Amministrazioni, sia per quanto attiene alle persone degli incaricati sia, soprattutto, in ordine all'oggetto degli studi, al fine di evitare superflue ed onerose duplicazioni. Ciò potrebbe conseguirsi limitando il numero degli incarichi, che contemporaneamente possono essere conferiti ad una medesima persona e subordinandone il conferimento ad autorizzazione della Presidenza del Consiglio, nonché consentendo che ciascun Ministero possa avvalersi degli studi — consegnati in elaborati scritti — già fatti eseguire da altri dicasteri.

Appare, altresì, opportuna la revisione del sistema dei compensi, che, come la Corte ha rilevato nella precedente relazione, non sembra oggi, per più aspetti, soddisfacente. In verità, poiché il compenso deve essere determinato, a norma del citato articolo 380, dal Ministro interessato di concerto con quello per il tesoro, nella misura massima prevista dall'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 17 agosto 1955, n. 767, in lire 90.000 mensili, la periodicità retributiva insita in quest'ultima disposizione concorre a caratterizzare come rapporto di durata permanente quello derivante dall'incarico e, quindi, ad agevolare le rilevate deviazioni verso prestazioni d'opera continuative di natura impiegatizia.

Ove, poi, si voglia considerare l'istituto di che trattasi nella sua più genuina importanza, non può non apparire modesta la misura innanzi indicata, nel che ben può ipotizzarsi la ragione del carattere, tutt'altro che elevato degli studi, quale è dato desumere dalla qualificazione dell'oggetto di molti di quelli fin qui affidati e dal numero assai scarso, fra gli incaricati, di docenti universitari o comunque di esperti di davvero notoria competenza.

Altre forme di ricorso all'opera di estranei sono le prestazioni d'opera che l'Amministrazione si assicura in via contrattuale di diritto privato, al di fuori di espresse autorizzazioni legislative, quasi sempre secondo la diffusa modalità della retribuzione « a fattura ».

È, anzitutto, da osservare che l'esistenza, al limite, di un effettivo stato di necessità, tale da giustificare siffatto ricorso, non esclude che il fenomeno possa essersi determinato per effetto di una non adeguata valutazione delle necessità obiettive de servizi, in sede di esercizio dei poteri di organizzazione degli uffici. Ciò, segnatamente quando tali anormali utilizzazioni si perpetuino nel tempo, come risulta dal fatto che si è ormai instaurata, presso talune Amministrazioni, una vera e propria prassi di ricorso a prestazioni « a fattura ».

Né va dimenticato che la valutazione del fabbisogno dei servizi, compiuta dal legislatore generalmente attraverso la determinazione delle dotazioni organiche, costituisce, ove non si ritenga di promuovere l'aumento di tali dotazioni, il limite entro il quale l'Amministrazione deve assicurare l'espletamento dei propri compiti provvedendo, se del caso, alla più razionale distribuzione del personale ovvero ad una migliore qualificazione professionale dello stesso, in vista di nuove mansioni richieste dal progresso tecnico.

Ciò che sembra realizzabile, segnatamente nell'ambito delle carriere di concetto ed esecutive — caratterizzate, in generale, da esuberanza di personale — dei ruoli amministrativi, delle quali si è altrove trattato.

Se, poi, per l'elevata specializzazione tecnica richiesta in taluni casi, non fosse possibile utilizzare i cennati strumenti, ciò starebbe a denotare un'esigenza di ordine permanente, che solo il legislatore, previa iniziativa dell'Amministrazione, dovrebbe intervenire a valutare e soddisfare, nei singoli casi, rivedendo le dotazioni organiche, ovvero accordando apposita facoltà di ricorso ad estranei in via contrattuale; ma sempre disciplinando le modalità ed i limiti di esercizio (si veda, ad esempio, il caso del personale a contratto del Ministero dell'industria per l'apprestamento della Carta geologica).

3. — *Acquisto di beni e servizi.*

a) *Attività contrattuale.* — Nella parte terza sono stati esposti, con riferimento alle singole Amministrazioni, i dati più significativi dell'attività negoziate dalle stesse esplicita; sono state, inoltre, formulate notazioni, di carattere particolare, intese a porre in evidenza gli aspetti caratteristici dell'azione amministrativa nei vari settori.

La medesima attività viene ora presa in esame nel suo complesso per metterne in luce, in una visione d'insieme, le caratteristiche e le tendenze di maggior rilievo.

Viene pubblicato, all'uopo (1), com'è ormai consuetudine, il prospetto riassuntivo dell'attività contrattuale svolta nel 1967, con l'avvertenza che trattasi di rilevazione a carattere indicativo, volta a dare un quadro generale del fenomeno più che a metterne in rilievo dati specifici.

Non diverse da quelle segnalate nella precedente relazione, sono le tendenze che del fenomeno rivelano le risultanze globali di tale attività nell'esercizio in esame.

(1) V. pagg. 436-437.

Anche nel 1967, infatti, l'importo dei contratti, conclusi con il sistema della licitazione privata (per circa 323 miliardi), risulta superiore, rispetto all'ammontare complessivo dei contratti conclusi a trattativa privata (circa 264 miliardi), con il sistema dell'appalto-concorso (circa 30 miliardi) e dell'asta pubblica (circa 1,7 miliardi).

È, peraltro, da porre in evidenza come nei settori dei lavori pubblici (Ministero ed ANAS) e della difesa si ha oltre il 90 per cento dell'importo totale dei contratti conclusi mediante licitazione, onde la trattativa privata costituisce, per le altre Amministrazioni, quasi ordinario sistema negoziale.

Particolare menzione merita, poi, il ricorso, all'esecuzione in economia (complessivamente circa 177 miliardi) per la costruzione di opere e la provvista di beni e servizi, sia in amministrazione diretta (circa 79 miliardi), che con il sistema del cottimo fiduciario (circa 98 miliardi).

Le dimensioni assunte dal fenomeno rendono manifesto come, sia pure sotto la spinta di reali esigenze di speditezza dell'azione amministrativa, l'esecuzione in economia venga utilizzata al di là dello spirito della vigente normativa, per lavori ed acquisti tutt'altro che di modesta entità. Ciò comporta, quanto meno, l'introduzione, specie per il cottimo fiduciario, di specifiche garanzie, quali l'esperimento obbligatorio di preventive gare ufficiose, tali da sostituire adeguatamente quelle che si accompagnano alle ordinarie procedure contrattuali.

Per quanto concerne il ricorso al sistema della concessione, largamente praticato nei settori dell'agricoltura (circa 64 miliardi) e dei lavori pubblici (circa 24 miliardi), sono da richiamare le osservazioni di carattere generale, che la Corte ha avuto occasione di formulare nelle precedenti relazioni, in ordine al necessario accertamento dell'idoneità dei concessionari nonché alla reale sussistenza dei vantaggi, in astratto propri della concessione.

b) *Spese di rappresentanza.* — La destinazione di fondi di bilancio a spese di rappresentanza ha, in questi ultimi anni, subito una evoluzione, della quale sembra opportuno far cenno.

In un primo tempo, la previsione di siffatte spese si concretava nell'attribuzione, in ragione della carica, di una indennità e nella previsione di spese per tale oggetto nei bilanci di taluni Ministeri, i quali dovevano naturalmente erogarle per rapporti da intrattenere allo esterno dell'organizzazione statale.

Nei bilanci di altri Ministeri, invece, veniva iscritto solamente un capitolo concernente le cosiddette spese casuali.

In seguito, per le spese di rappresentanza è stato inserito negli stati di previsione di tutti i Ministeri apposito capitolo a cui imputare oneri, che, per loro natura, non potevano far carico ai capitoli per le spese casuali, destinati cioè (articolo 141 del Regolamento di contabilità) alle « spese di natura affatto accidentale » e comunque non per « provvedere ad oblazioni, concorsi, premi e a qualsiasi altra spesa che abbia fini estranei ai servizi dell'Amministrazione ».

In questi ultimi esercizi, inoltre, come risulta dai dati dei vari consuntivi, si è notato anche un incremento delle spese di tal fatta; ed, a cagione della difficoltà di una determinazione precisa della nozione stessa di attività di rappresentanza, a carico dei relativi capitoli sono state erogate spese, la cui causale non sempre si è potuta accertare, riferibili a manifestazioni o a relazioni esterne connesse all'attività dell'Amministrazione.

c) *Spese riservate.* — Non diverse da quelle contenute nelle precedenti relazioni sono le considerazioni in ordine alle spese riservate (che si elencano nel seguente prospetto), considerazioni che val qui richiamare.

Le somme relative sono, con mandati diretti, messe a disposizione degli organi competenti, i quali le impiegano nell'esercizio di poteri e di funzioni la cui stessa natura, non consente il controllo delle singole erogazioni.

Il che — è appena il caso di notarlo — ancor più impone che tale erogazione rimanga rigorosamente vincolata al fine al quale le spese debbono assolvere, fine la cui elusione involge la personale responsabilità di chi ha ordinato, ovvero, in difformità dell'ordine ricevuto, eseguita la spesa.

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

MINISTERO	Capitolo	DENOMINAZIONE	Stanziam- menti iniziali	Stanziam- menti definitivi	Accerta- menti	Economie
Ministero del Tesoro	1086	Spese riservate della Presidenza del Consiglio dei Ministri	550.000.000	550.000.000	550.000.000	—
Ministero del Tesoro	2129	Spese riservate a disposizione della Direzione generale del Tesoro	5.200.000	5.200.000	5.200.000	—
Ministero del Tesoro	2712	Spese assistenziali di carattere riservato	120.000.000	120.000.000	120.000.000	—
Ministero delle Finanze	1231	Spese per l'attività informativa e per il potenziamento dei servizi di polizia tributaria	208.000.000	208.000.000	208.000.000	—
Ministero degli Esteri	1621	Spese riservate dipendenti da avvenimenti internazionali	302.000.000	1.309.000.000	1.309.000.000	—
Ministero dell'Interno	1461	Spese per la lotta alla delinquenza organizzata ed altre inerenti a speciali servizi di sicurezza e spese confidenziali per la prevenzione e repressione dei reati e per la ricerca ed estradizione degli imputati o condannati rifugiati all'estero	600.000.000	770.000.000	770.000.000	—
Amministrazione Poste e telegrafi	353	Rimborso di spese di carattere riservato per indagini ispettive	1.000.000	1.000.000	813.150	186.850
Ministero della Difesa	3012	Spese riservate dello Stato Maggiore della Difesa e degli Organi centrali e territoriali della Difesa	2.500.000.000	2.500.000.000	2.500.000.000	—
Ministero della Difesa	4034	Spese riservate e confidenziali del Comando generale e degli enti dell'Arma dei Carabinieri	300.000.000	300.000.000	300.000.000	—
Ministero Industria e Commercio	1612	Spese per informazioni commerciali	20.000.000	20.000.000	18.764.820	1.235.180
Ministero Commercio Estero	1312	Spese riservate per informazioni concernenti la disciplina delle importazioni e delle esportazioni e dei rapporti economici con l'estero	5.000.000	5.000.000	4.999.400	600

d) *Servizio automobilistico*. — L'incremento numerico degli autoveicoli in dotazione alle Amministrazioni dello Stato, cui si è fatto cenno nella precedente relazione, pone vari problemi attinenti alla disciplina del settore, sia sotto il profilo economico, che in relazione alle esigenze dei servizi.

Dai dati in possesso della Corte, risulta che la maggior parte degli autoveicoli è costituita da autovetture, sebbene il vigente regolamento del servizio automobilistico (regio decreto 3 aprile 1926, n. 746) ne preveda la destinazione ai servizi tecnici di carattere continuativo delle Amministrazioni dello Stato.

Ciò è da rapportare all'evoluzione subita, col volgere degli anni, dalla nozione di « servizio tecnico », cui va fatto riferimento ai fini della determinazione del contingente dei veicoli di ciascuna Amministrazione.

Originariamente tale espressione veniva, infatti, usata in contrapposto a « servizio amministrativo », mentre, nella pratica degli anni più recente, è divenuta sinonimo di servizio, nella più ampia accezione del termine. Di qui la diffusa utilizzazione dei veicoli pubblici per il trasporto di persone, largamente praticato, non soltanto in occasione dell'espletamento di particolari compiti d'istituto (quali, ad esempio, il servizio ispettivo); ma altresì per consentire ai funzionari delle qualifiche elevate — non comprese peraltro, tra quelle indicate dall'articolo 2 del predetto regolamento — di raggiungere il luogo di lavoro.

E opportuno, in proposito, porre in evidenza la distinzione tra « vetture di rappresentanza » e « vetture di servizio ». Nella prima categoria rientrano soltanto quelle che il citato articolo 2 consente di attribuire, per uso personale, oltre che ai Ministri e Sottosegretari in funzione, alle alte cariche dello Stato, in qualche caso, anche dopo il collocamento a riposo (decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1952, n. 1503).

Nell'altra le vetture di servizio propriamente dette, quale che ne sia, in concreto, l'utilizzazione. Queste ultime, mentre non possono essere assegnate, per uso personale, ad alcun pubblico funzionario, in ragione della carica, sono da utilizzare per attività di istituto di carattere permanente, e, se possibile, ferma restando la destinazione ordinaria, per altre di carattere discontinuo (articolo 4, secondo comma regio decreto n. 766 del 1926).

Dai dati finora acquisiti, risulta che il Ministero dei trasporti — Ispettorato della motorizzazione civile (1) — mette a disposizione degli aventi diritto, complessivamente 170 vetture di rappresentanza, mentre le automobili di servizio — escluse quelle di pertinenza dei Ministeri della difesa e della marina mercantile — sono, in totale, 19.339 e gli altri veicoli, 11.544.

Pur tenendo conto delle peculiari esigenze di servizio di talune amministrazioni (Interno, Azienda postelegrafonica, ecc.), le dimensioni raggiunte e la progressiva espansione del servizio automobilistico appaiono tali da richiedere un attento riesame delle effettive destinazioni dei singoli veicoli, al fine di verificarne la natura (tecnica o amministrativa) ed il carattere (permanente o discontinuo). Ciò specie in vista dell'aggiornamento della disciplina del settore (2), oltre che per dare, nel frattempo, puntuale esecuzione alla normativa vigente.

