

CAPITOLO XV

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

1. — *Considerazioni generali*

Nell'esercizio 1972 il divario tra previsioni iniziali e previsioni definitive della spesa del Ministero è risultato meno accentuato di quanto riscontrato nel 1971, essendo la spesa prevista passata da 583,6 miliardi a 720,1 miliardi, con un incremento pari, in cifra assoluta, a 136,5 miliardi e, in percentuale, al 23,4 per cento (171).

Peraltro, mentre il dato previsionale iniziale era più elevato di quello corrispondente del 1971 (554,2 miliardi), la spesa definitivamente prevista ha segnato una diminuzione di circa il 7 per cento rispetto all'esercizio precedente (774,5 miliardi). A questo risultato finale si è pervenuti soprattutto per effetto delle variazioni in diminuzione per 101,5 miliardi disposte, in conseguenza del trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8.

Passando a più analitiche osservazioni è da rilevare che l'incidenza delle spese in conto capitale (88,65 per cento), sul totale delle previsioni, è rimasta sostanzialmente invariata rispetto all'esercizio precedente (172), mentre nell'ambito del comparto suddetto, è aumentata quella delle spese di trasferimento appartenenti alla categoria XII (60,7 per cento) (173).

Sotto altro profilo è da rilevare l'aumentato grado di rigidità della spesa del Ministero in conseguenza del più elevato ammontare delle spese in annualità.

Infatti, nel 1971 quest'ultime erano dell'importo di 276,8 miliardi ed incidevano sul totale delle spese in conto capitale per il 40,3 per cento, mentre nel 1972 hanno raggiunto l'importo di 320 miliardi, con un'incidenza del 50,1 per cento. In particolare, gli stanziamenti necessari per il pagamento delle rate inerenti ad interventi disposti in precedenti esercizi finanziari sono dell'importo di 277,5 miliardi, pari al 43,5 per cento di tutte le spese in conto capitale. Altri 42 miliardi sono costituiti da stanziamenti concernenti nuove autorizzazioni di spesa che comporteranno erogazioni in rate costanti per 25,30 e 35 anni.

L'onere complessivo relativo alle spese in annualità gravante sugli esercizi successivi al 1972 è salito a 7646 miliardi, con un aumento dell'8,9 per cento rispetto a quello calcolato alla fine del 1971 (174).

A questo proposito è da considerare che la somma di 277,5 miliardi, relativa ad annualità pregresse, stanziata per il 1972, riguarda in sostanza spese che non comportano l'esecuzione di nuove

(171) Nel 1971 la spesa prevista si era elevata, nel corso dell'esercizio, in valore assoluto, di 219,8 miliardi e, percentualmente, del 39,6 per cento.

(172) Nel 1971 le spese in conto capitale costituivano l'88,74 per cento del totale.

(173) Nell'esercizio 1971 le spese di trasferimento in conto capitale rappresentavano circa il 56 per cento di tutte quelle del relativo comparto.

(174) Tale onere al termine del 1971 raggiungeva l'importo di 7023 miliardi.

opere e, quindi, non costituiscono nuovi investimenti. Pertanto, il permanere di tali oneri a carico dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici, specie dopo il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario di gran parte delle funzioni amministrative nell'esercizio delle quali tali oneri erano stati assunti, da un quadro inesatto dell'impegno finanziario dello Stato ai fini della realizzazione di nuove opere pubbliche.

Quanto alle variazioni in diminuzione disposte in connessione col trasferimento di fondi alle Regioni a statuto ordinario, è da osservare che, disaggregando il rilevato importo di 101,5 miliardi nei due fondamentali comparti delle spese correnti e di quelle in conto capitale, si evidenzia una diversa incidenza dei fondi trasferiti rispetto alle spese definitivamente previste per gli anzidetti due comparti. Infatti, mentre i fondi trasferiti relativi a spese correnti (27,6 miliardi) rappresentano il 33,8 per cento delle spese previste in via definitiva a tale titolo, quelli riguardanti spese in conto capitale (74,2 miliardi) costituiscono l'11,6 per cento del relativo comparto. Peraltro, ove si scorporino dal totale definitivo delle spese in conto capitale, gli stanziamenti concernenti rate per interventi disposti in precedenti esercizi finanziari (277,5 miliardi), la percentuale dei fondi trasferiti di parte capitale sale al 20,6 per cento.

Per quanto concerne i pagamenti effettuati nell'esercizio 1972, sia in conto competenza che in conto residui, è da rilevare che gli stessi, dell'importo complessivo di 587,2 miliardi, hanno segnato un incremento del 2,5 per cento rispetto all'esercizio precedente (175).

I residui passivi sono ulteriormente aumentati del 4,1 per cento, rispetto all'esercizio precedente (176), raggiungendo la somma di 3057,6 miliardi, pari a 4,2 volte il totale della spesa prevista per il 1972.

È da avvertire però, che una concreta valutazione, sotto tale profilo, della gestione della spesa del Ministero dei lavori pubblici si potrà fare solo dopo che si sarà accertato quanta parte di tali residui si riferisce a residui di stanziamento relativi a funzioni trasferite alle Regioni a statuto ordinario, che devono formare oggetto — ai sensi dell'articolo 10, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 — di provvedimenti di variazione del bilancio al fine di portare le somme non impegnate al 31 dicembre 1972 in aumento del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

In ordine alle cause di formazione dei residui passivi sono da richiamare le osservazioni fatte in precedenti relazioni, ricordando, in particolare, quelle relative ai ritardi nell'emanazione dei provvedimenti di variazione del bilancio, nella ripartizione dei fondi tra gli uffici periferici e nella predisposizione ed approvazione dei programmi di spesa.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Nella precedente relazione sono state delineate le esigenze di riordinamento della Amministrazione dei lavori pubblici in conseguenza del trasferimento alle Regioni a statuto ordinario, con effetto dal 1° aprile 1972, di numerose funzioni amministrative attinenti al settore delle opere pubbliche e di gran parte dell'apparato periferico esistente nell'ambito delle predette Regioni.

(175) Nel 1971 il totale dei pagamenti, in conto competenza e in conto residui, raggiunse l'importo di 572,9 miliardi.

(176) A fine esercizio 1971 i residui passivi del Ministero ammontavano a 2938,4 miliardi, segnando un aumento di circa il 7 per cento rispetto all'anno precedente.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il trasferimento di tale apparato (177) ha, inoltre, determinato il fenomeno della codipendenza dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario dei Provveditori alle opere pubbliche e degli Ingegneri Capi preposti agli uffici del genio civile con competenza generale (articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8): situazione questa di per sé transitoria che rende più urgente il suddetto riordinamento.

Anche l'entrata in vigore (12 dicembre 1972) del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, comporta adattamenti organizzativi conseguenti alla nuova disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato.

In vista di tale riassetto organizzativo, il Ministro per i lavori pubblici, con decreto in data 16 febbraio 1972, ha provveduto ad affidare l'incarico di approfondire i problemi relativi al riordinamento del Dicastero ad una Commissione paritetica composta da funzionari dell'Amministrazione e da esponenti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei dipendenti del Ministero (178).

Per quanto concerne il personale è da osservare, innanzitutto, che il formale riparto per qualifica e per regione del contingente d'impiegati e di salariati da trasferire alle Regioni a statuto ordinario è stato adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 9 ottobre 1972, mentre, secondo l'articolo 17, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, avrebbe dovuto essere emanato entro il 30 giugno 1972.

Peraltro, detto provvedimento, pervenuto alla Corte il 14 ottobre 1972, è stato restituito all'Amministrazione perché prevedeva il riparto per regione di 5130 dipendenti — anziché di 6500, così come stabilito nella tabella allegata al predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 8 — rinviando ad un successivo decreto la ripartizione del restante personale da passare alle Regioni a statuto ordinario.

Pertanto, il Ministero non ha emesso il provvedimento con i nominativi del personale da trasferire nei ruoli regionali, con il conseguente permanere a carico dell'Amministrazione statale dell'onere per il pagamento delle competenze di attività di servizio, come previsto dall'articolo 17, ultimo comma, del menzionato decreto presidenziale n. 8.

Per quanto attiene, poi, al personale rimasto alle dipendenze dello Stato — mentre si rinvia alla prossima relazione la puntualizzazione della nuova situazione venuta in essere a seguito del trasferimento alle Regioni a statuto ordinario del predetto contingente — mette conto fare cenno, fin da ora, degli impiegati non di ruolo, la cui consistenza numerica è ancora aumentata nel corso dell'esercizio 1972 (179), passando da 529 unità in servizio alla fine del 1971 al 583 unità al 31 dicembre 1972 (180), soprattutto in conseguenza dell'applicazione dell'articolo 25 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, che ha consentito l'inquadramento tra gli impiegati non di ruolo sia di coloro i quali, comunque assunti o denominati, prestassero servizio presso uffici di amministrazioni statali da data non posteriore al 31 luglio 1970 (3° comma), sia degli operai adibiti con carattere permanente a mansioni di natura non salariale (5° comma), nonché in dipendenza della attuazione dell'articolo 1 della legge 9 marzo 1971, n. 98, che ha consentito l'assunzione tra il personale non di ruolo dei cittadini italiani che, alla data del 30 giugno 1969, prestassero, da almeno un anno, la loro opera nel territorio nazionale alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica o di quelli dei singoli Stati esteri che ne fanno parte e che successivamente siano stati licenziati in conseguenza di provvedimenti di ristrutturazione degli organismi medesimi.

(177) In connessione con il trasferimento degli uffici periferici passati alle dipendenze delle Regioni a statuto ordinario, sono stati a queste ceduti i seguenti mezzi di trasporto: 167 autovetture (su 663 in dotazione), 1 motociclo (su 54 moteveicoli), 1 natante (su 40). Invece, non è stato ceduto alcuno dei 54 autoveicoli in dotazione appartenenti a categorie diverse dalle autovetture.

(178) La predetta Commissione ha già presentato una proposta di ristrutturazione dell'Amministrazione.

(179) Al termine del 1971 si era già rilevato un considerevole aumento del numero degli impiegati non di ruolo rispetto alla situazione al 31 dicembre 1969 (202 unità in servizio).

(180) Nella cifra di 583 unità sono compresi anche i 119 impiegati non di ruolo da trasferire alle Regioni a statuto ordinario.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In attuazione di tali disposizioni nel 1972 sono stati inquadrati tra gli impiegati non di ruolo 13 dipendenti assunti a contratto (181), 7 operai e 28 ex dipendenti da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità atlantica.

Per quanto concerne, in particolare, gli operai è da segnalare, che sebbene dal controllo effettuato in ordine a provvedimenti attributivi ad alcuni di loro della indennità prevista dall'articolo 14 della legge 5 marzo 1961, n. 90, risultasse, sulla base di attestazioni dei capi ufficio, lo svolgimento, per tutto il 1970, di mansioni salariali, era stato, poi, affermato, per lo stesso personale, nei provvedimenti d'inquadramento tra gli impiegati non di ruolo, che, nel suddetto anno, le mansioni svolte avevano avuto natura impiegatizia. Tale comportamento permane contraddittorio pur se abbia avuto sul piano della legittimità una formale regolarizzazione nel senso che sono stati rettificati i provvedimenti di inquadramento, facendoli decorrere dalla data di assegnazione dei predetti dipendenti a mansioni impiegatizie e, correlativamente, sono stati limitati, fino a tale data, i provvedimenti di assegnazione dei medesimi dipendenti a categoria salariale superiore, provvedendo, nel contempo, al recupero della menzionata indennità già corrisposta per il periodo successivo.

Quanto agli incarichi di studio conferiti ai sensi dell'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, che ha modificato l'articolo 380 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, è da rilevare che il loro numero — già diminuito nel 1971 rispetto all'anno precedente (182) — si è ulteriormente contratto raggiungendo le 48 unità.

L'affidamento di tali incarichi è stato motivato sia dall'insufficienza di personale qualificato, sia dalla peculiarità dei problemi da risolvere, richiedenti, perciò, competenze particolari. La dimostrazione dell'espletamento dell'incarico è avvenuta mediante la consegna degli elaborati, ovvero — qualora gli incarichi non avessero richiesto la materiale redazione di lavori da parte degli interessati (come nel caso di partecipazione a commissioni che hanno svolto la loro opera collegialmente) — mediante una dichiarazione dei capi servizio. Al riguardo è da segnalare che l'Amministrazione, con circolare n. 411, in data 11 gennaio 1972, ha richiamato sull'argomento l'attenzione dei capi servizio, disponendo che, nella dichiarazione di espletato servizio, da redigere ai fini del compenso spettante agli esperti, venga menzionata l'avvenuta consegna del lavoro svolto, precisandone le modalità di esecuzione.

Menzione pure va fatta degli incarichi conferiti a norma della legge 2 aprile 1968, n. 507, che consente al Ministero dei lavori pubblici di avvalersi dell'opera di esperti estranei all'Amministrazione dello Stato, per la formazione dei piani territoriali di coordinamento, prevista dall'articolo 5 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. La competenza in ordine ai suddetti piani è stata trasferita alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8.

Gli incarichi, da conferire ad esperti scelti tra quelli iscritti nell'apposito albo previsto dall'articolo 2 della citata legge n. 507, sono attribuiti, per espresso dettato normativo (articolo 1, comma 1, della medesima legge n. 507), in deroga alle limitazioni stabilite dall'articolo 380, comma 3, del testo

(181) I provvedimenti d'inquadramento tra gli impiegati non di ruolo del predetto personale assunto a contratto — che prestava la propria opera in uffici periferici dell'Amministrazione con mansioni di dattilografia e che veniva retribuito su presentazione di fatture con i fondi stanziati nello stato di previsione della spesa del Ministero — sono stati ammessi al visto in considerazione che la norma contenuta nel 3° comma del menzionato articolo 25 ha lo scopo di sanare tutte le situazioni anomale venutesi a creare per effetto dell'utilizzazione di personale di differente estrazione, legato o non da regolare rapporto d'impiego.

Peraltro, la questione è stata segnalata alla Procura Generale della Corte dei conti per l'accertamento di eventuali responsabilità a carico dei funzionari che avevano provveduto alle assunzioni, tenuto conto che il Ministero, con circolari e lettere dirette agli uffici interessati, aveva autorizzato la copia degli atti non riservati per mezzo di estranei all'Amministrazione dello Stato, purché il lavoro fosse affidato a copisterie iscritte presso le locali Camere di commercio, industria ed agricoltura, onde evitare che gli incarichi di dattilografia potessero costituire violazione del divieto di assunzione di personale non di ruolo sancito dagli articoli 12 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 aprile 1947, n. 207 e 12 del decreto legge 7 aprile 1948, n. 262.

(182) Nel 1970 gli incarichi di studio ex articolo 380 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, furono 101, mentre l'anno successivo il loro numero scese a 63 unità.

unico 10 gennaio 1957, n. 3, ora modificato, come sopra detto, dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077.

In proposito è da osservare che ritardi si sono verificati nell'espletamento dei concorsi per titoli, previsti dall'articolo 2 della legge n. 507, per l'iscrizione all'albo suindicato tant'è che il secondo concorso che si sarebbe dovuto espletare entro il 1970 è tuttora in corso.

Quanto, infine, al numero ed ai compensi dovuti agli esperti prescelti per gli incarichi di cui trattasi, essi risultano attualmente determinati con decreto ministeriale 2 agosto 1971, emanato dal Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro per il tesoro, in base al quale il contingente di esperti, per il settore della pianificazione territoriale, è stato elevato da 20 a 30 unità (183). Peraltro, nel 1972 tale contingente non è stato appieno utilizzato, essendo stati conferiti 26 incarichi sui 30 autorizzati.

3. — *Attività contrattuale*

Nel 1972 l'attività contrattuale del Ministero dei lavori pubblici — esposta nell'unito prospetto — ha registrato, nei riguardi dell'anno precedente, una flessione sia come numero di lavori affidati in appalto che come importo della spesa impegnata. Infatti, a fronte dei 1576 contratti stipulati nel 1971, mediante licitazione privata, trattativa privata ed appalto concorso, si è avuto, nell'anno successivo, un numero di 1400 contratti, con una riduzione dell'11,2 per cento. Anche il relativo importo ha segnato una diminuzione del 3,2 per cento, passando da 71,8 miliardi a 69,6 miliardi.

