

PARTE QUARTA

**CONSIDERAZIONI SULLA GESTIONE DELLE SPESE
SECONDO LE CLASSIFICAZIONI FUNZIONALE ED ECONOMICA**

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Sostanziali valutazioni del complesso fenomeno della gestione del bilancio dello Stato sono consentite — come precisato nelle precedenti relazioni — dal sistema di classificazione funzionale ed economica della spesa.

Ciò induce la Corte a proseguire nelle analisi della gestione stessa, in specie sotto il profilo funzionale che più ne evidenzia la unitaria ed organica impostazione per ciascuna funzione.

Più specificamente, nei capitoli che seguono sono indicati i modi e le finalità di detta analisi dovendosi, però, qui rilevare come notevoli limitazioni siano conseguite al fatto che il rendiconto, anche quest'anno, è stato trasmesso alla Corte pochi giorni prima del termine assegnatole per il giudizio di competenza ed ancora una volta non corredato dalla nota preliminare recante elaborazioni illustrative.

Il capitolo relativo all'analisi funzionale e quello attinente all'analisi economica hanno ad oggetto sia gli aspetti di ordine finanziario che quelli organizzativi ovvero attinenti all'attività amministrativa di gestione delle spese. In essi, inoltre, sono contenute alcune notazioni ed osservazioni relative alla strumentale o complementare attività svolta dagli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, affidando, con il trasferire ad essi fondi del proprio bilancio, la soddisfazione di interessi pubblici alla propria cura commessi.

È apparso, difatti, opportuno che le notazioni ed osservazioni suddette — che nelle precedenti relazioni avevano trovato collocazione nella parte terza, nei capitoli dei singoli Ministeri — anziché con riferimento all'organo che esercita la vigilanza, venissero esposte per gruppi di enti, omogeneamente con riferimento alle « funzioni » ovvero alle varie partizioni della classificazione economica. Si è fatta eccezione a tale nuovo criterio sistematico in taluni casi (Agricoltura, Sanità, Marina mercantile, ecc.) nei quali la particolare natura della attività svolta dagli enti pubblici — sostitutiva o strettamente collegata con quella del Ministero — non ne consentiva una separata esposizione.

Nella precedente relazione si era, poi, accennato alla opportunità — che qui si conferma — che, nella codificazione dei capitoli di spesa adottata dal Tesoro venisse introdotto, per la classificazione economica, un terzo grado di specificazione, analogamente a quanto avviene per la classificazione funzionale.

Per quanto concerne, infine, l'utilizzazione da parte della Corte dei sistemi di elaborazione sono all'esame gli elementi, atti a verificare il procedimento seguito, in parte forniti dalla Ragioneria generale.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I.

GESTIONE DELLA SPESA SOTTO IL PROFILO FUNZIONALE

1. — *Considerazioni generali.*

Nella precedente relazione, per ciascuna Sezione dell'analisi funzionale erano stati considerati i profili organizzativi, le forme nelle quali si esplica l'attività gestoria secondo le categorie dell'analisi economica nelle varie proporzioni fra esse risultanti ed erano state svolte talune considerazioni consentite dal collegamento fra le attività di più Ministeri, operanti nel medesimo settore.

Senza ripetere i profili organizzativi rimasti immutati, si integra l'indicazione delle forme nelle quali si esplica l'attività gestoria con una esposizione, per ciascun settore e relativa al periodo 1965-1968, delle complessive disponibilità per residui di precedenti esercizi ed assegnazioni di competenza, dei pagamenti eseguiti, dei residui al 31 dicembre 1968 e delle economie distintamente per le spese di parte corrente ed in conto capitale. Tale indagine non è stata, invece, possibile per il 1969, tenuto conto del ritardo con il quale il rendiconto generale è pervenuto.

Le considerazioni consentite dal collegamento fra l'attività di più Ministeri, sono integrate, come nella premessa accennato, da quelle emergenti anch'esse dal collegamento dell'attività degli enti operanti nel medesimo settore.

2. — *Esame delle singole sezioni.*

L'esposizione che segue si conforma ai criteri indicati nel precedente paragrafo distintamente per ciascuna sezione della classificazione funzionale. I dati appresso esposti sono arrotondati ed in base ad essi si è proceduto al calcolo delle percentuali.

I. — *Amministrazione generale.* — Per la Sezione I l'assegnazione per gli anni 1965-1968, relativamente alle spese correnti è stata di 2.222 miliardi. Si sono avuti pagamenti per 1.942,3 miliardi e residui per 165,3 miliardi. Le economie sono pari a 114,5 miliardi.

Per le spese in conto capitale su un totale di 41 miliardi, i residui sono pari a 29 miliardi con 770 milioni di economie, essendovi stati pagamenti per circa 12 miliardi.

Nell'ambito di questa sezione si sono avuti spostamenti di residui da e ad altre sezioni.

Lo spostamento di maggior rilievo, per oltre 12 miliardi, concerne il trasferimento di residui passivi alla Sezione X — azione e interventi nel campo economico.

In ordine alla collocazione di talune spese nell'ambito di questa Sezione possono richiamarsi le osservazioni già svolte nella precedente relazione.

È appena il caso di notare l'assoluta prevalenza delle spese di parte corrente rispetto a quelle in conto capitale, giustificabile in base alla natura stessa della funzione.

Proprio, con riferimento al carattere, sopra indicato, di questa « funzione », appare utile un cenno ai servizi del Provveditorato generale dello Stato.

Istituito con regio decreto 18 gennaio 1923, n. 94, allo scopo di concentrare in un unico organo le funzioni di acquisto, conservazione e distribuzione di quanto potesse occorrere in ogni ramo della Pubblica Amministrazione, spettava a detto Istituto un'ampia ed esclusiva attività in merito alla spesa pubblica nel settore, appunto, degli acquisti e delle forniture, con oneri finanziari che, specie per l'ammodernamento costante dei servizi, hanno sempre più assunto proporzioni massicce, determinando ripercussioni notevoli nei settori produttivi.

Senonché, se dallo spirito della citata legge poteva apparire una competenza esclusiva del Provveditorato, il relativo regolamento approvato con regio decreto 20 giugno 1929, n. 1058 (articolo 24) e la successiva legge 28 settembre 1942, n. 1140 (articolo 14) hanno consentito la possibilità di un'autonoma facoltà di acquisti da parte delle singole Amministrazioni, anche se subordinata, oltre certi limiti di spesa, alla preventiva autorizzazione del Provveditorato generale.

Di questa facoltà le Amministrazioni si sono avvalse non solo per l'acquisto di beni di valore limitato, ma anche per effettuare spese di notevole rilevanza per entità e natura. Recentemente, infatti, sono entrate nelle Amministrazioni dello Stato molti tipi di apparecchiature, costituite dai *computers* e dai centri meccanografici; e a ciò, in molti casi, hanno provveduto le singole Amministrazioni.

Infatti, nello stesso stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro figurano, in rubriche diverse da quella afferente i servizi del Provveditorato, i capitoli 1532 (milioni 3,5), 2128 (milioni 335), 2350 (milioni 50) relativi a spese per acquisti di macchine, e gli ultimi due, in particolare a spese per i servizi che impiegano apparati elettronici. Non diversamente, possono procedere ad acquisti similari gli altri Ministeri: si citano, ad esempio, i Ministeri delle finanze (capitolo 1056 - milioni 69; capitolo 1661 - milioni 1.550), del Bilancio e della Programmazione economica (capitolo 1046 - milioni 50), dell'Interno (capitolo 1850 - milioni 100; capitolo 1854 - milioni 60).

È opportuno sia valutato se tutta l'attività d'acquisto di beni del genere debba essere, invece, concentrata, com'era, del resto, nel disegno originario, in un unico organo (salvo che per talune Amministrazioni), al fine di ottenere una economicità nelle spese, data la maggiore entità delle forniture, e di conseguire la necessaria specializzazione nella materia delle apparecchiature meccanografiche.

L'Amministrazione statale costituisce un mercato estremamente ampio in questo specifico settore dell'economia nazionale. La domanda della Pubblica amministrazione, se non frazionata in molteplici singole richieste, potrebbe essere di rilevante momento tra i vari incentivi della produzione in tale settore, all'uopo adottando, se necessario con opportune modifiche delle norme di contabilità, i contratti di ricerca di cui è cenno nel paragrafo 124 del programma per il quinquennio 1966-70. Nel contempo, potrebbe meglio conseguirsi una razionale programmazione nei noleggi e nella utilizzazione di queste apparecchiature.

Sempre nel quadro della « funzione » in esame ha rilievo l'attività dell'Istituto poligrafico dello Stato.

I risultati della gestione finanziaria (1) sono stati influenzati dalle decisioni della Commissione per la determinazione dei prezzi e tariffe, la quale ha revisionato taluni prezzi vigenti alla fine del 1966, comportando così un aumento, in termini di fatturato. Con queste decisioni, in effetti si è imputato allo Stato forfettariamente parte dei maggiori oneri cui l'Istituto aveva dovuto far fronte. Al riguardo la Corte ha segnalato l'esigenza che, come del resto previsto dall'articolo 18 della legge 12 luglio 1966, n. 559, le tariffe per le forniture allo Stato vengano fissate negli obiettivi limiti resi manifesti dall'andamento dei prezzi di mercato, e ciò quale che sia il risultato economico che esse possono determinare.

Anche in ordine all'ammodernamento ed al potenziamento degli stabilimenti e delle attrezzature tecnico produttive, la Corte ha osservato come gli stessi debbano essere indirizzati più che ad una espansione della produzione, peraltro, istituzionalmente delimitata dagli stan-

(1) Relazione sulla gestione degli esercizi 1966-1967 e 1968, in corso di stampa.

ziamenti del bilancio statale, all'abbassamento dei costi ancora alquanto lontani da quelli dell'industria grafica e cartaria privata.

La vendita di carta prodotta in eccedenza ai propri fabbisogni, ha comportato per il Poligrafico una perdita di 1,9 miliardi dal 1966 al 1968, onde l'esigenza di provvedimenti volti al ridimensionamento delle strutture e dell'apparato organizzativo, in particolare della Cartiera di Foggia, al fine di conseguire l'eliminazione, se non in tutto, almeno in gran parte, della superproduzione. Va, inoltre, ricordata la necessità — della quale si è già fatto cenno in altra parte della presente relazione (2) — che siano approntati strumenti idonei ad attuare il coordinamento delle attività che nello stesso settore produttivo vengono esplicate anche da altre imprese pubbliche, quali l'IRI (CELDIT) e l'EFIM (Cartiere meridionali).

II. — *Difesa nazionale.* — Le spese relative a questa Sezione — come è stato già ricordato nella precedente relazione — sono quasi tutte comprese nello stato di previsione del Ministero della difesa. Altro dato caratteristico, l'assoluta prevalenza della parte corrente su quella in conto capitale, motivata dal criterio che presiede alla classificazione delle spese militari, per le quali si prescinde da valutazioni di ordine produttivo.

Nel periodo dal 1965 al 1968, di fronte ad una assegnazione di 4.760 miliardi (parte corrente) si sono avuti pagamenti per 4.155 miliardi e residui per 508 miliardi con economie per circa 97 miliardi. Costituisce fenomeno diffuso, e quindi meritevole di segnalazione, il fatto che nella parte in conto capitale dal 1965 al 1968 la quasi totalità delle assegnazioni sia passata ai residui. Infatti, rispetto ad assegnazioni per 13 miliardi, vi sono residui per 10 miliardi, essendo i pagamenti circa 3 miliardi. Anche la legge di approvazione del bilancio 1969 ha esteso per taluni capitoli compresi nella parte corrente la disciplina dettata per le spese in conto capitale ai fini della conservazione delle somme non impegnate fra i residui di stanziamento. Ciò, costituisce ulteriore conferma degli inconvenienti derivanti dalla soppressione della distinzione tra spese ordinarie e straordinarie, in quanto, se l'esigenza alla quale soccorrono le annuali disposizioni eccezionali risulta costante nel tempo, meglio la soddisferebbe una disciplina generale e permanente.

III. — *Giustizia.* — Le disponibilità finanziarie della Sezione III fanno capo al Ministero di grazia e giustizia (nel cui stato di previsione sono iscritte nella parte in conto corrente e in quella in conto capitale) e al Ministero dei lavori pubblici per la sola parte in conto capitale. Per quest'ultimo dicastero, infatti, le spese di questa sezione sono iscritte nella rubrica 10 — Edilizia pubblica varia. Nel quadriennio 1965-1968 sul titolo II vi è stata un'assegnazione di 36,8 miliardi, dei quali 12,6 pagati e 23,7 miliardi ancora da pagare. Le economie assommano, nell'arco di tempo considerato, a 524,3 milioni. Le cifre su indicate sono rivelatrici delle difficoltà che incontrano gli enti locali e gli organi stessi dello Stato a ciò preposti nella realizzazione delle opere edilizie.

Per la parte corrente (facente capo, come detto, esclusivamente al Ministero di grazia e giustizia) nell'arco di tempo considerato si sono avute assegnazioni per 571 miliardi con pagamenti per 532 miliardi, residui per 13 miliardi ed economie per 26 miliardi.

IV. — *Sicurezza pubblica.* — Per questa Sezione la spesa è quasi tutta di parte corrente. Il totale delle assegnazioni per il quadriennio 1965-1968 è di 1.853 miliardi, con pagamenti per 1.766 miliardi, residui per 48 miliardi ed economie per 39 miliardi. Esse figurano quasi esclusivamente negli stati di previsione della spesa dei Ministeri della difesa e dell'interno.

Di scarso rilievo la consistenza delle assegnazioni per la parte in conto capitale (2,4 miliardi per il periodo 1965-1968) in ordine alle quali ricorre il fenomeno di una rilevante consistenza dei residui passivi (2 miliardi circa) in confronto ai pagamenti (433 milioni).

V. — *Relazioni internazionali.* — Anche per questa Sezione la quasi totalità della spesa, sotto il profilo economico, è classificata nella parte corrente. Nel quadriennio, sono stati disposti

(2) Parte III, capitolo XIX.

pagamenti per 264 miliardi, a fronte di assegnazioni per 357,7 miliardi ed esistevano quindi residui per 86 miliardi ed economie per 7,7 miliardi.

Per la parte in conto capitale, la gestione della spesa, destinata all'acquisto e alla costruzione di stabili-per sedi diplomatiche e consolari, mostra un andamento diverso da quello comune a spese di tale natura nelle altre sezioni. Si ha, infatti, una prevalenza dei pagamenti rispetto ai residui: su un totale di circa 2,2 miliardi, i pagamenti assommano a 1,8 miliardi e i residui a 451 milioni. Scarse le economie per appena 3,2 milioni.

In ordine agli enti operanti nel settore delle relazioni internazionali (Fondazione figli degli italiani all'estero, Istituto per il medio e estremo oriente, Istituto per l'Oriente, Istituto di Studio di politica internazionale, Società italiana per l'organizzazione internazionale e Istituto italiano per l'Africa) basterà ricordare la deficiente situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'Istituto italiano per l'Africa, in ragione principalmente del quasi totale assorbimento delle disponibilità dagli oneri diretti o indiretti del personale, nonché la perdurante carenza nell'organizzazione. Sussiste, quindi, l'esigenza di una sollecita definizione dell'esame della situazione giuridica dell'ente sulla base delle osservazioni formulate dal Ministero del tesoro in ordine ad una eventuale soppressione, o sul piano della sua strutturazione affidato alla gestione commissariale.

VI. — *Istruzione e cultura.* — Le spese di questa Sezione interessano due distinti settori, della pubblica istruzione e dell'informazione e cultura.

Quanto al primo, l'entità delle cifre evidenzia l'espandersi della spesa, il che è conforme agli obiettivi del programma economico nazionale.

Con particolare riguardo alle assegnazioni del Ministero della pubblica istruzione, considerazioni positive possono trarsi quanto alle spese del titolo I dalla constatazione che i pagamenti nel quadriennio sono stati di 5.887 miliardi rispetto ad una assegnazione di 6.206 miliardi. Si sono avute economie per 94,2 miliardi.

Per la spesa in conto capitale dello stato di previsione del citato Dicastero, lo stanziamento, che nel 1965 era di 22 miliardi, è sceso nel 1966 a 7 miliardi, per salire a 55 miliardi nel 1967 e attestarsi a 54 miliardi nel 1968.

Nell'ambito di questo titolo va notato come nel quadriennio i pagamenti siano stati di appena 49 miliardi su una assegnazione totale di 157 miliardi.

Con riferimento all'edilizia scolastica nella parte III (3) è stato notato come per rendere più sollecita la realizzazione delle opere programmate siano state apportate con la legge 22 dicembre 1969, n. 952, modifiche e integrazioni alla procedura per la realizzazione delle opere stesse. In attesa di verificare gli effetti della nuova normativa, gli inconvenienti procedurali trovano puntuale riscontro nell'ammontare dei residui passivi.

Per quanto attiene all'informazione e alla cultura, può avere significato ricordare le difficoltà tuttora perduranti, anzi per taluni versi aggravatesi, nel settore degli enti lirici, dove lo Stato è dovuto intervenire di recente con un nuovo aumento del contributo annuo.