Per una più completa valutazione dell'a materia, è, infine, opportuno far cenno dei costi relativi all'esercizio ed alla manutenzione degli autoveicoli, degli oneri sostenuti a seguito di incidenti causati dalla circolazione, nonché dei contratti di assicurazione che talune amministrazioni hanno ritenuto di stipulare.

I costi unitari annuali — non comprensivi degli ammortamenti e degli oneri di personale — vanno da un minimo di circa lire 400 mila ad un massimo di oltre 2 milioni, che, seppure rapportabile alla diversa natura dei servizi ed al vario grado di utilizzazione dei veicoli, merita la più attenta considerazione nel quadro dell'esigenza di contenimento della spesa corrente.

(1) La competenza in materia è stata trasferita con decreto luogotenenziale 7 novembre 1944, n. 436 dal Ministero della guerra (difesa) al Ministero delle comunicazioni (trasporti).

(2) Di tale aggiornamento si è fatto, recentemente, promotore il Ministro del tesoro che, con circolare n. 105 del 18 dicembre 1967, ha richiesto, a tal fine, alle Amministrazioni centrali e alle Aziende autonome varie notizie in materia.

In tema di rischi della circolazione, si ritiene utile far cenno degli oneri, rispettivamente, sostenuti dalle Amministrazioni che non hanno provveduto ad assicurare i veicoli in dotazione e da quelle che lo hanno fatto, ponendo la spesa relativa a carico dei capitoli concernenti l'esercizio e la manutenzione degli automezzi.

In generale, è da porre l'accento sulla finalità, squisitamente economica, di copertura — totale o parziale che sia — del rischio, cui assolve, anche per la Pubblica amministrazione, il ricorso alle varie forme di assicurazione per la responsabilità civile verso terzi.

Escluso, infatti, che scopo da perseguire sia, quanto meno in parte, quello di sollevare da responsabilità di natura non penale gli agenti addetti alla conduzione — che già, peraltro, lo sono ove il danno risulti causato da colpa lieve (articoli 22 e 23 decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3) — rimane da valutare l'incidenza degli oneri assicurativi in rapporto a quelli connessi a risarcimenti diretti. In proposito è, peraltro, da porre mente che l'assicurazione, mentre libera le Amministrazioni che vi fanno ricorso, dai numerosi incombenti che la definizione, anche stragiudiziale, delle controversie richiede, le rende, al tempo stesso estranee alla gestione delle vertenze, ciò che può, talvolta, risultare pregiudizievole per il pubblico interesse.

Per concludere, sono da ricordare le diverse forme di assicurazione — sulla patente degli agenti tecnici, sui singoli veicoli — di volta in volta adottate; e va anche posta in evidenza la circostanza che talune Amministrazioni, pur non essendo coperte da assicurazione, non hanno sostenuto oneri per risarcimenti ovvero hanno dovuto liquidare importi di modesta entità, mentre altre Amministrazioni hanno dovuto pagare cospicue somme ad integrazione dei massimali assicurativi, risultati insufficienti.

e) *Riviste e pubblicazioni.* — Nella parte III si è riferito dettagliatamente a proposito della maggior parte delle pubblicazioni di servizio, riviste e periodici curati, sia direttamente che indirettamente, dalle singole Amministrazioni.

Per quanto concerne le riviste ed i periodici, è qui da aggiungere che il carattere autonomo normalmente dalle rispettive gestioni assunto, anche in difetto di espressa autorizzazione normativa, comporta, in ogni caso, l'obbligo della resa del conto giudiziale, da parte degli amministratori, i quali sono altresì tenuti a versare in entrata gli eventuali utili realizzati nell'esercizio.

È, inoltre, da porre in evidenza come, proprio per l'autonomia, di fatto o di diritto, delle varie gestioni, l'intera attività negoziale connessa con l'edizione dei periodici venga, in concreto, ad essere svolta in difformità dalle ordinarie procedure contrattuali.

Merita, infine, particolare menzione il problema della titolarità delle testate, soggette a registrazione presso il Tribunale territorialmente competente. Invero, la spettanza della testata ad una Amministrazione è sufficiente ad escludere la possibilità di affidare a terzi la gestione dei periodici, se non con apposita convenzione, soggetta ad approvazioni.

f) *La meccanizzazione dei servizi.* — Nella precedente relazione è stato avvertito che il fenomeno dell'introduzione, presso le Amministrazioni dello Stato — comprese quelle con ordinamento autonomo — dei moderni mezzi tecnici per la rilevazione ed elaborazione meccanografica ed elettronica dei dati numerici — e recentemente anche non numerici — relativi a fatti di gestione, di amministrazione o di altro vario genere, sta assumendo proporzioni e rilevanza sempre più notevoli. Essa va considerata come mezzo al fine, sia per una più razionale ed efficiente organizzazione dei servizi, sia per offrire dati ed elementi necessari per illuminate e consapevoli scelte da parte degli organi responsabili, sia, infine, per accertare la incidenza delle varie spese sul bilancio dello Stato e valutare così, in un più ampio quadro, la qualità e quantità dei servizi resi, in una parola, cioè l'efficienza degli stessi.

Il problema appare rilevante, anche sul piano generale, ove si consideri la strumentalità di siffatte attrezzature per il perseguimento delle finalità contenute nel Programma quinquennale di sviluppo economico.

Sulla base di quanto dalla Corte osservato nella precedente relazione, la Presidenza del Consiglio dei ministri, con circolare n. 456.1.1.2 del 6 marzo 1968, diretta a tutti i Ministeri,

ha considerato che « la sempre crescente esigenza di dotare lo Stato di moderne attrezzature meccanografiche postula la necessità di disciplinare i servizi meccanografici delle varie Amministrazioni, di assicurare l'utilizzazione massimale degli impianti, di programmare per il futuro le nuove strutture meccanografiche per una Amministrazione sempre più moderna che ponga con tempestività a disposizione degli organi decisionali utilissimi elementi conoscitivi, facilitando l'azione pubblica e rendendola veramente agile e tempestiva.

« Invero la diffusione della meccanizzazione presso le Amministrazioni statali, in questa prima fase, quando ancora non era possibile una visione organica, ha causato uno sviluppo dei mezzi meccanografici ed elettronici che oggi merita di essere riconsiderato.

« Gli inconvenienti che ne sono scaturiti sono notevoli; principalmente da ricordare sono:

— la elaborazione in forma ripetuta di talune informazioni, con conseguenti inutili spese;

— la impossibilità di effettuare elaborazioni a carattere generale, per le quali è necessaria la conoscenza in modo integrale dei dati, che sono frazionati, invece, tra diverse Amministrazioni ». Donde, secondo la Presidenza, la necessità « che il futuro sviluppo della meccanizzazione presso le varie Amministrazioni avvenga in modo ordinato, organicamente uniforme, che il processo di meccanizzazione si svolga su di un piano coordinato, con programmi di sviluppo che abbiano una visione ampia di tutte le esigenze delle varie Amministrazioni e che tali programmi siano confortati da elementi tecnici conoscitivi delle più recenti innovazioni tecniche sul piano della meccanizzazione ». Necessità questa, in vista della quale la Presidenza ha ravvisato opportuno « anche in osservanza delle vigenti norme sulla contabilità generale dello Stato, che le nuove iniziative proposte dalle singole Amministrazioni siano vagliate dalla Ragioneria generale dello Stato per quanto riguarda il loro inserimento nelle procedure amministrativo-contabili e successivamente dalla apposita commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento della Pubblica amministrazione esistente presso il Provveditorato generale dello Stato ».

E tali direttive, su segnalazione della Corte, la Presidenza ha precisato ed integrato nel senso che il disposto coordinamento debba attuarsi, « oltre che tra i centri delle singole Amministrazioni statali, fra ciascuno di essi e quello che sta per entrare in funzione presso la Corte; in particolare: *a*) unificando i metodi di codificazione; *b*) adottando uniformi sistemi di scritture; *c*) prendendo opportuni accordi con la Corte per la compilazione dei programmi concernenti materie che comunque interessino le sue funzioni istituzionali ».

Al proposito giova considerare come, oltre e più che le specifiche norme in vigore (articolo 16 e 21 del testo unico della legge sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214) — tuttoché aventi origine da coevi tradizionali sistemi di tenuta delle scritture e di documentazione — la pratica evoluzione verso forme sempre più aggiornate di tali sistemi, non solo consenta, ma esiga un armonico collegamento dell'attività di tutti i centri delle Amministrazioni statali con quello della Corte, in guisa da consentire a questa di utilizzare direttamente — salvo che, s'intende, in singoli casi, non si renda per essa necessaria una autonoma rilevazione ed elaborazione — i risultati di detta attività.

Per ciò che, poi, in specie attiene ai settori comunque interessanti la gestione del bilancio statale, parrebbe opportuno adottare soluzioni uniformi, concordate tra il Ministero delle finanze (per quanto concerne le entrate tributarie), la Ragioneria generale dello Stato, la Direzione generale del tesoro, la Banca d'Italia e la Corte.

Sotto un profilo funzionale, i servizi meccanizzati possono essere così distinti: *a*) per materie rientranti nella competenza di tutte le Amministrazioni o di un gruppo di esse; *b*) per materie specifiche di singoli Ministeri senza riflessi nei confronti di altre Amministrazioni; *c*) per materie di competenze delle singole Amministrazioni autonome.

Rientrano nel primo gruppo le seguenti meccanizzazioni:

Ministero del tesoro

1) — Centro elettronico della contabilità pubblica presso la Ragioneria generale dello Stato per la gestione (in parte) del bilancio, compilazione del rendiconto finanziario, retribuzioni al personale.

2) — Centro elettronico presso il Provveditorato generale dello Stato per l'esplicazione di vari servizi per conto di diverse Amministrazioni.

3) — Centri elettronici, dipendenti dalla Direzione generale del tesoro, funzionanti presso le Direzioni provinciali di Roma, Milano, Torino, Bologna, Firenze, Padova, Napoli e Palermo, per la elaborazione e la stampa degli assegni dovuti ai pensionati (ordinari e di guerra) e per la elaborazione di statistiche varie.

Rientrano nel secondo gruppo la generalità delle meccanizzazioni realizzate presso vari Ministeri, delle quali si fornisce qui un quadro sintetico:

Ministero delle finanze

- 1) — Centro elettronico per lo schedario generale dei titoli azionari;
- 2) — Centro elettronico per l'imposta generale sull'entrata;
- 3) — Centro elettronico, presso il Comando generale della Guardia di finanza, principalmente applicato per le retribuzioni, gli schedari del personale e le statistiche di polizia tributaria;
- 4) — Centro meccanografico presso la scuola di polizia tributaria, per l'istruzione degli allievi.

Ministero del tesoro

Centro meccanografico presso la Direzione generale delle pensioni di guerra, per l'elaborazione di statistiche relative alla situazione delle pensioni dirette ed indirette.

Ministero di grazia e giustizia

- 1) — Centro elettronico presso l'amministrazione centrale per la tenuta e l'aggiornamento del casellario giudiziario;
- 2) — Centro meccanografico presso la Corte di cassazione per la documentazione e tenuta del massimario generale.

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Centro elettronico per la elaborazione delle statistiche sulla occupazione e sulla disoccupazione.

Ministero dell'interno

- 1) — Centro meccanografico, presso il Servizio elettorale, per la elaborazione delle statistiche concernenti le elezioni, la tenuta degli schedari amministrativi comunali, la contabilità del Fondo per il Culto, l'elaborazione delle statistiche sui servizi antincendio, la tenuta dello schedario-matricola del personale civile. È in corso di aggiudicazione la fornitura di un nuovo impianto elettronico;
- 2) — Centro elettronico, presso la Direzione generale della Pubblica sicurezza, per le seguenti principali applicazioni: stipendi al personale della pubblica sicurezza, contabilità degli stipendi, schedario stranieri, contabilità pensioni del personale della Pubblica sicurezza, ricerche di polizia giudiziaria, registrazione amministrativa dei passaporti;
- 3) — Centro elettronico dell'A.A.I. per la gestione dei servizi assistenziali.

Ministero della difesa

- 1) — Centro elettronico, presso il Comando generale dell'Arma dei carabinieri per le seguenti principali applicazioni: contabilità dei materiali, stipendi e paghe del centro-Italia, assegni al personale non in servizio, amministrazione della rivista *Il Carabiniere*;
- 2) — Centro meccanografico, presso il predetto Comando, per la retribuzione e la tenuta degli schedari di varia natura;

3) — Centro meccanografico, presso lo Stato maggiore esercito, per livelli e scorte dei materiali di motorizzazione;

4) — Centro meccanografico, presso il deposito materiali trasmissioni Magliana, per controllo livelli e scorte, stipendi;

5) — Centri meccanografici, presso il Comiliter di Torino, Padova, Firenze, Roma, Napoli e Palermo, per le seguenti applicazioni: contabilità materiali, paghe e stipendi, servizio leva e mobilitazione;

6) — Centri meccanografici, presso l'Arma dei carabinieri, per le paghe e gli stipendi per il nord (Milano) e per il sud (Napoli);

7) — Centro elettronico, presso la Marina militare, per la gestione delle scorte magazzini e gli stipendi;

8) — Centro elettronico presso l'Aeronautica militare;

9) — Centro elettronico presso l'Esercito.

Ministero degli affari Esteri

Centro meccanografico per le registrazioni documenti in arrivo e in partenza con ricerca dei precedenti.

Ministero del commercio con l'estero

Centro elettronico per le seguenti principali applicazioni: statistiche delle importazioni ed esportazioni, liquidazioni straordinari, contingenti.

Ministero dell'agricoltura e delle foreste

Centro elettronico per le seguenti principali applicazioni: meccanizzazione integrale interessante le scritture contabili degli Ispettorati compartimentali e provinciali dell'agricoltura, piano ammortamento mutui e procedure della Cassa per la proprietà contadina, elaborazione dati statistici afferenti alle organizzazioni comunitarie del mercato (MEC), statistiche del Fondo di rotazione, elaborazioni per l'Ufficio di meteorologia ed ecologia agraria, stipendi del personale centrale, elaborazioni varie e saltuarie.

Ministero della pubblica istruzione

Centro elettronico e meccanografico per le seguenti principali applicazioni: contabilità insegnanti elementari, stipendi.