I lavori e i servizi effettuati in economia sono, a loro volta, diminuiti — quanto all'importo totale della spesa — del 20 per cento. In particolare, quelli espletati con il sistema del cottimo fiduciario si sono ridotti del 27,7 per cento come numero e del 20 per cento come ammontare della spesa (184).

Notevole, poi, si presenta la flessione dei lavori affidati in concessione ad enti pubblici o ecclesiastici, ovvero a privati. Complessivamente, infatti, il loro numero è diminuito del 24,1 per cento, mentre l'importo della spesa impegnata a tal fine si è contratto del 51 per cento (185). Nell'ambito delle concessioni risulta particolarmente cospicua la riduzione di quelle accordate ad enti pubblici che sono passate, come numero, da 2036 a 1466 (— 28 per cento) e, come ammontare della spesa, da 240,9 miliardi a 112,7 miliardi (— 53,2 per cento).

Contrasta, invece, col rilevato andamento recessivo l'aumento verificatosi nel comparto dei lavori affidati in delega, che risultano incrementati, rispetto all'anno precedente, del 7 per cento come numero e del 2 per cento come importo (186).

Quanto al sistema di scelta del contraente dall'unito prospetto risulta del tutto obliterata l'asta pubblica (187), mentre la licitazione privata viene praticata soprattutto per i lavori di maggior importo, incidendo, così, per il 63,4 per cento sul totale delle spese relative all'attività contrattuale diretta del Ministero (eccellenza fatta per i lavori e i servizi in economia) (188).

(183) Nello stesso decreto ministeriale è previsto che la durata dei singoli incarichi sia fissata entro il limite di ciascun anno finanziario, salvo rinnovi, e che i compensi mensili lordi per gli esperti non possano essere superiori alle seguenti misure massime: lire 240.000 per 26 incaricati, lire 300.000 per 3 incaricati e lire 360.000 per un incaricato.

(184) Nel 1971 i lavori e i servizi effettuati mediante cottimo fiduciario furono 6.741 con una spesa totale di 67,5 miliardi.

(185) Nell'esercizio 1971 furono accordate 2.388 concessioni per un importo totale di 252,9 miliardi.

(186) Le 435 deleghe rilasciate nel 1971 comportarono una spesa di 55,4 miliardi.

(187) Il declino del sistema dell'asta pubblica nel decorso esercizio ha avuto riflessi sul piano legislativo, in sede di emanazione delle norme delegate per la semplificazione e lo snellimento delle procedure in materia di amministrazione e di contabilità generale dello Stato (articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627).

(188) Nel 1971 tale percentuale era del 74,8 per cento. Di converso l'incidenza della spesa relativa ad appalti stipulati previa trattativa privata è aumentata nel 1972, rispetto all'anno precedente, passando dal 19,3 per cento al 26,4 per cento.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITÀ CONTRATTUALE DELL'AMMINISTRAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI

UFFICIO	Licitazione privata		Trattativa privata		Appalto concorso		Concessioni						Lavori e servizi in economia			Lavori affidati in delega			
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	a enti pubblici		a enti ecclesiastici		a privati		a cottimo		In amministrazione diretta		N.	Importo	
							N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo			
Ministero	37	13.025.610.129	497	9.993.014.558	7	5.511.358.320	—	—	—	—	47	5.230.480.050	661	13.183.230.549	—	—	—	—	
Magistrato Venezia	32	3.608.730.949	5	135.000.000	1	100.000.000	—	—	—	—	—	—	339	4.115.986.432	—	—	—	—	
Magistrato per il Po	25	4.955.135.986	1	291.000.000	—	—	—	—	—	—	—	—	161	4.017.990.967	—	—	—	—	
Provveditorato Torino	88	2.555.155.960	142	2.202.811.785	11	233.640.670	70	2.859.114.270	9	157.707.055	4	166.922.865	156	1.033.167.895	—	—	98	9.561.422.730	
Provveditorato Milano	181	2.356.865.750	—	—	—	—	360	21.283.710.316	5	134.335.000	—	—	85	2.331.351.685	—	—	—	—	
Provveditorato Venezia	6	252.408.695	—	—	—	—	333	22.955.650.000	—	—	—	—	329	1.251.309.240	—	—	—	—	
Provveditorato Trento	17	2.018.923.092	1	142.731.024	1	39.910.000	41	4.779.433.300	2	70.962.700	—	—	19	128.066.077	—	—	—	—	
Provveditorato Trieste	20	2.088.279.940	24	1.782.118.115	—	—	1	600.000.000	4	210.275.000	—	—	45	270.300.276	—	—	—	—	
Provveditorato Genova	9	317.768.825	—	—	1	98.769.900	13	512.291.457	31	392.668.397	—	—	153	1.260.000.000	—	—	29	2.618.612.042	
Provveditorato Bologna	8	657.648.855	2	50.411.300	2	400.555.105	95	5.333.802.598	15	505.215.000	—	—	287	2.103.599.727	—	—	22	3.617.712.970	
Provveditorato Firenze	4	735.648.250	117	2.484.078.729	5	15.396.970	112	3.764.104.000	12	313.694.000	2	3.280.900	216	1.868.877.072	—	—	54	8.652.031.756	
Provveditorato Ancona	30	2.090.431.945	2	78.136.750	—	—	17	1.100.549.405	3	75.187.500	—	—	87	594.133.966	—	—	16	2.626.415.000	
Provveditorato Perugia	9	1.627.411.252	3	239.766.000	—	—	5	202.000.000	6	285.000.000	—	—	58	243.538.375	—	—	—	—	
Provveditorato Roma	6	267.152.185	7	86.030.400	—	—	2	5.190.610	—	—	—	—	725	7.063.400.200	—	—	17	853.800.000	
Provveditorato L'Aquila	1	92.000.000	1	15.000.000	—	—	10	54.000.000	2	700.000	—	—	78	1.020.500.000	—	—	16	1.115.000.000	
Provveditorato Campo-basso	11	1.261.210.617	4	14.676.007	—	—	254	32.737.568.036	115	1.834.150.895	25	239.102.895	160	3.251.004.611	—	—	—	—	
Provveditorato Napoli	12	4.165.800.577	1	1.978.020	—	—	10	652.427.667	8	190.475.000	—	—	185	1.109.614.786	—	—	2	154.000.000	
Provveditorato Bari	8	903.000.000	2	301.200.000	—	—	—	—	—	—	—	—	232	1.966.820.226	—	—	12	669.975.224	
Provveditorato Potenza	16	19.311.495	1	33.776.000	—	—	67	11.477.695.633	25	613.664.582	—	—	34	246.427.620	—	—	—	—	
Provveditorato Catanzaro	3	630.861.498	18	22.089.659	—	—	18	245.199.043	15	467.052.931	—	—	396	5.584.176.000	—	—	133	25.205.014.000	
Provveditorato Palermo	9	424.510.101	8	350.445.295	4	722.237.000	58	4.186.243.432	3	105.000.000	—	—	—	—	—	—	32	539.964.128	
Ispett. generale Sicilia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	36	620.174.271	
Provveditorato Cagliari	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Totali	532	44.073.866.111	836	18.427.263.222	32	7.121.867.965	1466	112.728.979.767	268	5.749.208.060	78	5.639.786.710	4873	53.795.528.763	3.501.729.918	468	56.478.651.121	—	—

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In conformità della circolare n. 10676/61.A.1., emanata dal Ministro per i lavori pubblici in data 8 novembre 1971, le licitazioni private sono state tenute con il metodo dell'aggiudicazione al miglior offerente mediante la presentazione di offerte segrete da confrontarsi con il prezzo base indicato nell'avviso d'asta.

L'adozione di tale metodo inteso ad eliminare gli inconvenienti connessi con il sistema, precedentemente in uso, della preventiva determinazione, in apposita scheda segreta, dei limiti minimi e massimi di ribasso, ha evidenziato, però, inconvenienti di diversa natura, soprattutto a causa dell'esasperata tensione concorrenziale fra le imprese partecipanti, che ha portato, in non rari casi, ad elevate offerte di ribasso, fino a circa il 40 per cento sui prezzi di capitolato (189).

Pertanto, il predetto metodo di aggiudicazione, per rispondere veramente all'interesse dell'Amministrazione — che non è solo quello di corrispondere il prezzo più basso, ma anche quello di veder realizzata l'opera pubblica a perfetta regola d'arte — non può non essere legato sia ad un'attenta valutazione dei risultati della gara, ai fini dell'eventuale annullamento dell'aggiudicazione in caso di ribasso ritenuto eccessivo — come espressamente previsto dalla richiamata circolare — sia ad una intensificata azione di vigilanza sull'esecuzione dei lavori — sulla cui efficacia potrebbe negativamente incidere l'insufficienza del numero dei tecnici — onde assicurare che gli stessi siano conformi, come quantità e qualità, alle disposizioni contrattuali.

Peraltro, con legge 2 febbraio 1973, n. 14, sono state introdotte nuove modalità per la procedura di aggiudicazione, mediante licitazione privata, degli appalti di opere pubbliche, prevedendo, in alternativa alla gara al miglior offerente, diversi e più articolati metodi di aggiudicazione, fondati su medie variamente calcolate o sul sistema dei prezzi unitari ed intesi a contemperare le diverse esigenze di pubblico interesse in gioco al momento della scelta del contraente.

L'innovazione introdotta con l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627, che ha previsto, in deroga alle norme precedentemente in vigore, la possibilità di corrispondere agli appaltatori di opere pubbliche, prima dell'inizio dell'esecuzione del contratto, un'anticipazione fino al 50 per cento del prezzo contrattuale ed un'ulteriore quota non superiore al 25 per cento, in corso d'opera, in relazione allo stato di avanzamento dei lavori, non ha avuto nel 1972 piena applicazione, essendo stato emanato il 25 novembre 1972 il decreto del Ministro per il tesoro che ha accordato la necessaria autorizzazione per i contratti la cui esecuzione abbia inizio nel periodo 25 novembre 1972-31 dicembre 1973.

In ordine alle modalità di esecuzione dei contratti relativi alla costruzione di opere pubbliche, permangono gli inconvenienti di vario genere segnalati in precedenti relazioni.

Alcuni di essi sono da ricollegare al mancato approfondimento degli studi progettuali, da parte dei tecnici dell'Amministrazione o dei liberi professionisti all'uopo incaricati, il che sovente ha determinato la necessità di ricorrere a perizie suppletive o di variante tecnica; altri inconvenienti si rinvengono nella previsione di tempi di esecuzione dei lavori inadeguati per difetto o, talvolta, per eccesso (190); altri ancora discendono dalla frequenza con cui vengono accordate proroghe dei termini contrattuali, ovvero sospensioni dei lavori per cause di diversa natura, spesso indicate nei relativi provvedimenti in modo del tutto generico; altri, poi, consistono nei ritardi con cui in molti casi la Amministrazione provvede alla compilazione degli stati di avanzamento e degli stati finali dei lavori; altri, infine, risiedono nel ritardo con cui si procede all'affidamento e all'espletamento dei collaudi.

(189) Per quanto concerne, in particolare, le 37 gare d'appalto, tenute dall'Amministrazione centrale dei lavori pubblici, con il sistema della licitazione privata e tutte regolarmente approvate, è da segnalare che la media delle percentuali di ribasso offerte è stata del 18 per cento circa (dette percentuali hanno oscillato tra un minimo dello 0,25 per cento ed un massimo del 37,59 per cento).

(190) L'eccesso nella previsione del tempo necessario per il compimento dei lavori, in qualche caso, è risultato di tutta evidenza per il fatto che le imprese appaltatrici, nonostante fossero intervenute, in corso d'opera, numerose e prolungate sospensioni, sono state in grado di terminare i lavori con anticipo di molti mesi rispetto ai tempi contrattuali. Ovviamente, in periodi di ascesa dei costi, la previsione di tempi superiori alle effettive necessità può comportare negativi riflessi in sede di revisione dei prezzi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A quest'ultimo riguardo è da segnalare che non di rado nell'atto di affidamento del collaudo non viene fissato il termine iniziale per le relative operazioni. Tuttavia, solo in un caso risulta che sia stato richiesto il pagamento di interessi moratori per ritardato pagamento della rata di saldo (191).

Molti di tali inconvenienti hanno comportato il prolungamento, a volte in misura rilevante, dei tempi di esecuzione delle opere pubbliche, nonché del relativo procedimento di spesa, determinando non di rado la corresponsione di compensi revisionali in misura corrispondentemente più elevata a motivo della costante lievitazione dei prezzi.

Tra i numerosi casi di procedimenti amministrativi concernenti l'esecuzione di opere pubbliche, eccessivamente protratti nel tempo, appare indicativo quello riguardante la costruzione della fognatura del Comune di Acqui Terme (Alessandria) che iniziò il suo concreto svolgimento con atto in data 21 dicembre 1959 con il quale il Ministero dei lavori pubblici comunicò al Comune interessato di aver compreso nel programma la predetta opera per un importo di 30 milioni. Il progetto venne redatto dall'Ufficio tecnico municipale l'8 settembre 1960 ed il contributo statale fu concesso con decreto ministeriale in data 18 aprile 1961. Il relativo mutuo fu, poi, accordato il 27 marzo 1962 ed il contratto di appalto stipulato il 5 ottobre 1962. L'ultimazione dei lavori (sospesi in corso d'opera per 417 giorni) fu accertata il 28 maggio 1965 e lo Stato finale redatto il 30 giugno 1966. La nomina del collaudatore avvenne, però, solo il 28 dicembre 1971 e le operazioni di collaudo sono state ultimate il 30 agosto 1972, per cui il procedimento — iniziato ben 13 anni prima — si è concluso finalmente nel decorso esercizio quando con decreto provveditoriale 30 novembre 1972 sono stati definiti i rapporti fra Stato e Comune ed è stata determinata la quota definitiva di contributo da corrispondere al Comune di Acqui Terme cui i lavori erano stati affidati in concessione.

4. — *Attività del Ministero*

a) *Premessa* — Il trasferimento dal 1° aprile 1972 alle Regioni a statuto ordinario di funzioni amministrative statali in materia di urbanistica, di viabilità, di acquedotti e di lavori pubblici d'interesse regionale, se, da un lato, ha diminuito e in certo senso semplificato i compiti svolti nel settore delle opere pubbliche dall'Amministrazione statale, limitandoli alle materie di prevalente interesse nazionale, dall'altra ha comportato una serie di difficili problemi connessi con la delicata fase di transizione dal vecchio al nuovo assetto organizzatorio.

In proposito è da tener presente, innanzitutto, che la norma transitoria contenuta nell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 — concernente il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle suindicate funzioni amministrative statali — è venuta a creare serie difficoltà operative, avendo confermate le competenze del Ministero dei lavori pubblici in ordine al completamento dei procedimenti amministrativi che avessero comportato l'assunzione di impegni anteriormente a detto trasferimento, nonché in ordine alla definizione, fino al 31 dicembre 1972, dei provvedimenti che trovassero il loro finanziamento in somme mantenute nel conto dei residui, ai sensi del secondo comma dell'articolo 36 della legge di contabilità generale e di altre disposizioni che ad esso facciano riferimento, ovvero in forza di particolari norme, senza indicare, peraltro, le strutture organizzative e, in particolare, il personale con cui perseguire tali obiettivi. Ciò in quanto al disposto trasferimento di gran parte degli uffici periferici non ha fatto riscontro un contemporaneo riordinamento dei servizi del Ministero dei lavori pubblici. Pertanto, al fine di evitare una soluzione di continuità nell'attività del personale, messo a disposizione dalle Regioni a statuto ordinario e da queste ancora scarsamente utilizzato, e soprattutto nell'attività amministrativa inerente alle competenze sopra-

(191) Tale caso si riferisce al pagamento di lire 331.650 a titolo d'interessi moratori sulla rata di saldo, dovuti a causa del ritardo, per circa tre anni, del collaudo di opere eseguite in dipendenza di terremoto nella città di Palmi (Reggio Calabria). Il fatto è stato segnalato alla Procura Generale della Corte dei conti ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

specificate, è stato chiarito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che gli ex uffici statali, trasferiti alle predette Regioni potessero continuare a curare la definizione dei provvedimenti amministrativi in corso rimasti di competenza dello Stato con relativi oneri a carico del bilancio statale (192).