Pur se l'attività della Gioventù italiana assuma rilievo, oltre che per l'istruzione e cultura anche per la Sezione « Difesa nazionale » se ne tratta in questa sede per il preminente rilievo che, per la prima, può avere il riparto del patrimonio tra i Ministeri della difesa e della pubblica istruzione, in conformità del disposto degli articoli 6 e 10 del regio decreto legislativo 2 agosto 1943, n. 704. La gestione commissariale (4) continua, invece, a svolgere attività che, oltre ad essere onerose, sono del tutto estranee ai compiti attribuiti alla gestione stessa.

Particolare accento è stato posto sul crescente onere per spese del personale, rilevando come l'attuale situazione numerica dei dipendenti sia di gran lunga superiore alla dotazione fissata dal regolamento organico.

(3) Capitolo XV, paragrafo f).

(4) Relazione sulla gestione dell'esercizio 1967, in corso di stampa.

Il continuo peggioramento della situazione finanziaria comporta l'urgente necessità di porre termine alla progressiva dispersione dell'ingente patrimonio pubblico, determinata dalla alienazione di beni patrimoniali per sostenere con i relativi proventi gli oneri di funzionamento.

Quanto al settore dell'istruzione e cultura assegnato all'intervento del Ministero degli affari esteri, va ricordata l'esigenza di mettere allo studio il problema di una riforma che consenta una migliore funzionalità delle iniziative.

Ricerca scientifica. — Come nella precedente relazione, si ritiene di dover trattare in questa sede dell'argomento della ricerca scientifica rinviando, in primo luogo, alle considerazioni ivi svolte in ordine agli inconvenienti derivanti dalla concentrazione in unico capitolo, delle spese relative, disposta dalla legge 2 marzo 1963, n. 283, ma in fatto non attuata, risultando utilizzati, a tali fini, altri stanziamenti.

Per gli interventi attuati è sufficiente far rinvio alla « Relazione generale nello stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia » (presentata al Parlamento in allegato a quella previsionale e programmatica).

Varia e di rilievo è l'attività nel settore esplicita — direttamente o a mezzo di società appositamente istituite — dagli enti assoggettati al controllo. Qualche cenno può essere, però, fatto in ordine a particolari aspetti relativi al funzionamento del Comitato nazionale per l'energia nucleare e del Consiglio nazionale delle Ricerche.

Per il primo va notato che la Commissione direttiva — alla quale compete tutta l'amministrazione dell'ente — è scaduta nel dicembre 1968 e non è ancora stata ricostituita; mancata ricostituzione o conferma che può determinare uno stato di paralisi nell'attività dell'ente medesimo (5).

Anche per il Consiglio nazionale delle ricerche, non risulta nominato il Presidente dell'ente, pur essendo scaduto il mandato relativo a quello in carica nell'aprile 1969.

In tema di finanziamenti, quello concesso al CNEN era venuto a scadere con la fine del 1969 e solo nel maggio 1970 è intervenuta la legge (n. 334 del giorno 15) che ha fissato il contributo dello Stato. Nelle more la Commissione direttiva predisponendo, sul finire del 1969, un programma « ponte », limitato al solo anno 1970 e ciò anche al fine, rispondente a direttiva di carattere generale, di armonizzare i programmi dei singoli Enti pubblici al programma economico nazionale. Veniva, poi, stabilito un « piano di spesa » per il bimestre gennaio-febbraio 1970, impostato sullo schema del bilancio, ma limitato all'ammontare (13 miliardi) dell'avanzo di amministrazione (6).

VII. — *Azione ed interventi nel campo delle abitazioni.* — Dato caratteristico della gestione degli stanziamenti compresi in questa Sezione, per quanto attiene alla parte corrente, è l'esiguità dei residui di bilancio. Infatti rispetto ad un'assegnazione complessiva di 29,4 miliardi si sono avuti pagamenti per 28,1 miliardi, mentre i residui ammontano a 1,4 milioni. L'importo delle economie è di 1,2 miliardi.

Di maggior rilievo la gestione degli stanziamenti della parte in conto capitale.

Per quanto concerne la gestione degli stanziamenti della parte in conto capitale, meno marcato rispetto ad altre Amministrazioni appare il fenomeno dei residui passivi. Su un totale di assegnazioni, per il periodo 1965-68, di 730 miliardi ne sono stati pagati 466 miliardi e residuano 256 miliardi. Si è avuta, quindi, nel periodo in esame, un'economia di 8 miliardi.

In ordine all'attività dei maggiori enti operanti nel settore, un cenno è stato fatto, anche sotto il profilo del coordinamento delle attività, nella Parte III della presente relazione (7).

(5) Determinazione della Sezione controllo enti 15 aprile 1969, n. 945. Vedi Allegato 1, lettera M.

(6) Con determinazione n. 1006 del 3 marzo 1970 (vedi allegato 1/M) la Corte — considerato che le « deliberazioni della Commissione direttiva, in quanto preordinate ad una gestione finanziaria la quale non trova e non può trovare riscontro nel bilancio di previsione, si appalesano, di per sé, illegittime » — ha richiamato l'attenzione dei Ministeri vigilanti sulla grave situazione finanziaria del CNEN.

(7) Capitolo XV, paragrafo 5, lettera g).

VIII. — *Azione e interventi nel campo sociale.* — In questa azione opera il maggior numero dei Ministeri. Rilevante anche l'assegnazione dei fondi: per la parte corrente nel quadriennio 1965-68 è stata di 5.531 miliardi. Si sono avuti pagamenti per 5.260 miliardi, residui per 192 miliardi ed economie per 79 miliardi.

Quanto alla parte in conto capitale, le assegnazioni per il periodo considerato sono di più modesto importo rispetto a quelle di parte corrente: 438 miliardi, con pagamenti per 221 miliardi e residui per 214 miliardi e conseguente economia di 3 miliardi.

Nell'ambito della sezione VIII spesa di maggior consistenza è quella che fa capo al Ministero del lavoro e previdenza sociale, essenzialmente per trasferimenti di somme agli enti previdenziali (8).

In relazione all'attività amministrativa nel settore in esame ed in particolare in quello previdenziale, nella parte III della presente relazione è stato fatto ancora una volta cenno (9) della necessità di riordinamento degli enti previdenziali in rapporto agli oneri che le gestioni deficitarie comportano per il bilancio dello Stato.

Per gli enti che provvedono all'assistenza sanitaria rilevasi ugualmente l'andamento deficitario delle relative gestioni il quale può farsi risalire a molteplici cause, dalla Corte esaminate nella relazione sui singoli enti (10).

Il programma economico nazionale (capitolo VII) pone come obiettivo finale nel campo dell'assistenza sanitaria, della previdenza e dell'assistenza sociale, il raggiungimento della sicurezza sociale, indicando una serie di adempimenti che gradualmente devono essere attuati per evitare dispersioni di competenze, molteplicità di enti gestori, difformità di criteri di erogazione delle prestazioni, dispersione e polverizzazione della spesa.

Non conta qui ripetere gli obiettivi posti dal programma economico nazionale nel settore sanitario, nel campo previdenziale e in quello assistenziale in genere, ma occorre rilevare come nessuna iniziativa sia stata fino ad oggi adottata dalle autorità ministeriali ed, in particolare, come il Ministero del lavoro e della previdenza sociale non abbia impartito alcuna disposizione circa l'attuazione dei punti indicati nel programma. A parte l'emanazione, non intervenuta, della legge-quadro intesa a definire soggetti e contenuti delle prestazioni, criteri di erogazione e di finanziamento, fasi e tempi di attuazione della prevista riforma, iniziative potevano essere assunte per rimuovere nei limiti propri di un intervento amministrativo, taluna delle cause dell'attuale crisi delle assicurazioni di malattia.

Così è a dirsi — ad esempio — in ordine alla possibilità di dare un assetto organico al congegno contributivo attualmente diverso da ente ad ente; potevano essere, poi, adottati provvedimenti volti ad attuare una graduale trasformazione dell'assistenza nella forma « diretta ».

Un cenno sembra anche opportuno alla situazione dell'Ente nazionale di assistenza lavoratori, attualmente retto da gestione commissariale e per il quale la Corte ha reiterato (11) i rilievi già formulati in ordine all'eccedenza del personale rispetto alla dotazione organica stabilita con decreto interministeriale 21 luglio 1959 e alla esistenza di numerosi incarichi per consulenze tecniche, non giustificati dalle esigenze funzionali dell'Ente.

Circa l'attività dell'Ente, è stata rilevata una diminuzione del numero dei tesserati e dei circoli, una diminuzione, altresì, nelle entrate effettive dovuta soprattutto allo sfavorevole andamento della gestione Enalotto e una flessione nelle uscite per attività istituzionali, mentre sono risultate aumentate le spese generali di funzionamento comprensive degli accresciuti oneri per il personale.

Ne consegue la necessità di una sollecita definizione ed approvazione, da parte degli Organi di vigilanza, degli atti predisposti dal Commissario, concernenti le proposte per il riordina-

(8) Di minor conto le disponibilità per l'addestramento professionale, il lavoro e l'occupazione, eccetera.

(9) Capitolo VII, paragrafo 4.

(10) Relazione sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza per i dipendenti da enti di diritto pubblico esercizio 1965 e 1967 (in corso di stampa).

(11) Relazione sulla gestione finanziaria dell'esercizio 1968, in corso di stampa.

mento dell'Ente, il regolamento di amministrazione e contabilità ed il nuovo regolamento organico del personale.

Nel settore dell'igiene, della produzione e vendita delle sostanze alimentari va rilevato come con le attribuzioni del Ministero della sanità concorrano quelli di enti come l'Istituto nazionale per le conserve alimentari, onde l'opportunità che venga esaminata la convenienza di iniziative intese a concentrare nel detto Ministero le attribuzioni dell'Ente.

Delle opere igieniche e sanitarie la cui realizzazione costituisce uno degli interventi nel campo sociale si è fatto cenno nella parte III della presente relazione nel capitolo relativo al Ministero dei lavori pubblici. Qui si aggiunge soltanto la segnalazione in ordine alla situazione finanziaria dell'Ente acquedotti siciliani che ha reso necessaria l'emanazione della legge 13 agosto 1969, n. 717, con oneri per lo Stato (contributi straordinari di 1,3 miliardi all'anno dal 1969 al 1973) per il risanamento della gestione, fornendo, così, ulteriore riprova dei collegamenti che sempre si determinano tra bilancio statale e bilanci degli enti, quello destinato a compensare le risultanze negative di questi, una volta verificatesi.

Di non minor rilievo le spese per le pensioni di guerra e altri assegni vitalizi facenti capo al Ministero del tesoro.

Trattasi di un settore d'intervento che con il passare del tempo muta il suo aspetto. E infatti, è dato assistere ad un costante incremento dei trattamenti di pensione a favore delle vedove e degli orfani, mentre in prospettiva dovrebbe andare assottigliandosi l'entità dei trattamenti diretti. Ciò spiega il perché a questo intervento si vada assegnando un fondamento di sicurezza sociale accanto a quello connaturale di contenuto risarcitorio.

Per ciò che concerne l'assistenza pubblica, osservazioni sono contenute nella parte III nel capitolo relativo al Ministero dell'interno.

Sul problema del riordinamento organizzativo e funzionale può qui brevemente accennarsi all'esigenza di ricondurre all'Organo naturalmente competente, il Ministero dell'interno, tutte quelle attribuzioni che leggi particolari hanno assegnate ad altri Organi. In proposito è il caso di ricordare che una parte dei proventi derivanti dalle lotterie nazionali sono devoluti ad enti aventi finalità sociali, assistenziali e culturali, la cui individuazione è fatta dal Presidente del Consiglio di concerto con i Ministri del bilancio e programmazione economica, delle finanze, dell'interno e del tesoro.

IX. — *Trasporti e comunicazioni.* — L'assegnazione complessiva per questa sezione è stata nel periodo considerato pari a 942,9 miliardi nella parte corrente e a 1.327,5 miliardi in quella in conto capitale.

Accennando brevemente alle spese correnti, si ha modo di constatare che rispetto alle assegnazioni si sono avuti pagamenti complessivi per 870,7 miliardi, residui per 58,7 miliardi ed economie per 13,5 miliardi.

Per la parte in conto capitale i pagamenti hanno raggiunto l'importo di 702,1 miliardi, residui per 610,6 miliardi con economie per 14,8 miliardi.

Relativamente alla materia dei trasporti l'esigenza maggiormente avvertita è che l'attività dei vari ministeri che operano nel settore sia strettamente coordinata, anche secondo gli indirizzi del programma economico nazionale, per ridurre fino a eliminarle le attuali sfasature e disarmonie.

Nel campo dei trasporti ferroviari già concessi all'industria privata, e attualmente in diretta gestione dello Stato, va, in particolare, rilevata la mancanza di un compiuto quadro normativo entro il quale le gestioni stesse possano svolgere la propria attività.

Nel campo dei trasporti in concessione si è già accennato al grave stato di crisi del settore, che, accentuatosi nel triennio 1966-68, tende ulteriormente ad aggravarsi in dipendenza della continua lievitazione dei prezzi dovuta al costante aumento delle spese per il personale, nonché della diminuzione degli introiti dovuta alla concomitante riduzione del traffico e al mancato adeguamento delle tariffe per motivi di carattere sociale. Manifesta è l'esigenza di ristrutturare l'intero settore, onde raggiungere una maggiore economicità delle gestioni attraverso il raggruppamento delle linee esistenti e la costituzione di consorzi fra autolinee e ferrovie in

concessione. In proposito utili indicazioni per la riorganizzazione del settore dovrebbero venire dal Comitato interministeriale, il quale ha recentemente ultimato lo schema di una nuova disciplina dei pubblici servizi di linea.

Dei trasporti marittimi si è diffusamente trattato nel capitolo XVIII, nel quale è stato rilevato come il settore — particolarmente quello della società di preminente interesse nazionale — soffra degli inconvenienti del tardivo adeguamento delle sovvenzioni a causa di un procedimento di revisione particolarmente complesso.

La situazione negativa dell'Azienda ferroviaria è troppo nota perché su di essa si debba qui a lungo indugiare. Ne fa fede il disavanzo in progressivo aumento e ripianato con il ricavo delle emissioni di obbligazioni delle quali si è fatto cenno nella parte III (12). Non si è ancora dato l'avvio alla radicale riorganizzazione dell'Azienda secondo le previsioni del programma economico nazionale.

Per quanto attiene alla materia delle comunicazioni (la quale, come già è stato avvertito lo scorso anno, presenta una struttura più omogenea essendo tutta affidata ad un unico Ministero e alle aziende autonome da esso dipendenti) le esigenze più avvertite che il settore propone sono state accennate trattando dell'attività del Ministero delle poste e telecomunicazioni e delle Aziende da esso dipendenti (13).

Di rilievo, nell'ambito della sezione, infine, le spese contenute nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per le opere marittime, le quali sono strettamente connesse con i trasporti marittimi. In materia, a fronte dello stato di arretratezza in cui si trovano i parchi portuali nazionali, sta l'inadeguatezza degli stanziamenti annuali di bilancio. L'Amministrazione, invece di effettuare con essi pochi ma radicali e completi interventi, ha ritenuto di intervenire in misura, se non proprio simbolica, ridotta o ridottissima, al fine di lasciare inavaso — in ogni esercizio — il minor numero possibile di istanze locali. Questo fenomeno — comune ad altri settori delle opere pubbliche — assume punte macroscopiche di improduttività in materia di opere marittime in genere e portuali in specie.

X. — *Azioni ed interventi nel campo economico.* — In questa sezione, le assegnazioni di parte corrente sono state nel quadriennio di 2.098 miliardi, con pagamenti per 1.717 miliardi.

Nella parte in conto capitale, le assegnazioni ammontano nello stesso periodo a 7.396,9 miliardi, i pagamenti sono stati di 5.244,6 miliardi.

In questa sezione la massima parte degli stanziamenti è destinata al settore dell'agricoltura e alimentazione ed a quello dell'industria, commercio e artigianato.

Nel capitolo II sono state svolte le osservazioni alle quali dà luogo la gestione degli stanziamenti da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; qui vuolsi soltanto sottolineare che il ristagno nell'azione amministrativa — dato ricorrente e confermato dalle cifre — va ricercato soprattutto nella carente iniziativa dei vari enti, organismi e privati nonché, per quanto specificamente concerne l'esecuzione di opere, nella complessa procedura che va dalla programmazione dell'opera, all'approntamento delle perizie (cui fanno seguito molto frequentemente quelle di variante), alla approvazione delle perizie in parola, previa acquisizione di pareri tecnici. Ove poi si considerino le non infrequenti sospensioni dei lavori, le spesso ricorrenti proroghe richieste dai concessionari delle opere o dai destinatari dei contributi, si ha un quadro completo delle cause che influiscono a rallentare l'esplicazione degli interventi nel settore.

In quello dell'industria la legge 30 luglio 1959, n. 623 (e successive integrazioni e modificazioni), che prevede la concessione di contributi sui finanziamenti alle piccole e medie industrie, non consente di individuare in concreto la dimensione delle imprese da sovvertire. Sicché si verifica che, in conformità dei criteri interpretativi dettati dall'apposito Comitato interministeriale, vengono ad ottenere i benefici della citata legge imprese di vaste dimensioni.

(12) Capitolo XXVII, paragrafo 1.

(13) Capitoli XX, XXI e XXII.