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

Centro meccanografico per i finanziamenti a piccole e medie industrie.

Ministero dei lavori pubblici

Centro elettronico per le seguenti principali applicazioni: statistiche dei lavori in esecuzione, certificati per l'Albo Nazionale Costruttori, ragioneria, impegni annuali di tutti i lavori, trasferte e schedario del personale, produzione degli impianti elettrici.

Ministero della sanità

1) — Centro meccanografico presso l'Istituto superiore di sanità per le seguenti principali applicazioni: magazzini, straordinario e indennità di rischio;

2) — Centro elettronico destinato a operare ricerche e statistiche sull'archivio dei prodotti farmaceutici.

Abbastanza progredita è, del pari, la meccanizzazione dei servizi presso le Amministrazioni autonome dello Stato della quale si fornisce un quadro sintetico:

Amministrazione dei monopoli

Centro elettronico applicato per: liquidazione paghe e competenze accessorie al personale, contabilità dei depositi, fatturazione delle vendite, adempimenti amministrativi e contabili delle coltivazioni, contabilità pezzi di ricambio dei magazzini, contabilità materiali e articoli diversi, conti di rendimento, documentazione automatica in campo legislativo, statistiche varie.

Cassa depositi e prestiti

Centro elettronico per i calcoli concernenti i piani di ammortamento, la contabilità e la statistica dei mutui concessi, la somministrazione dei prestiti e la riscossione delle rate di ammortamento.

Istituti di previdenza

Centro elettronico per le seguenti principali applicazioni: contributi dovuti al CPDEL; posizionario e aggiornamento degli iscritti, schedario degli enti aventi rapporti con la Direzione generale, emissione mandati di pagamento, pensioni.

Azienda di stato per le foreste demaniali

Centro meccanografico per le seguenti principali applicazioni: tenuta schedario contratti e concessioni, statistica delle entrate e delle spese, statistica sui prodotti ricavabili dalle foreste.

Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni

1) — Centro elettronico presso la Direzioneentrale del personale, per le seguenti principali applicazioni: tenuta dei dati anagrafici del personale, elenchi del personale per i concorsi, statistiche sul personale;

2) — Centro elettronico presso la Direzioneentrale delle Casse di risparmio postali per le seguenti principali applicazioni: contabilità dei libretti di risparmio, contabilità riassuntive vaglia postali, liquidazione stipendi e competenze variabili al personale della Direzione provinciale di Roma, statistiche ufficiali postali;

3) — Centro meccanografico presso la Direzione generale servizio conti correnti, per le seguenti principali applicazioni: controllo sugli assegni di conto corrente e vaglia postali provenienti dalle Direzioni provinciali, evidenziazione degli assegni non pagati nei tre mesi successivi alla data di emissione;

4) — Centro elettronico presso l'Istituto Superiore Poste e Telecomunicazioni per calcoli scientifici e tecnici.

Azienda di Stato per i servizi telefonici

Centro elettronico presso l'Azienda di Stato per i servizi telefonici, per le seguenti principali applicazioni: tariffazione delle conversazioni telefoniche interurbane ed internazionali, fatturazione traffico telex, contabilizzazione traffico telegrammi.

Ferrovie dello Stato

1) — Centro elettronico presso il Servizio Affari Generali, per le seguenti principali applicazioni: calcolo dei tempi di marcia dei treni, ottimizzazione dei turni del personale viaggiante, calcolo e verifica di struttura, documentazione automatica, statistiche sulle cause di rottura del materiale rotabile, simulazione del traffico nei nodi ferroviari;

- 2) — Centro meccanografico presso il Servizio personale, per le statistiche del personale;
- 3) — Centro elettronico, presso il Servizio Ragioneria, per le seguenti principali applicazioni: liquidazione emolumenti al personale dipendente (180.000 persone) e relativi riepiloghi contabili, gestione e controllo centralizzato dei materiali di scorta, contabilità generale;
- 4) — Centro elettronico, presso il Servizio Materiale e Trazione, per le seguenti principali applicazioni: determinazione dei premi spettanti al personale di macchina, contabilità dei materiali di servizio, contabilità manodopera, statistiche del servizio, bollettini di trazione;
- 5) — Centro meccanografico, presso il Servizio Approvvigionamenti, per le seguenti principali applicazioni: controllo delle scorte, situazione di magazzino;
- 6) — Centro elettronico per la prenotazione posti.

La spesa complessivamente sopportata dalle Amministrazioni statali per i servizi meccanografici ed elettronici — approssimata per difetto, data la complessità di taluni capitoli sui quali viene fatto gravare l'onere — è stata nell'esercizio 1967 di oltre cinque miliardi.

Numerose iniziative, di nuove meccanizzazioni o di miglioramento di quelle esistenti, sono in corso. La evoluzione organizzativa così in atto dell'intero settore, pur ponendo i problemi di coordinamento, di cui dianzi si è fatto cenno, non mancherà di avere favorevoli riflessi sulla efficienza di tutti i servizi.

A tal fine è da tener conto che le recenti tecniche del *time sharing* e del « tempo reale » consentono, da un lato, di sfruttare le enormi capacità dei centri elettronici per diverse Amministrazioni — evitando così soluzioni che, in quanto isolate, potrebbero risultare scarsamente funzionali — e, dall'altro, di realizzare una rete di centri elettronici collegati per l'esercizio di funzioni analoghe, complementari o connesse.

PAGINA BIANCA

ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

PAGINA BIANCA

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Consiglio di Stato	Direttiva	11	20	14	1	—
	Concetto	14	10	8	—	1
	Esecutiva	41	57	53	—	1
	Dattilografia	—	24	22	—	—
	Ausiliaria:					
	anticamera	25	29	24	—	—
tecnica	—	7	5	—	—	
Corte dei Conti	Direttiva	19	304	281	32	1
	Concetto	328	325	281	3	1
	Esecutiva	286	860	806	—	—
	Dattilografia	—	90	87	—	—
	Ausiliaria:					
	anticamera	139	273	260	—	—
tecnica	4	16	16	—	—	
Avvocatura dello Stato	Concetto	—	40	19	—	—
	Esecutiva	130	200	184	—	—
	Dattilografia	—	40	23	—	—
	Ausiliaria:					
	anticamera	80	134	106	—	—
	tecnica	3	12	6	—	—
Presidenza del Consiglio	Esecutiva	9	95	91	—	—
	Ausiliaria	4	60	57	—	—
	Servizi informazione e proprietà letteraria					
	Direttiva:					
	amministrativa	133	68	55	14	4
	Concetto	51	28	24	7	—

NOTA. — Nel prospetto non sono inclusi i dati relativi alle magistrature, al personale insegnante, al personale militare, nonché a quello delle ferrovie dello Stato. Non sono, inoltre, inclusi i dati relativi ad alcune carriere del Ministero della pubblica istruzione (Biblioteche pubbliche governative, Antichità e belle arti, Convitti nazionali, ecc.).

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Ministero del tesoro	Esecutiva	144	55	47	8	—
	Esecutiva servizi sussidiari	14	3	1	1	—
	Ausiliaria:					
	anticamera	60	18	18	14	—
	Amministrazione centrale					
	Direttiva	608	926	713	1	8
	Concetto	200	1.270	1.192	—	—
	Esecutiva	861	2.800	1.829	—	1
	Ausiliaria	288	887	721	4	—
	Ragioneria generale					
	Direttiva:					
	sev. centrali	954	1.654	803	30	22
	ispett. fin.	108	220	51	—	2
	Concetto	525 (legge 1291/1962)	525	503	—	—
	Esecutiva	850	1.200	1.079	—	1
	Ausiliaria	258 (legge 1291/1962)	258	253	—	—
	Ragionerie provinciali					
	Direttiva carriera speciale	329	650	552	80	2
	Concetto carriera speciale	620	700	606	—	—
	Concetto carriera ordinaria	490 (legge 1291/1962)	490	428	—	—
Esecutiva	870	835	694	—	—	
Ausiliaria	300 (legge 1291/1962)	300	259	—	—	
Direzioni provin- ciali del tesoro						
Direttiva carriera speciale	361	747	691	41	—	
Concetto carriera speciale	680	1.891	1.058	—	—	

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo	
Ministero delle finanze	Concetto carriera ordinaria	843 (legge 1291/1962)	843	750	—	—	
	Esecutiva	1.675	2.660	2.349	57	—	
	Ausiliaria	175	466	388	14	—	
	Personale tecnico (legge 1291/1962)	72	72	46	—	—	
	Zecca						
	Direttiva:						
	ingegneri	3 (legge 1291/1962)	3	2	—	—	
	chimici	3 (legge 1291/1962)	3	1	—	—	
	scuola arte me- daglia	1	2	—	—	—	
	Concetto:						
	capi tecnici . . .	12	19	12	—	—	
	incisori	8	11	9	—	—	
	Amministrazione centrale e inten- denze di finanza						
	Direttiva:						
	centrale	588 (2 ex servizio Real Casa)	816	642	42	8	
	intendenze di fi- nanza	1.186	1.400	991	74	4	
	Concetto	(11 ex servizio Real Casa)	400	306	5	—	
	Esecutiva	1.843	2.464	1.793	15	—	
	Ausiliaria:						
	uffici	658	900	638	24	—	
tecnica	7	320	247	—	—		
servizi. tecnici agrari (ad es.)	29	6	5	2	—		
Personale ispett. fin. locale							
Direttiva	—	25	15	—	—		
Statistiche							
Direttiva	—	2	2	—	—		

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
	Amministrazione provinciale imposte dirette					
	Direttiva carriera speciale	1.993	2.341	2.184	32	1
	Concetto:					
	carriera speciale	2.464	2.710	2.023	27	—
	contabili	—	400	292	—	—
	Esecutiva	3.800	7.345	4.785	127	1
	Ausiliaria	245	700	446	47	—
	Organizzazione dei servizi tributari					
	Direttiva	—	24	6	—	—
	Concetto	—	90	13	—	—
	Esecutiva	—	775	25	—	—
	Amministrazione provinciale tasse e II.II.					
	Registro					
	Direttiva carriera speciale	1.650	2.118	1.936	1	—
	Concetto:					
	carriera speciale	2.242	2.362	1.687	—	—
	cassieri	560	2.000	1.532	—	—
	Esecutiva	3.735	5.055	2.703	135	—
	Ausiliaria:					
	tecnica	71	71	43	—	—
	anticamera	205	510	253	—	—
	Conservatorie registri immobiliari					
	Coadiutori	—	425	285	133	—

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
	Ipotecche					
	Direttiva	97	97	80	—	—
	Esecutiva	1.082	1.281	697	11	—
	Ausiliaria	54	160	50	—	—
	Amministrazione periferica demanio					
	Esecutiva	—	190	140	—	—
	Ausiliaria:					
	custodi idraulici (ad esaurimento)	10	3	3	—	—
	custodi immobili demaniali	100	265	74	—	—
	Catasto e Servizi Tecnici Erariali					
	Direttiva	444	480	235	13	3
	Concetto:					
	tecnica	2.657	3.450	2.941	2	—
	contabile	—	326	244	—	—
	Esecutiva	2.876	5.600	4.355	242	—
	Traduttori		1	1	—	—
	Ausiliaria	220	600	489	42	—
	Dogane e imposte di fabbricazione					
	Dogane					
	Direttiva carriera speciale	1.015	1.392	1.348	109	5
	Concetto:					
	carriera speciale	1.535	1.848	853	—	—
	contabili	—	300	165	—	—
	Esecutiva	900	1.220	807	23	—
	Ausiliaria	800	1.200	820	2	—
	Visitatrici doganali	—	200	173	—	—

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
	Imposte di fabbricazione					
	Direttiva	118	170	101	1	—
	Concetto:					
	procuratori . .	412	622	538	14	—
	contabili . . .	—	200	80	—	—
	Esecutiva	730	860	668	35	—
	Ausiliaria . . .	100	150	99	14	—
	Laboratori chimici					
	Direttiva	125	170	121	15	—
	Esecutiva:					
	tecnica	20	50	41	6	—
	archivi	—	50	41	—	—
	Ausiliaria	50	70	24	8	—
Monopoli di Stato	Direttore generale, Vice direttori generali e centrali	8 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	9	7	1	—
	Direttiva:					
	amministrativa	195 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	171	150	4	1
	manifattura tabacchi	86 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	91	42	7	—
	sali e chinino	33 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	32	15	1	—
	coltivazione tabacchi	49 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	49	37	3	1
	Concetto:					
	amministrativa	290 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	280	204	13	—
	manifattura tabacchi	314 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	314	258	7	2
	sali e chinino	59 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	55	42	1	—
	coltivazione tabacchi	268 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	268	158	3	—
	interprete, traduttore	6 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	7	5	—	—

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Ministero di grazia e giu- stizia	Esecutiva:					
	computista e contabile	600 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	600	480	736	—
	manifattura ta- bacchi	613 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	517	442	4	—
	sali e chinino	89 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	89	69	—	—
	coltivazione ta- bacchi	323 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	278	215	—	—
	dattilografi	250 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	250	195	—	—
	vigilanza	350 (DPR 23/12/1956, n. 1417)	275	221	13	—
	anticamera	240	200	158	1	—
	Operai	24.220 (legge 29/10/1954, n. 1075)	19.850	114.264	—	—
	Personale dell'ex Azienda banane (ad esaurimento)					
	Direttiva	32 (RD 1880/1940)	32	1	1	—
	Concetto	15 (legge 73/1963)	15	6	1	—
	Esecutiva	16 (legge 73/1963)	16	6	—	—
	Ausiliaria	9 (legge 73/1963)	9	4	—	—
	Cancellerie					
	Direttiva		2.952	2.606	42	—
	Concetto	6.519	4.066	3.722	5	—
	Esecutiva		91	36	2	—
	Dattilografi	500 (legge 1444/1956)	2.400	2.100	—	—
	Ufficiali e uscieri giudiziari	3.885	5.246	4.692	—	—
	Traduttori					
	Direttiva	6	6	2	—	—
	Concetto	10	10	2	—	—
	Istituti prevenzione e pena					
	Direttiva	269	285	168	56	—
	Concetto	408	668	582	66	—
	Esecutiva	264	259	191	53	—
Salariati	490	1.217	1.094	—	—	