Altre incertezze e remore all'azione amministrativa sono derivate da difficoltà interpretative circa la determinazione del limite temporale entro il quale potevano essere utilizzati dallo Stato gli stanziamenti relativi a funzioni trasferite, rimasti iscritti in bilancio, per una somma pari a tre dodicesimi del primitivo importo, a seguito delle variazioni in diminuzione disposte ai fini del trapasso di fondi alle Regioni a statuto ordinario. In proposito la Corte ha ritenuto che gli organi statali potevano impegnare fino al 31 dicembre 1972 detti stanziamenti; ciò, nel riflesso che la norma contenuta nell'articolo 3 del decreto legge 28 dicembre 1971, n. 1121, convertito nella legge 25 febbraio 1972, n. 15 — che ha determinato la data d'inizio dell'esercizio delle funzioni da parte delle menzionate Regioni — nello stabilire i limiti quantitativi (tre dodicesimi) delle somme che si sarebbero potute impegnare a valere sugli stanziamenti di bilancio per l'anno 1972, relativi alle funzioni da trasferire alle Regioni, non pone un limite temporale alla competenza degli organi statali in ordine all'assunzione d'impegni durante l'intero arco di gestione dell'esercizio finanziario 1972 (193).

Ulteriore problema interpretativo venuto in essere con il decentramento regionale è stato quello della delimitazione delle materie rimaste di competenza dello Stato, ma delegate alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, in quanto già esercitate dagli uffici trasferiti a queste ultime.

In particolare, il problema si è posto con urgenza per la definizione della competenza ad emanare i provvedimenti relativi all'attuazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra, da eseguire in concessione, fruendo di contributi statali in annualità, ai sensi dell'articolo 16 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, tenuto conto del notevole numero dei piani ancora da portare a compimento, nonché del fatto che le relative convenzioni erano state già assentite alle imprese assuntrici dei lavori. In proposito, la Corte ha ritenuto che è rimasta nelle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici non solo la titolarità, ma anche l'esercizio dei relativi poteri, in quanto l'attuazione di tali piani era già di competenza dell'Amministrazione centrale e, quindi, come tale, non delegabile alle Regioni a statuto ordinario in base al richiamato articolo 13 (194) (195).

Ciò senza dire del perdurare, anche nell'esercizio 1972, di fenomeni negativi già segnalati in precedenti relazioni, le cui conseguenze si riflettono sull'attuazione dei piani e dei programmi costruttivi. Sono da ricordare al riguardo i ritardi nell'assegnazione di fondi agli uffici periferici e nell'approvazione dei relativi programmi, con conseguente sfasamento dei tempi tecnici di realizzazione delle opere previste.

Difficoltà di applicazione si sono riscontrate, relativamente alle disposizioni contenute, per le espropriazioni, nel titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, ed in particolare riguardo all'articolo 9

(192) Più di recente la Presidenza del Consiglio dei Ministri con circolare n. 200/1840, in data 5 febbraio 1972, considerato che numerose funzioni, residue allo Stato e non ancora delegate con legge alle Regioni, devono essere, tuttavia, esercitate a livello periferico, ha ritenuto che, fino a quando con nuove leggi non verrà modificata la disciplina vigente, gli Uffici periferici ex statali trasferiti alle Regioni a statuto ordinario, pur restando inseriti nel nuovo ordinamento regionale, siano da considerare, sotto il profilo funzionale, operanti anche nell'interesse dello Stato, continuando ad espletare le funzioni residue nei vari settori rimasti alla competenza dello Stato medesimo, con l'osservanza, ovviamente, della legislazione nazionale.

Pertanto, la stessa Presidenza, ha previsto che i Ministeri interessati (tra cui quello dei lavori pubblici), previe opportune intese con le Regioni, possano impartire istruzioni ai suddetti uffici per quanto riguarda l'esercizio delle cennate funzioni statali.

(193) Sezione del Controllo - 31 ottobre 1972, n. 501 (allegato I).

(194) Sezione del Controllo - 29 marzo 1973, n. 523.

(195) La legge di delega 16 maggio 1970, n. 281, in virtù della quale è stato emanato il cennato decreto del Presidente della Repubblica n. 8, ha previsto, all'articolo 17, lettera b), la delega alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 118, comma 2, della Costituzione, solo delle competenze statali residue degli uffici periferici trasferiti, nulla stabilendo, invece, in ordine a quelle delle Amministrazioni centrali.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— che circoscrive l'ambito di operatività della nuova disciplina — norma che, per la sua poco chiara formulazione, ha dovuto formare oggetto di interpretazione con l'articolo 1^{ter} della legge 25 febbraio 1972, n. 13. Nel testo definitivo la norma comporta l'applicabilità del nuovo procedimento espropriativo non soltanto all'edilizia residenziale ed alle opere di urbanistica, ma anche a tutte le altre opere pubbliche. Senonché l'innovazione normativa così introdotta ha ora ambito limitato di applicazione in quanto, entrato in vigore il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, la nuova ripartizione delle attribuzioni in materia espropriativa si applica solo per le opere di competenza delle Regioni, mentre resta tuttora ferma la precedente normativa per le opere di competenza dello Stato.

Nel corso dell'esercizio si sono appalesati, con evidenza maggiore di quanto riscontrato nel 1971, gli effetti positivi di alcuni recenti provvedimenti legislativi intesi a rimuovere le difficoltà ed a superare le remore all'attuazione dei programmi costruttivi. Tra tali provvedimenti è da ricordare, in modo particolare, la legge 1° giugno 1971, n. 291, che ha semplificato ed accelerato le procedure urbanistiche e quelle delle opere pubbliche.

Infine, è da rilevare che, verso la fine dell'esercizio, si è notato, specie in taluni uffici periferici, un ritmo di azione amministrativa notevolmente più intenso degli anni precedenti, soprattutto al fine di utilizzare le residue disponibilità finanziarie nei settori trasferiti alle Regioni a statuto ordinario. Ciò ha consentito, tra l'altro, la definizione di numerosi procedimenti amministrativi, specialmente nel campo delle opere degli enti locali, da realizzare con il concorso dello Stato, per le quali erano intervenute da tempo le rituali promesse ministeriali.

b) *Viabilità statale e non statale* — Il Ministero ha provveduto, anche nel corso dell'esercizio 1972, a dare attuazione ad una serie d'iniziative tendenti a promuovere gli studi relativi alla segnaletica ed all'educazione stradale e ad ampliare la propaganda diretta a garantire una maggiore sicurezza della circolazione (196).

Tali iniziative sono state poste in essere sulla base di un piano d'interventi, sottoposto al parere del Consiglio di Stato.

Per quanto attiene alle somme da erogare per l'assistenza e la previdenza del personale del Ministero addetto al servizio di polizia stradale, la Corte ha ribadito il principio secondo il quale la parte dei proventi delle oblazioni e delle condanne a pene pecuniarie, da destinare alle predette finalità, ai sensi dell'articolo 139, comma 3°, del decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, deve essere corrisposta soltanto ai funzionari che espletano i servizi di polizia stradale indicati dall'articolo 137 del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 393, con esclusione sia di coloro che, pur appartenendo al competente Ispettorato generale per la circolazione ed il traffico, non svolgono i servizi suindicati, sia del personale del medesimo Ispettorato collocato a riposo.

In ordine alla viabilità non statale è da ricordare innanzitutto che le relative funzioni amministrative sono state trasferite, dal 1° aprile 1972, alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 2, comma 2°, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8.

Per quanto concerne, poi, l'attività svolta nell'esercizio dall'Amministrazione dei lavori pubblici, è da rilevare che essa si è sviluppata, come di consueto, soprattutto mediante trasferimenti, secondo due modalità di intervento: il contributo in annualità, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 3 agosto 1949, n. 589 e successive modificazioni, per la esecuzione di opere stradali d'interesse comunale e provinciale, e il contributo in capitale fino all'80 per cento della spesa riconosciuta necessaria per la sistemazione delle strade comunali e provinciali ai sensi degli articoli 18 della legge 12 febbraio 1958, n. 126 e 4 della legge 21 aprile 1962, n. 181. Invece, scarsa applicazione hanno trovato, in genere, le disposizioni degli articoli 2 e 6 della legge 9 aprile 1971, n. 167, che hanno elevato fino al 100 per cento

(196) Ai cennati fini di propaganda il Ministero si è avvalso dei mezzi d'informazione forniti dalla stampa con numerose inserzioni ed articoli su giornali), dal cinema e dalla televisione (con cortometraggi e programmi pubblicitari).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il contributo previsto dalle predette leggi nn. 126 e 181 per la realizzazione delle opere stradali di pertinenza di Amministrazioni comunali e provinciali con bilancio deficitario.

Quanto all'esecuzione dei relativi lavori, si sono manifestati, anche nel decorso esercizio, gli inconvenienti, altre volte segnalati, della lentezza con cui vengono effettuati i lavori medesimi, del frequente ricorso alle perizie suppletive e di variante tecnica, spesso dovuto a difetti di progettazione, del frazionamento delle opere in molti lotti e delle frequenti sospensioni dei lavori.

c) *Opere marittime* — Per quanto concerne le opere marittime è da rinnovare, in primo luogo, il rilievo formulato nella precedente relazione circa la frequente omissione — in sede progettuale, ovvero prima dell'esperimento della gara d'appalto, da parte dell'ingegnere designato quale direttore dei lavori — delle prescritte indagini del sottosuolo e dei fondali marini.

Parimenti conserva valore il rilievo inerente alla costante effettuazione dei lavori di ordinaria manutenzione delle opere portuali in economia, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge di contabilità generale, nonostante che, per il carattere di continuità degli stessi, non ricorrano le « speciali circostanze » previste nel richiamato articolo.

d) *Opere idrauliche* — Gli interventi diretti attuati nel settore, anche se risultano in linea di massima conformi ai programmi annuali approvati, appaiono sovente poco organici e troppo frazionati, presumibilmente in relazione alla scarsità dei fondi stanziati annualmente.

Le opere di distemazione idraulico-forestale dei bacini montani, attribuite alla competenza dei Provveditorati alle opere pubbliche dall'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1534, appaiono spesso eccessivamente frazionate nel tempo e, in talune regioni, si sono concretate, in prevalenza, in sistemazioni viarie.

L'inadempienza degli organi statali competenti in ordine alla costituzione di consorzi idraulici previsti dal regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, lascia prevalentemente alla sopravvenuta competenza regionale, in materia di opere idrauliche di quarta e quinta categoria e non classificate, di definire la situazione.

Speciale cenno va fatto, inoltre, dell'attività del Magistrato per il Po, al quale l'articolo 1 della legge 12 luglio 1956, n. 735, ha affidato — in tutto il bacino imbrifero del Po, compreso il suo delta — i servizi relativi alle opere idrauliche classificate e non classificate, alle opere di bonifica e di sistemazione dei bacini montani, a quelle relative alla navigazione interna nell'anzidetto bacino, nonché ad ogni altra opera che possa interessare il regime idraulico del Po, del suo delta e dei suoi affluenti.

Va rilevato che, come nei precedenti esercizi, il servizio per la segnalazione ed il dragaggio della linea navigabile del Po e quello per la manutenzione della rete telefonica padana sono stati autorizzati all'inizio dell'anno, senza il preventivo o, quanto meno, contemporaneo finanziamento delle relative spese, a causa del ritardo nell'approvazione del bilancio dello Stato e nell'assegnazione dei fondi agli uffici periferici.

Tale procedura anomala è anche causa di inconvenienti di ordine economico, dato che le imprese sono indotte ad offrire condizioni più onerose in considerazione del fatto che il finanziamento dei servizi loro affidati interviene a notevole distanza di tempo dall'inizio dei lavori.

Specificamente, poi, in ordine al servizio per la segnalazione ed il dragaggio del Po, è da rilevare che il cantiere-officina di Boretto (Reggio Emilia) non è ancora in grado di provvedere all'effettuazione di tale servizio — ad esso affidato dall'articolo 4 della legge 27 luglio 1967, n. 632 — per la mancanza di un adeguato numero di salariati da utilizzare allo scopo. Da tale impossibilità consegue la necessità di appaltare il servizio suindicato ad imprese che, in effetti, provvedono, prevalentemente, a fornire il personale qualificato (capi draga, fuochisti, meccanici, elettricisti, ecc.) necessario per assicurare, in aggiunta al limitatissimo personale statale, l'equipaggiamento dei mezzi effossori utilizzati per il dragaggio e dei mezzi leggeri impiegati per la segnalazione della linea di rotta, mezzi tutti di proprietà dello Stato.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e) *Edilizia scolastica* — La materia è regolata essenzialmente dalla legge 28 luglio 1967, n. 641, la quale ha previsto l'esecuzione di un primo programma di edilizia scolastica, da realizzare, a totale carico dello Stato, nel quinquennio 1967-1971, programma che, però, non è stato completato nel termine stabilito, nonostante i reiterati interventi legislativi volti ad assicurarne l'attuazione.

Infatti, alle iniziali difficoltà d'ordine procedurale, urbanistico e progettuale intese porre riparo il decreto legge 24 ottobre 1969, n. 701, convertito in legge 22 dicembre 1969, n. 952, mentre ai successivi problemi di adeguamento dei progetti delle opere ai maggiori costi ha provveduto la legge 25 febbraio 1972, n. 13, che, all'articolo 1-*quinquies*, ha autorizzato la spesa di 100 miliardi, da fronteggiare con l'emissione di un'ulteriore quota del prestito redimibile denominato « Prestito per l'edilizia scolastica ».

Pertanto, nel decorso esercizio, non si è provveduto all'assegnazione agli uffici periferici di questa ultima somma (197), né tampoco vi sono state assegnazioni in conto competenza in base alle precedenti norme, essendo stati iscritti solo per memoria i capitoli relativi all'attuazione dell'anzidetta legge n. 641.

Inoltre, è da ricordare che le funzioni amministrative relative alle opere di edilizia scolastica sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1° aprile 1972, ai sensi dell'articolo 2, lett. c, n. 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8.

Va tenuto presente, però, che, a norma dell'articolo 8, lett. m, di quest'ultimo decreto, è rimasta di competenza dello Stato la attuazione dei programmi di edilizia scolastica predisposti prima del decentramento regionale (198).

L'esecuzione dei programmi regionali approvati negli anni precedenti è stata caratterizzata, in talune regioni, da frequenti variazioni apportate agli stessi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, n. 4, della legge n. 641, nonché dalle altrettanto frequenti integrazioni delle spese originariamente previste mediante l'utilizzazione dei fondi accantonati in base all'articolo 8 *bis* della legge 22 dicembre 1969, n. 952 (199) per realizzare edifici scolastici completi ed agibili, anziché semplici lotti che nella maggior parte dei casi non avrebbero avuto carattere pienamente funzionale.

Va, poi, segnalato che perdura tuttora la sospensione dell'applicazione delle norme tecniche per l'edilizia scolastica disposta con decreto ministeriale 26 marzo 1971, con conseguenti difficoltà pratiche nella determinazione delle caratteristiche degli immobili da costruire.

Sussistono, inoltre, ritardi nella presentazione dei progetti da parte degli enti interessati e vanno anche segnalate le remore derivanti dalla presentazione di progetti esecutivi predisposti in epoca molto anteriore e, quindi, non più rispondenti a previsioni realistiche circa il costo delle opere; remore che, là dove non sono state prontamente superate con l'aggiornamento dei prezzi progettuali, hanno determinato la diserzione delle gare di appalto e la conseguente necessità di rinnovarle con offerte in aumento.

Ulteriori remore alla sollecita realizzazione delle singole opere sono costituite dalla frammentarietà degli interventi che, susseguendosi, per uno stesso edificio, a volte a distanza di anni, e realizzandosi, talora, con l'applicazione di due diverse procedure (in parte a cura degli enti locali con il contributo dello Stato e in parte a totale carico di quest'ultimo) danno luogo anche a un maggior costo totale.

(197) La predetta somma di 100 miliardi è stata iscritta nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici e, successivamente, ripartita tra gli uffici periferici, con provvedimenti emanati nei primi mesi del 1973.

(198) La predetta competenza è stata affermata dal Ministero dei lavori pubblici con circolare n. 5155 del 18 dicembre 1972, emanata su parere anche della Presidenza del Consiglio dei Ministri — Ufficio Regioni. La Corte, nello svolgimento dell'azione di controllo ha condiviso tale impostazione.