Il problema della qualificazione si presenta anche in relazione alla natura dell'attività imprenditoriale, la quale è presa a base da parte di alcune leggi particolari per la concessione di specifiche incentivazioni. Al proposito si ravvisa l'opportunità di uniformare le procedure per la concessione dei contributi onde evitare che la maggiore complessità procedurale induca le imprese che svolgono determinate attività a chiedere, piuttosto che i benefici specificamente per loro previsti, quelli stabiliti dalla legge generale n. 623.

Nel settore degli scambi commerciali con l'estero va posta in evidenza la correlazione tra i compiti di controllo qualitativo sulla esportazione di taluni prodotti affidati all'Istituto nazionale delle conserve alimentari e quelli, inerenti in generale alla promozione e allo sviluppo degli scambi commerciali con l'estero affidati all'Istituto nazionale per il commercio con l'estero al quale sono pure affidati compiti di controllo qualitativo sulla esportazione di altri prodotti. Di qui l'opportunità di un attento esame per l'eventuale adozione di iniziative intese a concentrare le attuali attribuzioni dell'Istituto nazionale delle conserve alimentari nell'altro ente, il quale, per connessione di materia, potrebbe utilmente svolgere le attività relative.

Per quanto attiene agli altri settori compresi nella sezione X, breve cenno deve farsi dell'intervento per danni di guerra per evidenziare come le leggi da ultimo intervenute, con la riapertura di termini e la introduzione di nuove figure tipiche di fatti di guerra risarcibili, abbia ulteriormente spostato in avanti il momento conclusivo di questa forma d'intervento.

XI. — *Oneri non ripartibili.* — Richiamate le notazioni della precedente relazione, si rileva che le assegnazioni, nel quadriennio 1965-68, sono state, quanto alla parte corrente, di 6.749 miliardi, con pagamenti per 5.183 miliardi e residui per 887 miliardi ivi non compresi 1,4 miliardi, trasferiti alla sezione VI, titolo I. Le economie ammontano a circa 677 miliardi.

Le assegnazioni della parte in conto capitale sono state di 1.204 miliardi. I pagamenti, 915 miliardi, i residui 6,9 miliardi, le economie 282 miliardi.

CAPITOLO II.

GESTIONE DELLA SPESA SOTTO IL PROFILO ECONOMICO

1. — *Organizzazione.*

Nelle relazioni al Parlamento dal 1965 al 1968 la Corte ha formulato una serie di osservazioni in ordine alla organizzazione delle Amministrazioni dello Stato che qui appare sufficiente richiamare, tenuto conto che i problemi e le questioni, che a tali osservazioni diedero luogo, ancora permangono. Problemi e questioni già all'esame del Parlamento che attende all'emanazione di una nuova legge di delega per il riordinamento delle Amministrazioni, il decentramento delle funzioni, nonché il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali. Nuova legge la quale non omette di considerare la prospettiva che, in tema di organizzazione, è offerta dall'attuazione dell'ordinamento regionale.

Nella parte terza della presente relazione sono state svolte, in argomento, talune notazioni specifiche. In questa sede può, in generale, notarsi che il trasferimento delle funzioni e degli uffici statali, previsto dalla Costituzione, interessa numerose materie per le quali sono attualmente competenti tra i Ministeri, principalmente, quelli dell'agricoltura e foreste; dell'industria, commercio e artigianato; dell'interno; dei lavori pubblici; della marina mercantile; della pubblica istruzione; della sanità; dei trasporti e aviazione civile, nonché del turismo e dello spettacolo.

Anche la struttura del Ministero delle finanze subirà variazioni, in dipendenza dell'attuazione della riforma tributaria la quale comporta un nuovo assetto dei servizi.

Rimane, infine, ancora attuale l'esigenza, sempre prospettata nelle relazioni della Corte, di un ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Specifica sia alla organizzazione che ai poteri di coordinamento, che son propri del Presidente del Consiglio, è la problematica conseguente alla introduzione nella pubblica Amministrazione — anche ai fini dello svolgimento della sua attività — dei sistemi di elaborazione elettronica.

Si è già accennato, nel precedente capitolo, all'aspetto più propriamente strumentale e cioè all'acquisto delle relative apparecchiature, notandosi come l'attività relativa ben potrebbe essere accentrata nel Provveditorato generale dello Stato.

L'introduzione dei sistemi di elaborazione elettronica pone l'esigenza che l'accesso ai dati sia consentito, nella misura determinata dalla competenza e dalle funzioni svolte, a tutti gli apparati interessati e la necessità di reciproci collegamenti ed integrazioni. I problemi di coordinamento che ne discendono non possono trovare soluzione, esclusivamente mediante una omogeneizzazione degli strumenti adoperati, ma richiedono una unitaria visione, in sede di predisposizione dei programmi, potendosi altrimenti avere duplicazioni, e quindi costi maggiori, lacune, difficoltà di concreto funzionamento e limiti alla possibile integrale utilizzazione della potenzialità degli impianti.

Funzionale al discorso sull'organizzazione, al pari dei problemi della meccanizzazione, è la tematica relativa alla individuazione dei costi della pubblica amministrazione.

Rilevato che indagini in materia non sono state sistematicamente avviate se non da parte di alcune Aziende di Stato, può confermarsi l'opportunità che sia, invece, esaminato il problema con specifico riferimento alle possibilità che l'analisi della spesa, sotto il profilo economico, offre per l'esame critico delle strutture burocratiche e l'accertamento dei costi di funzionamento. Le indicazioni desumibili potrebbero soccorrere nella prospettiva della riorganizzazione dei servizi statali, nonché per la valutazione che, in sede di affidamento di nuove funzioni o compiti, potrebbero essere suggerite, ai fini della migliore funzionalità dei servizi.

2. — *Personale* (1).

a) *Impiegati civili dei Ministeri*. — Pur se le prospettive aperte dall'attuazione dell'ordinamento regionale, dando un nuovo impulso al processo di decentramento e comportando trasferimento di funzioni e di personale alle Regioni a statuto ordinario, indurranno a considerare sotto nuovo aspetto i problemi relativi agli organici delle Amministrazioni dello Stato, sembrano opportune quelle notazioni d'insieme che possano evidenziare le carenze di riordinamento dei ruoli, tenendo conto che all'esame del Parlamento, come già accennato, sono i problemi relativi (2).

Nell'esaminare la situazione del personale civile, risulta che il numero degli impiegati in servizio (185.229) (3), compresi i dipendenti in soprannumero, eccedenza o altra posizione (18.930) (4), è complessivamente inferiore alle dotazioni organiche (201.229) (3). Ciò si verifica, in particolare, per le carriere direttive (5), nelle quali sono proporzionalmente minori le posizioni extraorganiche e, sia pure in minori proporzioni, anche in quelle di concetto (6), esecutive (7) ed ausiliarie (8).

(1) Del personale militare, di magistratura ed insegnante si è fatto cenno nella parte III della presente relazione, rispettivamente, nei capitoli VII, XI, XXIII.

(2) Atti Camera dei Deputati, V Legislatura n. 808-2188 A, bis.

(3) I dati globali comprendono il personale della Pubblica istruzione, escluso, essendone in corso la rilevazione, quello non insegnante di varie scuole ed istituti di istruzione.

(4) Il fenomeno delle numerose presenze extraorganiche è da porre in relazione, come altra volta osservato, alla varia normativa che si è succeduta in materia di progressione in carriera e di inquadramento del personale non di ruolo.

(5) Dotazione: 43.360; consistenza: 36.404; posizioni extraorganiche: 1.713.

(6) Dotazione: 46.122; consistenza: 42.759; posizioni extraorganiche: 4.255.

(7) Dotazione: 82.923; consistenza: 78.895; posizioni extraorganiche: 10.048.

(8) Dotazione: 26.060; consistenza: 24.754; posizioni extraorganiche: 2.907.

Tale situazione potrà, in concreto, consentire che si proceda, senza eccessivi ostacoli, al contenimento numerico degli organici, in sede di revisione dei vari ruoli, sol che, nelle more, si provveda all'indispensabile coordinamento annuale delle assunzioni, di cui si dirà nel successivo paragrafo dedicato al reclutamento dei pubblici dipendenti.

Con specifico riferimento alle singole Amministrazioni (9), tenendo conto del personale in servizio nelle varie posizioni, particolare menzione meritano i vuoti esistenti in vari ruoli delle carriere direttive dell'Agricoltura, del Bilancio, della Difesa, delle Finanze, dei Lavori pubblici, del Lavoro, della Sanità e del Tesoro, ai quali fanno riscontro eccedenze — previste dalle norme vigenti — significative nei ruoli dell'Interno e dei Trasporti. Per quanto riguarda le carriere di concetto, si registrano eccedenze di rilievo nei ruoli della Presidenza del Consiglio, dell'Agricoltura, dell'Interno, dei Lavori pubblici e dei Trasporti e vuoti, principalmente, nei ruoli del Bilancio, della Difesa, delle Finanze, della Giustizia, della Sanità e del Tesoro.

Per le carriere esecutive, sono da menzionare le eccedenze esistenti nei ruoli dell'Agricoltura, della Giustizia, dell'Industria, dell'Interno, dei Lavori pubblici, della Marina mercantile, della Sanità, dei Trasporti ed i vuoti dei ruoli del Bilancio, della Difesa, delle Finanze, del Lavoro e del Tesoro.

A proposito della carriera di dattilografia, sarà sufficiente ricordare le vacanze organiche del ruolo della Giustizia.

Nelle carriere ausiliarie risultano, poi, eccedenze nei ruoli della Presidenza del Consiglio, dell'Agricoltura, della Difesa, della Giustizia, dell'Industria, dell'Interno, del Lavoro e dei Trasporti, e vuoti nei ruoli del Bilancio, del Commercio con l'estero, della Giustizia, e del Tesoro.

Né va, da ultimo, trascurata la situazione dei ruoli tecnici, principalmente, delle carriere direttive e di concetto della Sanità e dei Lavori pubblici, che rendono, in certa misura, necessario l'affidamento a terzi di compiti di istituto, quali la vigilanza, in campo sanitario e veterinario, nonché l'attività di progettazione, direzione ed esecuzione di opere pubbliche, con tendenziale trasformazione della funzione statale, nei rispettivi settori, in attività di verifica, coordinamento e vigilanza.

Fenomeno che richiama quello analogo delle frequenti deleghe e concessioni ad enti per la realizzazione di opere di vario genere, da parte delle Amministrazioni dei lavori pubblici e dell'agricoltura.

(9) Si rinvia ai dati esposti nelle tabelle che seguono.

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

PERSONALE CIVILE MINISTERI (*)

MINISTERO	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran-numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Presidenza del Consiglio dei Ministri	324	279	62	2	343
Consiglio di Stato	147	132	1	2	135
Corte dei conti	1.868	1.661	28	2	1.691
Avvocatura dello Stato	426	370	—	—	370
Agricoltura e Foreste	9.426	9.121	1.094	51	10.266
Bilancio e Programmazione Economica	300	164	—	—	164
Commercio Estero	755	589	47	19	655
Difesa (1)	26.679	20.523	5.083	24	25.630
Affari Esteri	5.105	3.434	481	36	3.951
Finanze	54.424	42.068	1.867	27	43.962
Grazia e Giustizia	12.770	11.581	256	—	11.837
Industria, Commercio e Artigianato .	2.071	1.520	456	12	1.988
Interno	11.699	10.476	3.741	101	14.318
Lavori Pubblici	10.119	9.201	1.923	—	11.124
Lavoro e Previdenza Sociale	18.561	16.316	612	15	16.943
Marina Mercantile	898	794	152	—	946
Partecipazioni Statali	100	85	14	—	99
Poste e Telecomunicazioni (2)	—	—	—	—	—
Pubblica Istruzione (3)	18.587	14.321	1.345	20	15.686
Sanità	3.807	3.191	261	11	3.463
Tesoro	19.433	16.230	421	40	16.691
Trasporti	3.233	3.445	1.024	11	4.480
Turismo e Spettacolo	497	412	62	13	487
Totale	201.229	165.913	18.930	386	185.229

(*) Escluso il personale di magistratura ed equiparati e il personale docente.

(1) Escluso il personale insegnante delle Accademie militari e dell'Istituto idrografico della Marina.

(2) Vedere « Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi » e « Azienda di Stato per i servizi telefonici ».

(3) I totali non comprendono il personale delle Scuole ed Istituti, specificati nei prospetti analitici, (Allegato n. 2), per i quali è in corso la rilevazione. La dotazione organica complessiva di detto personale era, al 1° gennaio 1969, di 72.376 unità.

CARRIERA DIRETTIVA

(Comprese le carriere speciali)

MINISTERO	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran-numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Presidenza del Consiglio dei Ministri	68	51	12	2	65
Consiglio di Stato	20	14	1	—	15
Corte dei conti	304	265	22	2	289
Avvocatura dello Stato	—	—	—	—	—
Agricoltura e Foreste	3.782	2.763	51	44	2.858
Bilancio e Programmazione Economica	124	52	—	—	52
Commercio Estero	226	147	37	17	201
Difesa	1.676	1.109	67	23	1.199
Affari Esteri (1)	1.241	851	98	26	975
Finanze	9.193	7.613	214	16	7.843
Grazia e Giustizia	3.609	3.365	58	—	3.423
Industria, Commercio e Artigianato .	879	479	90	11	580
Interno	4.828	4.450	455	77	4.982
Lavori Pubblici	1.599	1.248	62	—	1.310
Lavoro e Previdenza Sociale	2.130	1.590	58	12	1.660
Marina Mercantile	190	160	12	—	172
Partecipazioni Statali	63	51	4	—	55
Poste e Telecomunicazioni (2)	—	—	—	—	—
Pubblica Istruzione (3)	7.079	5.606	162	18	5.786
Sanità	1.349	964	67	7	1.038
Tesoro	4.206	2.855	114	37	3.006
Trasporti	648	624	118	11	753
Turismo e Spettacolo	146	125	11	6	142
Totale	43.360	34.382	1.713	309	36.404

(1) I dati relativi alla carriera direttiva comprendono anche la carriera diplomatica.

(2) Vedere « Amministrazione delle Poste e dei telegrafi » e « Azienda di Stato per i servizi telefonici ».

(3) I totali non comprendono il personale delle Scuole ed Istituti, specificati nei prospetti analitici, per i quali è in corso la rilevazione.

CARRIERA DI CONCETTO

(Comprese le carriere speciali)

MINISTERO	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Presidenza del Consiglio dei Ministri	28	20	20	—	40
Consiglio di Stato	10	9	—	1	10
Corte dei conti	325	265	6	—	271
Avvocatura dello Stato	40	30	—	—	30
Agricoltura e Foreste	2.659	2.833	347	5	3.185
Bilancio e Programmazione Economica	43	26	—	—	26
Commercio Estero	63	47	4	1	52
Difesa	4.234	2.937	978	1	3.916
Affari Esteri	1.346	748	236	—	984
Finanze	15.357	11.988	223	—	12.211
Grazia e Giustizia	4.406	3.893	76	—	3.969
Industria, Commercio e Artigianato	586	480	112	1	593
Interno	2.012	1.709	727	6	2.442
Lavori Pubblici	3.142	2.907	869	—	3.776
Lavoro e Previdenza Sociale	2.310	2.022	112	2	2.136
Marina Mercantile	104	95	9	—	104
Partecipazioni Statali	—	—	—	—	—
Poste e Telecomunicazioni (1)	—	—	—	—	—
Pubblica Istruzione (2)	2.228	1.899	347	1	2.247
Sanità	930	848	17	4	869
Tesoro	5.749	5.009	21	1	5.031
Trasporti	486	677	136	—	813
Turismo e Spettacolo	64	37	15	2	54
Totale	46.122	38.479	4.255	25	42.759

(1) Vedere « Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi » e « Azienda di Stato per i servizi telefonici ».

(2) I totali non comprendono il personale delle Scuole ed Istituti, specificati nei prospetti analitici, per i quali è in corso la rilevazione.

CARRIERA ESECUTIVA

MINISTERO	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran-numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Presidenza del Consiglio dei Ministri	150	131	17	—	148
Consiglio di Stato	57	52	—	1	53
Corte dei conti	860	774	—	—	774
Avvocatura dello Stato	200	185	—	—	185
Agricoltura e Foreste	1.638	2.121	610	1	2.732
Bilancio e Programmazione Economica	77	47	—	—	47
Commercio Estero	341	291	3	1	295
Difesa	18.090	14.049	3.056	—	17.105
Affari Esteri	1.755	1.259	95	7	1.361
Finanze	24.668	18.724	1.180	11	19.915
Grazia e Giustizia	260	225	122	—	347
Industria, Commercio e Artigianato	362	333	164	—	497
Interno	3.371	2.860	2.039	15	4.914
Lavori Pubblici	3.770	3.457	748	—	4.205
Lavoro e Previdenza Sociale	13.070	11.819	318	1	12.138
Marina Mercantile	490	427	110	—	537
Partecipazioni Statali	27	25	4	—	29
Poste e Telecomunicazioni (1)	—	—	—	—	—
Pubblica Istruzione (2)	3.791	3.090	582	1	3.673
Sanità	447	384	96	—	480
Tesoro	7.495	6.542	212	2	6.756
Trasporti	1.827	1.856	660	—	2.516
Turismo e Spettacolo	177	153	32	3	188
Totale	82.923	68.804	10.048	43	78.895

(1) Vedere « Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi » e « Azienda di Stato per i servizi telefonici ».