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Ministero degli affari esteri	Archivi notarili					
	Direttiva	138	160	123	1	—
	Concetto	35	70	65	—	—
	Esecutiva	304	270	244	—	—
	Ausiliaria:					
	anticamera . .	123	150	123	—	—
	tecnica	—	4	4	—	—
	Diplomatica . . .	842	1.061	694	32	23
	Direttiva amministrativa	45	150	73	—	1
	Concetto:					
	cancelleria . .	273	1.040	426	—	—
	assistente commerciale	70	270	78	—	—
	Esecutiva	791	1.750	948	24	2
	Ausiliaria:		400	356	42	2
	anticamera . .	386	400	356	42	2
	tecnica	7	200	101	—	—
	Esperti ricerca storico-diplomatica	1	10	4	—	—
	Personale biblioteca	3	3	1	—	—
	Esperti crittografia	3	3	1	—	—
	Assistenti vigilanza	2	2	2	—	—
	Esperti lingue estere	12				
	Ingegneri e architetti	2				
	Interpreti	14				
Periti tecnici . . .	22					
Qualifiche speciali esecutive . .	3					
Operai	125					

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Ministero della pubblica istruzione . . .	Direttiva:					
	centrale	370	1.202	871	94	6
	provveditorati studi	430				
	speciale	—	367	305	7	—
	Concetto:					
	provveditorati studi	420	990	888	37	—
	speciale	—	415	319	10	—
	Esecutiva:					
	centrale	461	2.524	2.170	72	1
	provveditorati studi	840				
	Ausiliaria:					
	centrale	240	927	861	13	—
	provveditorati studi	400				
	tecnica	11	32	29	1	
Ministero dell'interno	Amministrazione civile					
	Direttiva	1.591	1.600	1.327	279	113
	Direttiva carriera speciale di ragioneria	350	410	399	52	14
	Concetto carriera speciale di ragioneria	648	527	448	421	6
	Concetto	—	650	552	59	—
	Esecutiva	1.578	1.450	1.265	1.967	18
	Ufficio copia	725 (legge 241)	1.200	1.065	9	4
	Ausiliaria	838	1.130	1.102	579	5
	Operai permanenti	—	281	254	—	—
	Ruoli aggiunti ex Ministero Africa italiana					
	Direttiva		57	20	8	3
	Carriera di ragioneria			16	5	7
Esecutiva			33	15	4	

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
	Archivi di Stato					
	Direttiva . . .		280	219	40	—
	Concetto:					
	segretari		48	32	1	—
	ragionieri . . .		22	8	—	—
	Esecutiva:					
	aiutanti		400	256	6	—
	fotografi		64	33	—	—
	Ausiliaria		320	251	—	—
	Amministrazione aiuti internazionali					
	Direttiva		166	130	13	—
	Concetto		145	129	210	—
	Esecutiva		162	160	223	—
	Ausiliaria		30	29	28	—
			109	102	5	—
	Personale civile di pubblica sicurezza					
	Direttiva		1.983	1.816	73	4
	Polizia femminile					
	Direttiva	103 (legge 1083/1959)	103	102	12	—
	Concetto	450 (legge 1083/1959)	450	340	11	—
	Scuole pubblica sicurezza					
	Operai	120 (legge 86)	132	118	—	—
	Pubblica sicurezza					
	Ufficiali	1.210 (legge 288/1956)	1.210	884	217	—
	Ufficiali medici .	80 (legge 288/1956)	90	48	—	—
	Sottufficiali e truppa	75.450 (legge 1543/1963)	76.307	72.956	3.485	646
	Magazzini VECA					
	Operai	—	18	17	—	—

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Ministero dei lavori pub- blici	Servizio antincendi					
	Direttiva	186	191	175	6	—
	Concetto	17	110	107	31	—
	Esecutiva	16	16	14	1	—
	Sottufficiali e vi- gili	10.000 (legge 469/1961)	10.000	6.371	78	—
	Servizio speciale riservato					
	Direttiva	16	8	6	2	—
	Concetto	454	116	115	5	—
	Esecutiva	81	35	25	3	—
	Genio civile					
	Direttiva	1.028	1.147	693	143	—
	Concetto	1.829	2.829	1.594	2.107	1
	Esecutiva	1.401	2.890	1.037	2.460	—
	Ausiliaria	300	453	318	273	—
	Amministrazione centrale					
	Direttiva	378	433	314	102	1
	Esecutiva	280	880	254	526	—
Ausiliaria	125	204	131	125	—	
Opere idrauliche						
Concetto	322	313	295	11	—	
Esecutiva	951 (legge 862/1966)	951	846	—	—	
Operai permanenti	2.447	2.100	2.333	—	—	
ANAS						
Direttiva ammi- nistrativa e tec- nica	163 (legge 547/1948)	310	281	3	2	
Concetto ammi- nistrativa e tec- nica	349 (legge 547/1948)	645	590	143	2	
Esecutiva ammi- nistrativa e tec- nica	348 (legge 547/1948)	621	557	181	—	
Ausiliaria ammi- nistrativa e tec- nica	155 (legge 547/1948)	211	185	47	—	

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Ministero dei trasporti . . .	Cantoniери	5.935 (legge 547/1948)	5.935	4.933	—	—
	Casellanti	340 (legge 59/1961)	450	406	—	—
	Operai	765 (legge 59/1961)	5.148	4.896	51	—
	DGMCTC					
	Direttori generali e centrali	—	7	1	6	2
	Direttiva:					
	tecnica	—	327	259	60	2
	amministrativa	—	170	138	48	3
	Concetto	—	440	327	109	—
	Esecutiva	—	1.680	1.366	357	—
	Ausiliaria	—	257	220	58	—
	Operai	—	150	93	—	—
	Direzione generale aviazione civile					
	Direttori generali e centrali	—	4	3	—	1
	Direttiva:					
	amministrativa	—	53	44	1	—
	tecnica	—	22	9	—	—
	ispettori volo	—	11	—	—	—
	esperti circolazione aerea	—	12	7	—	—
	direttori aeroporti	—	40	32	—	—
Concetto:						
amministrativa	—	30	27	17	—	
tecnica	—	16	8	5	—	
Esecutiva:						
archivio	—	128	117	74	—	
tecnica	—	19	15	6	—	
Ausiliaria	—	15	14	36	—	

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Poste e telegrafi	Direttiva:					
	Direttori generali e centrali amministrativa	2 (DPR 363/1957)	26	26	—	—
	tecnica telecomunicazioni	1.085 (DPR 363/1957)	1.277	1.059	68	—
	tecnica costruzioni	176 (DPR 363/1957)	210	121	21	—
	tecnica trasporti	76 (DPR 363/1957)	105	65	2	—
	Insegnanti scuole superiori telegrafia e telefonia	30 (DPR 363/1957)	29	13	2	—
	Concetto:					
	ragionieri	4 (DPR 363/1957)	4	1	—	—
	ccntabili	—	1.000	960	272	—
	periti industriali	4.400 (DPR 363/1957)	2.655	2.132	25	—
	geometri	370 (DPR 363/1957)	560	440	3	—
	Esecutiva:					
	capi ufficio	225 (DPR 363/1957)	530	474	35	—
	operatori di es.	—	2.090	1.473	648	—
	operatori stazioni radio	18.930 (DPR 363/1957)	23.145	18.552	3.933	—
	operatori officine postelegrafiche	200 (DPR 363/1957)	270	167	37	—
	operatori officine p. pneum.	440 (DPR 363/1957)	675	545	103	—
	assistenti e disegnatori	40 (DPR 363/1957)	54	45	1	—
	archivio	—	300	121	10	—
	Ausiliaria:					
	agenti d'esercizio	2.000 (DPR 363/1957)	1.200	703	—	—
	agenti tecnici telefonici	25.500 (DPR 363/1957)	31.052	27.284	925	—
	agenti tecnici trasmissioni	—	6.300	5.522	2	—
anticamera	—	2.500	2.338	—	—	
	2.000 (DPR 363/1957)	1.100	740	—	—	

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Azienda di Stato per i servizi telefonici	Direttiva:					
	dirett. azienda	1 (DPR 363/1957)	1	1	—	—
	amministrativa	134 (DPR 363/1957)	176	137	7	—
	tecnica	160 (DPR 363/1957)	206	126	8	—
	Concetto:					
	direttori uffici interni	46 (DPR 363/1957)	70	28	—	—
	ammin. contabile	155 (DPR 363/1957)	1.100	1.080	—	—
	tecnica	300 (DPR 363/1957)	800	796	—	—
	Esecutiva:					
	capo turno, a. comm.	450 (DPR 363/1957)	375	289	—	—
	ufficiali telefonici	4.625 (DPR 363/1957)	6.300	5.141	1.860	840
	personale specializzato stazioni officine telefoniche	950 (DPR 363/1957)	900	380	208	317
	aiuto contabili	180 (DPR 363/1957)	600	416	75	—
	Ausiliaria:					
	agenti esercizi telefonici	—	460	438	—	569
	agenti tecnici servizi telefonici	—	200	106	20	58
	anticamera	250 (DPR 363/1957)	150	121	—	—
Ministero della difesa	Direttori generali, centrali e ispettori generali	19	19	54	—	3
	Esercito					
	Direttiva:					
	amministrativa	257	386	226	—	2
	tecnica	198	263	169	8	—
	Direttiva speciale	816	919	1.366	505	23
Concetto speciale	548	—	—	—	—	

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
	Concetto:					
	amministrativa	—	900	642	51	—
	interpreti	—	70	11	—	—
	tecnica	—	818	418	16	—
	Esecutiva	2.426	13.047	9.869	564	—
	Ausiliaria	188	1.050	1.050	932	—
	Marina					
	Direttiva:					
	amministrativa	136	184	106	10	5
	tecnica	52	75	53	1	—
	Direttiva carriera speciale di ragioneria	28	48	47	—	—
	Concetto carriera speciale di ragioneria	82	82	82	—	—
	Concetto:					
	prep. gab. Accademia navale	2	4	2	—	—
	gestori	261	445	407	—	—
	periti tecnici industriali	404	544	445	—	—
	periti nucleari	—	100	36	—	—
	periti tecnici disegnatori	231	204	190	—	—
	Esecutiva:					
	archivio	720	2.712	2.742	—	—
	assistenti tecnici	76	320	272	—	—
	assistenti disegnatori	45	200	229	—	—
	Ausiliaria:					
	anticamera	138	700	751	—	—
	tecnica	490	554	473	—	—
	Proff., assistenti Accademia navale e Istituto idrografico	14	37	14	—	—

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Ministero della agricoltura e foreste	Aeronautica					
	Direttiva :					
	amministrativa	—	225	135	13	—
	tecnica	—	11	9	5	—
	Direttiva carriera speciale di ra- gioneria	—	79	70	—	—
	Concetto carriera speciale di ra- gioneria	—	135	48	89	—
	Concetto					
	geometri	—	100	67	22	—
	periti indu- striali	—	141	126	3	—
	costruzioni ae- ronautiche	—	71	52	1	—
	costruzioni edili	—	40	15	4	—
	servizio aerolc- gico	—	20	16	11	—
	cartografi	—	20	16	—	—
	Esecutiva :					
	archivio	—	1.811	1.635	282	—
	tecnica	—	170	153	11	—
	edili	—	40	46	11	—
	Ausiliaria :					
	tecnica	—	18	6	5	—
	anticamera	—	350	285	—	—
	Direttiva :					
	amministrativa	249	490	340	32	1
	tecnica super.	980	1.927	1.314	11	5
Istituto sperimen- tale	229	250	218	10	1	
ecologia e dife- sa piante	14	14	4	1	—	
pesca	11	11	7	1	—	

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
	analisti repres- sione frodi . .	—	90	54	—	—
	ispettori repres- sione frodi (ad esauri- mento)	—	5	5	—	—
	ex UNSEA (ad esaurimento)	—	63	62	—	1
	ad esaurimento alimentazione	—	206	194	15	5
	ad esaurimento ex Enti riform- ma	—	54	54	—	—
	ad esaurimento tecnica supe- riore genio . .	—	6	6	—	—
	Concetto:					
	tecnica	500	1.405	1.321	—	2
	contabili	234	530	461	—	1
	pesca	1	1	—	—	—
	assistenti rurali	—	100	95	—	—
	esperti repres- sione frodi (ad esauri- mento)	—	49	49	—	—
	ad esaurimento alimentazione	—	482	482	38	2
	ad esaurimento ex Enti riform- ma	—	399	399	—	—
	Esecutiva:					
	centrale e peri- ferica	510	1.020	997	53	—
	servizi sussi- diari	6	6	6	—	—
	Istituto incre- mento ippico	16	32	27	—	—
	assistenti re- pressione fro- di (ad esauri- mento)	—	12	12	—	—
	ad esaurimento alimentazione	—	670	670	155	1
	ad esaurimento ex Enti riform- ma	—	116	116	—	—

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
	Ausiliaria:					
	anticamera . . .	494	900	808	1	—
	autisti	—	161	77	—	—
	Istituto sperimentale . . .	90	90	65	—	—
	ecologia e difesa piante . . .	7	7	3	—	—
	pesca	12	12	6	—	—
	ad esaurimento Istituto incremento ippico .	250	220	220	40	—
	ad esaurimento alimentazione	—	146	146	5	—
	ad esaurimento ex Enti riforma	—	87	87	—	—
	specializzati ex pers. AMG	—	34	34	—	—
	Salariati:					
	operai permanenti	476	336	245	—	—
Corpo forestale dello Stato .	Direttiva	404	700	381	—	30
	Direttiva ad esaurimento	44	6	1	—	—
	Concetto	80	400	301	97	—
	Concetto contabili	—	130	93	25	—
	Esecutiva	370	450	428	38	—
	Sottufficiali e guardie	4.200	5.280	4.341	493	6
	Ausiliaria	49	49	12	—	—
	Operai	—	1.709	1.550	—	—
Ministero dell'industria, commercio e artigianato .	Amministrazione centrale					
	Direttiva	217	217	144	47	5
	Direttiva ruolo aggiuntc	1	1	—	1	4