(199) L'articolo 8-*bis* della legge 22 dicembre 1969, n. 952, prevede che la spesa dei programmi esecutivi annuali, predisposti a livello regionale, in materia di edilizia scolastica, non può superare il 90 per cento del finanziamento previsto annualmente per ciascun programma regionale, mentre la restante aliquota è accantonata per le variazioni degli anzidetti programmi, nonché per integrazione di finanziamento ivi comprese quelle conseguenti ad aggiudicazione di lavori mediante gare con offerte in aumento, a revisione di prezzi, a maggiori compensi per riserve e a maggiori costi di aree.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto concerne, infine, le opere realizzate con il contributo dello Stato, va evidenziato che il finanziamento statale molte volte non copre l'intera spesa prevista nei progetti, sicché gli enti locali si vedono costretti a ricorrere, in mancanza di propri mezzi finanziari, all'indebitamento, ovvero all'esecuzione dei lavori per stralcio fino all'importo del finanziamento statale.

f) *Edilizia abitativa* — Nel 1972 l'attività dello Stato nel settore dell'edilizia abitativa si è svolta essenzialmente mediante la concessione di contributi in annualità nelle due forme ricordate nella precedente relazione.

Tra le cause che incidono negativamente sull'attività svolta nel settore assume particolarissimo rilievo la mancanza, in moltissimi Comuni, degli strumenti urbanistici che non consente una rapida attuazione degli interventi da parte degli enti interessati.

Non di rado, poi, si verificano casi di opere non potute realizzare nei tempi preventivati per la indisponibilità delle aree su cui era previsto originariamente la costruzione degli edifici, ovvero di opere che hanno subito notevoli ritardi perché se ne è dovuta effettuare l'edificazione in area diversa da quella inizialmente indicata in progetto (200).

Nel complesso l'attività pubblica svolta nel campo dell'edilizia abitativa nel decorso esercizio è stata ostacolata da molteplici remore d'ordine procedurale ed urbanistico. Tra l'altro, è mancato nel 1972 l'atteso rilancio del settore attraverso l'applicazione della normativa contenuta nella legge 22 ottobre 1971, n. 865 (c.d. legge sulla casa), non essendosi concluso nell'esercizio il complesso procedimento attinente alla redazione del primo programma triennale d'interventi che costituisce — ai sensi di tale legge — il quadro di riferimento essenziale per l'impiego dei fondi. Infatti, la maggior parte delle Regioni ha provveduto ad elaborare ed a comunicare al Comitato per l'edilizia residenziale (CER) (201) i propri programmi di localizzazione degli investimenti nel settore delle abitazioni solo verso la fine dell'anno, rendendo, così, impossibile allo stesso CER di formulare, entro l'esercizio, il programma triennale previsto dall'articolo 3, ultimo comma della predetta legge n. 865.

Allo scopo di stimolare l'attività pubblica nel settore in esame, con diverse note, il Ministro per i lavori pubblici, nella sua qualità di Presidente del CER ha rivolto a talune Regioni, che avevano comunicato i loro programmi di localizzazione, istruzioni intese ad avviare la concreta realizzazione di quella parte dei rispettivi programmi concernente — ai sensi dell'articolo 68, lett. a) della legge n. 865 — gli interventi relativi alla costruzione di abitazioni a totale carico dello Stato destinate a famiglie allocate in grotte, baracche o altri alloggi impropri, nonché gli interventi di manutenzione e di risarcimento del patrimonio abitativo dello Stato.

Al riguardo è da osservare che la predetta iniziativa ministeriale non sembra possa andare esente da rilievi di irregolarità procedurale, atteso che il sistema della legge n. 865 non consentirebbe un avvio, sia pure parziale, della concreta realizzazione delle opere prima che sia stato definito compiutamente il quadro programmatico della totalità degli interventi previsti dalla legge.

In virtù della delega accordata dall'articolo 8 della medesima legge n. 865 sono stati emanati i decreti del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, nn. 1035 e 1036, recanti rispettivamente le nuove norme per l'assegnazione e la revoca, nonché per la determinazione e la revisione dei canoni

(200) Significativo al riguardo è il caso della costruzione di un lotto di abitazioni in regione Torretta (Asti) per la cui esecuzione il competente Istituto autonomo per le case popolari ottenne nel 1968 l'approvazione del relativo progetto. Nella fase di realizzazione dell'opera, però, l'area prescelta risultò non agibile per motivi geologici, cosicché il predetto Istituto fu costretto a predisporre altro progetto per la costruzione dell'edificio in altra zona, progetto che è stato approvato solo nel 1972. Quindi, per tale ragione — che sarebbe stata facilmente evitabile ove la predisposizione e l'approvazione dell'originario progetto fossero state precedute dal prescritto esame geognostico — vi è stato un ritardo di quattro anni nella realizzazione dell'opera, con sicuro aggravio del relativo costo finale a causa della lievitazione dei prezzi nel frattempo intervenuta.

(201) Al CER — la cui costituzione è prevista dall'articolo 2 della legge n. 865 — sono attribuiti, dai successivi articoli 3, 4, 5, 8 e 45, molteplici compiti di amministrazione attiva e consultiva ai fini della formulazione e della realizzazione dei programmi di edilizia abitativa.

di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e le norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica. Tra queste ultime assume particolare importanza la disposizione, contenuta nell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1036, con la quale si prevede — in esecuzione del principio direttivo contenuto nella legge di delega al punto *d*) del menzionato articolo 8 — la soppressione, con effetto dal 31 dicembre 1973, degli enti pubblici edilizi diversi dagli Istituti autonomi per le case popolari (202).

Va anche segnalata l'emanazione del decreto ministeriale 24 giugno 1972 con il quale il Ministro per i lavori pubblici ha aggiornato — ai sensi dell'articolo 8 della legge 1° novembre 1965, n. 1179 — i costi massimi ammissibili per la costruzione di alloggi popolari. Al riguardo è da rilevare che, attesa la frequente necessità di siffatti aggiornamenti, specialmente in periodo di ascesa continua dei prezzi, appare auspicabile la previsione di un diverso sistema di revisione dei massimali allo scopo di assicurare il tempestivo adeguamento ai reali costi di costruzione (203). In tal modo si eviterebbe, tra l'altro, o quanto meno si ridurrebbe sensibilmente, il frequente fenomeno della diserzione delle gare di appalto che costringe l'ente appaltante a rinnovare le gare medesime con offerte in aumento.

g) *Opere igieniche e sanitarie* — Le funzioni amministrative statali concernenti le opere igieniche e sanitarie sono state quasi integralmente trasferite alle Regioni a statuto ordinario, a mente dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, essendo rimaste riservate allo Stato solo le attribuzioni relative agli acquedotti che interessano il territorio di più regioni.

La residua attività svolta, nel decorso esercizio, dal Ministero dei lavori pubblici, nei due settori anzidetti, è stata caratterizzata, come nel precedente anno, dalla netta prevalenza degli interventi per trasferimenti rispetto a quelli diretti.

Per quanto concerne, in particolare, le opere igieniche, gli interventi indiretti sono stati effettuati soprattutto nelle due forme dei contributi in annualità previsti dalla legge 3 agosto 1949, n. 589 e successive modificazioni, e dei contributi in capitale consentiti dall'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 1968, n. 1090. Al riguardo va rilevato che il notevole lasso di tempo che gli enti locali, destinatari dei contributi, hanno sovente lasciato trascorrere tra la promessa ministeriale e la progettazione delle opere, ha determinato quasi sempre un aggravio di spesa rispetto alle previsioni e la conseguente necessità di procedere a frazionamenti dell'esecuzione delle opere stesse per rientrare nei limiti del costo originariamente preventivato.

Per quanto attiene, poi, all'edilizia ospedaliera, permane il ritardo nell'attuazione dei tre programmi biennali, relativi agli esercizi 1965-1966, 1967-1968 e 1969-1970, approvati ai sensi della legge 30 maggio 1965, n. 574. Un quarto programma biennale concernente gli interventi a favore delle costruzioni ospedaliere, delle cliniche universitarie e degli ospedali psichiatrici, per gli anni finanziari 1971 e 1972, è stato approvato con decreto interministeriale 10 febbraio 1972. Con successivi decreti 28 marzo 1972 e 23 febbraio 1973, il Ministro per i lavori pubblici di concerto con i Ministri per la sanità e per la pubblica istruzione ha apportato variazioni ed integrazioni ai programmi degli interventi per le costruzioni ospedaliere negli anni finanziari dal 1965 al 1972, in considerazione della necessità di provvedere all'aggiornamento dei costi, per talune opere comprese nei programmi succitati, a causa degli aumenti intervenuti, nel frattempo, nei costi dei materiali e della mano d'opera, nonchè,

(202) Gli enti di cui è prevista la soppressione sono i seguenti: Gestione case per lavoratori (GESCAL), Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale (ISES), Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato (INCIS), Istituto nazionale autonomo delle case popolari per le vittime civili di guerra, Istituto nazionale autonomo case popolari per i mutilati ed invalidi per servizio, Istituto nazionale autonomo delle case popolari per i soci dell'Associazione nazionale famiglie caduti e mutilati della aeronautica, Istituto nazionale case popolari per i ciechi, Ente edilizio per mutilati ed invalidi di guerra e Gestione speciale per le case popolari dell'Ente zolfi italiano — Gestione speciale Ente zolfi italiano.

(203) Il decreto ministeriale del 30 novembre 1965, con cui vennero determinati originariamente i massimi costi ammissibili a metro cubo, vuoto per pieno, per la costruzione degli alloggi popolari, fu modificato con decreto del 27 luglio 1970, a sua volta modificato con il decreto 24 giugno 1972, citato nel testo.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per talune altre opere, in relazione alle diverse dimensioni delle costruzioni. Per alcune costruzioni ospedaliere è stata disposta, invece, dall'anzidetto decreto, la variazione della natura e della destinazione delle opere in relazione a nuove esigenze dell'Ente destinatario del contributo dello Stato (204).

In ordine alle cause dell'anzidetto ritardo nella attuazione dei programmi, sono da richiamare le notazioni svolte al riguardo nella precedente relazione, rilevando, in particolare, ancora una volta, la intempestività nell'approvazione dei medesimi programmi, di cui è chiaro esempio il decreto, testè citato, in data 10 febbraio 1972, relativo agli interventi previsti per gli anni finanziari 1971 e 1972. Altra causa è da ricercare, poi, nella frequente variazione dei programmi approvati. Altre cause ancora risiedono nelle deficienze organizzative degli enti interessati che comportano sovente anche irregolarità nelle procedure, invero piuttosto complesse, e nella stessa compilazione dei progetti, quasi costantemente affidati a liberi professionisti, in mancanza di adeguate attrezzature tecniche presso gli enti medesimi.

h) *Opere in dipendenza di pubbliche calamità naturali* — L'attività svolta nel 1972 dal Ministero dei lavori pubblici per la riparazione di danni di origine alluvionale o sismica è apparsa nel complesso, improntata ad eccessiva frammentarietà e lentezza. Peraltro, tale connotazione generale non si attaglia ad alcuni interventi, per i quali, al contrario, il ritmo dell'attività effettuata è apparso molto intenso. Così è da dire per gli interventi svolti, mediante la concessione di contributi, ai fini della riparazione o della ricostruzione dei fabbricati urbani danneggiati o distrutti in Toscana dall'alluvione avvenuta il 4 novembre 1966 (205), come pure, per gli interventi effettuati per il ripristino di abitazioni e di edifici pubblici nella zona del Viterbese danneggiata dal terremoto del febbraio 1971.

Per quanto riguarda, poi, l'attività di ricostruzione degli abitati della Sicilia occidentale colpiti dai terremoti del gennaio 1968 è da rilevare, innanzitutto, che l'attività del competente Ispettorato Generale per le zone terremotate, con sede in Palermo, è stata condizionata negativamente, negli adempimenti di propria competenza (206), dalla mancata approvazione, da parte della Regione siciliana, dei piani particolareggiati, già adottati da buona parte dei Comuni interessati, pur se, ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale 3 marzo 1972, n. 6, tali piani avrebbero potuto essere approvati sulla base della semplice adozione dei piani comprensoriali (207).

Altre remore alla realizzazione degli interventi statali, soprattutto nei riguardi dei 14 abitati da trasferire totalmente o parzialmente, sono da ricercare nella complessità delle procedure previste dall'apposita normativa per quanto concerne la scelta e la conseguente espropriazione delle aree, l'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria, la costruzione di case per i senza tetto, l'assegnazione di aree a privati per la ricostruzione degli edifici distrutti.

(204) Altro decreto ministeriale in data 1 dicembre 1972 ha variato i programmi degli interventi per le costruzioni ospedaliere negli anni finanziari dal 1967 al 1972 limitatamente alle opere da realizzare in Piemonte a cura dell'Università di Torino.

(205) Modesta, invece, è apparsa l'attività svolta in Toscana per il ripristino delle opere pubbliche danneggiate o distrutte dall'alluvione del 1966.

Per quanto concerne, in particolare, la costruzione della nuova sede, in Firenze, dell'Archivio di Stato, per la quale era stata autorizzata, negli anni finanziari 1967 e 1968, la spesa di 2,5 miliardi, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge 18 novembre 1966, n. 976, convertito, con modificazioni, in legge 23 dicembre 1966, n. 1142, il Provveditorato alle opere pubbliche per la Toscana ha bandito il concorso per la progettazione della nuova opera e, nello stesso tempo, ha definito i problemi connessi con la scelta dell'area, utilizzando, per l'acquisto del terreno occorrente, 709 milioni, a valere sul predetto stanziamento di 2,5 miliardi.

(206) Secondo l'articolo 17 della legge 5 febbraio 1970, n. 21, le espropriazioni, la demolizione di fabbricati, lo sgombero di materiali e le opere di urbanizzazione occorrenti per l'attuazione dei piani particolareggiati previsti dall'articolo 2 della legge regionale 18 luglio 1968, n. 20, sono effettuati a cura e spese dello Stato.

(207) Al 31 dicembre 1972 risultavano adottati 5 dei 9 piani comprensoriali previsti dal decreto del Presidente della Regione siciliana 14 marzo 1968, n. 34-A, in applicazione delle leggi regionali 3 febbraio 1968, n. 1 e 18 luglio 1968, n. 20.

Gli interventi di maggior rilievo effettuati nel 1972 sono consistiti nella costruzione di abitazioni e nei lavori di ripristino di strade provinciali e comunali, edifici scolastici e di culto, opere igieniche ed edifici adibiti ad opere di assistenza e beneficenza.

L'attività contrattuale svolta dall'Ispettorato Generale per le zone terremotate ha segnato nel decorso esercizio una diminuzione del 33,6 per cento rispetto all'anno precedente (208). L'importo complessivo della spesa impegnata per tale attività è stato di 17 miliardi circa, dei quali 875 milioni (5,2 per cento del totale) si riferiscono ad interventi eseguiti direttamente e 16,1 miliardi (94,8 per cento) riguardano lavori effettuati da enti pubblici o ecclesiastici in base a concessione o delega statale.

È, poi, da segnalare che i benefici previsti dal decreto-legge 16 ottobre 1970, n. 723, convertito, con modificazioni, nella legge 12 dicembre 1970, n. 979, in favore delle popolazioni dei numerosi comuni della Liguria colpiti dalle calamità naturali verificatesi nei mesi di agosto, settembre e ottobre 1970, hanno trovato pratica attuazione solo nell'esercizio 1972, a causa del ritardo col quale si è provveduto ad effettuare l'assegnazione dei fondi all'uopo stanziati.

Per quanto concerne, invece, gli interventi a favore delle zone marchigiane colpite dai terremoti del gennaio-febbraio 1972, è da rilevare che, nel decorso esercizio, si è provveduto solo per le opere indifferibili e per quelle di immediato soccorso ed è nella fase iniziale l'attività di ricostruzione e di ripristino prevista dalla normativa contenuta nel decreto-legge 4 marzo 1972, n. 25, convertito, con modificazioni, nella legge 16 marzo 1972, n. 88 e nel decreto legge 6 ottobre 1972, n. 552, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 1972, n. 734 (209).