(2) I totali non comprendono il personale delle Scuole ed Istituti, specificati nei prospetti analitici, per i quali è in corso la rilevazione.

CARRIERA DI DATTILOGRAFIA

MINISTERO	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran-numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Presidenza del Consiglio dei Ministri	—	—	—	—	—
Consiglio di Stato	24	21	—	—	21
Corte dei conti	90	84	—	—	84
Avvocatura dello Stato	40	33	—	—	33
Agricoltura e Foreste	—	—	—	—	—
Bilancio e Programmazione Economica	—	—	—	—	—
Commercio Estero	—	—	—	—	—
Difesa	—	—	—	—	—
Affari Esteri	—	—	—	—	—
Finanze	—	—	—	—	—
Grazia e Giustizia	2.400	2.077	—	—	2.077
Industria, Commercio e Artigianato .	—	—	—	—	—
Interno	—	—	—	—	—
Lavori Pubblici	—	—	—	—	—
Lavoro e Previdenza Sociale	—	—	—	—	—
Marina Mercantile	—	—	—	—	—
Partecipazioni Statali	—	—	—	—	—
Poste e Telecomunicazioni	—	—	—	—	—
Pubblica Istruzione	—	—	—	—	—
Sanità	210	195	7	—	202
Tesoro	—	—	—	—	—
Trasporti	—	—	—	—	—
Turismo e Spettacolo	—	—	—	—	—
Totale	2.764	2.410	7	—	2.417

CARRIERA AUSILIARIA

MINISTERO	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran-numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Presidenza del Consiglio dei Ministri	78	77	13	—	90
Consiglio di Stato	36	36	—	—	36
Corte dei conti	289	273	—	—	273
Avvocatura dello Stato	146	122	—	—	122
Agricoltura e Foreste	1.347	1.404	86	1	1.491
Bilancio e Programmazione Economica	56	39	—	—	39
Commercio Estero	125	104	3	—	107
Difesa	2.679	2.428	982	—	3.410
Affari Esteri	763	576	52	3	631
Finanze	5.206	3.743	250	—	3.993
Grazia e Giustizia	2.095	2.021	—	—	2.021
Industria, Commercio e Artigianato .	244	228	90	—	318
Interno	1.488	1.457	520	3	1.980
Lavori Pubblici	1.608	1.589	244	—	1.833
Lavoro e Previdenza Sociale	1.051	885	124	—	1.009
Marina Mercantile	114	112	21	—	133
Partecipazioni Statali	10	9	6	—	15
Poste e Telecomunicazioni (1)	—	—	—	—	—
Pubblica Istruzione (2)	5.489	3.726	254	—	3.980
Sanità	871	800	74	—	874
Tesoro	1.983	1.824	74	—	1.898
Trasporti	272	288	110	—	398
Turismo e Spettacolo	110	97	4	2	103
Totale	26.060	21.838	2.907	9	27.754

(1) Vedere « Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi » e « Azienda di Stato per i servizi telefonici ».

(2) I totali non comprendono il personale delle Scuole ed Istituti, specificati nei prospetti analitici, per i quali è in corso la rilevazione.

b) *Impiegati delle Amministrazioni ed Aziende autonome.* — Nella parte III della presente relazione si è fatto cenno dei problemi connessi alla strumentazione dei servizi curati dall'Azienda di Stato per le foreste demaniali (10) e dall'Azienda per gli interventi nel mercato agricolo (11). In questa sede si fa, quindi, riferimento esclusivo alle Amministrazioni ed Aziende per le quali l'attuale ordinamento prevede una propria dotazione organica.

Ciò premesso, si rileva che — tenendo conto degli impiegati che prestano servizio in soprannumero, eccedenza o altra posizione (in totale, 29.794 unità) — la consistenza del personale al 31 dicembre 1969 (326.262 unità) risultava inferiore alla complessiva dotazione organica alla medesima data (348.474 unità). In particolare vacanze organiche, in varia proporzione, esistono, però, nei ruoli delle carriere direttive (12), di concetto (13) ed esecutive (14), mentre una non trascurabile eccedenza si ha per il personale in servizio nelle carriere ausiliarie (15).

È da porre, altresì, in evidenza che particolarmente numerose risultano, nelle carriere esecutive ed ausiliarie, le posizioni extraorganico.

Passando a considerare la situazione delle singole Amministrazioni (16), con riferimento al personale comunque in servizio alla fine del 1969, varrà notare, per quanto riguarda le carriere direttive, che nei vari ruoli delle Amministrazioni, ad eccezione dell'Azienda ferroviaria che dispone di personale in eccedenza rispetto all'organico, sussistono vuoti, più o meno numerosi; nelle carriere di concetto, si registrano eccedenze nei ruoli dell'ANAS e vuoti in quelli delle ferrovie, dei monopoli, delle poste e dei telefoni; nelle carriere esecutive, eccedenze nei ruoli dei telefoni e dell'ANAS e vuoti in quelli delle ferrovie, dei monopoli, delle poste; nelle carriere ausiliarie, infine, eccedenze nei ruoli delle ferrovie e dei telefoni e vuoti in quelli dei monopoli, delle poste e dell'ANAS.

Per quanto riguarda le Aziende a carattere industriale il fabbisogno di personale è certo da valutare, in una prospettiva produttivistica, per effetto dell'introduzione, in atto su vasta scala, di tecniche elettroniche per l'automazione degli impianti e servizi e può conseguire all'adeguamento delle gestioni aziendali agli indirizzi desumibili dall'analisi dei costi, in qualche misura da alcune tra esse avviata.

(10) Capitolo III, paragrafo 2.

(11) Capitolo IV, paragrafo 3.

(12) Dotazione: 4.968; consistenza: 4.529; posizioni extraorganico: 250.

(13) Dotazione: 62.431; consistenza: 55.200; posizioni extraorganico: 2.317.

(14) Dotazione: 182.728; consistenza: 165.616; posizioni extraorganico: 10.974.

(15) Dotazione: 98.347; consistenza: 100.917; posizioni extraorganico: 16.253.

(16) I dati relativi sono esposti nei prospetti che seguono.

PERSONALE CIVILE DELLE AMMINISTRAZIONI E AZIENDE AUTONOME

	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran-numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Amministrazione delle Ferrovie dello Stato (1)	181.611	163.157	6.773	14	169.944
Azienda di Stato per le Foreste demaniali (2)	—	—	—	—	—
Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (3)	—	—	—	—	—
Amministrazione dei Monopoli di Stato	3.485	2.627	683	2	3.312
Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi (4)	143.463	113.897	18.481	—	132.378
Azienda di Stato per i servizi telefonici	11.038	8.478	3.521	—	11.999
Azienda nazionale autonoma delle strade	8.172	7.675	327	—	8.002
Archivi notarili	654	587	1	—	588
Istituto agronomico per l'oltremare	51	31	8	—	39
Totale	348.474	296.452	29.794	16	326.262

(1) Compreso il personale operaio.

(2) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 7 del regio decreto-legge 18 novembre 1929, n. 2071.

(3) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 17 della legge 13 maggio 1966, n. 303.

(4) Escluso il personale insegnante della Scuola superiore di specializzazione in telecomunicazioni.

CARRIERA DIRETTIVA

	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran-numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Amministrazione delle Ferrovie dello Stato	2.096	2.043	133	14	2.190
Azienda di Stato per le Foreste demaniali (1)	—	—	—	—	—
Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (2)	—	—	—	—	—
Amministrazione dei Monopoli di Stato	352	252	14	2	268
Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi	1.652	1.283	86	—	1.369
Azienda di Stato per i servizi telefonici	383	270	13	—	283
Azienda nazionale autonoma delle strade	310	284	3	—	287
Archivi notarili	160	123	1	—	124
Istituto agronomico per l'oltremare	15	8	—	—	8
Totale	4.968	4.263	250	16	4.529

(1) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 7 del regio decreto-legge 18 novembre 1929, n. 2071.

(2) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 17 della legge 13 maggio 1966, n. 303.

CARRIERA DI CONCETTO

	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran-numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Amministrazione delle Ferrovie dello Stato	52.707	47.055	3	—	47.058
Azienda di Stato per le Foreste demaniali (1)	—	—	—	—	—
Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (2)	—	—	—	—	—
Amministrazione dei Monopoli di Stato	924	701	15	—	716
Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi	6.099	2.679	2.163	—	4.842
Azienda di Stato per i servizi telefonici	1.970	1.804	—	—	1.804
Azienda nazionale autonoma delle strade	645	567	131	—	698
Archivi notarili	70	67	—	—	67
Istituto agronomico per l'oltremare	16	10	5	—	15
Totale	62.431	52.883	2.317	—	55.200

(1) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 7 del regio decreto-legge 18 novembre 1929, n. 2071.

(2) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 17 della legge 13 maggio 1966, n. 303.

CARRIERA ESECUTIVA

	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran-numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Amministrazione delle Ferrovie dello Stato (1)	101.778	89.276	2.047	—	91.323
Azienda di Stato per le Foreste demaniali (2)	—	—	—	—	—
Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (3)	—	—	—	—	—
Amministrazione dei Monopoli di Stato	1.734	1.324	642	—	1.966
Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi	70.437	57.310	5.254	—	62.564
Azienda di Stato per i servizi telefonici	7.875	5.910	2.870	—	8.780
Azienda nazionale autonoma delle strade	621	565	158	—	723
Archivi notarili	270	248	—	—	248
Istituto agronomico per l'oltremare	13	9	3	—	12
Totale	182.728	154.642	10.974	—	165.616

(1) Compreso il personale operaio.

(2) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 7 del regio decreto-legge 18 novembre 1929, n. 2071.

(3) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 17 della legge 13 maggio 1966, n. 303.

CARRIERA AUSILIARIA

	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti di organico coperti	Sopran-numero eccedenza altra posizione	Fuori ruolo	TOTALE
Amministrazione delle Ferrovie dello Stato	25.030	24.783	4.590	—	29.373
Azienda di Stato per le Foreste demaniali (1)	—	—	—	—	—
Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (2)	—	—	—	—	—
Amministrazione dei Monopoli di Stato	475	350	12	—	362
Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi	65.275	52.625	10.978	—	63.603
Azienda di Stato per i servizi telefonici	810	494	638	—	1.132
Azienda nazionale autonoma delle strade	6.596	6.259	35	—	6.294
Archivi notarili	154	149	—	—	149
Istituto agronomico per l'oltremare	7	4	—	—	4
Totale	98.347	84.664	16.253	—	100.917

(1) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 7 del regio decreto-legge 18 novembre 1929, n. 2071.

(2) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 17 della legge 13 maggio 1966, n. 303.

c) *Personale operaio*. — La situazione dei ruoli del personale operaio che dovranno essere, non diversamente da quelli degli impiegati, oggetto di revisione (articolo 25 della legge n. 249 del 1968), risulta caratterizzata, per i Ministeri, da una consistenza (50.416 unità) inferiore all'organico complessivo (56.390 unità) (17).

I vuoti più numerosi si riscontrano, come specificato nel prospetto che segue, nei ruoli dell'Agricoltura, delle Finanze e del Tesoro, mentre eccede, in varia misura, l'organico il personale dipendente dai Ministeri della Giustizia, dell'Interno e delle Partecipazioni statali.

Cenno a parte merita la consistenza degli operai della Difesa, il cui totale, alla fine del 1969 (43.652 unità), era inferiore alla dotazione definitiva, fissata, con decorrenza 1° gennaio 1974, in 45.542 unità (articolo 15 decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1480).

Per contro, il numero degli operai in servizio presso le Amministrazioni ed Aziende autonome (17.358 unità) supera, in misura notevole, la dotazione prevista (13.804 unità), nonostante i vuoti esistenti nei ruoli dell'Amministrazione delle poste e dell'Azienda telefonica, per effetto della eccedenza del personale dei Monopoli e dell'ANAS.

(17) Non si tiene conto del personale operaio del Ministero della pubblica istruzione per il quale è in corso la rilevazione.

PERSONALE OPERAIO DEI MINISTERI

MINISTERO	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti occupati
Presidenza del Consiglio dei Ministri	—	—
Consiglio di Stato	—	—
Corte dei conti	—	—
Avvocatura dello Stato	—	—
Agricoltura e Foreste	2.294	1.687
Bilancio e Programmazione Economica	—	—
Commercio Estero	—	—
Difesa	48.881	43.652
Affari Esteri	125	88
Finanze	477	231
Grazia e Giustizia	819	1.107
Industria, Commercio e Artigianato	35	29
Interno	452	489
Lavori Pubblici	2.100	2.097
Lavoro e Previdenza Sociale	—	—
Marina Mercantile	174	156
Partecipazioni Statali	22	25
Poste e Telecomunicazioni (1)	—	—
Pubblica Istruzione (2)	—	—
Sanità	102	93
Tesoro	448	336
Trasporti	460	425
Turismo e Spettacolo	1	1
Totale	56.390	50.416

(1) Vedere « Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi » e « Azienda di Stato per i servizi telefonici ».

(2) Rilevazione in corso. Al 1° gennaio 1969 la dotazione organica complessiva del personale operaio era di 1.623 unità.

PERSONALE OPERAIO DELLE AMMINISTRAZIONI E AZIENDE AUTONOME

	Dotazione organica al 31 dicembre 1969	Posti occupati
Amministrazione delle Ferrovie dello Stato (1)	—	—
Azienda di Stato per le Foreste demaniali (2)	—	—
Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (3)	—	—
Amministrazione dei Monopoli di Stato	9.100	12.914
Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi	660	68
Azienda di Stato per i servizi telefonici	70	—
Azienda nazionale autonoma delle strade	3.969	4.372
Archivi notarili	—	—
Istituto agronomico per l'oltremare	5	4
Totale	13.804	17.358

(1) Il personale operaio è compreso nei dati relativi alla carriera esecutiva.

(2) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 7 del regio decreto-legge 18 novembre 1979, n. 2071.

(3) Funziona con personale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste distaccato ai sensi dell'articolo 17 della legge 13 maggio 1966, n. 303.

3. — *Reclutamento.*

La mancata predeterminazione, ad iniziativa della Presidenza del Consiglio, del numero dei posti da mettere a concorso per i vari ruoli dell'impiego civile, che dovrebbe aver luogo annualmente « per tutte le Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo », a norma dell'articolo 27 della legge n. 249 del 1968, ha contribuito, anche nel 1969, a rendere non operante la normativa intesa a perseguire il riordinamento e la revisione dei ruoli organici, in base a criteri di funzionalità dei diversi servizi. Non a caso, infatti, la norma citata ed il precedente articolo 25, che prevede, appunto, la revisione degli organici, fanno riferimento, quale principio direttivo da seguire, alle « effettive esigenze » di ciascuna Amministrazione, al fine evidente di sottoporle a valutazione, sia in occasione delle assunzioni di nuovo personale, sia nella fase della ristrutturazione. Quest'ultima potrebbe risultare in concreto, condizionata da un reclutamento effettuato esclusivamente sulla base delle vacanze esistenti nei vari ruoli.

Con riferimento alla problematica ed alle procedure di reclutamento, null'altro è da aggiungere, essendo rimasta immutata la situazione generale, a quanto, in argomento, osservato nelle precedenti relazioni, specie per ciò che attiene all'opportunità che i principi direttivi, dettati dall'articolo 12 della legge n. 249 del 1968, per una realistica revisione della materia, siano, quanto prima, resi operanti mediante l'emanazione della necessaria normativa.

Sembra, però, opportuno rilevare nuovamente la mancanza di norme regolamentari relative allo svolgimento dei concorsi, a distanza di oltre un decennio dal testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, mancanza che sempre più aggrava la situazione, in quanto talune Amministrazioni, men che seguire criteri omogenei, diversamente determinano, in specie i programmi di esame, in occasione di concorsi indetti per l'accesso alla stessa carriera.

In tema di reclutamento del personale operaio, particolare menzione merita l'attività svolta dalle scuole allievi del Ministero della difesa. Ai sensi dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 480, il Ministero può assumere gli elementi dichiarati idonei soltanto in ragione della metà dei posti disponibili nelle categorie degli operai qualificati e comuni. Di conseguenza, un numero notevole degli elementi, che conducono a termine con profitto i corsi, non viene utilizzato nelle Amministrazioni pubbliche. Ciò induce a segnalare l'opportunità che, in sede di revisione della normativa concernente il reclutamento, sia estesa alle altre Amministrazioni dello Stato la facoltà di procedere all'assunzione diretta, sulla base dell'attestato di idoneità rilasciato dalle scuole predette.

4. — *Trattamento economico.*

a) *Personale in servizio.* — La tardiva presentazione del rendiconto per l'esercizio 1969 non consente di procedere ad una dettagliata analisi quantitativa ed a determinazioni percentuali delle molteplici componenti le voci fisse e variabili del trattamento economico delle varie categorie dei pubblici dipendenti.

Nel suo insieme, tuttavia, la situazione presenta caratteri non dissimili da quelli rilevati con riferimento agli anni decorsi, non essendo intervenuto, nel 1969, alcun provvedimento legislativo in sostituzione delle disposizioni (articoli 13-16) della legge n. 249 del 1968, che delegava il Governo a riordinare la materia entro il 31 dicembre 1968.