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
	Direttiva personale a contratto	1	1	1	—	—
	Concetto	50	50	33	59	—
	Esecutiva	214	215	208	111	—
	Ausiliaria	84	84	74	83	—
	Avventizi	—	—	3	—	—
	Salariati	—	—	2	—	—
	Proprietà intellettuale					
	Direttiva	22	22	15	6	1
	Servizio energia nucleare					
	Direttiva	—	40	21	—	1
	Ispettorato tecnico industriale					
	Direttiva	50	50	41	2	—
	Concetto	10	10	6	1	—
	Esecutiva	12	12	12	—	—
	Corpo delle miniere					
	Direttiva : tecnica	158	158	68	11	—
	servizio geologico	33	33	28	7	1
	servizio chimico	19	19	11	1	—
	Concetto	179	203	168	12	—
	Esecutiva	105	105	95	—	—
	Ausiliaria	69	69	55	8	—
	Personale ex GMA (ad esaurimento)	—	—	4	—	—
	Operai permanenti	26	26	17	—	—
	Stazione sperimentale industria					
	Direttiva	45	45	36	5	—
	Concetto	14	14	12	—	—

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Ministero del lavoro e del- la previdenza sociale	Amministrazione metrica e del saggio metalli preziosi					
	Concetto	200	200	195	3	—
	Esecutiva	30	30	30	62	—
	Ausiliaria	91	91	82	5	—
	Personale ex GMA (ad esaur- imento)	—	—	2	—	—
	Operai perma- nenti	7	7	4	—	—
	Uffici provinciali					
	Direttiva	294	294	115	23	—
	Concetto	114	94	46	70	—
	Personale ex GMA (ad esaur- imento)	—	—	30	—	—
	Amministrazione centrale					
	Direttiva	259	405	263	14	5
	Concetto	54	85	54	17	—
	Esecutiva	197	255	180	—	1
	Ausiliaria	97	136	116	13	—
	Ispettorati del lavoro					
	Direttiva	351	880	560	15	6
	Concetto	447	1.115	919	8	1
	Esecutiva	689	1.715	1.429	47	—
	Ausiliaria	100	364	298	21	—
	Uffici lavoro e massima occupazione					
	Direttiva	608	845	554	30	3
	Concetto	903	1.110	926	82	—
Esecutiva	1.540	2.430	2.006	217	5	
Ausiliaria	450	551	481	43	—	
Collocatori	6.000 (legge 562/1956)	9.000	7.936	535	—	

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Ministero del commercio con l'estero	Direttiva	217	217	104	67	25
	Concetto	45	45	31	27	5
	Esecutiva:					
	tecnica	38	38	35	2	—
	archivio	172	172	152	54	2
	Ausiliaria	93	93	87	34	—
Ministero della marina mer- cantile	Direttiva:					
	amministrativa	134	182	157	6	2
	tecnica	5	8	6	—	—
	Concetto	10	104	98	11	—
	Esecutiva	295	490	417	110	—
	Ausiliaria:					
	anticamera	57	95	91	23	—
	tecnica	4	19	16	—	—
	Operai perma- nenti	61	174	159	—	—
	Ministero del- le partecipa- zioni statali	Direttiva	63 (legge 1958/1956)	63	56	5
Esecutiva		27 (legge 1958/1956)	27	24	6	—
Ausiliaria		10 (legge 1958/1956)	10	8	7	—
Ministero della sanità	Direttiva:					
	amministrativa	2 (direttore generale)	290	212	3	1
	medici	316	484	260	33	4
	veterinari	187	240	193	16	1
	chimici	—	39	33	—	—
	farmacisti	—	8	7	—	—
	ingegneri	—	15	6	—	—
	Concetto:					
	ragionieri	—	192	180	3	—
	segretari tec- nici	—	350	320	3	1

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE.	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Istituto superiore di sanità .	assistenti sanitari	17	270	232	—	1
	aiutanti tecnici	—	6	5	5	—
	Esecutiva archivio	—	238	193	62	—
	Dattilografi	—	210	194	6	—
	Ausiliaria				—	—
	guardie sanità	156	450	424	26	—
	anticamera	18	181	180	29	—
	Salariati	65	81	76	—	—
	Direttiva:					
	direttore Istituto	—	1	—	—	—
	laboratorio biologia	—	23	19	4	—
	laboratorio chimica	—	56	44	10	—
	laboratorio chimica biologica	—	23	20	—	—
	laboratorio chimica terap.	—	23	18	1	—
	laboratorio elettronica	—	8	4	—	—
	laboratorio fisica	—	18	17	1	—
	laboratorio ingegneria sanitaria	—	13	12	—	—
	laboratorio microbiologia	—	30	23	5	—
	laboratorio parassitologia	—	13	10	3	—
	laboratorio veterinaria	—	8	6	2	—
	amministrativa	—	34	26	1	—
	museo sperimentale	—	7	5	1	—
	biblioteca	—	15	8	4	—

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: ORGANICI E PERSONALE IN SERVIZIO

AMMINISTRAZIONE	CARRIERA	Consistenza complessiva organica in base al D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16	Consistenza complessiva organica al 31 dicembre 1967	Posti di organico coperti	Sopran- numeri, eccedenze, altre posizioni	Fuori ruolo
Ministero del turismo e del- lo spettacolo .	Concetto :					
	esperti in fisica, ingegneri, ecc.	—	24	22	1	—
	amministrativa	—	26	24	2	—
	esperti biologi	—	24	21	4	—
	esperti chimici	—	24	23	1	—
	museo e biblio- teca	—	20	19	1	—
	Esecutiva :					
	aiutanti tecnici biologi	—	46	39	9	—
	aiutanti tecnici chimici	—	27	25	13	—
	aiutanti tecnici fisici, elettro- nici, ecc.	—	46	41	8	—
	aiutanti	—	90	74	16	—
	Ausiliaria:					
	servizi tecnici .	—	220	193	21	—
	anticamera . .	—	20	19	—	—
	Salariati	—	21	19	—	—
	Direttiva :					
	amministrativa (a)	44	146	94	15	—
	tecnica (ad esaurimento) .	—	1	1	1	—
	Concetto	17	64	46	19	1
	Esecutiva	48	177	136	18	3
	Esecutiva servizi sussidiari (ad esaurimento) .	—	5	5	1	—
Ausiliaria:						
anticamera . .	22	90	65	6	2	
tecnica	3	20	14	4	—	
Operai perma- nenti	—	1	1	—	—	

(a) Ex Commissariato per il turismo.

PAGINA BIANCA

ATTIVITÀ CONTRATTUALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

ATTIVITA CONTRATTUALE DELLE

AMMINISTRAZIONE	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
Presidenza del Consiglio		—	1	7.680.000	41	2.986.218.760
Tesoro		—	324	1.784.667.898	138	25.326.315.811
Finanze		—	255	4.410.489.502	1.029	5.991.789.565
Monopoli di Stato		—	135	3.170.959.786	603	20.650.297.997
Giustizia	11	318.590.610	131	1.376.594.854	308	4.986.903.592
Archivi notarili	1	5.384.500	20	221.973.500	71	19.272.000
Esteri		—	1	4.996.500	470	2.160.730.600
Pubblica istruzione		—	10	145.798.870	464	5.217.855.595
Interni	55	1.368.649.665	138	2.619.739.730	3.461	17.302.227.846
Lavori pubblici		—	561	49.901.562.574	345	5.598.724.648
Anas		—	198	109.125.271.258	155	124.222.760
Trasporti		—	65	1.277.020.523	122	418.657.880
Amministrazione poste e telegrafi		—	343	3.932.324.700	1.163	13.115.737.712
Azienda di Stato servizi telefonici		—	104	1.425.624.789	480	14.274.459.196
Difesa esercito	4	13.917.000	3.586	86.669.135.350	1.814	67.967.180.900
Difesa marina		—	2.281	49.742.838.301	625	14.749.021.108
Difesa aeronautica		—	110	6.985.018.873	536	54.208.778.990
Agricoltura		—		—	759	2.403.989.189
Industria		—		—	115	165.803.440
Lavoro		—	48	368.880.112	333	1.490.463.102
Commercio estero		—		—	12	31.861.468
Marina mercantile		—		—	78	830.648.452
Partecipazioni statali		—		—		—
Sanità		—	5	214.673.931	50	3.136.425.482
Istituto superiore di sanità		—	6	140.292.200	57	365.572.474
Turismo		—		—	5	289.919.000

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Appalto concorso		CONCESSIONI						LAVORI E SERVIZI IN ECONOMIA		
		ad enti pubblici		ad enti ecclesiastici		a privati		a cottimo		amministra- zione diretta
N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	Importo
	—		—		—		—	7	26.060.261	—
2	13.885.565		—		—		—		—	1.558.752.871
8	692.889.000		—		—		—	51	80.918.450	11.808.880
29	331.739.392		—		—		—		—	—
44	261.667.565	61	2.049.377.251	40	1.022.800.875	55	483.881.489		—	60.000.000
	—		—		—		—		—	750.000
	—		—		—		—		—	—
7	62.341.700		—		—		—	889	4.771.744.665	180.202.125
20	911.794.575		—		—		—	292	1.411.982.217	1.026.127.788
30	2.144.466.838	694	19.552.680.263	151	2.777.657.123	45	1.950.605.650	5.737	57.699.310.510	2.081.951.723
4	12.055.753.380	4	2.255.189.000		—		—	42	16.799.000.000	—
8	661.278.500		—		—		—		—	—
33	950.540.862	11	41.708.820		—	186	406.939.938	16	13.162.600	522.617.150
16	2.830.442.104	8	82.862.000		—	2	7.210.000		—	—
253	5.873.131.300		—		—		—	1.276	10.672.657.945	19.529.236.669
99	1.357.664.335		—		—		—		—	25.919.271.180
21	738.466.360		—		—		—	1.880	6.137.534.255	28.350.000.000
	—	1.782	64.017.589.583		—	1	4.000.000		—	—
	—		—		—	82	77.120.652		—	—
	—		—		—		—	1	8.460.000	—
	—		—		—		—		—	22.177.240
	—		—		—		—		—	—
	—		—		—		—		—	—
13	673.181.000		—		—		—		—	—
5	72.686.685		—		—		—		—	55.000.000
	—		—		—		—		—	—

PAGINA BIANCA

PARTE QUINTA

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I.

CONSIDERAZIONI GENERALI

L'articolo 119 della Costituzione prescrive espressamente, come non si è mancato nelle precedenti relazioni di rilevare, il coordinamento — a livello legislativo e con le garanzie che gli son proprie — della finanza dello Stato con quella delle regioni e degli enti locali: il che, lungi dall'escludere, postula la estensione di tale coordinamento anche alla finanza degli enti pubblici istituzionali.

Alla base, infatti, del precetto nell'articolo 119 racchiuso, sta la essenziale esigenza di garantire l'utile e corretto impiego dei mezzi finanziari destinati alle pubbliche spese, mezzi che, in definitiva, hanno tutti una fonte, quella, cioè, del prelievo, fiscale o parafiscale che sia, il quale da qualunque o a favore di qualunque ente operato, finisce pur sempre con lo incidere sulla generalità dei contribuenti.

Donde, le particolari guarentigie che, da una parte, circondano l'imposizione di detti prelievi (articolo 23 della Costituzione) e i vincoli cui, dall'altra, è soggetta qualsiasi attività (articolo 97 della Costituzione) che attenga alla destinazione e all'impiego del loro ricavo, non possono non operare, al pari che per lo Stato, per le regioni e gli enti pubblici, territoriali o istituzionali che siano, per tutti ricorrendo le ragioni che stanno di tali guarentigie e di tali vincoli a fondamento.

Costatazione questa che, nel ricever conferma, è resa di tutta attualità dal Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70, che fa del coordinamento tra i vari settori della finanza pubblica uno degli strumenti essenziali per la realizzazione dei suoi obiettivi, realizzazione alla quale il settore pubblico è, appunto, specificamente interessato.

Il che, ancora una volta, induce ad auspicar che tale coordinamento, tra i vari enti pubblici, sia reso più efficiente ed intenso.

CAPITOLO II.

LA FINANZA LOCALE TERRITORIALE

Nella relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1966 la Corte — a proposito della situazione finanziaria degli enti locali territoriali — pose l'accento sul problema della sufficienza dei mezzi di cui gli stessi necessitano per assolvere le proprie funzioni, problema che, peraltro, può trovare soluzione, in un'organica riforma, solo attraverso il coordinamento della finanza locale con quella statale, di cui, sotto un profilo generale, si è trattato nel capitolo che precede.

Il dato più rilevante della cennata situazione è rappresentato dal disavanzo complessivo dei bilanci di detti enti, che ammonta a 1.230 miliardi, e dal loro indebitamento che supera i 5 mila miliardi; situazione, quindi, di grave dissesto che l'azione degli organi di vigilanza e tutela, nell'ambito della normativa vigente, non sempre è in grado di contenere.

Non trascurabile rilievo — pur se la situazione richiederebbe, più che interventi settoriali, un'organica riforma di tutta la finanza locale, nel quadro sempre del coordinamento previ-

sto dall'articolo 119 della Costituzione - peraltro assume, in questa prospettiva, la legge 23 gennaio 1968, n. 20, recante disposizioni straordinarie sul trattamento economico dei dipendenti dei comuni e delle province, la quale fa divieto a tali enti di corrispondere al proprio personale qualsiasi indennità non prevista da particolari norme legislative.

Le misure sanzionatorie che la norma prevede a carico di amministratori e funzionari che la violino - delle quali, per altro, sotto un profilo diverso, dovrà dirsi in seguito - rendono manifesta la preoccupazione del legislatore di impedire il ripetersi di iniziative che con la cennata pesante situazione deficitaria sono in assoluto contrasto.

Nel quadro della finanza degli enti locali, si colloca - in quanto connaturale al sistema delle garanzie di regolarità delle loro gestioni - il problema della giurisdizione contabile a livello locale, posto dalla sentenza della Corte costituzionale 3 giugno 1966, n. 55, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme relative alla composizione dei Consigli di prefettura, in relazione alla funzione di giurisdizione contabile di primo grado.

A questo si aggiunge l'altro problema, che attiene alle Giunte provinciali amministrative, la cui composizione è stata, dalla sentenza della Corte costituzionale 22 marzo 1967, n. 30, dichiarata illegittima, in relazione alle funzioni di organo di giurisdizione amministrativa (1).