Passando a notazioni più generali, mette conto osservare che, dall'esercizio del controllo effettuato, si è appalesata, in modo sempre più evidente, l'esigenza di una disciplina legislativa che regoli in maniera uniforme, sulla base di principi comuni, gli interventi finanziari in dipendenza di calamità naturali, salvo, poi, a determinare in concreto, di volta in volta, con riguardo ai singoli eventi calamitosi, i territori interessati ed i finanziamenti all'uopo occorrenti. Tale esigenza si avverte in modo particolare nei casi in cui, nello stesso territorio, trovano applicazione contemporaneamente due diverse normative, con presupposti soggettivi ed oggettivi non riconducibili ad unità e con conseguenti inevitabili sperequazioni. Indicativo, al riguardo, è il territorio di Mignano Montelungo (Caserta), colpito dal terremoto dell'agosto del 1962, nel quale si applicano le provvidenze stabilite dalla legge 5 ottobre 1972, n. 1431 e successive modificazioni. Quando venne a subire nel 1970 ulteriori scosse telluriche, nuovi e diversi benefici sono stati previsti dal decreto legge 16 ottobre 1970, n. 723, convertito, con modificazioni, nella legge 12 dicembre 1970, n. 979.

In questo caso, a parte le difficoltà, anche tecniche, di imputare all'uno o all'altro evento calamitoso il danno da risarcire, difficoltà che ovviamente non sorgerebbero ove i benefici fossero gli stessi, può verificarsi, come in effetti si verifica, che per un danno siano ancora oggi operanti le norme della legge n. 1431 del 1962 e per altro danno le più recenti disposizioni emanate nel 1970. In tal modo, si pongono in evidenza stridenti sperequazioni per il fatto che queste ultime (articolo 14-*septies* della legge 12 dicembre 1970, n. 979), a differenza delle precedenti (articolo 3 della legge 5 ottobre 1962, n. 1431), disancorano l'intervento contributivo dello Stato dall'accertamento delle condizioni soggettive dei beneficiari, tenendo conto soprattutto della consistenza delle unità immobiliari al fine di discriminare i contributi tra le diverse misure.

A mente dell'articolo 8, lett. i) del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, la materia concernente gli interventi straordinari nelle opere di soccorso relative a calamità di estensione e di entità particolarmente gravi è rimasta di competenza degli organi statali, però l'esercizio

(208) L'attività contrattuale svolta nel 1971 dal predetto Ispettorato aveva comportato una spesa di 25,6 miliardi.

(209) In attuazione dell'articolo 37-*bis* della legge 16 marzo 1972, n. 88, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 gennaio 1973, sono stati indicati i Comuni nei confronti dei quali si applicano le provvidenze straordinarie previste per le zone colpite dai terremoti dell'anno 1971 e del gennaio-febbraio 1972 e dalle alluvioni e mareggiate verificatesi nel gennaio-febbraio 1972.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle relative funzioni amministrative è stato delegato alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi del successivo articolo 13, comma 2, lett. *b*).

In altra parte della presente relazione (210) si è già accennato come sia stato disposto il compimento, a cura degli organi dell'Amministrazione dei lavori pubblici, in sostituzione della Regione Lazio, degli atti relativi a una serie di interventi da attuare in favore dei comuni colpiti dal terremoto del febbraio 1971.

Infine, per quanto concerne l'attuazione delle provvidenze per il risanamento del rione « Sassi » di Matera, è da rilevare che non è stato ancora effettuato il concorso tra ingegneri ed architetti, italiani e stranieri, per la redazione di un progetto concernente la sistemazione, la utilizzazione ed il restauro urbanistico-ambientale di detto rione e del prospiciente altipiano murgico, quale zona d'interesse storico, archeologico, artistico, paesistico ed etnografico, concorso che, a tenore dell'articolo 2, ultimo comma, della legge 29 novembre 1971, n. 1043, avrebbe dovuto essere espletato entro il 30 dicembre 1972 (211).

i) Opere varie — Per quanto riguarda gli interventi svolti mediante il sistema dei cantieri scuola, previsti dall'articolo 59 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è da rilevare che i lavori effettuati, con tale sistema, nel decorso esercizio, hanno interessato prevalentemente le zone dell'Italia centro-meridionale e sono stati rivolti alla sistemazione di strade interne comunali, di edifici da destinare a colonie marine e montane, di opere idrauliche minori, nonché di chiese parrocchiali, di canoniche e di altri istituti religiosi.

Con circolare, n. 6638, in data 8 aprile 1972, il Ministero dei lavori pubblici ha precisato ai Provveditori regionali alle opere pubbliche ed agli Ingegneri capi degli Uffici del Genio civile che la delega accordata alle Regioni a statuto ordinario in materia di cantieri scuola, ai sensi dell'articolo 13, comma 2°, lett. *c*) del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972 n. 8, non attiene alla parte programmatico-dispositiva, che resta di competenza dell'Amministrazione centrale, ma è da riferire ai lavori finanziati con imputazione sui fondi della competenza per la parte disponibile dal 1° aprile al 31 dicembre 1972 (nove dodicesimi dello stanziamento di bilancio).

Permane, poi, lo stato di scarsa operatività — soprattutto per effetto delle carenze dei necessari strumenti urbanistici — della normativa (articoli 4 e 5 della legge 28 marzo 1968, n. 422), che consente la concessione di contributi statali in annualità per l'esecuzione di opere di urbanizzazione primaria.

Per quanto concerne, infine, le provvidenze speciali per il Comune di Roma, previste dalle leggi 25 novembre 1964, n. 1280 e 21 marzo 1969, n. 99, è da segnalare che sono state realizzate nell'esercizio — con i fondi provenienti da contributi statali e dal ricavato di un prestito obbligazionario — opere di varia natura, anche di notevole importanza.

(210) Parte IV, capitolo III, paragrafo 1.

(211) La Commissione incaricata di definire l'oggetto, le modalità, gli obblighi ed i termini del bando di concorso è stata costituita con decreto ministeriale, n. 10444, del 24 giugno 1972.

CAPITOLO XVI

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)

1. — *Considerazioni generali*

La spesa globale dell'ANAS, comprese le variazioni intervenute nel corso dell'esercizio (109,7 miliardi), ammonta, in base al consuntivo, a 462,1 miliardi, segnando, così, un regresso di circa il 6,6 per cento rispetto a quella dell'anno precedente (495,1 miliardi), ma rimanendo ad un livello nettamente superiore rispetto alla media del quinquennio 1966-1970 (212).

L'incidenza del comparto delle spese in conto capitale (339 miliardi) rispetto al totale è lievemente diminuita, essendo passata dal 76,42 per cento, registrato nel 1971, al 73,34 per cento.

Diminuita è pure, sia in cifra assoluta che in percentuale, la quota della spesa complessiva destinata al pagamento delle rate annuali di spese autorizzate in esercizi precedenti con leggi speciali (53,9 miliardi) e delle rate di ammortamento dei mutui (16,06 miliardi) (213).

Invece, l'onere complessivo di entrambe le suindicate specie di rate, gravante sugli esercizi successivi al 1972, ha segnato un notevolissimo aumento, pari all'85 per cento, essendosi elevato dai 1092,6 miliardi, registrati nel 1971, a 2022,15 miliardi (214).

Passando a più analitiche osservazioni è da rilevare che lo stanziamento di 250 milioni iscritto al capitolo 242 della spesa, a titolo di fondo di riserva per impreviste e maggiori spese di personale e di carattere generale, è stato, a differenza dell'esercizio precedente (215), interamente utilizzato con decreti del Presidente della Repubblica in data 31 dicembre 1972, che hanno destinato la quasi totalità delle somme prelevate ad integrazione di capitoli concernenti spese relative al personale (216).

In ordine alla gestione di cassa è da osservare che tutti i proventi dell'Azienda affluiscono, ai sensi dell'articolo 31 della legge 7 febbraio 1961, n. 59, ad un conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato che effettua il servizio di cassa per conto dell'Azienda medesima. Secondo lo stesso articolo « le somme disponibili in eccedenza dei presumibili bisogni aziendali possono essere imputate in conto corrente fruttifero presso la Cassa Depositi e Prestiti o investite in titoli di Stato ». Per molto tempo l'Azienda ha utilizzato solo la prima forma di impiego delle proprie dispo-

(212) La spesa media annua nel quinquennio 1966-70 è stata di 330,75 miliardi (precisamente 344,82 miliardi nel 1966, 349,08 miliardi nel 1967, 338,47 miliardi nel 1968, 286,1 miliardi nel 1969 e 335,3 nel 1970).

(213) Nel 1971, infatti, l'importo di tali rate era stato rispettivamente di 70,69 e 15,93 miliardi, con un totale di 86,62 miliardi, pari al 17,5 per cento della spesa complessiva. Invece, nel 1972 il totale di dette rate è sceso a 69,96 miliardi e l'incidenza sulla spesa complessiva è stata del 15,1 per cento.

(214) Nel quinquennio 1966-1970 l'onere medio era stato di 1134 miliardi (precisamente 881,66 miliardi nel 1966, 1067,97 miliardi nel 1967, 1323,2 miliardi nel 1968, 1218,4 miliardi nel 1969 e 1179,1 miliardi nel 1970).

(215) Nell'esercizio 1971 detto stanziamento, dell'importo di 150 milioni, fu utilizzato parzialmente, nella misura di 100 milioni, per integrare il capitolo 115 concernente compensi speciali, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 19, al personale dell'Azienda ed a quello che presta la propria opera nell'interesse dell'Azienda.

(216) Infatti, sui 250 milioni prelevati solo 45 riguardano spese non di personale. Quanto, poi, alle somme destinate ad incrementare lo stanziamento di capitoli relativi a spese di personale, mette conto osservare che 150 milioni (cioè il 60 per cento del fondo di riserva) sono stati utilizzati per integrare lo stanziamento del capitolo 115 ricordato nella nota precedente.

nibilità, depositando le eccedenze di cassa presso la Cassa Depositi e Prestiti in un conto corrente fruttifero con un tasso di interesse del 2,50 per cento.

Nel corso del 1972, però, l'ANAS — avvalendosi per la prima volta dell'altra facoltà accordata dalla disposizione prima ricordata — ha stabilito d'investire, previo parere favorevole del Ministero del tesoro, della Banca d'Italia e del Consiglio di Stato, la somma di 20 miliardi in titoli di Stato all'interesse del 5-6 per cento, motivando la decisione adottata con la necessità di reperire una copertura finanziaria dell'onere gravante sul proprio bilancio per il pagamento degli interessi legali del 5 per cento dovuti ai proprietari dei terreni espropriati, a causa del ritardo con il quale vengono liquidate le indennità di espropriazione.

Il servizio di acquisto, di custodia e di amministrazione di detti titoli è stato affidato, previa stipulazione di apposita convenzione, al Monte dei Paschi di Siena. A questo riguardo è da rilevare, però — pur tenendo presente che la succitata legge n. 59 ha introdotto per l'ANAS un regime di completa autonomia nell'investimento di somme in titoli di Stato — che il ricorso ad un Istituto bancario viene a comportare un onere, per provvigioni e diritti di custodia, maggiore di quello che si sarebbe avuto nel caso che il servizio fosse stato affidato al Contabile del Portafoglio, come di regola è previsto per le Amministrazioni dello Stato.

In merito alle gestioni fuori bilancio esistenti presso l'ANAS si fa rinvio a quanto esposto in altra parte della presente relazione (217).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

L'assetto organizzativo dell'ANAS non ha subito modifiche nel corso dell'esercizio. In particolare sono tuttora attuali le osservazioni fatte nella precedente relazione circa il costante ricorso alla prestazione di liberi professionisti per lo studio e la progettazione delle opere da realizzare, anche quando richiedono una modesta spesa, nonostante che la legge (art. 1 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422) demandi, di regola, agli uffici tecnici dell'Azienda il compimento di tale attività ed i ruoli tecnici aziendali siano coperti quasi al completo (218).

In ordine alla consistenza numerica, al 31 dicembre 1972, del personale di ruolo dell'ANAS è da aggiungere che, mentre gli impiegati in servizio a tale data erano aumentati di poche unità rispetto alla fine del 1971 (219), il numero degli operai aveva subito una contrazione di circa il 5 per cento rispetto al 31 dicembre 1971 (220), soprattutto per effetto dell'applicazione dell'articolo 25, comma

(217) Parte II, capitolo VII.

(218) In particolare, al 31 dicembre 1972, il ruolo della carriera direttiva tecnica era coperto al 95 per cento (192 presenze su 203 posti di organico), mentre nei ruoli tecnici della carriera di concetto (geometri e disegnatori) erano in servizio 471 geometri (dei quali 96 soprannumerari) su 440 posti di ruolo e 51 disegnatori (dei quali 3 soprannumerari) su 50 posti di ruolo.

A questo riguardo sono pure da tenere presenti gli impiegati non di ruolo di I e II categoria, tra i quali i tecnici sono in netta maggioranza (dei 41 impiegati non di ruolo di I categoria 40 sono ingegneri o geologi).

(219) Al 31 dicembre 1972 — su 8174 posti di ruolo — erano in servizio 7940 impiegati, dei quali 7537 in organico e 403 in soprannumero. Alla stessa data del 1971 — su una pari dotazione organica — il personale impiegato raggiungeva 7929 unità, delle quali 7524 in organico e 405 in posizione soprannumeraria.

(220) Infatti, alla fine del 1972 gli operai dell'ANAS raggiungevano il numero di 3947 unità, mentre al 31 dicembre dell'anno precedente erano 4145. Anche a quest'ultima data, però, si era registrata, rispetto al 31 dicembre 1969 (4372 unità in servizio) una riduzione del numero degli operai di circa il 5 per cento. Pertanto, in tre anni, tale numero è diminuito del 10 per cento circa, malgrado che, nel frattempo — in connessione con l'espandersi della rete delle strade statali — la dotazione organica degli operai fosse stata aumentata da 3969 a 5144 posti, giusta decreto interministeriale 10 marzo 1971, n. 2269, emanato ai sensi dell'articolo 2, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1078.

Recentemente l'ANAS per coprire, sia pure in parte, il rilevante numero di posti scoperti in organico (1197 alla fine del 1972) ha bandito, nel febbraio 1973, un concorso a 700 posti di operaio comune.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quinto, della legge 28 ottobre 1970, n. 775, che ha consentito l'inquadramento tra il personale impiegatizio non di ruolo degli operai adibiti, con carattere permanente, a mansioni di natura non salariale.

Di converso è stato rilevantisimo — rispetto ai dati in precedenza forniti dalla Corte (221) — l'aumento del numero degli impiegati non di ruolo i quali hanno raggiunto al 31 dicembre 1972 la consistenza di 513 unità (222), sia a seguito dell'applicazione del succitato articolo 25, comma quinto, della legge n. 775 del 1970, sia a causa dell'inquadramento tra detti impiegati — ai sensi del comma terzo del medesimo articolo 25 — del personale assunto a contratto per la direzione e la sorveglianza dei lavori delle autostrade senza pedaggio Salerno-Reggio Calabria e Palermo-Catania e dei relativi raccordi autostradali (223).

Pertanto, la consistenza numerica del personale impiegatizio, di ruolo e non di ruolo, si è incrementata, in complesso, negli ultimi tre anni, di 444 unità e cioè di circa il 6 per cento (224).

Nel corso del 1972 il parco automezzi dell'Azienda è stato ulteriormente potenziato rispetto alla consistenza al 31 dicembre 1971 (225).

3. — *Attività dell'Azienda*

Anche nel 1972 sono state preponderanti, sotto il profilo della spesa, le attività svolte direttamente dall'ANAS, per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, rispetto a quelle effettuate tramite altri enti (226).

L'attività contrattuale posta in essere dall'Azienda per realizzare i propri interventi diretti ha comportato la complessiva spesa di 248,35 miliardi. Tale attività — salvi gli interventi di minor conto eseguiti in amministrazione diretta — è stata effettuata a mezzo di imprese appaltatrici private prescelte, di regola, tramite licitazioni private (227). In conformità delle disposizioni impartite, con circolare n. 10676, in data 8 novembre 1971, dal Ministro dei lavori pubblici, si è fatto ricorso al sistema dell'aggiudicazione dei lavori al miglior offerente, mediante la presentazione di offerte segrete da confrontare con il prezzo base indicato nell'avviso d'asta, così come previsto dall'articolo 73, lettera c), del regolamento di contabilità generale dello Stato.

(221) Il personale impiegatizio non di ruolo in servizio presso l'ANAS al 31 dicembre 1969 era di sole 2 unità.

(222) In particolare tale contingente d'impiegati non di ruolo risulta così composto: I categoria: 41 unità; II categoria: 245 unità; III categoria: 170 unità; IV categoria: 57 unità.