Tipica del vigente sistema retributivo è, tuttora, la pluralità delle competenze accessorie che si aggiungono al trattamento tabellare. Tali compensi non sempre risultano correlati a peculiari condizioni differenziali dei diversi servizi, che ne giustifichino la conservazione, sotto il profilo della perequazione retributiva, tanto più che, in alcuni casi, ad essi si aggiungono altri compensi, di entità non esattamente quantificabile, a carico del bilancio di enti ovvero di gestioni extra bilancio.

È di fatto rilevabile, poi, una tendenza a forfettizzare la concessione dei compensi per lavoro straordinario e quindi a corrisponderli per tutto l'anno, ovvero a mutarne la natura

in un compenso mensile pari alla retribuzione di un numero fisso di ore di lavoro straordinario.

In disparte le contingenti difficoltà di ordine temporale, che impediscono una disamina adeguata all'incidenza degli oneri relativi al personale (circa 3.500 miliardi, tenendo conto dei trattamenti di quiescenza) sul totale della spesa corrente, varrà porre nel debito rilievo le remore di carattere permanente che derivano dall'attuale impostazione degli stati di previsione e del rendiconto generale, e precludono, in concreto, la possibilità di procedere, oltre un certo grado, nell'analisi del fenomeno. Invero, la mancata distinzione, con riferimento alle diverse carriere, delle voci relative alle competenze accessorie — mediante un'opportuna articolazione — rende scarsamente significativi i dati globali desumibili dalla usuale prospettazione contabile, nella misura in cui si voglia affinare l'indagine, procedendo oltre la osservazione delle più evidenti disparità di trattamento fra i dipendenti di Amministrazioni diverse, ovvero di settori distinti di una stessa Amministrazione, al fine di stabilire esatti parametri percentuali riferiti agli appartenenti alle singole carriere di ciascuna Amministrazione, da utilizzare, poi, nel quadro di una comparata valutazione d'insieme.

Non dissimile da quella degli impiegati, sotto il profilo della disparità di trattamento, si appalesa la situazione retributiva del personale operaio, che risulta, tuttavia, caratterizzata da una minore incidenza, sull'ammontare complessivo delle retribuzioni, dei compensi accessori, in genere, e per lavoro straordinario in specie.

Varrà, tuttavia, ricordare che la disparità di trattamento retributivo esistente nel settore è accentuata, rispetto all'impiego civile, dalla sopravvivenza di un numero particolarmente elevato di voci aggiuntive.

Le sommarie indicazioni fin qui esposte conferiscono particolare interesse alle proposte di legge, attualmente all'esame del Parlamento, intese a conferire al Governo una nuova delega, nel quadro di una sostanziale revisione della legge n. 249 del 1968, concernente, fra l'altro, il riassetto delle retribuzioni dei pubblici dipendenti.

In tale contesto, preminente rilievo assume il problema della preventiva determinazione dell'orario di lavoro, con riferimento ai diversi settori ed esigenze della Pubblica Amministrazione (18).

È, infatti, da tener conto della situazione di incertezza esistente nella materia, in conseguenza di una prassi sostanzialmente derogatoria alla legislazione vigente, posta in luce nella precedente relazione; va, altresì, considerata, per connessione di materia, l'entità raggiunta dalle prestazioni lavorative straordinarie ed il carattere che le medesime, come si è accennato, tendono ad assumere.

Ai fini di una razionale revisione del trattamento economico, non par dubbio che debba, anzitutto, essere ben certo il riferimento alla durata dell'attività lavorativa richiesta, cui d'altra parte, viene universalmente rapportata, nel settore del lavoro dipendente, la misura della retribuzione, procedendosi, usualmente, alla determinazione di parametri, per ciascuna categoria, sulla base delle ore comprese nella settimana lavorativa.

La esatta individuazione del compenso orario è, per altro verso, di fondamentale importanza sotto il profilo dell'analisi dei costi dei servizi, tema, come osservato, di particolare attualità, in vista del riordinamento della Pubblica Amministrazione.

Non minore rilievo merita, d'altro canto, la materia delle competenze accessorie. Nella relazione concernente l'esercizio 1966 (19) è stata fatta elencazione di queste varie voci retributive. In proposito, varrà notare la sostanziale impossibilità di ricondurre entro schemi unitari le varie indennità e compensi, istituiti, talvolta, in epoca remota e, quindi, connessi ad esigenze o condizioni di servizio che possono più non sussistere.

(18) All'articolo 28 della legge 249 del 1968, che ha rinviato a successivi provvedimenti legislativi la disciplina e la revisione dell'orario di lavoro per i dipendenti civili dello Stato, ha finora fatto seguito la legge 11 febbraio 1970, n. 27, che ha stabilito in 41 ore settimanali, dal 1970, e in 40 ore dal 1971 l'orario del personale in servizio presso le Aziende delle poste e del telefoni di Stato.

(19) Senato, IV Legislatura, Doc. 135, Allegato.

La cennata situazione rende non dilazionabile l'adozione di provvedimenti radicali, nel senso della integrale soppressione di tutte le competenze accessorie a qualsivoglia titolo attualmente spettanti. Sulla base di una ponderata considerazione delle esigenze dei diversi servizi, peraltro, potrà essere valutata l'opportunità di stabilire, con norme di generale applicazione, compensi, da erogare, esclusivamente, in relazione allo svolgimento, in eguali condizioni, di attività comportanti rischio, responsabilità, disagio, oneri, ovvero la realizzazione di effettive economie, secondo criteri logici non dissimili da quelli che hanno ispirato il non più operante articolo 15 della legge n. 249 del 1968 (20).

Per, quanto riguarda, infine, il trattamento economico ordinariamente onnicomprensivo, che dovrebbe seguire all'adozione dei cennati provvedimenti, varrà richiamare l'esigenza che, nella connessa prospettiva della ristrutturazione dei ruoli e degli organici e tenendo anche conto dell'andamento del mercato, sia avviato a soluzione il problema del reclutamento del personale tecnico e della parte più qualificata del personale occorrente per una funzionale strumentazione delle varie carriere amministrative. Problema che non potrà non essere collegato con quello relativo alla formazione e preparazione dei quadri.

b) *Trattamento di quiescenza.* — Per una compiuta valutazione dell'onere sostenuto dallo Stato in conseguenza della cessazione dal servizio dei pubblici dipendenti e, in particolare, per il conseguente trattamento di quiescenza, varrà, anzitutto, notare come il fenomeno del costante incremento delle spese iscritte in bilancio con tale specifica destinazione (salite dai 440 miliardi circa, del 1965, ai 600 miliardi circa, del 1969), sia da porre, solo in parte, in relazione all'adeguamento degli assegni di pensione, essendo anche dovuto al numero crescente dei pensionamenti anticipati, per effetto, tra l'altro, dei provvedimenti che consentono l'esodo volontario, spesso in età giovanile (21), comportando la permanenza, per lunghi anni, del relativo onere a carico del bilancio statale.

È, altresì, da tener conto delle somme a vario titolo erogate a non pochi enti che operano, in tutto o in parte, in funzione integrativa o sostitutiva dell'ordinario trattamento di quiescenza.

Nella precedente relazione si è fatto cenno della complessa normativa vigente in materia di trattamento di quiescenza e della predisposizione di uno schema di testo unico inteso a semplificarla e coordinarla.

Nel frattempo sono intervenute modifiche legislative (22) e recenti pronunce della Corte costituzionale che hanno sostanzialmente modificato il sistema, donde l'esigenza di una opportuna riconsiderazione del suddetto testo.

Varrà, comunque, sottolineare l'urgenza del riordinamento normativo in discorso, che potrebbe apprestare alla Pubblica Amministrazione un agile strumento di lavoro, idoneo ad eliminare, in gran parte, le attuali difficoltà connesse all'interpretazione ed applicazione di numerose disposizioni, che danno spesso luogo, fra l'altro, a notevoli ritardi nella emanazione dei provvedimenti di liquidazione o di revisione del trattamento di quiescenza.

Con riferimento a questi ultimi, particolarmente avvertita risulta l'esigenza di una più specifica individuazione dei criteri direttivi da seguire nell'esercizio dell'attività perequativa, tenuto conto delle incertezze circa l'estensione dei miglioramenti concessi, alle quali ha dato luogo l'applicazione dell'articolo 32 della legge n. 249 del 1968, che si limita a riprodurre le generiche formule delle leggi in passato emanate per la riliquidazione delle pensioni.

(20) Il citato articolo si limitava, peraltro, a disporre, sulla base dei cennati principi, il coordinamento, ma non l'unificazione, delle competenze accessorie. Ciò che lo ha, in concreto, reso inoperante, a cagione delle concrete difficoltà di procedere in tal senso.

(21) Caso tipico è quello ricordato nei capitoli della Parte III relativi all'Amministrazione delle poste e all'Azienda per i servizi telefonici.

(22) Legge 14 maggio 1969, n. 252, concernente il diritto a pensione di reversibilità, e legge 30 aprile 1969, n. 153, avente ad oggetto le revisioni degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale, che dispone la costituzione della posizione assicurativa anche in favore dei dipendenti cessati dal servizio anteriormente al 30 aprile 1958.

Per connessione di materia, va ricordata l'attività svolta dall'Opera Nazionale Pensionati d'Italia (23), notando la persistente mancanza di pronunce da parte del Ministero vigilante (Lavoro), nonché l'importo notevole dei mezzi finanziari a disposizione dell'ente, che consentirebbe di procedere, con più celere ritmo, alla costruzione delle case di riposo per i pensionati, dando la priorità alle iniziative da assumere nelle Regioni meridionali ed insulari, ove, tuttora, scarsa risulta la presenza di complessi assistenziali dell'O.N.P.I.

5. — *Interventi assistenziali.*

Non tutti i Consigli di amministrazione, ricostituiti a mente dell'articolo 7 della legge n. 249 del 1968, hanno provveduto, nel 1969, ad esprimere parere in ordine ai criteri per la erogazione di interventi assistenziali a favore del personale, come previsto dal successivo articolo 8, lettera c).

È da notare, tuttavia, che seppure l'osservanza puntuale di quest'ultima norma può garantire, nell'ambito di ciascuna Amministrazione, l'opportuna uniformità di indirizzi, non sembra, comunque, possibile, per tal via, realizzarla, com'è invece auspicabile, nel più vasto quadro della generale politica assistenziale riferita a tutti i pubblici dipendenti (24).

La situazione in atto evidenzia diversità di trattamenti in assenza di una normativa generale: varie disposizioni prevedono speciali interventi in favore di particolari categorie di personale; esistono, inoltre, gestioni extra bilancio, sovente di notevoli dimensioni, aventi finalità precipuamente assistenziali.

A cagion d'esempio, si ricorda, poi, in aggiunta alla varia tipologia degli interventi, altra volta descritta (25), i servizi di trasporto collettivo curati, spesso nel quadro di più vaste attività di carattere ricreativo-assistenziale, da talune Amministrazioni (Difesa, Interno, Sanità); la istituzione di asili nido per i figli dei dipendenti (Sanità); le erogazioni in favore di organismi dopolavoristici (Dopolavoro postelegrafonici) e mutualistici (Cassa di previdenza e assistenza tra i dipendenti della Direzione generale della Motorizzazione civile e dei trasporti in concessione).

Va, altresì, menzionata l'attività svolta, da vari organismi, in favore del personale militare (26).

Il difetto di coordinamento, che caratterizza il settore dell'assistenza, rende, pertanto, opportuna l'emanazione, come accennato, di una disciplina di carattere generale che stabilisca le modalità di utilizzazione delle somme attualmente, sotto qualsivoglia forma, destinate a fini assistenziali.

6. — *Utilizzazione di estranei.*

Il comportamento delle Amministrazioni pubbliche, nell'avvalersi di soggetti da esse non dipendenti, presenta caratteri ormai ricorrenti, già posti in evidenza nelle relazioni precedenti e dai quali non si discosta l'attività amministrativa del 1969.

Le osservazioni contenute nella precedente relazione in ordine alla genericità dell'oggetto ed alla specifica competenza degli incaricati possono opportunamente collegarsi al fenomeno,

(23) Vedi Relazione della Corte per l'esercizio finanziario 1968, in corso di stampa.

(24) Varrà, in proposito, notare che alcune Amministrazioni si limitano a consentire la concessione di sussidi nei soli casi di contingenti difficoltà dovute a specifico evento (decessi, infermità, nascite, ecc.), in altri casi vengono, per contro, previste, oltre ai sussidi, l'organizzazione di colonie estive marine e montane per i figli dei dipendenti; manifestazioni e distribuzione di donativi in occasione dell'Epifania; concessione di premi di profitto scolastico; iniziative varie a carattere ricreativo; e, infine, l'organizzazione di cure termali-idropiniche per il personale ed i familiari.

(25) Camera dei Deputati, V Legislatura, Doc. XIV, n. 1, pagina 397.

(26) Casse ufficiali dell'esercito, ufficiali e sottufficiali della Marina; Fondo previdenza sottufficiali dell'esercito; Fondo assistenza guardie di pubblica sicurezza; Fondo assistenza finanziari.

che l'andamento di più anni consente di evidenziare, della frequenza dei rinnovi a favore degli stessi incaricati negli anni precedenti. In una non scarsa percentuale, gli estranei, che in questa forma prestano la loro opera per l'Amministrazione, sono infatti, spesso, continuamente impiegati, sia a mezzo di rinnovi che con affidamento di nuovi incarichi.

Ciò dà conferma della diversa funzione che, in molti casi, lo strumento, offerto all'Amministrazione per lo svolgimento di studi e ricerche, viene in concreto ad assolvere.

7. — *Attività contrattuale.*

Anche i dati relativi all'attività contrattuale svolta nel 1969 dalle varie Amministrazioni confermano — senza sia d'uopo a rinnovare raffronti con quelli degli anni precedenti — l'oramai costante orientamento delle scelte amministrative tra i vari sistemi per gli acquisti di beni e di servizi. Orientamento il quale, come si è già avuto occasione di notare, emerge da una complessiva valutazione dei dati — e non può, invece, rilevarsi in sede di controllo dei singoli atti — ed evidenzia una disarmonia tra legislazione vigente ed attività amministrativa.

La necessità di una revisione della normativa concernente l'attività contrattuale della pubblica amministrazione costituisce una constatazione ricorrente nelle relazioni della Corte dei conti, la quale più volte è tornata a rappresentare, sulla base dei dati emergenti dal controllo eseguito, i momenti i quali, con maggiore evidenza, si appalesavano inidonei — per le difficoltà, le remore e, quindi, i maggiori costi che ne derivano — ad essere regolati come lo sono attualmente. Nella relazione precedente si è preso partitamente in esame tutto il procedimento contrattuale, proprio ai fini di una nuova disciplina ed alle considerazioni ivi svolte è sufficiente un rinvio, riaffermando qui che una riforma non può limitarsi a recepire, convalidandola, la prassi disarmonica rispetto alla legislazione vigente — di nuovo evidenziata in ordine ai sistemi di scelta dei privati contraenti e che concerne molteplici momenti del procedimento contrattuale — ma deve affrontare la reale problematica posta dall'analisi critica degli attuali procedimenti.

Va, però, considerato come la semplificazione ed il miglioramento delle procedure contrattuali non sempre richieda l'intervento legislativo e possa, invece, essere attuato con opportune modifiche alla prassi amministrativa dettata con istruzioni interne ovvero con modifiche regolamentari, dei capitoli generali e di quelli speciali-tipo.