La situazione che si è così determinata, nei fondamentali settori delle giurisdizioni amministrativa e contabile a livello locale, pur se non può dirsi di assoluta carenza dal punto di vista funzionale - avendo Consiglio di Stato e Corte dei conti ritenuto di poter attrarre, nella propria giurisdizione in primo grado le materie già ai detti organi attribuite - è certamente grave dal punto di vista organizzativo, restando se non del tutto sacrificato, compromesso il rispetto di quel principio del decentramento, che la Costituzione consacra - in generale, all'articolo 5 e, specialmente nell'articolo 125 - nonché attenuata la concreta efficienza delle garanzie di tutela del cittadino, nei confronti dell'Amministrazione, e di regolarità delle gestioni contabili locali.

È palese, pertanto, l'esigenza di urgenti soluzioni, che diano organica attuazione all'intero sistema desumibile dal disegno costituzionale e, nel pieno rispetto di tutti i principi concernenti la Magistratura, sanciti nel relativo titolo (il IV) della Costituzione.

Di tali indifferibili ed organiche soluzioni non possono, evidentemente, tener luogo misure, pur apprezzabili nelle loro finalità oggettive, introdotte in settori particolari, e perciò - quando non incostituzionali - frammentarie ed inadeguate a dar vita ad un compiuto sistema di garanzie. Ciò dicasi, a maggior ragione, per il caso di norme, come l'articolo 2 della già citata legge 23 gennaio 1968, n. 20, le quali, per il loro specifico contenuto, difficilmente possono apparire coordinate e coordinabili con l'assetto generale, nelle sue linee attuali e men da meno in quelle definitive che, in ossequio alla Costituzione, esso dovrà assumere.

La cennata norma, nel far divieto agli enti locali di corrispondere ai propri dipendenti qualsiasi ulteriore nuova indennità non prevista da particolari disposizioni di legge, stabilisce la personale e solidale responsabilità degli amministratori e segretari che abbiano emesso i relativi titoli di spesa, nonché dei tesorieri che a questi abbiano comunque dato corso, attribuendo al Prefetto il potere di promuovere il recupero delle somme erogate, con ingiunzione da emettersi ai sensi del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639; la stessa responsabilità viene sancita per i componenti degli organi di controllo, che abbiano approvato le relative deliberazioni, demandandosi testualmente al « Ministero dell'interno » di promuovere il relativo giudizio innanzi alla Corte dei conti.

Siffatta disciplina, mentre, in linea generale, non fa che riaffermare responsabilità già previste dalla normativa vigente, presenta singolarità ed anomalie che ne rendono auspicabile una revisione in sede di riordinamento della materia della responsabilità e della connessa giurisdizione. Ciò, in primo luogo, per quanto attiene alla statuizione di corresponsabilità dei tesorieri, la quale viene ad investire questi ultimi di un potere-dovere di sindacato

(1) Nello stesso quadro va considerata la sentenza della Corte costituzionale 27 maggio 1968, n. 49, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme istitutive di sezioni dei tribunali amministrativi regionali per il contenzioso in materia di operazioni elettorali (legge 25 dicembre 1966, n. 1147).

sulla legittimità sostanziale degli ordini di spesa, mal conciliabile con le incombenze e la qualificazione propria di tali soggetti.

Quanto, poi, al rinvio, per « il recupero » delle somme erogate, su iniziativa del Prefetto, alla procedura per la riscossione coattiva delle entrate patrimoniali, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, premesso che la norma - non molto chiara - sembra riferirsi al recupero, non a carico dei soggetti percettori, bensì degli anzidetti responsabili, vien fatto anzitutto di rilevare come la menzionata procedura acquisti in tal modo una funzione diversa da quella sua propria, che è di autotutela dell'Amministrazione creditrice (nella specie, il comune o la provincia), trasformandosi - attraverso il conferimento al Prefetto di un potere sostitutivo « necessario » - in uno strumento a disposizione dell'autorità di controllo per il perseguimento di responsabilità di gestione. Il che, a parte i dubbi sulla idoneità della pretesa creditoria ad essere soddisfatta con simile procedura - ritenuta applicabile solo a crediti certi, liquidi ed esigibili (Cassazione 16 luglio 1963, n. 1950), ed esclusa per le obbligazioni da illecito, accertabili solo in sede giudiziale (Cassazione 26 agosto 1963, n. 1729) - sembra riprodurre, in sostanza, taluni aspetti di quel sistema di perseguimento delle dette responsabilità che la Corte costituzionale, nella citata sentenza dichiarativa della illegittimità delle norme sulla giurisdizione dei Consigli di prefettura, ha, fra l'altro, censurato in quanto possibile fonte « di discriminazioni (e particolarmente di discriminazioni politiche) », nei confronti degli amministratori. Al proposito giova anche ricordare che il parere reso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 13 aprile 1967, sullo schema predisposto dal Ministero dell'interno, in materia di conti e responsabilità degli amministratori locali (parere pubblicato in allegato alla precedente relazione), rifacendosi alla ricordata censura della Corte costituzionale, rilevava come, ad escludere la paventata disuguaglianza di trattamento, non bastasse certo la qualificazione amministrativa dell'accertamento di responsabilità (secondo lo schema) e come potesse altresì derivare nocimento al pubblico interesse dalla possibilità che gli organi amministrativi, rendendosi attivi in taluni casi, omettessero di intervenire in altri, sia pure identici; al che il parere contrapponeva le ben diverse garanzie apprestate dalla giurisdizione contabile - tipicamente obbiettiva e ad intenso impulso officioso - con le sue strutture peculiari, fra le quali, in primissimo luogo, il Pubblico ministero, la cui onnipresenza realizza la sicura tutela degli interessi collettivi.

Considerazioni sostanzialmente analoghe - sia per l'ipotesi che amministratori, indebitamente perseguiti, si vedano costretti alla gravosa via giudiziaria in sede di opposizione, dando fra l'altro luogo a lite pendente, con le relative conseguenze sulla eleggibilità; sia per l'inversa ipotesi di altrettanto indebite omissioni di iniziativa, nocive per gli interessi degli enti - appaiono valide per la procedura di recupero in esame, la quale non manca di presentare altre anomalie, come quella di chiamare implicitamente il giudice ordinario, eventualmente adito con l'opposizione all'ingiunzione prefettizia, a pronunciarsi su materia rientrante anche nella competenza della giurisdizione contabile, col pericolo di contrasto di giudicati. Una siffatta promiscuità di competenze sullo stesso oggetto scaturisce del resto dall'ultimo comma dell'articolo esaminato, che prevede il giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti nei confronti dei componenti degli organi di controllo, in ciò esattamente riconoscendo l'ambito di giurisdizione assegnato alla Corte dall'articolo 103 della Costituzione, ma così rendendo più manifesta l'incongruità della diversa procedura contemplata dal comma precedente a carico di amministratori e tesorieri.

Quanto, poi, alla disposizione che come ricordato demanda « al Ministero dell'interno », di promuovere il giudizio di responsabilità contro i componenti degli organi di controllo, è superfluo rilevare che essa, nella sua scarsa chiarezza, non può interpretarsi come attributiva di un potere condizionante l'esercizio dell'azione di responsabilità spettante, autonomamente ed esclusivamente, al Procuratore generale della Corte dei conti, nella sua qualità di Pubblico ministero.

Non può tacersi, infine, che, contrariamente a quanto disposto dal regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739, sullo schema del provvedimento legislativo in discorso non è stato richiesto il preventivo parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

CAPITOLO III.

LA FINANZA REGIONALE

1. — *Considerazioni generali.*

È d'uopo anzitutto richiamare — in previsione della integrale attuazione dell'ordinamento regionale — punti fondamentali che, utilizzando l'esperienza tratta dal funzionamento delle regioni a statuto speciale, sono da tenere presenti, in sede di apprestamento della normativa per le regioni a statuto ordinario.

Tali punti concernono:

a) la coincidenza della competenza funzionale dello Stato e delle regioni, come distribuita dalla normativa vigente, con la rispettiva competenza passiva in ordine alla spesa;

b) la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale, da ancorare rigidamente a quello dei dipendenti dello Stato;

c) la previsione, per le amministrazioni regionali, di un organico sistema di controllo, secondo le linee tracciate dal disegno di legge oggetto del documento n. 1062/A (Camera dei deputati) della cessata legislatura;

d) la disciplina dell'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di istituzione di enti amministrativi, soprattutto ai fini del controllo dei mezzi finanziari ad essi assegnati;

e) l'assegnazione, a ciascuna regione, di mezzi finanziari, secondo criteri dettati da esigenze locali obiettivamente rilevabili;

f) il coordinamento della finanza regionale con quella degli enti locali e dello Stato, in una visione organica dei due aspetti della finanza pubblica — l'entrata e la spesa — nonché, in questa stessa prospettiva, la revisione del regime finanziario delle regioni a statuto speciale.

Quanto alle Regioni a statuto speciale, sottoposte al controllo della Corte, non è stata ancora raggiunta la tempestività nell'adempimento, da parte della Giunta regionale siciliana e della Giunta regionale sarda, dell'obbligo della presentazione dei rendiconti generali; infatti non sono stati ancora sottoposti al giudizio della Corte i rendiconti generali della Regione siciliana per gli esercizi 1966 e 1967 e della Regione sarda per gli esercizi dal 1962 al 1967.

Le Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia hanno osservato, anche per l'esercizio 1967, i termini per la sottoposizione dei rendiconti generali al giudizio della Corte.

Va aggiunto che, pur in mancanza di norme che ne stabiliscano il termine, le province di Trento e di Bolzano hanno presentato il 1° luglio 1968 i rendiconti generali dell'esercizio 1967, dei quali la Corte ha dichiarato la regolarità con decisioni pronunziate nell'udienza del 22 luglio corrente.

Torna utile, infine, far cenno della non ancora avvenuta emanazione — per tutte le Regioni a statuto speciale — delle norme di attuazione in materia di enti pubblici istituzionali regionali e di controllo sulla gestione degli stessi.

L'esigenza — più volte rappresentata dalla Corte nelle precedenti relazioni — che si pervenga alla sollecita emanazione di tali norme, è resa vieppiù manifesta (oltre che in rapporto, come si è detto, alla integrale attuazione dell'ordinamento regionale) dal crescente numero di enti creati da alcune regioni a statuto speciale (segnatamente dalla Regione siciliana), in virtù della potestà legislativa ad esse riconosciuta in materia, e dalla entità dei mezzi finanziari che vengono trasferiti dai bilanci regionali agli enti stessi.

2. — *Regione siciliana.*

Con decisione 9 luglio corrente le Sezioni riunite della Corte per la Regione siciliana — fatta constare preliminarmente la mancata presentazione, da parte della Giunta regionale, dei rendiconti generali degli esercizi 1966 e 1967 — hanno emesso la pronunzia di competenza per i rendiconti generali degli esercizi 1962-63, 1963-64 e 1964 (secondo semestre) e hanno riferito all'Assemblea regionale sull'attività dell'Amministrazione regionale nel 1967. Per l'attività dell'Amministrazione regionale fino al 1966 le Sezioni riunite stesse avevano già riferito in occasione del giudizio di parificazione dei rendiconti generali 1960-61 e 1961-62, celebrato nell'udienza del 7 luglio 1967.

Nella decisione la Corte ha constatato: la non intervenuta convalidazione legislativa dei decreti di prelevamento dal fondo di riserva per spese impreviste; la mancata contrazione dei prestiti, a suo tempo autorizzati, per il pareggio dei bilanci; l'eccedenza di spesa per tre capitoli, due relativi all'esercizio 1963-64 e uno relativo all'esercizio 1964 (secondo semestre); la necessità di sanatoria legislativa per le spese relative ad atti vistati e registrati con riserva, in conseguenza dei riflessi che sul giudizio di parificazione ha avuto la sentenza della Corte costituzionale 19 dicembre 1966, n. 121, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, secondo comma, e 6, primo comma, primo periodo, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655.

Nella relazione, a tale decisione unita e che si riporta in allegato alla presente, si rileva, tra l'altro: *a)* il ritardo nell'approvazione dei bilanci preventivi, non soltanto in rapporto al termine stabilito dall'articolo 19 dello Statuto, ma anche dopo la scadenza dell'esercizio provvisorio, peraltro anch'esso autorizzato con ritardo rispetto all'inizio dell'esercizio finanziario, cosicché per lunghi periodi il bilancio è stato gestito senza la prescritta autorizzazione; *b)* l'esistenza di non pochi stanziamenti di bilancio per i quali, alla mancanza o all'insufficienza di norme autorizzative della spesa, sopperisce soltanto un generico riferimento ai fini istituzionali della Regione; *c)* l'esistenza di variazioni di bilancio intervenute dopo la chiusura dell'esercizio; *d)* l'esistenza di gestioni fuori bilancio; *e)* l'imponente mole di residui passivi che, in base agli accertamenti al 31 dicembre 1966, ascendevano — per il solo bilancio regionale — a oltre 257 miliardi; *f)* l'entità della spesa per il personale regionale (6.965 unità al 31 dicembre 1967) accertata in circa 22 miliardi, esclusi gli oneri per lavoro straordinario, indennità, missioni, ecc. e il ricorrente fenomeno delle assunzioni di fatto, nonostante l'espresso divieto legislativo, assunzioni successivamente regolarizzate per effetto di norme a sanatoria.

La Corte ha, infine, riferito sulla gestione dei più importanti enti regionali.

3. — *Regione sarda.*

Nelle precedenti relazioni la Corte ha segnalato l'inadempimento, da parte della Giunta regionale, dell'obbligo di presentare alla Corte, nei termini di legge, i rendiconti generali per il giudizio di parificazione.

Tale inadempimento come si è detto, concerne, a data odierna, i rendiconti degli esercizi finanziari dal 1962 al 1967, ed è stato accertato dalla Corte con decisioni 9 marzo 1966 (per i rendiconti generali fino al 1964), 25 luglio 1966, 25 luglio 1967 e 24 luglio corrente (rispettivamente per i rendiconti del 1965, 1966 e 1967) (1).

Si riporta, in allegato alla presente, la relazione della Corte unita alla cennata decisione del 24 corrente.