(223) Inoltre al 31 dicembre 1972 erano in servizio presso l'ANAS 26 impiegati con ordinamento particolare in quanto già dipendenti dell'ex Governo militare alleato di Trieste. Al 31 dicembre 1969 tali impiegati raggiungevano 31 unità.

(224) Infatti, il numero totale degli impiegati di ruolo e non di ruolo è passato dalle 8035 unità, in servizio al 31 dicembre 1969, a 8479 unità al 31 dicembre 1972.

(225) Al 31 dicembre 1972 la dotazione aziendale di mezzi di trasporto era la seguente: 846 autoveicoli, di cui 407 autovetture (alla fine del 1971 rispettivamente 807 e 399), 1895 motoveicoli (1889 al termine del 1971), 1 natante (come nel 1971) e, infine, 3663 autoveicoli sgombraneve e macchinari stradali vari (3512 alla fine del 1971).

(226) Nel 1971 la spesa per le attività dirette era stata di 230,17 miliardi, mentre quella per le attività indirette era ammontata a 13,6 miliardi.

(227) In complesso sono stati stipulati 171 contratti passivi, dei quali 142 mediante licitazione privata per lavori stradali (la relativa spesa è stata di 169,8 miliardi), 2 mediante trattativa privata per lavori stradali (225,6 milioni), 25 mediante licitazione privata per forniture di vestiario destinato ai cantonieri (325 milioni) e, infine, 2 mediante trattativa privata per pulizia locali (20,1 milioni).

Il totale della spesa relativa ai predetti contratti è stata di 170,4 miliardi.

È stato pure stipulato un contratto attivo a trattativa privata per la concessione di un'area di servizio.

Inoltre, nel 1972 sono stati stipulati 276 atti aggiuntivi riguardanti perizie suppletive e di variante tecnica relative a lavori stradali, per un importo complessivo di 77,9 miliardi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La misura media della percentuale di ribasso relativa a tutte le gare espletate è stata del 25,88 per cento, segnando, così, un notevole aumento rispetto al quinquennio precedente (228).

Peraltro, il Ministro dei lavori pubblici, in sede di valutazione dei risultati delle gare espletate, ha provveduto all'annullamento d'ufficio di un rilevante numero di esse, ritenendo che l'eccessiva misura delle percentuali di ribasso offerte superasse i limiti della convenienza economica, si da poter pregiudicare l'interesse pubblico alla regolare esecuzione delle opere (229).

A questo riguardo è, infine, da ricordare che con legge 2 febbraio 1973, n. 14, sono state emanate nuove norme sui procedimenti di gara negli appalti di opere pubbliche, mediante licitazioni private, le quali, nel confermare, all'articolo 1, lett. a, il sistema di aggiudicazione al miglior offerente, hanno previsto anche altri metodi di scelta del contraente che, facendo riferimento, in vario modo, alla media delle offerte valide, appaiono intesi ad impedire l'eccessiva concorrenza tra le imprese partecipanti alle gare, ed a frustrare, nel contempo, eventuali tentativi di inquinamento dello svolgimento delle gare medesime.

Per quanto concerne la procedura di approvazione dei progetti è da tener presente che il parere del Consiglio di Stato — previsto in via di regola, dall'articolo 20, comma 1°, della legge 7 febbraio 1961, n. 59, sui progetti delle opere da eseguire a cura dell'ANAS per importi superiori a 500 milioni, ovvero a 100 milioni nei casi di trattativa privata o di esecuzione in economia — non viene per ora richiesto, ai sensi della disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 16 del decreto legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito, con modificazioni, in legge 13 maggio 1965, n. 431, la cui validità temporale, inizialmente prevista fino al 31 dicembre 1965, è stata, da ultimo, prorogata al 31 dicembre 1973, con legge 12 dicembre 1970, n. 979. Di conseguenza sui progetti dei lavori superiori ai predetti importi è stato sentito soltanto il parere del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda.

È da segnalare, poi, che l'ANAS, dirimendo taluni problemi interpretativi insorti a seguito dell'entrata in vigore della legge 22 ottobre 1971, n. 865 — contenente, tra l'altro, norme in materia di espropriazione per pubblica utilità — ha ritenuto che, per le opere di propria competenza, non si applichi la disciplina dettata dalla predetta legge, bensì quella generale contenuta nella pregressa normativa (230).

In proposito è da rilevare che con l'emanazione della succitata legge n. 865 si è venuta ad accentuare la preesistente molteplicità di procedimenti espropriativi e di criteri di determinazione dello indennizzo, per cui si appalesa, con evidenza maggiore che per il passato, la necessità di addivenire — attraverso un profondo ripensamento dell'intera materia — ad una generale riforma della legislazione relativa alle espropriazioni per pubblica utilità.

Tale necessità è avvalorata anche dalla considerazione che, per quanto concerne le espropriazioni relative alle opere di competenza dell'ANAS, sono stati riscontrati, di sovente, notevoli ritardi nelle relative procedure, addebitabili, oltre alla non sollecita azione degli uffici amministrativi dell'Azienda, alla complessità del procedimento previsto dalle vigenti norme. Tali ritardi hanno comportato l'onere del pagamento degli interessi legali del 5 per cento sulle indennità dovute ai proprietari degli immobili

(228) Infatti, tale misura era stata nel 1967 del 20 per cento, nel 1968 del 15,85 per cento, nel 1969 del 9,43 per cento, nel 1970 dell'8,97 per cento e nel 1971 dell'11,26 per cento nel periodo antecedente all'emanazione della succitata circolare e del 20,74 per cento nel periodo successivo (è da tener presente che prima dell'emanazione della medesima circolare si addiveniva all'aggiudicazione con il sistema delle schede segrete contenenti i limiti minimi e massimi di ribasso).

(229) Le gare annullate d'ufficio sono state 67 su 196 e cioè circa il 34 per cento di tutte le gare espletate. La misura media della percentuale di ribasso riguardante le aggiudicazioni annullate è stata del 30,64 per cento. Pertanto, dedotte le gare annullate, la misura media di tale percentuale, relativa alle licitazioni private tenute nel 1972, scende al 23,39 per cento, rimanendo, però, ad un livello sensibilmente superiore a quelli riscontrati nel quinquennio precedente.

(230) Sull'argomento l'ANAS si è conformata al parere n. 786 in data 24 giugno 1972 reso dal Consiglio di Stato in Commissione speciale.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

espropriati, onere che l'Azienda ha cercato di compensare — come segnalato al paragrafo 1 — mediante l'investimento di parte delle proprie eccedenze di cassa in titoli di Stato, all'interesse del 5-6 per cento.

Anche nel corso del 1972 si sono riscontrati, in ordine all'esecuzione dei lavori, gli inconvenienti più volte segnalati nelle precedenti relazioni.

Innanzitutto è da rilevare che nessuna delle opere appaltate dall'ANAS è stata ultimata nei termini fissati dal contratto originario; ciò, sia per le frequenti sospensioni dei lavori dovute ad impedimenti di vario genere (come le cause stagionali e le difficoltà di esproprio delle aree da consegnare all'impresa appaltatrice), sia per la prefissione, in sede di contratto, di un termine eccessivamente breve per l'esecuzione delle opere, sia per la sommaria e non regolare progettazione delle opere stesse, sia, infine, per la mancata o incompleta effettuazione, durante gli studi progettuali, delle prescritte indagini geognostiche.

A quest'ultimo riguardo è da considerare, infatti, che, data la natura delle opere eseguite, l'Azienda non sempre ha ritenuto di approfondire dette indagini di carattere geognostico in quanto ragioni di economia e di opportunità a volte hanno consigliato di non effettuare le stesse lungo tutto il tracciato viario, specie nei casi in cui il tracciato medesimo investiva notevoli estensioni chilometriche interessanti terreni di diversa natura geologica. Invero, in questi casi, secondo la medesima Azienda, tali indagini, anche se effettuate in misura notevolmente approfondita, non avrebbero consentito di eliminare del tutto le incertezze circa le modalità costruttive, comportando tuttavia un tale onere finanziario ed un tale dispendio di tempo da rendere addirittura più elevato il costo totale dell'opera. Spesso, quindi, si è ritenuto più conveniente esperire, in sede di progetto, quel minimo di indagini necessarie per decidere il tracciato da seguire, lasciando, poi, a successivi approfondimenti — da eseguire in corso d'opera — la determinazione delle più specifiche modalità di esecuzione. Da ciò è, però, derivata la frequente necessità di ricorrere — dopo l'inizio dei lavori — a perizie suppletive e di variante tecnica, con un certo prolungamento dei termini contrattuali ed un divario — spesso rilevante — tra la spesa inizialmente prevista e quella di consuntivo.

Per quanto concerne, poi, il frequente ritardo — ancora una volta rilevato — nell'affidamento e nell'espletamento dei collaudi, è da considerare la circostanza che, date le moltissime opere da collaudare, non sempre il numero dei tecnici, all'uopo disponibili, è stato sufficiente ad un sollecito adempimento degli incarichi conferiti. Non risulta, comunque, che il rilevato ritardo abbia comportato il pagamento di interessi moratori sulla rata di saldo.

Riguardo ai lavori di manutenzione ordinaria delle strade è da segnalare nuovamente che l'Azienda ha adottato, all'inizio dell'esercizio, decreti di autorizzazione per l'effettuazione degli stessi a cura dei Capi compartimento, mediante cottimi fiduciari o in amministrazione diretta, nonostante che solo alcuni di tali lavori rientrassero tra quelli contemplati dall'articolo 66 del regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato, attribuiti al Ministero dei lavori pubblici, approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350. In tal modo sono stati autorizzati in forma generale e preventiva anche lavori non previsti dalla succitata disposizione e che, pertanto, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge di contabilità generale, avrebbero dovuto essere autorizzati caso per caso, a motivo di « speciali circostanze », in base a decreto motivato del Ministro dei lavori pubblici. Tale comportamento illegittimo — che non può essere impedito dalla Corte stante il carattere successivo del controllo esperito — è da anni divenuto abituale. In questa sede, però, non si può fare a meno di osservare che, ove il sistema di autorizzazione generale e preventiva di tali lavori si ritenesse effettivamente rispondente alle esigenze dell'Azienda, quest'ultima non avrebbe che da promuovere l'emana-zione del regolamento previsto dal primo comma del predetto articolo 8 per riportare il proprio operato nell'alveo della legittimità; sicché ogni ulteriore indugio al riguardo appare privo di valide giustificazioni.

Tra gli interventi diretti merita, infine, un breve cenno la costruzione dell'autostrada senza pedaggio Salerno-Reggio Calabria, eseguita a totale carico dello Stato ed ormai quasi completamente

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

portata a termine (231), per la cui realizzazione si è passati dai 180 miliardi di spesa inizialmente previsti ad una previsione definitiva di 363 miliardi.

Gli interventi indiretti, svolti nell'esercizio dall'ANAS, sono consistiti principalmente nella concessione di contributi per l'importo di 25,1 miliardi ad enti concessionari di autostrade, ai sensi della legge 24 luglio 1961, n. 729 e successive modificazioni ed integrazioni (232).

Nel corso del 1972 la rete delle autostrade in esercizio, gestite direttamente dall'Azienda e in concessione, è stata ulteriormente incrementata di 284,2 chilometri, raggiungendo, così, al 1° gennaio 1973, la lunghezza di 4616,2 chilometri, con un aumento di circa il 6,5 per cento rispetto alla situazione esistente all'inizio dell'anno precedente (233).

Pertanto, l'attuale programma autostradale — che prevede la costruzione di complessivi 6672,7 chilometri di rete — risultava, a tale data, completato al 69,2 per cento. Altri 999,9 chilometri (pari al 15 per cento dell'intero programma) erano in costruzione, mentre per i restanti chilometri 1056,6 (15,8 per cento del totale) era prossimo l'inizio dei lavori.

Infine, sempre in materia di interventi indiretti è da segnalare che l'ANAS, nel corso del 1972, ha erogato la somma di 110 milioni a titolo di contributo ai Comuni per il mantenimento e la sistemazione dei tronchi di strade statali compresi entro gli abitati.

(231) Al 1° gennaio 1973 su 443,4 chilometri erano ancora in corso di completamento solo 14,5 chilometri.

(232) Nel 1972 sono state stipulate 15 convenzioni con enti concessionari di autostrade, di cui 11 nuove e 4 convenzioni aggiuntive.

(233) L'estensione delle autostrade in esercizio al 1° gennaio 1972 era di 4332 chilometri.

CAPITOLO XVII

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

1. — *Considerazioni generali*

Una globale visione dell'attività gestoria del Ministero del lavoro e della previdenza sociale evidenzia fenomeni non dissimili da quelli posti in rilievo nelle precedenti relazioni.

Pur se dalle previsioni iniziali poteva apparire arrestato il processo di espansione della spesa pubblica che caratterizza da tempo il settore, la iscrizione in bilancio, nel corso dell'esercizio, di stanziamenti, subordinati al reperimento dei fondi occorrenti mediante operazioni sul mercato finanziario e nuovi provvedimenti normativi nel settore della previdenza sociale hanno portato ad un incremento, di 370,6 miliardi dell'importo complessivo degli impegni di spesa, che hanno raggiunto nel 1972, pertanto, 1.758,3 miliardi, rispetto ai 1.387,7 miliardi del precedente esercizio.

La concreta attività dell'Amministrazione per una parte rilevante, e cioè per quella che attiene al trasferimento di fondi ad enti e gestioni per lo svolgimento, sotto la vigilanza del Ministero, degli interventi nei settori della previdenza e della assistenza, non può dar luogo, come già in passato si è precisato, a notazioni di rilievo, concretandosi in mero passaggio di fondi.

È da confermare, inoltre, come la immutata situazione del sistema di gestione dei fondi occorrenti per il funzionamento dell'Ispettorato del lavoro (234) renda ancora attuale l'osservazione che tale sistema lascia insoddisfatta l'esigenza che il Parlamento abbia conoscenza, in sede di approvazione del bilancio, degli oneri del relativo apparato amministrativo. Può aggiungersi che lascia anche insoddisfatta l'esigenza che il Governo determini, e il Parlamento approvi, l'ammontare di detti oneri, con valutazioni che sembrano spettare precipuamente alle assemblee legislative.

Delle gestioni fuori bilancio esistenti presso l'Amministrazione del lavoro, infine, è cenno in altra parte della presente relazione (235).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

La mancata attuazione del riordinamento dei Ministeri e quindi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, se fa permanere invariati i problemi organizzativi dei quali si è trattato nelle precedenti relazioni, rende comunque di scarsa attualità — data l'esigenza che a questo riordinamento si provveda in conseguenza della attuazione dell'ordinamento regionale — la loro esposizione, ancorati come sono i problemi stessi ad una situazione ora mutata. D'altro canto il riordinamento dei Ministeri è problema comune a tutte le Amministrazioni, di qui i cenni ad esso dedicati nel capitolo introduttivo della presente parte, ed è quindi sufficiente ricordare, nei limiti delle valutazioni proprie dell'organo di controllo, da un lato la necessità di coordinamento delle funzioni del collocamento e della formazione professionale, dall'altro l'esigenza, per quanto attiene all'organizzazione periferica, di un più ampio decentramento in attuazione dei precetti costituzionali.

(234) Come precisato nelle relazioni precedenti, in bilancio è iscritta una sola parte della spesa occorrente, mentre l'altra e rilevante parte è reperita con i versamenti in corso di esercizio degli istituti di assicurazione sociale e delle imprese industriali ed agricole soggette alla disciplina assicurativa.

(235) Parte II, Capitolo VII.

A render manifesta la inattualità, a fronte del riordinamento da disporre, di più specifiche osservazioni varrà indicare l'indubbia inadempienza nella emanazione del regolamento, espressamente previsto sin dal 1961 (legge 22 luglio, n. 628), per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi, regolamento che però non risulterebbe adeguato, nell'attuale situazione, ad apprestare una disciplina per l'avvenire di una struttura organizzativa, sulla quale ha inciso il trasferimento alle Regioni delle funzioni relative alla materia dell'istruzione professionale e artigiana.

In tema di personale sono, invece, possibili alcune puntuali osservazioni.

Va rilevato che l'Amministrazione non ha dato ancora attuazione al disposto del decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1972, n. 473, il quale prescrive che la struttura dei ruoli organici delle carriere inferiori alla direttiva, la cui dotazione risulti ridotta per effetto dei decreti presidenziali emanati in attuazione della delega di cui alla legge 16 maggio 1970, n. 281, deve essere rideterminata.