ATTIVITÀ CONTRATTUALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

(Contratti attivi)

AMMINISTRAZIONE	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
Azienda di Stato per le foreste demaniali	60	533.234.187	35	135.302.045	10	77.243.415
Finanze	7	222.624.300	1	43.750.000	82	2.924.345.935
Monopoli di Stato	1	34.610.000	1	811.000	127	4.086.588.828
Interno	—	—	—	—	6	69.204.600
Amm. Poste e telegrafi	—	—	—	—	194	386.814.841
Azienda di Stato servizi telefonici	—	—	—	—	71	63.812.260

ATTIVITÀ CONTRATTUALE DELLE
(Contratti)

AMMINISTRAZIONE	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata		Appalto concorso	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
Presidenza del Consiglio	—	—	2	8.411.815	60	19.783.061.453	—	—
Agricoltura	—	—	—	—	790	3.930.064.636	—	—
Azienda di Stato per le foreste demaniali	—	—	1	1.215.000	277	3.341.694.566	1	16.224.000
Bilancio e programmazione economica	—	—	—	—	—	—	—	—
Commercio estero	—	—	—	—	—	45.708.262	—	—
Difesa	8	38.670.500	7.616	230.046.011.700	4.772	201.513.435.325	274	11.174.413.712
Esteri	—	—	2	7.496.727	594	3.956.473.298	—	—
Finanze	—	—	200	1.087.494.005	791	7.900.396.862	—	—
Monopoli di Stato (a)	—	—	103	2.213.722.661	619	24.235.755.161	20	566.056.075
Giustizia	178	5.023.387.602	84	638.735.756	134	586.359.672	44	182.091.075
Archivi notarili	1	225.871.656	11	18.832.116	192	692.555.813	1	5.125.000
Industria, commercio e artigianato	—	—	96	244.454.290	94	176.735.067	—	—
Interno	24	746.715.500	251	4.229.553.165	4.228	40.468.260.778	42	1.847.177.095
Lavori pubblici (Ministero)	—	—	44	24.996.283.162	677	3.297.222.427	2	1.574.129.230
ANAS	—	—	491	205.712.738.465	398	67.505.953.132	—	—
Lavoro e previdenza sociale	4	52.292.640	23	87.664.614	370	1.986.018.461	—	—
Marina mercantile	—	—	—	—	109	449.712.950	1	3.990.000
Amministrazione poste e telegrafi	—	—	281	3.806.013.496	906	10.987.796.522	26	654.693.339
Azienda di Stato per i servizi telefonici	—	—	67	673.737.908	532	8.721.266.653	16	2.690.200.000
Pubblica istruzione	—	—	34	439.016.065	618	6.239.039.596	6	1.675.438.684
Sanità	—	—	13	114.479.000	101	4.370.775.280	2	85.915.000
Istituto superiore di sanità	—	—	3	122.968.220	46	383.397.090	15	161.468.875
Tesoro	—	—	451	1.807.942.990	204	25.071.677.420	16	589.018.750
Trasporti	—	—	24	1.474.077.798	134	1.319.999.342	6	4.370.051.500
Turismo	—	—	—	—	10	294.159.800	—	—

(a) L'Amministrazione ha stipulato, oltre quelli indicati, 186 contratti in forma diversa, per una spesa

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
passivi)

CONCESSIONI						LAVORI E SERVIZI IN ECONOMIA		
Ad enti pubblici		Ad enti ecclesiastici		A privati		A cottimo		Amministra- zione diretta Importo
N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	
—	—	—	—	1	4.278.000	6	31.016.930	—
2.540	69.752.920.489	—	—	—	—	—	51.642.535	696.126.322
—	—	—	—	—	—	—	684.501.616	2.451.597.374
—	—	—	—	—	—	—	—	69.516.130
—	—	—	—	—	—	—	—	20.483.219
—	—	—	—	—	—	3.745	42.153.331.427	21.946.260.440
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	35	61.028.210	4.614.760
—	—	—	—	—	—	—	—	—
50	1.857.074.707	44	1.228.872.160	66	807.064.046	—	—	70.000.000
—	—	—	—	—	—	9	9.248.705	4.662.185
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	125	1.596.124.305	872.639.513
—	—	—	—	50	15.913.113.694	725	11.449.238.121	—
5	72.610.000.000	—	—	—	—	—	13.084.921.825	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	201	460.655.246	122	382.758.195	—
—	—	—	—	16	142.644.000	4	9.745.639	—
—	—	—	—	—	—	1.909	2.675.661.350	155.724.210
—	—	—	—	—	—	1	7.519.500	—
—	—	—	—	—	—	—	—	55.000.000
—	—	—	—	—	—	—	—	5.647.912.000
—	—	—	—	—	—	30	126.263.922	59.679.645
—	—	—	—	—	—	—	—	—

complessiva di L. 10.861.841.028.

In tema di aggiudicazione dei lavori, ed a livello non normativo, si pone anche la necessità di adeguare il sistema alle decisioni della Comunità economica europea. È noto come diverse Amministrazioni (Lavori pubblici, Interno, ecc.) seguano quello della scheda segreta con indicazione del ribasso minimo e massimo, sistema sulla efficienza e validità del quale la Corte ha avuto, in precedenti relazioni, occasione di esprimere le proprie perplessità. Tale sistema dovrà essere abbandonato, in conformità appunto alle suddette decisioni della C.E.E., con la generale applicazione del criterio del massimo ribasso, ai fini dell'aggiudicazione di lavori e forniture, fermo restando il potere-dovere dell'Amministrazione — da meglio disciplinarsi — nei casi di ribasso eccessivo, di procedere all'annullamento dei risultati delle gare.

Un cenno va, poi, fatto dei problemi relativi alla osservanza, da parte delle Amministrazioni a ciò tenute, del precetto racchiuso nell'articolo 16 della legge 26 giugno 1965, n. 717, che fa obbligo di riservare in favore delle imprese del Centro-sud, il 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle Amministrazioni pubbliche. Costituisce dato pacifico e che emerge anche dagli elementi che il controllo eseguito consente di osservare che del menzionato precetto legislativo non sia assicurata in concreto la migliore osservanza.

In base al sistema previsto dalle norme vigenti (legge citata e regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1967, n. 478, articolo 6) il sindacato di legittimità della Corte, in quanto esercitato sui singoli atti sottoposti al controllo, non può spiegare l'effetto di evitare violazioni della legge.

Basterà ricordare, infatti, che l'Amministrazione, in presenza di forniture e lavorazioni non eseguibili nei territori interessati o non frazionabili, ha facoltà di prescindere dall'osservanza della quota di riserva, a condizione di effettuare le debite compensazioni nella stessa categoria merceologica o in altra similare.

Dall'esame del singolo contratto — anche quando dalle premesse del provvedimento approvativo risultasse, mentre oggi non risulta, la percentuale assegnata, per lo stesso tipo di commessa, a tutte le imprese beneficiarie della riserva — non sarebbe, quindi, agevole desumere, senz'altro, una inadempienza dell'Amministrazione tale da legittimare il rifiuto del visto nei riflessi della riserva di legge.

L'apprezzamento, positivo o negativo, circa la effettiva osservanza della quota di riserva può scaturire allora soltanto dalla valutazione globale della condotta contrattuale dell'Amministrazione, riferita ad esercizi successivi.

Va considerato, d'altro canto, che il quarto comma del richiamato articolo 16 della legge n. 717, ha stabilito per le Amministrazioni, l'obbligo di redigere annualmente una relazione contenente i dati occorrenti per una valutazione d'insieme. Obbligo di identico contenuto è stabilito per gli enti che detta relazione devono rimettere ai Ministri che esercitano la vigilanza. Preliminare e preminente rilievo va, quindi, riconosciuto all'attività della speciale Commissione interministeriale sedente presso il Ministero dell'industria, commercio ed artigianato al quale spetta, esaminate le relazioni delle Amministrazioni e degli enti, di compilare una relazione unitaria contenente un quadro riassuntivo e di formulare suggerimenti e proposte per un'adeguata applicazione delle disposizioni di legge e di regolamento (articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 478 del 1967).

La trasmissione alla Corte di tale relazione potrà consentire un esame in occasione della relazione annuale al Parlamento anche ai fini delle eventuali proposte di modifica della disciplina vigente e la visione unitaria e globale dell'attività amministrativa potrebbe anche condurre ad opportune valutazioni nell'assolvimento degli obblighi di legge.

8. — Servizio automobilistico.

Le considerazioni in passato formulate in tema di servizio automobilistico conservano la loro validità. Non è infatti, sinora, intervenuto l'adeguamento della normativa vigente in materia, né sono state ancora rese note le risultanze dell'indagine ricognitiva, a tal fine, promossa dal Ministero del tesoro presso le Amministrazioni dello Stato.

Ad integrazione del discorso avviato con particolare riguardo alla disciplina normativa del settore, si reputa utile dar contezza dell'andamento dei costi del servizio. In concreto, ciò è possibile escludendo dalla rilevazione, per quanto riguarda i Ministeri, le spese sostenute dall'Amministrazione della Difesa che sono comprese nelle molteplici voci concernenti l'attrezzatura e l'armamento delle Forze Armate, e, per quanto attiene alle Aziende autonome, le spese sostenute dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato, che risultano commiste a quelle riferentisi all'acquisto di materiali e servizi per la lavorazione, confezionamento e condizionamento dei tabacchi (capitolo 193), nonché all'acquisto di impianti e attrezzature (capitoli 512, 515); nonché dalle Ferrovie dello Stato, in mancanza della necessaria distinzione dai vari oneri di esercizio.

La maggior parte dei capitoli interessati non riguardano, d'altra parte, il solo servizio automobilistico, bensì, in genere, la gestione dei mezzi di trasporto (terrestre), e quindi anche i servizi disimpegnati con altri veicoli la cui incidenza sulla spesa complessiva non sempre risulta evidenziata mediante un'opportuna articolazione. Alcuni capitoli si riferiscono, poi, oltre ai mezzi di trasporto terrestre, anche a natanti ed aeromobili (Interno: capitoli 1465, 1661); altri ancora ad impianti ed attrezzature (Trasporti: capitolo 1198); ovvero ad apparati, macchine e utensili destinati a vari servizi (Trasporti: capitolo 1134).

È da aggiungere che, nei casi menzionati, l'articolazione adottata non risulta, in concreto, idonea a tener distinti gli oneri relativi al servizio automobilistico dalle spese concernenti i diversi oggetti, di volta in volta, considerati.

L'analitica rilevazione dei costi è resa meno agevole anche dalla frequente mancanza di articolazione di numerosi capitoli, che non consente l'individuazione delle spese relative allo acquisto degli automezzi rispetto a quelle sostenute per la manutenzione e l'esercizio dei medesimi. Ciò si verifica, in particolare, per alcuni Ministeri (27), mentre altrettanto non accade nel caso delle Amministrazioni autonome, per le quali, in relazione all'impostazione aziendalistica dei rispettivi stati di previsione, gli oneri di manutenzione ed esercizio sono iscritti nella parte corrente e gli stanziamenti destinati all'acquisto dei veicoli in conto capitale.

Ciò premesso e nei limiti derivanti dalla cennata strutturazione del bilancio, è, tuttavia, possibile rilevare per i Ministeri come, negli anni più recenti, il costo del servizio (da una spesa complessiva di oltre 10,5 miliardi nel 1965, ad oltre 17 miliardi nel 1968), non tenendo conto dell'onere relativo al personale addetto alla guida e alle officine, evidenzia la tendenza ad un costante incremento. Con riferimento alle Amministrazioni ed Aziende autonome (28), è da notare un andamento pressoché costante degli oneri attinenti sia agli acquisti che alla manutenzione ed esercizio, aggirantisi, mediamente, sui 3 miliardi annui (29).

L'entità della spesa complessiva conferma l'esigenza di una adeguata regolamentazione dell'intero settore che, nel tener conto delle attuali esigenze, eviti, nel contempo, ogni supflua o indebita utilizzazione del parco automobilistico dello Stato.

9. — *Meccanizzazione dei servizi.*

Sul fenomeno della introduzione di moderni mezzi tecnici per la rilevazione ed elaborazione meccanografica ed elettronica dei fatti di gestione e di amministrazione, la Corte si

(27) *Tesoro*, capitoli: 1088, 1317, 1465, 1698, 1827, 2540.

Finanze, capitoli: 1060, 1297, 1350, 1408, 1472.

Esteri, capitoli: 1609, 1785.

Pubblica istruzione, capitoli: 1100, 1202, 1625, 2453, 2537.

Lavori pubblici, capitolo: 1209.

Industria, capitoli: 1159, 1407, 1540, 1618.

Marina mercantile, capitoli: 1073, 1134.

Partecipazioni statali, capitolo: 1069.

Sanità, capitoli: 1071, 1326.

Turismo e spettacolo, capitolo: 1100.

(28) Compresa l'ANAS ed esclusi, per le cennate ragioni, i Monopoli e l'Azienda ferroviaria.

(29) Ripartiti in proporzioni rispettivamente di circa 1 a 2.

è già occupata nelle precedenti relazioni. In questo stesso capitolo (paragrafo 1), della complessa problematica relativa — non ancora avviata a soluzione — sono stati colti taluni aspetti che riguardano l'acquisto delle apparecchiature, la necessità di reciproci collegamenti e di integrazioni tra gli apparati e le esigenze di coordinamento.

I moderni sistemi tecnici (in particolare i calcolatori elettronici) costituiscono strumento indispensabile per l'adeguamento delle procedure amministrative e di controllo. Superata, cioè, la fase nella quale le tecniche di meccanizzazione erano idonee a sostituire attività sostanzialmente materiali, la elaborazione elettronica rende possibile realizzare soluzioni vantaggiose per l'efficienza dei servizi e la riduzione dei costi, ma pone taluni problemi di rilievo giuridico.

Dei poteri di coordinamento, propri del Presidente del Consiglio, si è già accennato. Notevoli sono le prospettive, che la meccanizzazione integrale offre per una semplificazione della gestione del bilancio dello Stato. Tali prospettive possono essere così sintetizzate: possibilità di fornire in tempo reale (o quasi) tutte le notizie sui vari aspetti della gestione sia agli organi competenti per le scelte politiche e sia all'organo di controllo per rendere più efficace e tempestiva la sua attività; possibilità di avere tempestivi elementi di valutazione per il coordinamento dell'attività amministrativa (di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri) e per le altre decisioni connesse con la gestione del bilancio o con la programmazione economica. È nel quadro di tale prospettiva che vanno cercate le soluzioni per una moderna revisione dei sistemi di erogazione della spesa statale e di acquisizione delle entrate.

È appena il caso di ricordare come notevoli sarebbero i riflessi della integrale meccanizzazione, sulla rendicontazione generale: possibilità di abbreviare i tempi tecnici di compilazione del rendiconto e, di conseguenza, della sua sottoposizione al giudizio della Corte e della successiva presentazione al Parlamento; possibilità per la Corte, previa opportuna programmazione, di acquisire tempestivamente elementi per evidenziare i più svariati aspetti della gestione non posti in evidenza nel rendiconto generale e nella nota preliminare presentata dal Governo.

La realtà dei moderni sistemi di intervento pubblico nell'economia — attraverso enti di vario genere — rende necessario che gli studi per la meccanizzazione integrale nell'ambito dello Stato non ignorino ma tengano conto, nella più ampia prospettiva del coordinamento, degli enti pubblici. Di questi, i maggiori hanno già realizzato sistemi, più o meno completi, di gestione meccanizzata; per gli enti minori si pone il problema di rendere economicamente possibile analoga utilizzazione (come lo è tecnicamente con il sistema del *time sharing*). La tempestiva conoscenza dei dati di tutte le gestioni pubbliche, per il periodico inserimento nel bilancio economico nazionale, rende necessario un collegamento fra tutti gli apparati meccanografici ed elettronici degli enti pubblici con un Centro che, presso la Presidenza del Consiglio o presso il CIPE, dovrebbe attendere alla compilazione di un bilancio consolidato di tutta la finanza pubblica, da inserire nel bilancio economico predetto.

Analogo collegamento si rende, altresì, necessario, col centro elettronico della Corte, testé entrato in funzione, ai fini di rendere più adeguato l'esercizio delle sue attribuzioni.

In una posizione del tutto peculiare si pone, infatti, la Corte in ordine al fenomeno della meccanizzazione. È suo potere di chiedere ai Ministri, alle Amministrazioni ed agli agenti che da queste dipendono, le informazioni e i documenti necessari all'esercizio delle sue attribuzioni. Questa norma consente alla Corte di inserirsi in tutti i centri meccanografici ed elettronici per trarre quanto da essa ritenuto necessario per le sue attribuzioni di controllo e giurisdizionali. Infatti, le moderne apparecchiature consentono di fornire « informazioni » e « documenti » in modo automatico e sistematico, attraverso collegamenti di vario genere: primo fra tutti, oggi, il collegamento « in tempo reale ».

La necessità di un collegamento organico dei centri elettronici delle singole Amministrazioni, a cominciare da quello della Ragioneria Generale dello Stato, è stata illustrata nelle precedenti relazioni. Un iniziale intervento della Presidenza del Consiglio in proposito non ha, poi, avuto effetti concreti.

PARTE QUINTA

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Da più anni la Corte, nelle proprie relazioni, ha dedicato apposita trattazione al coordinamento della finanza pubblica, sottolineando — da un lato — come esso, previsto espressamente dall'articolo 119 della Costituzione, non abbia portata limitata alla finanza delle regioni e degli enti locali, bensì si estenda alla finanza degli enti pubblici istituzionali; e — dall'altro — come il coordinamento medesimo venga a costituire il necessario supporto della programmazione economica.

Alle considerazioni già svolte in precedenza e a quelle ulteriori che sono contenute in altra parte della presente relazione (1) è da aggiungere che il tema trova oggi puntuale attualità nell'ormai realizzato ordinamento regionale, il che — tra l'altro — pone in maggiore evidenza la necessità che al Parlamento siano forniti obiettivi elementi di giudizio ai fini dello esercizio del coordinamento in parola.

Dell'ordinamento regionale e di taluni problemi che ad esso sono connessi, con particolare riguardo a quelli interessanti la gestione, viene fatto cenno in apposito capitolo dedicato alla finanza regionale. Come nelle precedenti relazioni, altri capitoli riguardano gli enti pubblici istituzionali e gli enti locali.

(1) Parte I, capitolo I, paragrafo 1.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I.

FINANZA DEGLI ENTI PUBBLICI ISTITUZIONALI

1. — *Premessa.*

Nelle precedenti relazioni è stato osservato come la crescente espansione degli interventi dello Stato, e la correlativa proliferazione di enti pubblici istituzionali, rendano necessari un approfondito riesame ed un generale riordinamento della disciplina vigente in materia. È stato rilevato anche che, in sede conoscitiva, risulta opportuna l'utilizzazione di strumenti idonei ad accertare quale sia l'entità concreta della finanza degli enti — e quali, di conseguenza, ne siano le strutture, normative ed organizzative — poiché, a tal fine, sembrano insufficienti i dati attualmente in possesso degli organismi pubblici interessati.