In tale relazione si rileva, tra l'altro: *a)* l'ingente massa di residui passivi; *b)* l'esistenza di gestioni fuori bilancio; *c)* la permanenza del pressoché generale ricorso a varianti e a lavori suppletivi in corso di esecuzione di opere pubbliche.

(1) Il rendiconto generale per l'esercizio 1961 è stato presentato alla Corte e deciso nell'udienza del 10 gennaio 1968.

4. — *Trentino-Alto Adige.*

La Regione Trentino-Alto Adige ha presentato, entro i termini di legge, il rendiconto generale dell'esercizio 1967; il giudizio di parificazione è stato celebrato nell'udienza del 22 luglio corrente.

Nella relazione, a tale decisione unita e che si riporta in allegato, viene, tra l'altro, osservato: *a)* il ritardo nell'approvazione del bilancio preventivo dell'esercizio 1967; il fenomeno, influenzato dall'applicazione dell'articolo 73 dello Statuto speciale (nel caso, pressoché costante, dell'approvazione a maggioranza semplice) non si è peraltro verificato nel 1968, per il tempestivo intervento del decreto approvativo del Ministro dell'interno, ai sensi della richiamata norma statutaria; *b)* l'esistenza di non pochi stanziamenti di bilancio, per i quali, alla mancanza o all'insufficienza di norme autorizzative della spesa soccorre soltanto un generico riferimento alle finalità istituzionali della Regione; *c)* l'esigenza di riconsiderare, ai fini del rispetto dell'obbligo della copertura, la legislazione autorizzativa di spesa — leggi che non determinano l'ammontare degli stanziamenti demandandone alla legge di bilancio la quantificazione, ovvero leggi che autorizzano interventi finanziari pluriennali — alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale che, muovendo dal carattere derivato della finanza regionale, pongono il limite della commisurazione delle spese alle risorse finanziarie effettivamente disponibili; *d)* l'esigenza di sottoporre a controllo la gestione finanziaria del Consiglio regionale; *e)* l'esistenza di gestioni fuori bilancio; *f)* la progressiva estensione del fenomeno dell'affidamento di incarichi a estranei all'Amministrazione per prestazioni che dovrebbero essere, man mano, attratte nell'attività propria degli apparati amministrativi regionali.

5. — *Friuli-Venezia Giulia.*

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha osservato, anche nel 1967, i termini per la sottoposizione al giudizio della Corte del proprio rendiconto generale; su di esso la Corte si è pronunciata nell'udienza del 22 luglio corrente, sospendendo il giudizio, limitatamente ai capitoli di bilancio interessati, in rapporto alla sollevata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, terzo comma, della legge regionale 5 luglio 1965, n. 9, con riferimento all'articolo 58 dello Statuto speciale.

Nella relazione unita a tale decisione e che si riporta in allegato alla presente, si rileva, tra l'altro: *a)* il ritardo nell'approvazione del bilancio preventivo del 1967 rispetto al termine statutario del 31 dicembre dell'esercizio precedente; *b)* l'insufficiente utilizzazione dei pur cospicui mezzi finanziari a disposizione della Regione, che dà luogo ad elevato ammontare di residui di stanziamento e ancor più elevata giacenza di cassa (84 miliardi); *c)* l'esigenza di adeguare la legislazione autorizzativa di spesa ai principi della Costituzione, fermo comunque il necessario equilibrio tra spese e risorse finanziarie, ai fini del pareggio del bilancio; *d)* l'uso anormale della facoltà di corresponsione di compensi speciali, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 19; *e)* la permanenza del ricorso, in misura prevalente, alla trattativa privata rispetto alle procedure competitive, anche per materie nelle quali tale sistema non dovrebbe adottarsi che in via eccezionale e per motivi strettamente connessi alla particolarità di singole fattispecie.

CAPITOLO IV.

LA FINANZA DEGLI ENTI PUBBLICI ISTITUZIONALI

1. — *La finanza degli enti pubblici istituzionali nel quadro del programma economico quinquennale.*

La Corte ha rilevato, nelle precedenti relazioni, come l'evolversi e l'espandersi degli interventi dello Stato e il connesso fenomeno dello sviluppo degli enti pubblici istituzionali — creati per la realizzazione di nuovi fini, a mano a mano, considerati d'interesse statale — ab-

biano determinato un movimento centrifugo, di parte notevole della finanza pubblica, dal bilancio generale, non più idoneo, perciò, a dare della stessa completa rappresentazione.

Le dimensioni e l'importanza — non dal punto di vista finanziario soltanto — che tali enti hanno assunto e sempre più vanno assumendo, sia nei campi che tradizionalmente pertengono alla pubblica amministrazione, sia in quelli economici sono, tra gli altri segni, fatte palesi dall'interesse che sempre più vasti settori del Paese, qualificati e non, van prendendo per il modo nel quale la gestione di questi enti è condotta e per i suoi risultati.

E ciò è ben naturale, se vero, come è vero, che i mezzi finanziari, di cui essi dispongono, costituiscono pur sempre « denaro pubblico ».

È stato del pari notato, ma non è superfluo ripeterlo, che, attraverso il bilancio dello Stato, viene erogata, in concreto, solo una parte delle spese discrezionali, perché queste sono, soprattutto, disposte attraverso i bilanci degli enti istituzionali, ed inoltre, che i crescenti oneri — assunti da molti enti oltre le rispettive possibilità finanziarie — finiscono col ricadere, presto o tardi, sul bilancio statale.

Notazione quest'ultima che trova eco nel programma economico quinquennale, approvato con legge 27 luglio 1967, n. 685, laddove (n. 241), in tema di « adeguamento del bilancio dello Stato alle esigenze della programmazione », con conseguente necessità di una coordinata visione della finanza pubblica, si segnala che « importanti impegni sono stati e vengono ancora di fatto assunti dallo Stato senza figurare nel bilancio. Si tratta soprattutto di debiti contratti da enti pubblici con la ragionevole aspettativa che lo Stato intervenga successivamente a saldarli ».

Si fa, perciò, manifesta l'esigenza, da un lato, di effettuare — come indicato nel programma quinquennale — « una ricognizione ed una selezione degli impegni reali o virtuali a carico dello Stato », perché trovino « sistemazione nel quadro della contabilità statale » ponendo, per l'avvenire, « una rigorosa limitazione delle possibilità di indebitamento autonomo da parte degli enti che ricorrono in ultima istanza a sovvenzioni statali »; e, dall'altro lato, di strettamente commisurare gli oneri che ciascun ente è legittimato ad assumere, ai mezzi di cui può disporre, segnatamente ove si tratti di enti con finanza derivata da quella statale: la eventuale omissione, infatti, della copertura nelle leggi che impongono oneri agli enti, determina, nella finanza degli stessi, una situazione deficitaria, a ripianar la quale è sempre chiamato, a scadenza più o meno breve, lo stesso legislatore, ed a condizioni più onerose, per la maturazione di interessi passivi sugli scoperti provvisoriamente fronteggiati con l'indebitamento.

Gli attuali strumenti di conoscenza, purtroppo, non consentono di offrire un quadro completo degli oneri latenti che, in conseguenza di tale situazione, gravano sulla finanza pubblica unitariamente considerata, così obiettivamente condizionando la realizzazione della politica economica delineata nel programma.

Anche sotto questo profilo, dunque, — al fine di porre, in sede conoscitiva, le condizioni finanziarie per l'attuazione del programma quinquennale — va ribadita la necessità, già segnalata nella precedente relazione, che siano approntati più idonei strumenti per valutare, quanto più esattamente possibile, l'entità della finanza degli enti pubblici istituzionali, all'uopo non sembrando sufficienti i dati inseriti nel bilancio economico nazionale, necessariamente approssimativi, a cagione delle obiettive difficoltà che, per vari motivi, presenta una tale rilevazione.

2. — *Problemi di riordinamento generale.*

Nella precedente relazione si sono considerati taluni problemi attinenti al riordinamento generale degli enti pubblici istituzionali, siano oppur no controllati dalla Corte, nonché alla disciplina del controllo a questa demandato sulla gestione degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, non senza, al tempo stesso, indicare le principali linee di un auspicabile riassetto normativo.

Poiché tali problemi sono ancora attuali ed, anzi, la loro soluzione si presenta con carattere di maggiore urgenza, si confermano quelle considerazioni e proposte, all'uopo alla cennata relazione rinviando.

In questa, peraltro, non si può non far menzione dell'eterogeneità dell'ordinamento degli enti pubblici istituzionali, sia di quelli sottoposti a controllo della Corte, sia di quelli che non vi sono, o non vi sono ancora assoggettati. E ciò in quanto il fenomeno della creazione di essi è venuto a determinarsi — e ad assumere le dimensioni e l'importanza generalmente avvertite — senza alcuna organicità di struttura e di controlli, essendosi, a volta a volta, tenuto conto più di fini e di interessi per assetti organizzativi contingenti, che dell'esigenza di dare una struttura permanente, il più che possibile, nelle linee generali, omogenea — se pur, è ovvio, diversamente articolata per le differenti categorie che lo compongono — dell'intero settore.

Manifesta è, perciò, l'esigenza dell'emanazione di una legge-quadro che tracci le linee essenziali dell'ordinamento degli enti pubblici, renda più efficiente il controllo della Corte dei conti nonché i poteri ministeriali di vigilanza e, al tempo stesso, fuggi le linee strutturali degli enti stessi, sì da renderli più idonei strumenti dell'azione programmatica. Tutto ciò, ben s'intende, nell'ambito della riforma della pubblica Amministrazione, per attuar la quale, secondo il citato programma economico quinquennale (n. 22), occorre, tra l'altro, « riesaminare le attribuzioni degli Enti pubblici per sopprimere quelli inutili, per fondere, ove sia ritenuto necessario o utile, quelli similari, nonché per assicurare la piena efficacia dei poteri di direzione e di controllo del Governo e del Parlamento, e al sindacato della Corte dei conti ».

3. — I controlli.

Non tutti gli enti pubblici istituzionali sono sottoposti a controllo della Corte, mentre, per converso, vi sono assoggettati taluni enti privati destinatari di contributi ordinari a carico del bilancio statale.

Al proposito va ancora segnalato che per alcuni dei primi — pur ricorrendo i presupposti voluti dalla legge n. 259/1958 — non sono stati emanati i provvedimenti (decreti del Capo dello Stato) di assoggettamento al controllo.

Cade qui opportuno un cenno sulle divergenti interpretazioni, cui ha dato spunto l'articolo 13 della citata legge n. 259 del 1958, le disposizioni della quale « non si applicano... agli Istituti di credito sottoposti a vigilanza dell'Ispettorato del credito ».

La Corte (1), ricordato appena che l'Ispettorato del credito venne soppresso con decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 226, prima dell'emanazione della legge n. 259 del 1958, ha affermato che dovrebbero essere esclusi dal controllo soltanto gli Istituti di credito a breve, non già quelli a medio ed a lungo termine. La maggioranza parlamentare ed il Governo ritengono, invece (vedasi, in *Atti Parlamentari* — IV legislatura — Doc. n. 29/A, la discussione sulla relazione generale della V commissione del Senato sulle relazioni della Corte dei conti concernenti la gestione degli enti sottoposti a controllo) che la cennata norma preveda l'esenzione dal controllo di tutti gli Istituti che esercitano il credito.

Poiché la norma, nell'attuale sua formulazione si presta a così antitetiche interpretazioni e, d'altronde, l'esenzione dal controllo degli istituti finanziari costituisce una non motivata incrinatura del sistema, la Corte non può non rappresentare l'esigenza di un approfondimento del problema al fin di decidere se esatta sia la tesi da essa sostenuta e, nell'affermativa, di produrre idonee norme che tali istituti assoggettino a controllo, ovvero esplicitamente ne esentino le aziende di credito, le quali soltanto sono soggette alla « vigilanza » della Banca d'Italia (sostituitasi all'Ispettorato) e nei confronti delle quali soltanto l'istanza di garantire il segreto bancario sta a giustificare l'esclusione dal controllo previsto dall'articolo 100 della Costituzione e dalla legge di attuazione.

Sistema di norme questo — vale sottolineare — che non presenta lacune, anche se sono, come debbono essere, direttamente escluse dalla disciplina della legge n. 259 del 1958 le so-

(1) Si veda la *Premessa della Relazione* al Parlamento sul controllo degli Enti sovvenzionati dallo Stato, per il periodo 1951-60, paragrafo 5, in *Atti Parlamentari* — III legislatura — Camera dei Deputati — Doc. XIV, n. 1, Vol. 1, pag. IX.

cietà per azioni a partecipazione pubblica, con formula di sintesi indicate come « azionariato di Stato ». Se si pon mente, infatti, che il settore ha ricevuto organica disciplina con la legge 22 dicembre 1956, n. 1589, istitutiva dell'apposito Ministero, il cui articolo 3 prevede, appunto, l'inquadramento delle partecipazioni statali in enti autonomi di gestione — assoggettati al controllo della Corte ai sensi dell'articolo 12 della cennata legge n. 259 — evidente risulta che essi costituiscono, secondo l'avviso manifestato dalla Corte (1), il necessario « raccordo » per ricondurre, indirettamente e di riflesso, le partecipazioni stesse nel sistema.

La legge n. 259 del 1958 disciplina in forme diverse i poteri istruttori della Corte, a seconda che gli enti assoggettati al suo controllo siano destinatari delle contribuzioni di cui all'articolo 2, ovvero di apporti al patrimonio ai sensi dell'articolo 12: nel primo caso, infatti, gli articoli 5 e 6 prevedono determinate procedure per l'acquisizione di « informazioni, notizie, atti e documenti », facendo così, nella specifica materia, particolare applicazione del principio generale posto dall'articolo 16 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214; nel secondo caso, invece, il controllo « è esercitato, anziché nei modi previsti dagli articoli 5 e 6, da un magistrato della Corte dei conti... che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione ».

Da questo parzialmente diverso atteggiarsi dell'attività istruttoria della Corte taluni Enti e lo stesso Ministero delle partecipazioni statali hanno creduto di poter inferire che il Magistrato, il quale, a norma dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958, assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione, non potrebbe ottenere copia di atti e documenti da trasmettere alla Corte medesima, cui sarebbe tassativamente precluso di acquisire qualsivoglia atto, documento, informazione o notizia, dovendo ad essa trasmettersi, soltanto, i bilanci di esercizio e le relazioni degli organi di amministrazione e di revisione, come previsto nell'articolo 4 di detta legge.