Il fenomeno dell'avventiziato che si ripresenta in conseguenza dell'applicazione di provvedimenti normativi volti a dar sanatoria a irregolari assunzioni (nelle specie legge 9 marzo 1971, n. 98) è nell'ambito dell'Amministrazione del lavoro di limitata entità numerica, perché ventuno sono stati i dipendenti da organizzazioni militari operanti nell'ambito della Comunità atlantica immessi nel personale non di ruolo.

Per le osservazioni concernenti problemi comuni alle Amministrazioni dello Stato è infine sufficiente il rinvio all'anzidetto capitolo introduttivo.

3. — *Attività del Ministero*

Brevi cenni sono anche sufficienti, date le caratteristiche sopra esposte della gestione di cui trattasi, in tema di attività del Ministero. Il settore della previdenza e assistenza sociale, come negli anni decorsi, è quello di maggior rilievo finanziario, ma non dà luogo ad osservazioni specifiche diverse da quelle già mosse in passato, osservazioni che investono i più generali problemi del perdurare dei fattori espansivi della spesa degli enti mutualistici, con conseguenti ripercussioni sulla finanza statale, chiamata periodicamente a ripianare le situazioni deficitarie, e degli effetti del ricorso al mercato finanziario per l'attuazione di interventi nel settore (oneri per interessi, rigidità dei bilanci futuri).

In tema di orientamento e di addestramento professionale dei lavoratori il trasferimento alle Regioni delle funzioni relative mentre, come accennato, comporta la soluzione di problemi organizzativi, determinerà — come ha determinato, con il corrente esercizio — anche riflessi di ordine finanziario, la valutazione dei quali è ovviamente rinviata al prossimo anno.

Va inoltre, accennato che non risultano emanate le norme per il riordinamento del fondo addestramento professionale lavoratori.

Può, infine, rilevarsi che il Ministero si avvale di enti anche per lo svolgimento di attività rientranti nella sua competenza specifica. Così per la gestione del servizio sociale presso gli uffici del lavoro e della massima occupazione si avvale dell'Ente italiano di servizio sociale, con il quale ha stipulato apposita convenzione ed al quale corrisponde un compenso forfettario. Il Ministero aveva anche adottato un atto di riconoscimento di debito per corrispondere a questo Ente un maggiore contributo in conseguenza dell'aumentato onere per il personale, derivato dall'entrata in vigore del regolamento organico e disciplinare dell'Ente. La Sezione del controllo (deliberazione n. 519 del 29 maggio 1973) ha però ricusato il visto a questo provvedimento, adottato a termini dell'articolo 1664 del codice civile, in quanto detto aumento di oneri non è stato ritenuto una circostanza imprevedibile, che sola può giustificare una variazione del prezzo contrattuale, essendo stato determinato da atto proprio dell'ente. La Sezione del controllo ha anche rilevato che una modifica della disciplina dei rapporti tra amministrazione pubblica e contraenti privati non può avvenire che con atti aggiuntivi, e non a mezzo di provvedimento unilaterale (236).

(236) Per generali considerazioni in argomento, vedi il capitolo introduttivo di questa Parte.

CAPITOLO XVIII

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

1. — *Considerazioni generali*

Lo stato di previsione del Ministero conserva immutate le sue caratteristiche salienti, che sono, da un lato, la prevalenza della spesa corrente (102,5 miliardi) rispetto a quella in conto capitale (38,6 miliardi), e, dall'altro, un notevole grado di rigidità determinato dagli oneri precedentemente assunti.

Nell'ambito della spesa corrente, dato costante è l'assoluta prevalenza degli stanziamenti per le sovvenzioni alle società armatrici di servizi marittimi (237), ammontanti nel 1972 a complessivi 81,2 miliardi.

Quanto alla ripartizione in rubriche, conserva piena attualità l'osservazione già fatta dalla Corte circa le spese della rubrica II, Marina mercantile, la quale — in contrasto con i principi della classificazione amministrativa, cioè per servizi, sanciti dall'articolo 1 della legge 1° marzo 1964, n. 62 — concerne la competenza di tre Direzioni generali (naviglio; lavoro marittimo e portuale; navigazione e traffico marittimo).

La commistione che ne deriva si verifica anche al livello di singoli capitoli, quali ad esempio il 1103 ed il 1110 — l'uno avente ad oggetto corrispettivi per le prestazioni del Registro italiano navale, l'altro sovvenzioni ad istituti ed associazioni nonché sussidi alla gente di mare — essendo il primo amministrato dalla Direzione generale del naviglio e dalla Direzione generale della navigazione e del traffico marittimo; il secondo dalla Direzione generale del lavoro marittimo e portuale e dalla Direzione della pesca marittima (nonostante, per quest'ultimo settore, l'esistenza della apposita rubrica VI).

In ordine alle spese per il funzionamento delle caserme e degli Uffici delle Capitanerie di Porto, giova ancora una volta rilevare come somme destinate a tali finalità figurino anche nello stato di previsione del Ministero della difesa. In proposito, si ribadisce l'esigenza di ripartire l'onere e possibilmente di delimitare le competenze delle due Amministrazioni.

Al criterio di specificazione della spesa risponde l'istituzione nel bilancio 1972 del capitolo 1160, relativo all'acquisto e alla manutenzione di mezzi antinquinamento, nonché all'acquisto degli occorrenti prodotti. Per la provvista di tali mezzi si faceva in precedenza ricorso al capitolo 1158 che per il suo contenuto generico consentiva di essere utilizzato anche allo scopo.

Quanto ai bilanci speciali degli Uffici del lavoro portuale, essi continuano ad essere annessi al rendiconto generale dello Stato prima ancora di essere sottoposti al controllo della Corte.

Solo nell'agosto del 1972, infatti, è pervenuto alla Corte il bilancio dell'anno precedente, mentre il bilancio del 1972, pure allegato al rendiconto generale per il corrispondente esercizio non è stato ancora inviato per il controllo.

Giova, pertanto, ancora una volta sottolineare l'indispensabilità che tali bilanci siano dal Ministero trasmessi tempestivamente alla Corte, affinché nella pronuncia sul rendiconto al quale vengono annessi la Corte possa dare atto dell'effettuato riscontro e dei suoi risultati.

(237) Sull'onere crescente che deriva al bilancio dello Stato da tali sovvenzioni suscettibili di revisioni periodiche si richiamano le considerazioni svolte nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto dell'esercizio 1967 (Camera dei deputati, Atti parlamentari doc. XIV, n. 1, pag. 341).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Degli ultimi bilanci pervenuti quello per il 1971 è stato oggetto di varie osservazioni mentre sono stati dichiarati regolari quelli degli anni dal 1966 al 1970, a seguito di chiarimenti forniti dal Ministero.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Nel 1972 non si sono verificate innovazioni nella struttura organizzativa dell'Amministrazione, non essendovi stato trasferimento di funzioni, col correlativo passaggio di uffici e personale, alle Regioni a statuto ordinario.

Nonostante l'esistenza di un sensibile aumento di posti vacanti, nei vari ruoli dell'Amministrazione non è stato bandito alcun concorso per il reclutamento di personale.

Relativamente al trattamento economico, rilevasi che la sperequazione di cui è stato fatto cenno nella precedente relazione (238) non è suscettibile di essere eliminata con l'applicazione del divieto di emolumenti al di fuori dello stipendio, sancito dall'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, in quanto il personale che fruisce di tali particolari indennità non appartiene alla categoria dei dirigenti, nei riguardi dei quali soltanto opera il predetto divieto.

Fra le carenze normative, va rilevata la mancata emanazione del regolamento per i servizi in economia dell'Amministrazione centrale. Per i servizi di tal tipo delle Capitanerie di porto, vige il regolamento approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 19 aprile 1956, n. 461, del quale occorrerebbe, tra l'altro aggiornare i limiti previsti per l'effettuazione delle spese da parte dei Comandanti di porto, senza la preventiva autorizzazione dell'Ispettorato generale delle Capitanerie ovvero delle Direzioni marittime.

3. — *Attività del Ministero*

a) *Demanio* — Ancora una volta vanno richiamate le osservazioni, già svolte nelle precedenti relazioni, sul lungo tempo che l'Amministrazione fa trascorrere per addivenire all'emanazione del formale atto di concessione, una volta assentita l'immediata occupazione del bene demaniale marittimo.

Né ad una siffatta carenza può l'Amministrazione ovviare facendo talvolta ricorso « medio tempore » all'istituto della licenza, in quanto con tale sistema viene a determinarsi una indebita sovrapposizione d'istituti distinti e produttivi di autonomi effetti giuridici.

b) *Riconoscimento di debito* — Anche nel 1972 si sono avuti casi di riconoscimento di debito causati dall'anticipata immissione nei locali rispetto all'epoca di perfezionamento del rapporto locativo, ovvero del protrarsi dell'uso degli stessi a contratto scaduto. Il fenomeno, comune a molte amministrazioni statali, postula un incisivo snellimento delle relative procedure, da attuarsi in sede legislativa.

4. — *Navigazione sovvenzionata*

a) *Servizi marittimi di preminente interesse nazionale* — La urgenza di procedere ad un riassetto del settore della navigazione sovvenzionata si fa sempre più pressante, in relazione (239) ai crescenti oneri che fanno carico al bilancio dello Stato.

(238) Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dell'esercizio 1971 (Camera dei deputati, doc. XIV, n. 1, pag. 276). La sperequazione retributiva tra dipendenti di pari qualifica è quella determinata dalla integrazione degli assegni tabellari disposta con il decreto-legge 31 luglio 1954, n. 553, convertito con modificazioni nella legge 26 settembre 1954, n. 869, dal regio decreto 5 aprile 1928, n. 929 e dai regi decreti 27 febbraio 1921, n. 285 e 29 aprile 1926, n. 866.

(239) Il progetto di riassetto dei servizi di preminente interesse nazionale si è concretato in un disegno di legge, inteso ad attuare entro un termine quinquennale una riorganizzazione tecnica ed amministrativa dell'armamento a partecipazione statale.

Per insufficienza degli stanziamenti di bilancio il Ministero non ha ancora potuto provvedere alla terza e alla quarta revisione ordinaria (aventi riferimento, rispettivamente, ai bienni 1967-1968 e 1969-1970) delle convenzioni con le società di navigazione del gruppo Finmare.

Alle società in parola sono stati pagati, per acconti mensili e saldi di sovvenzioni, 58,8 miliardi in conto della competenza dell'esercizio e 7,1 miliardi in conto dei residui degli esercizi precedenti, cioè complessivamente 65,9 miliardi. Tali liquidazioni sono state disposte in base all'importo delle sovvenzioni risultanti dalla seconda revisione ordinaria, che ha riguardo al biennio 1965-1966. Questo riferimento è di per sé indicativo dell'entità degli oneri che nel frattempo stanno maturando a carico del bilancio dello Stato (240).

b) *Servizi marittimi d'interesse locale* — Le sovvenzioni a favore delle sei Società esercenti linee d'interesse locale, ammontanti al 31 dicembre 1971 a 5,8 miliardi, hanno subito nel 1972 l'aumento di un miliardo per effetto di revisioni e convenzioni aggiuntive. Alle società in questione sono stati pagati per acconti, conguagli e saldi 7 miliardi.

5. — *Contributi per lavori navali*

In questo settore il Ministero ha continuato ad accordare i benefici previsti dalla legge 4 gennaio 1968, n. 19 anche in relazione ad istanze pervenute dopo il 31 dicembre 1971, termine di scadenza della validità della legge, così interpretando l'articolo 28, comma sesto, che ha consentito l'assunzione di impegni negli esercizi successivi alla cessazione di efficacia della menzionata legge, fino all'esaurimento degli stanziamenti complessivi previsti a tutto il 31 dicembre 1973 (241).

Nell'esercizio in esame sono stati assunti impegni di circa 8 miliardi per la concessione di contributi afferenti alla costruzione di 28 unità navali di vario tipo e tonnellaggio (242).

Per quanto concerne la concessione di contributi riguardanti lavori di riparazione, trasformazione ed installazione di apparati motori, nell'anno in parola sono stati assunti impegni ed ordinati pagamenti per circa 3 miliardi. Dall'entrata in vigore della legge n. 19 sono stati corrisposti a tale titolo contributi per complessivi 113 miliardi.

Passando a considerare lo stato di applicazione della legge n. 19 in ordine alla concessione di contributi per operazioni di conversione della attività cantieristica e per i quali lo stanziamento globale è di 5 miliardi, si rileva che sino al 31 dicembre 1972 questo è stato utilizzato per circa la metà. L'unico impegno assunto nel 1972 concerne il contributo di mezzo miliardo concesso al cantiere Navalgiuliano. In dipendenza di impegni precedentemente assunti sono stati altresì effettuati pagamenti per 470 milioni.

Per quanto concerne infine le operazioni di ristrutturazione dell'industria cantieristica, non ha avuto sinora corso un primo provvedimento avente per oggetto la concessione di un contributo di 3,5 miliardi sugli investimenti relativi alla esecuzione del piano di ristrutturazione presentato dalla società Italcantieri.

Ha ritenuto, tra l'altro, la Corte che le anticipazioni previste non potessero che essere erogate « a rate semestrali anticipate a decorrere dalla data del raggiungimento dei singoli stati di avanzamento », in armonia con quanto disposto dall'articolo 19 terzo comma, in ordine alle modalità per la

(240) Per gli oneri latenti vedi anche cenno alla Parte I Capitolo I.

(241) Per quanto concerne lavori diversi dalle nuove costruzioni navali l'autorizzazione è stata limitata ai contributi relativi a lavori iniziati prima di detta scadenza.

(242) Dall'entrata in vigore della legge gli impegni assunti a tale titolo assommano a circa 75 miliardi. Quanto ai pagamenti essi ammontano complessivamente a 77,5 miliardi ivi compresi quelli effettuati ai sensi dell'articolo 76 della predetta legge n. 19.

corresponsione del relativo contributo, mentre l'Amministrazione intendeva liquidare gli anticipi in unica soluzione, determinando così un'alterazione del sistema voluto dal legislatore (243).

6. — *Credito navale*

Nel corso dell'esercizio in esame il Ministero ha concesso contributi sugli interessi, ammontanti a complessivi 7,3 miliardi, per finanziamenti a tasso agevolato, del complessivo importo di 15 miliardi, aventi riguardo a lavori di costruzione e di trasformazione di navi.

Nell'insieme, dall'applicazione delle leggi sul credito navale (l'ultima che ha apprestato nuovi mezzi finanziari è la legge 4 agosto 1971, n. 594, di conversione del decreto legge 5 luglio 1971, n. 430) è derivato allo Stato un onere complessivo di oltre 105 miliardi, riferentesi ad un volume di finanziamenti pari a più di 363 miliardi. Nello stesso esercizio sono stati disposti pagamenti per 6,7 miliardi; il totale dei pagamenti dall'entrata in vigore della legge ammonta complessivamente a 32,2 miliardi.

7. — *Altri settori d'intervento dell'Amministrazione*

Nel settore della pesca, per quanto concerne la concessione di contributi a fondo perduto previsti dalla legge 28 marzo 1968, n. 479 (titolo I), nel corso dell'anno sono stati assunti impegni per 89,5 milioni sullo stanziamento residuo di 271 milioni (capitolo aggiunto 8026) e disposti pagamenti per 61,4 milioni (il totale dei pagamenti dell'entrata in vigore della legge ammonta a circa 146,5 milioni).

Per l'effettuazione di studi e ricerche nello stesso settore l'Amministrazione ha assunto impegni per circa 17 milioni su una disponibilità complessiva di oltre 60 milioni (40 dei quali costituiscono residui degli esercizi precedenti). Persiste inoltre la mancata utilizzazione della somma di 100 milioni per l'acquisto e la trasformazione di una nave da adibire a ricerche tecnologiche ed alla vigilanza della pesca marittima, acquisto autorizzato sin dal 1968 dall'articolo 17 della menzionata legge n. 470.

In materia di provvidenze per la demolizione del naviglio vetusto, sono state accolte dal Ministero 12 istanze di contributi riguardanti la demolizione di 53 unità navali per 200.048 t.s.l. e la costruzione di 13 nuove navi per 220.829 t.s.l. Ne è derivato un impegno di 3,7 miliardi su di uno stanziamento globale di 25 miliardi (cap. 5017) e i pagamenti ammontano ad oltre 3 miliardi, per la quasi totalità disposti in conto residui degli esercizi precedenti.