Queste esigenze sono evidenziate anche nella legge di approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70 che — in aggiunta al generale richiamo, contenuto nei paragrafi 22 e 33, in ordine al riesame delle attribuzioni degli enti, alla soppressione di quelli inutili ed alla fusione dei similari, alla disciplina delle sovvenzioni ad essi accordate ed, infine, al potenziamento delle attribuzioni di direzione e di controllo del Governo e del Parlamento e del sindacato della Corte — ha fatto espresso accenno ai problemi concernenti il riordinamento degli enti operanti nei più importanti settori.

Senza ripetere le considerazioni che sono state formulate in passato, e che vengono in questa sede riaffermate, resta perciò da auspicare che il Parlamento vi porti la propria attenzione, se pur gradualmente, comunque in una prospettiva organica della situazione.

2. — *Enti assoggettati al controllo della Corte.*

Giova, intanto, dar notizia degli elementi che alla Corte è stato dato di raccogliere, nel controllo esercitato ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, in ordine all'attività degli enti ed alla vigilanza sugli stessi da parte dei Ministeri interessati.

In primo luogo, va fatto cenno della mancata emanazione di regolamenti.

È anzitutto da notare che al personale di una parte non rilevante di enti (ad esempio, gli enti di gestione e l'ENEL) si applica la disciplina dei contratti collettivi. Per la quasi totalità, invece, lo strumento previsto per disciplinare i rapporti concernenti il personale è il regolamento organico. Meno della metà degli enti ha, a tal fine, predisposto una propria autonoma normativa. Per un'altra notevole parte di enti, il regolamento è in via di elaborazione, ovvero, se è già stato predisposto dai competenti organi dell'ente, è in corso di esame da parte dei Ministeri vigilanti. Esistono, infine, enti, in numero non elevato, per i quali la regolamentazione manca, perché non è prevista dalla loro legge istitutiva o perché essi si avvalgono di personale non proprio.

Gran numero di enti è privo altresì di una disciplina regolamentare concernente l'amministrazione e la contabilità, pur eccettuandosi la maggior parte degli enti che esercitano attività di previdenza e di assistenza, degli enti ospedalieri, e degli enti portuali, che sono dotati di propri regolamenti. Per gli enti di sviluppo agricolo, l'emanazione di tale disciplina

è espressamente prescritta dalla legge, ma le norme relative non sono state ancora elaborate per la quasi totalità di essi.

La disciplina della materia risulta necessaria, d'altra parte, anche per una migliore strutturazione ed impostazione, anno per anno, dei preventivi e consuntivi di gestione.

A tutt'oggi, inoltre, risulta generalmente inattuato il coordinamento, con le disposizioni contenute nella legge 1° marzo 1964, n. 62, delle norme vigenti in tema di contabilità per gli enti pubblici, sottoposti a controllo della Corte nelle forme di cui all'articolo 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259: coordinamento, che l'articolo 6 della stessa legge n. 62 impone al fine di « far coincidere... i termini di riferimento dei... bilanci » ed « adottare un conforme sistema di classificazione delle entrate e delle spese ».

L'unico settore, nel quale dette prescrizioni sono state attuate, è quello degli enti di sviluppo agricolo. Negli altri settori, invece, buona parte degli enti segue ancora, nella strutturazione del bilancio, le norme della legge di contabilità di Stato abrogate dalla legge n. 62, o adotta, invece, il bilancio patrimoniale. La preferenza da essi data a questo sistema di rappresentazione dei fenomeni della gestione, a carattere essenzialmente privatistico, non può dirsi determinata, tuttavia, dalle finalità istituzionali dei singoli enti o dalle esigenze dei settori nei quali gli stessi si trovano ad agire, poiché in tutti i campi operativi esistono enti che hanno indifferentemente scelto l'uno o l'altro tipo di bilancio. In particolare, mentre tutti gli enti assoggettati al controllo della Corte sono tenuti a produrre il consuntivo di gestione, analogo obbligo non sempre è previsto per la predisposizione di un bilancio preventivo.

Eterogenea è, anche, la disciplina concernente la procedura di esame e di approvazione dei bilanci da parte dei Ministeri vigilanti. In buona parte dei casi l'approvazione ministeriale è prevista espressamente dalla legge; spesso, tuttavia, è contemplata la mera trasmissione degli atti al Ministero; in altri casi, infine, manca qualsiasi norma al riguardo.

Per quel che riguarda gli adempimenti in materia, è da segnalare che i consuntivi dell'esercizio 1969, pervenuti alla Corte a tutto il mese di giugno 1970, interessano la metà circa degli enti. Soltanto per pochi di essi è intervenuta l'approvazione ministeriale, peraltro non prevista in tutti i casi. I preventivi concernenti l'esercizio 1970, pervenuti alla Corte, riguardano la maggior parte degli enti: per molti di essi ancora manca, quando è prevista, l'approvazione ministeriale. In particolare, dei preventivi predisposti dagli enti portuali neppure uno risulta approvato dal competente Ministero.

A questo proposito, la Corte ha più volte rilevato che, in tema di bilancio, l'Autorità ministeriale, in virtù delle proprie attribuzioni, è competente ad emettere una pronuncia che — pur se non ha natura ed effetto di approvazione — dà sempre luogo ad un giudizio, concernente, a seconda dei casi, l'impostazione come lo svolgimento ed i risultati della gestione dell'ente.

La tempestività di questo giudizio può comportare effetti correttivi sulle gestioni, evitando il protrarsi di situazioni irregolari.

Gli organi di vigilanza, peraltro, in qualche caso, in luogo di emettere l'espressa pronuncia ad essi demandata, si sono ancora limitati a prendere atto dell'avvenuta presentazione dei bilanci. In qualche caso, su iniziativa stessa di enti, è stata proposta agli organi di vigilanza la modifica delle norme statutarie, nel senso che le pronunce ministeriali assumano la forma espressa dell'approvazione.

L'esame del preventivo viene ad avere una sua utilità anche per il sindacato esercitato dalla Corte: alla quale, attraverso di esso, è dato modo di formulare valutazioni sull'attività preordinata dall'ente prima della sua esecuzione, e, per tal via, di invitare gli organi ministeriali competenti ad adottare provvedimenti adeguati. A titolo d'esempio, possono essere citati gli interventi esperiti in ordine ai preventivi predisposti per il 1970 dalla « Gioventù italiana » e dagli enti di sviluppo agricolo, interventi dei quali si è data notizia in altra parte della relazione (1).

(1) Le relative questioni sono trattate, rispettivamente, nella parte IV, capitolo I, paragrafo 2, e nella parte III, capitolo II.

Quanto al funzionamento degli organi, previsti dalle norme statutarie, anche nell'esercizio 1969 si è verificato qualche caso di ritardo nella ricostituzione degli organi di amministrazione, decaduti per decorso del termine, così protraendosi il regime di *prorogatio*.

Non è rilevante il numero degli enti attualmente sottoposti a regime commissariale; quasi tutti in carica sono gli organi di revisione.

Particolare interesse rivestono, per il loro carattere generale, alcune questioni venute all'esame della Corte durante l'esercizio.

Riguardo all'indennità di missione spettante ai componenti degli organi collegiali — rilevata la diversità della funzione esplicata da dipendenti dello Stato nella normale prestazione di lavoro subordinato, rispetto a quella esercitata nella qualità di titolari di organi, ed affermata la necessità che, in sede legislativa o regolamentare, sia data una disciplina uniforme alla materia, assicurando uguale trattamento sia ai dipendenti di pubbliche amministrazioni che agli estranei — sono stati invitati i Ministeri interessati ad adottare, *medio tempore*, i provvedimenti conseguenziali (determinazioni n. 910 del 21 gennaio 1969 e n. 1005 del 17 febbraio 1970). È stato anche ritenuto che i componenti degli Organi di amministrazione e di controllo degli enti non abbiano titolo a trattamento di quiescenza o previdenza, perché l'attribuzione ai medesimi di un'indennità di carica è inidonea a qualificarne l'attività come attività dipendente, riferibile ad un rapporto di servizio (determinazione n. 976 del 28 ottobre 1969).

In merito ai compensi da accordare ai componenti di commissioni, consigli, comitati o collegi, operanti nell'ambito degli enti — determinati, di norma, dai rispettivi organi amministrativi — si è rilevata l'esigenza che, in sede legislativa o regolamentare, e, nelle more, in quella di vigilanza, siano assunte iniziative intese ad attribuire ai Ministri interessati la competenza a fissare la misura, o quanto meno i limiti, dei relativi compensi, così da eliminare le disformità in atto, anche nell'ambito di tipi omogenei di enti (determinazione n. 974 del 28 ottobre 1969).

Infine, i rilievi concernenti il trattamento economico e lo stato giuridico del personale investono, nella quasi totalità, personale di enti di sviluppo agricolo o per lo sviluppo della irrigazione e la trasformazione fondiaria.

È stata ritenuta la non conformità a legge degli aumenti retributivi accordati al personale di un ente — sulla base di un raffronto tra il trattamento economico complessivo dello stesso personale e quello dei dipendenti statali, in relazione ai principi fissati in sede di applicazione della legge 29 maggio 1967, n. 337 — perché le motivazioni addotte a sostegno del provvedimento apparivano inidonee « a far confluire, nelle situazioni retributive da comparare, qualsiasi elemento o dato migliorativo » (determinazione n. 981 dell'11 novembre 1969). Parimenti, è stata rilevata la non conformità a legge di un compenso accordato *una tantum* a tutto il personale, per prestazioni rese oltre il normale lavoro d'ufficio, perché la disciplina da applicare, nella specie, è quella dettata dall'articolo 6 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 19, che esclude, per il motivo indicato, erogazioni con carattere di generalità (determinazione n. 973 del 28 ottobre 1969), nonché di un premio accordato da un ente al personale in occasione del proprio « ventennale », perché lo stesso configura una inammissibile elargizione a titolo gratuito (determinazione n. 992 del 2 dicembre 1969). È stato pure ritenuto illegittimo il rimborso al personale delle imposte di ricchezza mobile, complementare e addizionale, e del bollo di quietanza, gravanti sulle retribuzioni, perché la deliberazione relativa — che si traduce in una maggiorazione del trattamento economico — disciplina materia per sua natura sottratta al potere regolamentare dell'ente (determinazione n. 995 del 22 dicembre 1969). Per taluni ulteriori aspetti della questione si fa rinvio ad altra parte della presente relazione (2).

In questa materia, è stata anche rilevata la non conformità a legge dell'articolo 70 del regolamento del personale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, e dei conseguenziali provvedimenti amministrativi — per la parte che prevede la corresponsione di un'indennità pari alla retribuzione non goduta nel caso della riduzione del permesso annuale per

(2) Parte III, capitolo XXIX.

esigenze di servizio — perché, per l'articolo 36 — ultimo capoverso — della Costituzione, le ferie annuali sono irrinunciabili, in quanto previste unicamente a salvaguardia della salute psicofisica del lavoratore (determinazione n. 944 del 15 aprile 1969).

Meritano, infine, particolare menzione le determinazioni con le quali la Corte, pur riconoscendo la facoltà degli enti di sviluppo agricolo di adottare autonomamente, nelle more della produzione dei regolamenti organici, provvedimenti relativi allo stato giuridico del personale, ha osservato che — in difetto dell'approvazione dei Ministeri vigilanti — gli stessi enti non possono in via transitoria provvedere ad avanzamenti di carriera del proprio personale in soprannumero, tanto meno con efficacia retrodatata, ovvero all'inquadramento del personale stesso in ruoli diversi da quello di appartenenza, in violazione dell'articolo 8 della legge 14 luglio 1965, n. 901, soprattutto quando a ciò si giunga attraverso una radicale modifica dell'attuale dotazione organica (determinazioni n. 923 del 4 febbraio 1969, n. 971 e n. 972 del 28 ottobre 1969, n. 999 del 20 gennaio 1970). Analoga violazione di quest'ultima norma è stata rilevata nel distacco di personale di enti presso Ministeri ed altri Uffici dello Stato, quando non sussista l'interesse concreto di entrambe le Amministrazioni, non sia adottato un formale provvedimento di « comando », e l'onere finanziario non sia posto a carico dell'Amministrazione presso la quale il comando è disposto (determinazione n. 975 del 28 ottobre 1969).

In molti di questi casi, la Corte ha altresì rilevato che i provvedimenti all'esame producevano un aggravio della situazione economico-finanziaria dell'ente, già di per sé assai precaria (3).

CAPITOLO II.

FINANZA LOCALE TERRITORIALE

Della situazione di grave dissesto in cui versano gli enti locali territoriali e delle cause che ne hanno consentito la progressiva formazione e il consolidamento, la Corte si è occupata nelle precedenti relazioni, né qui occorre soffermarsi, sembrando sufficiente riportare il dato consuntivo, che indica in 7.106 miliardi l'indebitamento globale raggiunto nel 1969 dagli enti stessi, con un aumento di 853 miliardi, rispetto al 1968.

Gli elementi che, a tal proposito, si traggono dai dati offerti dalla Relazione sulla situazione economica del paese, danno certamente conferma della difficoltà di apprestare adeguati rimedi. Questi dati, tuttavia, denunciano l'indifferibilità di una organica riforma della finanza locale, che assicuri, attraverso l'esatta individuazione delle funzioni, la sufficienza dei mezzi finanziari occorrenti agli enti locali territoriali per assolvere alle loro funzioni, e tenga, altresì, conto delle implicazioni che derivano dall'attuazione dell'ordinamento regionale.

Basti ricordare, sotto tale ultimo profilo, che la regione, per dettato costituzionale (articolo 118), esercita normalmente le sue funzioni mediante delega agli enti locali o valendosi degli uffici di questi, e che un organo della regione, costituito nei modi stabiliti dalla legge dello Stato (articolo 130), esercita il controllo sugli enti stessi.

Rinviano a quanto detto in altra parte della presente relazione per talune specifiche notazioni che interessano la finanza locale (1), mette conto far cenno della giurisdizione contabile che, attribuita alla Corte, è intesa a garantire la regolarità della gestione degli enti locali.

Va segnalata, in questo contesto, l'iniziativa assunta dalla Corte al fine di consentire lo svolgimento del giudizio necessario, previsto dalla legge, sui conti consuntivi degli enti locali

(3) Le determinazioni citate nel testo sono inserite nell'allegato 1, lettera M.

(1) Parte III, capitolo IX, paragrafo 1.

la cui definizione giudiziale è rimasta ferma dalla data del caducamento della giurisdizione dei Consigli di prefettura, per effetto della sentenza della Corte costituzionale 3 giugno 1966, n. 55.

Ai sensi delle norme che regolano la procedura dei giudizi necessari di conto (regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038), le sezioni giurisdizionali per le materie di contabilità pubblica hanno, infatti, iniziato l'emanazione di ordinanze ai prefetti per l'acquisizione dei conti consuntivi relativi sia agli esercizi successivi alla cennata pronuncia di incostituzionalità, sia ad esercizi pregressi, per i quali non era ancora intervenuta, con gli effetti propri del giudicato, l'approvazione da parte dei cessati Consigli di prefettura.

È appena il caso di aggiungere, sulla base dei dati fin qui pervenuti alla Corte, che assai numerosi sono risultati i casi di non intervenuta pronuncia dei cessati Consigli su conti consuntivi relativi anche ad esercizi di molto anteriori al 1966, come pure altrettanto numerosi (e indubbiamente il fatto assume aspetti di maggiore gravità) sono i casi in cui difettino addirittura, e per esercizi talora remoti, l'esame e la deliberazione degli organi comunali o persino l'adempimento dell'obbligo della resa del conto da parte dei tesoriери.

L'anzidetta prospettiva (nella quale trova collocazione anche l'esercizio della giurisdizione sui conti degli agenti regionali e sulle responsabilità di gestione di amministratori e funzionari delle regioni) rende palese l'esigenza di apprestare idonei mezzi organizzativi non soltanto per attingere la necessaria efficienza, quanto soprattutto per razionalizzare l'esercizio della giurisdizione stessa attraverso un adeguato decentramento su base regionale. E a ciò si ispira, per quanto concerne gli enti locali, il disegno di legge (Atto del Senato n. 752) già all'esame del Parlamento, e sul quale la Corte a sezioni riunite ha reso il proprio parere in data 16 aprile 1969 (2).

CAPITOLO III.

FINANZA REGIONALE

1. — *Regioni a statuto ordinario.*

Già nelle relazioni rese nei decorsi esercizi la Corte si è fatta avvertita — sulla base anche dell'esperienza tratta dalle regioni a statuto speciale — dei problemi connessi all'integrale attuazione dell'ordinamento regionale e, appunto in detta prospettiva, ha indicato talune linee di fondo da considerare in sede di apprestamento della normativa statale riguardante le regioni a statuto ordinario.

Nel richiamare tali indicazioni — che riassuntivamente si compendiano nella necessità di coincidenza fra le rispettive competenze funzionali dello Stato e delle regioni ed i connessi oneri di spesa; nella previsione di un soddisfacente sistema di controlli; nella disciplina degli enti regionali; nell'assegnazione a ciascuna regione di mezzi finanziari, secondo criteri dettati da esigenze obiettivamente rilevabili; nel coordinamento della finanza regionale con quelle degli enti locali e dello Stato — è appena il caso di aggiungere che esse conservano attualità, tanto più che la normativa concernente le regioni a statuto ordinario, al momento in cui

(2) Il parere reso dalle Sezioni riunite della Corte in data 16 aprile 1969 trovasi allegato alla relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1968 (Atto del Senato, documento XIV, allegato L).

queste entrano in funzione, è costituita da due sole leggi, e cioè la recente legge 16 febbraio 1970, n. 281, che contiene provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, e la legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali.