Se non è il caso di ripetere, qui, le considerazioni già esposte (2), circa la essenziale unitarietà del controllo e l'omogeneità del sistema — da cui discendono i poteri istruttori attribuiti alla Corte al fine di porla in grado di compiutamente riferire al Parlamento sul risultato dell'eseguito controllo — mette il conto, invece, di segnalare che il predetto Ministero ha riveduto la propria posizione ed ha, pertanto, dato direttive ad un Ente di gestione perché corrispondesse alle richieste di documenti fatte dalla Corte, tramite il proprio magistrato. E ciò a seguito di parere espresso dal Consiglio di Stato (Sezione II, 19 aprile 1966, inedito), il quale — richiamando anche la sentenza 10 aprile 1962, n. 35 della Corte costituzionale — ha ritenuto prive di pregio le tesi, secondo cui, dall'un canto, gli articoli 2 e 12 della legge n. 259 del 1958, disciplinerebbero due distinte, autonome e separate forme di controllo, in attuazione dello stesso principio enunciato dall'articolo 100, comma secondo, della Costituzione e, dall'altro, nei confronti degli enti, assoggettati a controllo a norma dell'articolo 12, sarebbe inibito alla Corte di acquisire informazioni, notizie, atti e documenti, ad integrazione degli elementi che gli enti stessi sono obbligati ad inviarle a mente dell'articolo 4. Lo stesso Consesso, inoltre, ha affermato non potersi neppur dubitare che il potere riconosciuto alla Corte dall'articolo 16 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, delle leggi che ne disciplinano l'ordinamento, debba ritenersi esteso a tutte le funzioni che le sono attribuite, così dal detto testo unico, come da qualsiasi altra successiva disposizione che ulteriori competenze le abbia assegnato.

La Corte, sin dal 1962 (3), ha fatto presente come l'articolo 8 della legge n. 259 del 1958 — a mente del quale essa « oltre a riferire annualmente al Parlamento, formula, in qualsiasi altro momento, se accerti irregolarità nella gestione di un ente e, comunque, quando lo ritenga opportuno, i suoi rilievi al Ministro per il tesoro ed al Ministro competente » — costituisca il caposaldo del sistema di controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato, segnatamente se la funzione che essa è, in tal modo, chiamata ad assolvere si riconnette al fine mediato,

(1) Si veda la citata *Premessa*, *ivi*, pagina IX, paragrafo 4.

(2) Si veda la citata *Premessa*, *ivi*, pagina XII, paragrafo 8.

(3) Si veda la citata *Premessa*, paragrafi 6 e 8, pagine X e XII.

ma non perciò meno essenziale, dell'utilizzazione e dei suoi risultati, sul piano della responsabilità, nei confronti degli amministratori, sindaci, impiegati e agenti degli enti controllati.

Impostazione questa che, mentre si innesta a perfezione nell'ordinamento giuridico vigente, risponde, nell'ambito degli strumenti apprestati dalla legge n. 259 del 1958, alla sempre più avvertita esigenza di un efficace controllo delle gestioni di tali enti.

Non può tacersi, però, per un verso, come il sistema introdotto dalla cennata legge — oggetto di critiche, rivolte, soprattutto, alla funzionalità e all'efficacia del controllo, considerato addirittura tale in senso atecnico, per la mancanza d'una « sanzione » — abbia incontrato non poche difficoltà per le remore opposte dagli enti e dai Ministeri vigilanti nell'adottare i provvedimenti consequenziali ai « rilievi » della Corte e come, per altro verso, pari difficoltà non siano mancate nell'avvio ad utilizzazione, sul piano della responsabilità amministrativa, dei risultati del controllo eseguito.

A confortar l'azione della Corte stanno, però, e la discussione svoltasi in Senato, nella precedente legislatura, sulle relazioni da essa presentate al Parlamento, e la decisione del Consiglio di Stato (Adunanza plenaria 24 febbraio 1967, n. 1) in cui, tra l'altro, si afferma che i rilievi attinenti « alla legittimità dei singoli atti sono formulati nella funzione istituzionale di controllo della Corte dei conti sugli enti ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione e della legge n. 259 del 1958, in quanto sono preordinati alla dimostrazione delle irregolarità della gestione dei singoli enti... Tali rilievi... non producono la inefficacia degli atti dichiarati illegittimi, ma accertano in maniera concreta la illegittimità degli atti stessi nei confronti degli enti che li hanno posti in essere, dei Ministeri che ne hanno la vigilanza e del Parlamento... Costituisce naturalmente un onere degli enti pubblici, dei Ministeri competenti e del Parlamento, il trarre le conseguenze delle predette pronunce... e il compiere l'azione necessaria... ».

Non può, dunque, revocarsi in dubbio che, in seguito al rilievo, sorga l'obbligo dell'ente e (o) del Ministero vigilante di provvedere a rimuovere, nei modi ritenuti più idonei, le illegittimità o irregolarità rilevate dalla Corte nei confronti, sia di singoli atti che dell'attività, considerata nel suo complesso, dell'ente; obbligo cui essi sarebbero liberi di sottrarsi senza esporsi alle conseguenze che un tale comportamento potrebbe determinare, restando, sempre al limite, in potere del Parlamento l'adottare ogni provvedimento che avesse a ritenere necessario.

Per concludere l'argomento va, infine, ancora ribadito, ripetendo testualmente quanto affermato nella precedente relazione, che, in base alla vigente normativa, e, soprattutto, per l'articolo 103 della Costituzione, spetta alla Corte la giurisdizione nelle « materie di contabilità pubblica »; giurisdizione, nell'alveo della quale — per la sua natura e per le garanzie che appresta, siccome dianzi messo in specifico rilievo (vedi in questa parte capitolo II) — non possono non ritenersi ricondotti gli enti pubblici. In tal senso, costante è la giurisprudenza della Corte, confermata dalle Sezioni unite della Cassazione con sentenza n. 2616 del 20 luglio corrente.

4. — *La vigilanza ministeriale.*

Gli enti pubblici istituzionali sono, di regola, oggetto di un duplice ordine di controlli (intesa qui l'espressione nel generico — se pur giuridicamente improprio — senso corrente di verifica, di accertamento, di riscontro della legittimità, regolarità e convenienza dei singoli atti di gestione e della gestione nel suo complesso): un « sindacato » ad opera degli organi di revisione costituiti in seno all'ente ed una « vigilanza », da parte di uno o più ministeri, il cui esercizio è disciplinato da norme, quanto mai eterogenee, contenute negli ordinamenti particolari degli enti. A tali controlli se ne aggiunge un terzo: « il controllo » (nel senso proprio e strettamente giuridico, in quanto pubblico, esterno e indipendente) della Corte dei conti, nei confronti degli enti stessi, purché siano sovvenzionati dallo Stato e vi siano stati in concreto sottoposti.

Tralasciando il primo e il terzo ordine di controlli giova invece soffermarsi a considerare il secondo, la « vigilanza », nella quale, va subito avvertito, non rientrano — tuttoché impropriamente indicati anche essi correntemente come controllo — quei poteri direzionali — che sogliono nomarsi « direttive » e, quando assumono più ampia portata, « programmi » —

demandati collegialmente al Governo, ovvero a peculiari Comitati di Ministri, ed ora al Comitato dei Ministri per la programmazione economica (CIPE), od anche a singoli Ministri, e che gli enti son tenuti ad attuare e ad osservare, nel rispetto, ovviamente, della normativa vigente e, perciò, nell'ambito della loro autonoma responsabilità.

La normazione sulla « vigilanza » ministeriale è — come si è detto — eterogenea. Per alcuni enti, si prescrivono minuziosamente gli atti, la cui efficacia è subordinata alla conseguita « approvazione » ministeriale; per altri, è contemplata una potestà di annullamento, da esercitarsi in termini più o meno brevi, ed anche un potere sostitutivo, oltre quello di scioglimento degli organi d'amministrazione; per altri, ancora, si dispone una semplice comunicazione al Ministero vigilante; né mancano casi in cui il legislatore si è limitato ad enunciare genericamente che l'ente è sottoposto alla vigilanza del tal Ministero; ovvero, infine, casi in cui questa non è neppur esplicitamente prevista.

Va, adunque, riconfermata la opportunità di una normativa che disciplini, in via generale, l'esercizio dei poteri di vigilanza ministeriale sulla gestione degli enti pubblici istituzionali e fissi, anzitutto, il principio che ogni ente può e deve essere soggetto alla vigilanza d'un solo Ministero, scelto sulla base del tipo di attività che l'ente svolge in modo esclusivo o prevalente (1). Per intanto, non sembra fuor di luogo segnalare in quali modi e forme, in linea generale, venga realizzata tale attività ministeriale e quale sia stato il contributo dato dalla Corte all'avvio d'una sistemazione della materia.

I poteri di vigilanza, che ai Ministeri spettano nei confronti degli enti ad essi sottordinati, possono, almeno in via teorica, estrinsecarsi — nei modi che sono ed essi propri — in momenti diversi:

a) nel momento stesso in cui gli organi deliberanti degli enti adottano i provvedimenti, tramite i rappresentanti dei ministeri in tali organi;

b) quando i Ministeri hanno avuto conoscenza diretta — ovvero indiretta, tramite i propri rappresentanti negli organi amministrativi e di revisione degli enti — dei provvedimenti non soggetti ad approvazione, dagli stessi adottati;

c) quando i Ministeri debbono procedere all'approvazione di determinati provvedimenti, di solito espressamente indicati dall'ordinamento particolare di ciascun ente;

d) in sede di pronuncia sul bilancio preventivo, nei casi in cui gli enti sian tenuti a formarlo;

e) in sede di pronuncia sul conto consuntivo, che si concreta, previo il parere del Tesoro, in un giudizio finale sul modo come l'Ente vigilato abbia condotto la gestione, perseguito i fini istituzionali e ottemperato alle eventuali direttive ministeriali.

Nella teoria, adunque, il congegno della vigilanza — a parte le ricordate difformità di normazione — appare abbastanza adeguato; nella pratica, però, troppo spesso difetta, da parte degli organi vigilanti, la puntuale applicazione per il corretto funzionamento degli Enti, dei mezzi preventivi e repressivi di cui il congegno stesso è fornito.

E ciò è forse dovuto, in parte, alla scarsa consapevolezza che i Ministeri, per la mancanza in materia di una normazione chiara ed organica, hanno dei propri poteri ed, in parte, al fatto che, salvo eccezioni, i Ministeri, invece di richiamare gli enti alla osservanza delle pronunce della Corte, tendono a giustificarne l'azione, anche quando si sia concretata in illegittimità o irregolarità.

La Corte, comunque, da alcuni anni, ha più volte segnalato ai Ministeri le norme particolari e i principi generali che disciplinano la vigilanza, così offrendo un contributo alla chiarificazione della portata dei poteri-doveri che tali attività sostanziano.

Le singole relazioni con cui la Corte ha riferito al Parlamento il risultato dell'esercizio del controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato danno conto di tale contributo mentre specifici cenni altra parte della presente relazione contiene (2), sul modo in cui si son contenute le

(1) Si veda la precedente *Relazione* sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1966, in *Atti parlamentari* citati, pagina 311.

(2) Vedasi nella parte III, in ciascun capitolo, il paragrafo dedicato alla vigilanza ministeriale.

Amministrazioni vigilanti e sulla conseguente attività della Corte. In questa sede, in via generale, va ripetuto che anche nel 1967 è tardivamente intervenuta (e talvolta è mancata) la pronuncia:

a) sui bilanci preventivi degli enti, che hanno, perciò, gestito, per l'intero esercizio, o per parte di esso, sulla base di un bilancio non approvato;

b) sui conti consuntivi o bilanci di esercizio, relativi a precedenti esercizi;

c) sui regolamenti del personale sottoposti ad approvazione.

Del pari va confermato che le Amministrazioni vigilanti non sempre tempestivamente promuovono la ricostituzione degli organi scaduti, i quali agiscono, perciò, spesso per lungo tempo in regime di *prorogatio*.

5. — *Trattamento economico del personale degli enti.*

Nella precedente relazione è stato fatto cenno delle iniziative che sono scaturite, in sede governativa e parlamentare, dalla determinazione della Corte (Sezione controllo enti) 15 novembre 1966, n. 661 (pubblicata in *Atti Parlamentari*, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. XIII, n. 1, volume CLXXVII, volume I), con cui venne dichiarata la non conformità a legge del trattamento economico del personale degli enti previdenziali, in quanto eccedente il limite fissato dall'articolo 14 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722.

Nella situazione normativa, posta a fondamento della dichiarazione di illegittimità, si è inserita, successivamente, la legge 29 maggio 1967, n. 337, la quale, nel riaffermare il vigore della cennata norma, ha, peraltro, introdotto nuovi criteri di raffronto fra i livelli retributivi del personale statale e di quello previdenziale, criteri che comprendono, fra i dati all'uopo assunti, elementi nella precedente normativa non previsti.

La determinazione 19 dicembre 1967, n. 807 (vedi allegato *M*), adottata a seguito dei provvedimenti deliberati dai Consigli di amministrazione dei predetti enti, si pone come ulteriore tentativo della Corte di ricondurre a sistema una materia — sinora oggetto di una normativa frammentaria ed episodica —, quale quella del trattamento economico del personale degli enti pubblici, in cui, a parte le difficoltà obiettive, gli organi di vigilanza hanno preferito intervenire il meno possibile.

Tale determinazione, infatti — in aderenza alla quale verun conseguente provvedimento o auspicata iniziativa hanno adottato gli organi competenti — rappresenta la necessità che i rapporti economici con il personale degli enti pubblici, al quale non sia applicabile la disciplina dei contratti collettivi di lavoro, « per quanto attiene così al trattamento di attività, come a quelli di quiescenza e di liquidazione, abbiano assetto globale mediante organica e compiuta regolamentazione, nei modi di legge ». Quell'assetto, appunto, che, finora, gli organi vigilanti non sono riusciti a realizzare.

IL RELATORE

F.to: Bonomi

IL PRESIDENTE

F.to: Carbone