Di tale ultima legge è, anzi, da evidenziare come non da ora sia stata avvertita l'esigenza di un suo perfezionamento ed aggiornamento, tant'è — come è noto — che diversi sono stati i disegni di legge (e tra questi, in particolare, quello d'iniziativa governativa, oggetto del documento n. 1062/A — Camera dei deputati — della passata legislatura) intesi a soddisfare tale esigenza.

A quest'ultima si è, in parte, ispirata la cennata legge n. 281 del 1970, la quale, se è vero che non ha previsto alcun sistema per realizzare il coordinamento stabilito dalla Costituzione (articolo 119) tra la finanza regionale e quella dello Stato e degli enti locali, ha chiarito in modo espresso che il bilancio delle regioni viene approvato con legge regionale (articolo 20, ultimo comma), rendendo così di assai incerta applicabilità l'articolo 46 della legge n. 62 del 1953, nella parte che prevede l'assoggettamento del bilancio di previsione al controllo amministrativo dell'apposita commissione, di cui al precedente articolo 41.

Varrà per altro verso considerare come, proprio in tema di controllo sugli atti regionali, si appalesi l'inadeguatezza del sistema previsto dalla citata legge n. 62 del 1953, sol che si tenga presente (e in questo senso è il criterio accolto dal disegno di legge n. 1062/A di cui sopra è cenno) che il controllo sulla legittimità degli atti di enti — come le regioni — dotati di autonomia legislativa, da altri non può essere esercitato se non da un organo neutrale, che ne garantisca l'esercizio esclusivamente sul piano di obiettivi criteri di valutazione. Né siffatta esigenza è da ritenersi soddisfatta dalla presenza, in seno alla Commissione di cui all'articolo 41, di un magistrato della Corte dei conti — quale che sia il ruolo che il magistrato stesso viene ad assumere nell'ambito della Commissione — dipendendo, in effetti, la neutralità dell'organo dalla sua composizione globale.

Non è infine da tacere di altre non trascurabili considerazioni. Valga, così, ricordare che il controllo sugli atti delle regioni — che, ripetesi, sono enti dotati di autonomia legislativa — deve assicurare la confluenza dei suoi risultati, come accade per le regioni a statuto speciale, nel diretto riferire ai consigli regionali e, per i fini del coordinamento della finanza pubblica, al Parlamento; e, poi, le prevedibili difformità di indirizzo delle varie commissioni attualmente previste; inconveniente, questo — e di non scarso momento — che, mentre nel sistema in atto può essere eliminato soltanto attraverso schemi gerarchici, e quindi al di fuori delle sfere proprie delle commissioni di controllo, viene meno in radice nell'ambito del procedimento di controllo, della Corte dei conti, dove il coordinamento è previsto in forme collegiali e garantite.

2. — *Considerazioni generali sulle regioni a statuto speciale.*

a) *Premessa.* — Non mutata, rispetto a quanto riferito nelle precedenti relazioni, è la situazione della presentazione alla Corte, nei termini stabiliti, dei rendiconti generali delle Regioni a statuto speciale.

Per l'esercizio 1969, difatti, soltanto le Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia hanno sottoposto il rendiconto generale al giudizio della Corte, che ne ha dichiarato la regolarità con decisioni pronunziate nell'udienza del 25 luglio 1970, e riportate in allegato unitamente alle relazioni della Corte ai rispettivi Consigli regionali.

Sempre in allegato alla presente relazione sono riportate anche le relazioni rese dalla Corte sull'attività delle province di Trento e di Bolzano, le quali, pur nel difetto di norme che ne stabiliscono il termine, hanno presentato — rispettivamente il 22 giugno 1970 e 26 giugno 1970 — i rendiconti generali dell'esercizio 1969, dichiarati regolari dalla Corte con decisioni anch'esse pronunziate nell'udienza del 25 luglio 1970.

Delle altre Regioni a statuto speciale, sottoposte al controllo della Corte, invece, la Sicilia deve ancora presentare il rendiconto generale dell'esercizio 1969, e la Sardegna quelli degli esercizi 1967, 1968 e 1969: inadempimento, questo, che è stato dalla Corte fatto con-

stare, per la Sicilia, con decisione 9 luglio 1970 e, per la Sardegna, con decisioni 24 luglio 1968, 26 luglio 1969 e 25 luglio 1970, rispettivamente per gli esercizi 1967, 1968 e 1969. Tali ultimi dati — e la comunicazione, resa alla Corte dalla Giunta regionale siciliana, che è in corso di apprestamento il rendiconto generale per l'esercizio 1969 — denotano tuttavia un certo miglioramento, per cui è da prevedere e da auspicare che anche la Sicilia e la Sardegna possano al più presto raggiungere la tempestività nella presentazione dei rendiconti generali.

Non occorre indugiare sulle ragioni che stanno a fondamento dell'esigenza rappresentata dalla Corte nelle precedenti relazioni, sufficiente sembrando osservare che soltanto attraverso il tempestivo adempimento della presentazione dei rendiconti generali — e la successiva pronuncia della Corte nel giudizio di parificazione — sia gli organi legislativi regionali sia il Parlamento sono posti in grado di trarne le valutazioni di rispettiva competenza: i primi, per il collegamento del bilancio preventivo con il rendiconto dell'esercizio precedente, il secondo, ai fini di una completa visione dell'andamento della finanza regionale, che è il presupposto indispensabile per l'esercizio, da parte del Parlamento stesso, della potestà di coordinamento demandatagli dall'articolo 119 della Costituzione.

La rilevata situazione di inadempimento non esime tuttavia la Corte dal dovere di fornire, anche per la Sicilia e la Sardegna, e nei limiti ovviamente consentiti dalla mancanza dei dati complessivi della gestione, elementi di giudizio sull'attività delle regioni stesse, tratti dall'esplicazione della sua funzione di controllo. A ciò si riferiscono le relazioni che, rese dalla Corte all'Assemblea regionale siciliana e al Consiglio regionale della Sardegna, sono riportate in allegato alla presente relazione.

b) *Bilanci di previsione e disciplina della gestione.* — Perdura il ritardo, già rilevato dalla Corte nelle precedenti relazioni, nell'approvazione dei bilanci di previsione della Regione siciliana e delle province di Trento e di Bolzano. Notevole è stato, altresì, il ritardo con cui nel 1969 è stato approvato il bilancio della Regione Trentino-Alto Adige, che pur aveva nel precedente esercizio rispettato il termine prescritto, dopo vari anni di costante inosservanza.

Pur non tacendo che in taluni casi il fenomeno può essere influenzato da circostanze di vario ordine (1) la ricorrenza di esso e le conseguenze che ne derivano, inducono a rappresentare l'esigenza che adeguati rimedi vengano apprestati, ove possibile, dagli organi legislativi regionali; al fine di consentire la tempestiva approvazione del necessario strumento giuridico per la gestione del bilancio.

Altro fenomeno ricorrente è la non intervenuta convalidazione legislativa, nella Regione siciliana, dei decreti di prelevamento dal fondo per le spese impreviste.

Varrà infine notare come non tutte le Regioni o Province a speciale ordinamento abbiano emanato la pur necessaria disciplina normativa della contabilità, mancanza cui non può adeguatamente soccorrere l'inserimento di particolari disposizioni nella legge di approvazione del bilancio (Friuli-Venezia Giulia). Per la Regione Trentino-Alto Adige, la legge 13 aprile 1970, n. 6, detta nuove norme sulla contabilità generale della Regione, a modifica di quelle già emanate.

c) *Gestione della spesa.* — La flessione, registrata nel 1968, degli accertamenti dell'entrata e della spesa delle Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, non si è verificata nel 1969, nel quale gli accertamenti stessi sono stati rispettivamente di 38,6 miliardi e di 39,7 miliardi per il Trentino-Alto Adige e 57 miliardi e 67,7 miliardi per il Friuli-Venezia Giulia.

La gestione di ambedue le Regioni si è chiusa con una differenza attiva (1,2 miliardi per il Trentino-Alto Adige e 5,5 miliardi per il Friuli-Venezia Giulia), al lordo del parziale utilizzo di precedenti avanzi finanziari.

(1) Così è a dire per la Regione Trentino-Alto Adige, dove è pressoché costante il ricorso alla particolare procedura prevista dall'articolo 73 dello Statuto, per il verificarsi della approvazione del bilancio a maggioranza semplice.

La gestione delle Province di Trento e di Bolzano si è chiusa con un disavanzo finanziario rispettivamente di 365 milioni e di 733 milioni (2).

L'incidenza delle spese correnti sul totale della spesa regionale (al lordo dei residui di stanziamento) è passata, per il Trentino-Alto Adige, dal 31,2 per cento del 1968 (10,8 su 34,6 miliardi) al 30,2 per cento del 1969 (12 su 39,7 miliardi) e, per il Friuli-Venezia Giulia, dal 25,8 per cento del 1968 (12,5 su 48,2 miliardi) al 21,5 per cento del 1969 (14,6 su 67,7 miliardi).

Sensibile l'incremento delle spese in conto capitale, passate dai 23,8 miliardi del 1968 ai 26,7 miliardi del 1969 per il Trentino-Alto Adige, e ancor più nel Friuli-Venezia Giulia, dove si registra un aumento di 17,2 miliardi rispetto al 1968 (da 35,8 a 53 miliardi).

Sostanzialmente immutato, per il Trentino-Alto Adige, è rimasto, rispetto al precedente esercizio, l'avanzo di parte corrente (23,9 miliardi), che invece ha registrato un lieve aumento, pari al 4,5 per cento, nel Friuli-Venezia Giulia (42,2 miliardi). Può essere utile aggiungere che nei primi quattro anni del periodo 1966-1970, considerato dal programma regionale, lo avanzo di parte corrente della Regione Friuli-Venezia Giulia è stato di 155,8 miliardi e quindi sensibilmente superiore a quello massimo di 120 miliardi, ivi indicato.

Notevole l'aumento globale dei residui passivi, che hanno raggiunto i 45,8 miliardi per il Trentino-Alto Adige (rispetto ai 39 miliardi del 1968) e i 124,3 miliardi per il Friuli-Venezia Giulia (rispetto ai 95,8 del 1968).

I dati relativi alla Regione siciliana, riferiti al 31 dicembre 1968, evidenziano una massa complessiva di residui passivi di 333,9 miliardi (di cui 98,3 di stanziamento), ai quali sono da aggiungere 264,8 miliardi di residui del bilancio del fondo di solidarietà nazionale.

Altro dato da porre in evidenza, per talune Regioni, è quello relativo alle giacenze di cassa, di cui la Corte ebbe ad occuparsi nella precedente relazione.

Per il Friuli-Venezia Giulia la giacenza di cassa ha avuto un ulteriore incremento, passando così dai 114,1 miliardi del 1968 ai 131,7 del 1969. Per la Regione siciliana i dati, riferiti al 1968, evidenziano una complessiva giacenza di cassa di oltre 282 miliardi, dei quali 190,8 del fondo di solidarietà nazionale.

Anche per la Sardegna, rilevante risulta la giacenza di cassa, come è dato desumere, in mancanza di altri dati, dall'iscrizione nel capitolo d'entrata (2090) del bilancio dell'esercizio 1969 di 1,4 miliardi per interessi attivi sul conto corrente di tesoreria e sui conti fruttiferi speciali, con una previsione in aumento, rispetto al 1968, di 300 milioni.

In tema di interessi sulle giacenze di cassa, nella relazione resa lo scorso anno al Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, la Corte ebbe a rilevare l'opportunità di sottoporre a vincolo, anche parziale, la giacenza di cassa, il che avrebbe consentito alla Regione di realizzare un interesse maggiore rispetto a quello dei conti liberi. Nel 1969 la Regione si è indotta a sottoporre a vincolo complessivamente 70 miliardi, limitandone, peraltro, la durata fino al 31 dicembre 1970, in vista della scadenza della convenzione con l'Istituto attualmente incaricato del servizio di tesoreria e del divisamento della Regione stessa di estendere l'affidamento di detto servizio a tre istituti.

A parte ogni considerazione sull'opportunità che tale ultima prospettiva venga considerata anche dalle altre Regioni a statuto speciale, tenuto conto delle indicate, notevoli giacenze di cassa di cui esse dispongono, torna utile aggiungere — come rilevato nella precedente relazione — che il notevole accumularsi di queste ripete la sua origine, in non trascurabile parte, dalla lentezza dell'azione di spesa regionale rispetto al ritmo di somministrazione, da parte dello Stato, dei mezzi finanziari, senza tacere del persistere di un'attività di spesa dello Stato in settori di competenza regionale.

Il rilievo che precede induce, per certo verso, a considerare il più generale problema dei rapporti tra interventi statali e interventi regionali, problema che si riflette sia sul profilo organizzativo sia su quello del più razionale impiego delle risorse disponibili.

(2) Per maggiori chiarimenti su tali risultati si vedano le relazioni sui consuntivi delle Province, riprodotte nell'Allegato n. 1.

Rinviano alle specifiche osservazioni contenute in altra parte della presente relazione (3), può riassuntivamente dirsi come si appalesi, sempre con maggiore evidenza, l'esigenza di individuare un preciso rapporto tra le competenze dello Stato, delle Regioni e delle province dotate di speciale autonomia, non senza aggiungere, anche in rapporto al testé attuato ordinamento regionale, che soltanto un assetto coordinato degli interventi potrà eliminare gli inconvenienti fin qui lamentati.

d) *Organizzazione dei servizi e personale.* — Richiamate le considerazioni formulate nella precedente relazione, è da notare come permanga la tendenza dell'organizzazione regionale a porsi come struttura aggiuntiva rispetto a quella statale, ciò che non è causa ultima della situazione, cui si è accennato nel precedente paragrafo.

A questa tendenza, che particolarmente si manifesta in materia di lavori pubblici, fa riscontro, come è stato rilevato nella relazione dello scorso anno, lo scarso uso che le regioni in genere fanno (così il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna) degli strumenti operativi (delega agli enti locali o avvalersi degli uffici di questi) che la Costituzione e gli stessi statuti speciali indicano, invece, come normale esercizio dell'attività amministrativa regionale. Diversa è la situazione che si verifica nella Regione Trentino-Alto Adige, dove il graduale trasferimento delle funzioni amministrative regionali alle province autonome di Trento e di Bolzano dovrebbe comportare l'adeguamento degli apparati regionali alle più ridotte funzioni della Regione.

Nel quadro che segue sono indicate le consistenze organiche e la situazione effettiva del personale, distintamente per ciascuna regione, nonché gli oneri corrispondenti, con riferimento comparato al 1968 e al 1969.

	DOTAZIONE ORGANICA		CONSISTENZA EFFETTIVA (a)		Onere complessivo (in miliardi di lire)
	al 31 dicembre 1968	al 31 dicembre 1969	al 31 dicembre 1968	al 31 dicembre 1969	
Sicilia	7.275	7.275	7.059	7.199	(b) 26,5
Sardegna	1.423	1.423	1.319	1.359	(b) 7,7
Trentino-Alto Adige	1.353	1.354	1.128	1.170	4,0
Friuli-Venezia Giulia	1.360	1.372	1.203	1.170	3,9

(a) Compreso il personale comandato presso la Regione, in misura notevolmente inferiore rispetto a quello direttamente assunto.
 (b) Dati di preventivo.

e) *Attività e interventi finanziari.* — Torna utile premettere quanto rilevato nella precedente relazione, e cioè che il carattere non omogeneo delle attività e degli interventi finanziari posti in essere dalle Regioni a statuto speciale non consente, di massima, una trattazione unitaria, onde deve farsi rinvio alle singole relazioni rese dalla Corte ai Consigli regionali e che sono allegate alla presente.

È da dire anche che talune osservazioni, comuni a tutte le Regioni a statuto speciale, si desumono da quanto è stato rilevato nei paragrafi che precedono. Così in tema di residui

(3) Parte III, capitolo XV, paragrafo 4.

passivi, quale indice dell'attività regionale in rapporto al grado di effettivo impiego delle risorse disponibili, ovvero in tema di concorso, in vari settori, di attività statali e attività regionali.

Riassuntivamente può, peraltro, notarsi come il comportamento delle Amministrazioni regionali non abbia dato luogo, nel suo complesso, ad osservazioni diverse da quelle in precedenza formulate.

f) *Enti regionali e partecipazioni.* — Del tema degli enti pubblici istituiti dalle Regioni a statuto speciale, la Corte si è da tempo fatta avvertita, notando come manifesta si presenti l'esigenza di apposita disciplina che, in sede di norme di attuazione degli statuti, regoli la materia, in modo da assicurare in particolar modo il controllo sulla gestione degli enti stessi.

Tale esigenza, rimasta fin qui non soddisfatta, va pertanto confermata, anche con riferimento alle crescenti partecipazioni in società finanziarie, non senza aggiungere che l'indilazionabilità dell'intervento normativo è resa palese dall'avvenuta costituzione delle Regioni a statuto ordinario.

Nell'allegata relazione della Corte sull'attività della Regione siciliana è riferito sui principali enti costituiti da detta Regione.

IL RELATORE

F.to: Aurelio Bonomi

IL PRESIDENTE

F.to: Eduardo Greco