Dall'entrata in vigore della legge 24 luglio 1959, n. 622, si sono avuti pagamenti per 21,1 miliardi rispetto ad impegni assunti per un totale di 24,5 miliardi.

(243) La questione risulta peraltro superata sulla base delle modifiche apportate all'articolo 19 della citata legge n. 19 dal recente provvedimento legislativo 18 maggio 1973, n. 273, che, prevedendo l'erogazione del contributo in unica soluzione dopo la ultimazione dei lavori, non lascia dubbio che lo stesso criterio possa essere adottato per la corresponsione degli acconti.

CAPITOLO XIX

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

1. — *Considerazioni generali*

La normativa che regge, secondo un'unica formula organizzatoria, il sistema delle partecipazioni statali, assegna, come è noto, al Ministero il compito di coordinare, indirizzare e controllare, in conformità delle linee programmatiche approvate dal CIPE e delle direttive generali stabilite dallo stesso organo, l'attività degli enti autonomi di gestione, ma demanda a questi ultimi la gestione dell'azionariato statale.

Ciò da ragione delle dimensioni relativamente limitate dell'apparato ministeriale e della spesa occorrente al suo funzionamento, in confronto all'ammontare delle spese di investimento che sono tutte destinate a finanziare gli enti suddetti e, marginalmente ormai, le aziende non ancora inquadrare in tali organismi.

La previsioni definitive delle spese correnti sono ammontate per il 1972 a 943,8 milioni, con una variazione in aumento di 70,4 milioni rispetto al dato iniziale.

Le spese in conto capitale, previste inizialmente in 8,5 miliardi, sono in definitiva ammontate a 529,6 miliardi, tutti erogati nell'esercizio. L'enorme differenza che separa questi due dati (521,1 miliardi) e rende priva di significato la previsione iniziale, è dovuta all'iscrizione « per memoria » di tutti quei capitoli la cui dotazione dipendeva dalle operazioni di approvvigionamento dei fondi mediante il ricorso al mercato finanziario, previsto dalle norme sostanziali di finanziamento (244). Nessuna di tali operazioni, infatti, era giunta a definizione al momento dell'approvazione del bilancio.

La gestione dei fondi, che figurano come spese di investimento nello stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali, è compito degli enti autonomi di gestione. Dipende perciò dai risultati dell'azione imprenditoriale di questi organismi pubblici — sottoposti peraltro al controllo della competente Sezione di questa Corte ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259 — la effettiva rispondenza dello sforzo finanziario rappresentato da tali conferimenti alle finalità di produttivo impiego delle risorse messe a disposizione dalle leggi.

Analoghe considerazioni possono farsi circa l'assenza di residui passivi per le spese in discorso. L'attitudine del sistema a utilizzare gli stanziamenti senza le remore che hanno dato luogo, nella gestione diretta della spesa da parte dell'Amministrazione statale, al lamentato accumulo dei residui passivi, ha infatti un reale valore solo se conseguentemente si verifichi un sollecito e proficuo investimento delle correlative disponibilità da parte degli enti.

Per quanto riguarda la struttura dello stato di previsione, è da osservare che l'iscrizione del capitolo 1063 (245) — le cui disponibilità risultano da tempo inutilizzate — non ha più ragion d'essere, in quanto alle occorrenze relative al conferimento di incarichi soddisfa, nel quadro della generale disciplina dell'articolo 380 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, lo stanziamento dell'apposito capitolo 1061.

(244) Sul sistema di iscrizione per memoria dei capitoli di spesa veggasi quanto osservato nella precedente relazione: Atti parlamentari Camera dei deputati; VI legislatura, Doc. XIV, n. 6 pag. 37.

(245) Compensi per speciali incarichi professionali (art. 8, II comma, legge 22 dicembre 1956, n. 1589).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

La nuova disciplina delle funzioni dirigenziali (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748) non ha dato luogo a problemi di rilievo per ciò che attiene alla ricognizione degli uffici ai fini dell'attribuzione delle funzioni inerenti alle nuove qualifiche, in quanto era stata preceduta dalla ristrutturazione dei diversi ruoli del Ministero, disposta con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282 — del quale si è fatto cenno nella precedente relazione — in attuazione della delega conferita al Governo per la riforma della Pubblica Amministrazione (246).

Permane elevato il numero delle vacanze nei vari ruoli, che al 31 dicembre 1972 sommavano a 140 su una dotazione organica di 263 unità (247).

Invero, è stato conferito nell'esercizio un solo posto, tra quelli riservati al personale già comandato presso il Ministero (articolo 12 II comma lett. a decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971), mentre risultano indetti, ma non giunti a conclusione, concorsi per titoli (per complessivi 69 posti nelle carriere direttiva, esecutiva ed ausiliaria), riservati al personale delle altre Amministrazioni (articolo 12, II comma, lett. b) (248).

Sono, del pari, in fase di svolgimento i concorsi (complessivamente 29 posti nelle carriere di concetto, esecutiva ed ausiliaria) riservati al personale già in servizio presso il Ministero, banditi ai sensi degli articoli 8, 21 e 27 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077.

3. — *Attività del Ministero*

a) *Situazione delle partecipazioni statali* — Anche nel 1972 l'assetto delle partecipazioni azionarie dello Stato non ancora inquadrato in enti di gestione è rimasto immutato rispetto alla situazione rappresentata nella precedente relazione (249).

Soltanto nell'anno in corso sono stati, infatti, approvati il disegno di legge di iniziativa governativa (legge 5 marzo 1973, n. 30) che, nell'autorizzare l'aumento di capitale dell'Azienda tabacchi italiani (ATI) ne prevede anche il trasferimento, con le modalità di cui all'articolo 14 della legge 21 giugno 1960, n. 649, ad uno degli enti di gestione, nonché il disegno di legge, pure di iniziativa governativa (legge 7 marzo 1973, n. 69) concernente il trasferimento all'Ente di gestione per le aziende minerarie metallurgiche delle azioni appartenenti allo Stato della soc. nazionale Cogne, della soc. AMMI e della Società italiana per il commercio estero (SICEA).

Da notare che, nel secondo caso, il trasferimento dei titoli azionari ha luogo al valore nominale (articolo 1 della legge) (250) e non « sulla base delle quotazioni ufficiali dei titoli o, in mancanza, delle risultanze dell'ultimo bilancio delle società », come stabilito in via generale, ai fini dell'inquadramento dell'azionariato di Stato in enti di gestione, dal citato articolo 14 della legge n. 649 del 1960.

(246) Per generali considerazioni in argomento veggasi Parte III, cap. 1.

(247) È tuttavia da rilevare che all'inizio del 1972 è stata autorizzata l'effettuazione di lavoro straordinario, entro i limiti stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 17 agosto 1955, n. 767, con riferimento a 237 unità di personale di ruolo e non di ruolo.

(248) Non sono stati, per contro, banditi analoghi concorsi per il conferimento dei posti disponibili nella carriera di concetto e nelle categorie del personale operaio.

(249) Veggasi Atti parlamentari - Camera deputati, VI legislatura, Doc. XIV, n. 6, pag. 281, specie per quanto riguarda il trasferimento all'IRI della quota di capitale sociale della società « Monte Amiata » appartenente allo Stato, disposto con decreto ministeriale 6 marzo 1972, in attuazione della legge 14 agosto 1971, n. 814.

(250) Secondo i dati esposti nel conto generale del patrimonio dello Stato, l'importo globale dei titoli in questione al valore nominale ammontava, al 31 dicembre 1972, per la Società Cogne a 25 miliardi, per la Società AMMI a 49,1 miliardi, per la Società SICEA a 103,1 milioni.

La determinazione del fondo di dotazione dell'EGAM — costituito dalle ricordate partecipazioni azionarie e da apporti di capitale ripartiti in sette annualità (articolo 2 legge n. 69 del 1973 citata) — pone le premesse per la cessazione dello stato di sostanziale paralisi — sottolineato nella precedente relazione — nel quale l'ente versava dalla sua istituzione per assoluto difetto di mezzi finanziari, quanto meno nella misura necessaria a far fronte alle occorrenze della ordinaria amministrazione (251).

Sempre con riferimento all'EGAM, merita menzione l'intervenuta modifica dello statuto dello ente, disposta con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1972, n. 195.

Le innovazioni di maggior rilievo riguardano l'estensione dei compiti di gestione dell'ente dal settore minerario al metallurgico e ad altri collegati ai primi da un rapporto di strumentalità, accessoria e complementarità, nonché l'inclusione della ricerca mineraria tra le sue finalità istituzionali. Tali modifiche sono evidentemente finalizzate a rendere compatibile l'ambito d'azione dell'ente con il carattere composito delle partecipazioni poi trasferitegli dalla legge n. 69 del 1973.

Fra le altre modifiche statutarie sono da ricordare l'estensione dei poteri del presidente, la composizione del consiglio di amministrazione, talune regole di funzionamento dello stesso organo, ed il prolungamento da due a quattro mesi del termine di trasmissione del bilancio al Ministero.

In particolare, va rilevato che, all'articolo 4, viene incidentalmente prevista la possibilità di nominare più dirigenti con qualifica di direttore generale, laddove il testo originario — analogamente a quello dei coevi statuti dell'Ente Terme e dell'Ente cinema — contemplava un solo funzionario di tale qualifica (252).

b) *Attività ministeriale di indirizzo e vigilanza sull'attività degli enti di gestione* — La relazione programmatica allegato allo stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali per l'esercizio 1972 ricorda l'importanza che assume la funzione ministeriale in ordine alla scelta degli amministratori degli enti di gestione. La nomina dei titolari degli organi di tali enti e il correlativo potere di revoca rappresentano infatti uno dei momenti fondamentali dell'attività di controllo dell'autorità governativa sul sistema.

I provvedimenti in discorso (decreti ministeriali), in mancanza di una espressa previsione di legge, non sono soggetti, nonostante la loro rilevanza, al sindacato di legittimità della Corte, perché non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'articolo 18 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214 (253).

Tra i decreti di nomina adottati con decreto ministeriale nell'esercizio 1972 danno luogo a qualche osservazione la « nomina del vice presidente dell'Ente autonomo di gestione per le aziende minerarie metallurgiche » (decreto ministeriale 19 maggio 1972 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 maggio 1972, n. 133) e la nomina di un membro del consiglio di amministrazione dell'Ente autonomo di gestione per il cinema (decreto ministeriale 1972, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 25 settembre 1972, n. 251).

In ordine al primo di questi provvedimenti si rileva, infatti, che lo statuto dell'EGAM — nel testo modificato dal citato decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1972, n. 195, come nel precedente — non prevede il vice presidente tra gli organi dell'ente, enumerati all'articolo 2, ed è

(251) Per quanto riguarda le residue partecipazioni dirette dello Stato, eccezion fatta per la società anonima milanese editrice (SAME) ed altre minori, è da ricordare che il Senato, nella seduta del 22 marzo 1973, ha approvato il disegno di legge di iniziativa del Ministro delle partecipazioni statali, ora all'esame della Camera, che ne autorizza il trasferimento « con le modalità di cui all'articolo 14 della legge 21 giugno 1960, n. 649 » ad uno degli enti di gestione.

(252) Anche l'ordinamento degli altri enti di gestione prevede la nomina di un solo direttore generale.

(253) Solo i provvedimenti di nomina del presidente e del vice presidente dell'IRI che, ai sensi dell'articolo 6 dello statuto dell'ente, approvato con decreto-legge 12 febbraio 1948, n. 51, devono essere adottati con decreto del Presidente della Repubblica, sono sottoposti, ai sensi dell'articolo 17 del citato testo unico, al controllo della Corte.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quindi da ritenere che la vice presidenza prevista dal successivo articolo 9 sia da riferire soltanto allo esercizio di funzioni vicarie all'interno del consiglio di amministrazione.

Per quanto riguarda il secondo provvedimento, con il quale è stato nominato membro del consiglio di amministrazione dell'ente per il cinema un funzionario del Ministero in qualità di esperto, è da notare che in tal modo non è stato rispettato il criterio stabilito per la distribuzione dei posti all'interno dell'organo collegiale. Invero la norma che regola la composizione del consiglio di amministrazione dell'ente (articolo 4 dello statuto approvato con decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 1958, n. 573, modificato dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 1971, n. 69) stabilisce che, fra gli altri componenti, siano chiamati a farne parte « due rappresentanti del Ministero delle partecipazioni statali » e « quattro esperti », onde la scelta di questi ultimi nell'ambito ministeriale viene a conferire alla burocrazia una partecipazione più ampia di quella prevista dalla norma statutaria (254).

c) *Interventi finanziari* — Nel corso dell'esercizio non sono state approvate nuove leggi d'intervento finanziario nel settore delle partecipazioni statali. Tuttavia, l'importo complessivo degli stanziamenti di tale natura, tutti afferenti alla categoria XIII (partecipazioni azionarie e conferimenti) e a quote di spese pluriennali, risulta notevolmente superiore a quelli dei precedenti esercizi e presenta un aumento di circa il 42 per cento rispetto al 1971 (255).

Ciò si deve, in larga parte, al fatto che nel 1972 sono venute a maturazione, per effetto delle vigenti autorizzazioni legislative di spesa, quote di conferimenti d'importo più elevato rispetto alle annualità precedenti e, per il resto, dipende dalla mancata erogazione nel precedente esercizio delle quote di aumento dei fondi di dotazione dell'ENI e dell'Ente cinema, rispettivamente previste dalle leggi 28 luglio 1971, n. 586 e 14 agosto 1971, n. 814. I relativi importi (50 miliardi, cap. 5054, per l'ENI; 8 miliardi, cap. 5046, per l'Ente Cinema) sono stati infatti stanziati ed erogati durante l'esercizio 1972, insieme con le rate pertinenti allo stesso anno, non appena acquisita la disponibilità dei fondi mediante la contrazione dei mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche autorizzati dalle menzionate leggi.

Il ricorso al mercato finanziario, largamente praticato per far fronte alle occorrenze dei pubblici interventi, ha assunto nel settore delle partecipazioni statali dimensioni assolutamente preponderanti. Su uno stanziamento complessivo di oltre 529 miliardi, solo 8,5 miliardi — corrispondenti alle ultime rate di aumento di capitale dell'AMMI (4,5 miliardi, cap. 5044) e del fondo di dotazione dell'EFIM (4 miliardi, cap. 5048), rispettivamente previste dalle leggi 30 gennaio 1968, n. 49 e 20 febbraio 1968, n. 99 — risultano stanziati con mezzi non ricavati da prestiti. La rimanente somma, di oltre 521 miliardi, è stata interamente reperita mediante mutui contratti con il Consorzio di credito per le Opere pubbliche: di qui l'interesse dei dati relativi al costo di tali operazioni, che a fronte dell'entrata conseguita comportano un rilevante indebitamento pluriennale dell'erario (256).

(254) Sotto un diverso profilo, il cennato comportamento costituisce strumento per una facile elusione del divieto di corrispondere compensi ai funzionari dirigenti per prestazioni rese in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza (art. 50 decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748).

(255) Relazione per l'esercizio finanziario 1971. Atti parlamentari, Camera Deputati, VI legislatura, Doc. XIV, n. 6, pag. 284.

(256) Capitolo	Ricavo netto	Ente beneficiario	Importo mutuo
5046	16.000.000.000	Cinema 14-8-1971, n. 814	16.524.300.000
5047	25.000.695.000	EFIM 29-12-1969, n. 1072	26.745.800.000
5050	50.000.000.000	ENI 5-2-1968, n. 113	53.490.200.000
5051	120.102.146.782	IRI 20-12-1967, n. 1252	128.485.700.000
5052	50.000.000.000	ENI 19-11-1968, n. 1209	53.490.200.000
5053	120.000.000.000	IRI 28-7-1971, n. 547	128.376.400.000
5054	125.000.000.000	ENI 28-7-1971, n. 586	130.794.700.000

Il costo delle operazioni è costituito, principalmente, dallo scarto cartelle, cui si aggiungono le provvigioni spettanti al Consorzio di credito.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per le quote del fondo di dotazione dell'Ente Cinema, finora erogate ai sensi della legge n. 814 del 1971, anche nel 1972 è stata prescelta la suddetta forma di finanziamento a preferenza delle altre due possibilità — emissioni di buoni del tesoro a scadenza infranovennale o di speciali certificati di credito a scadenza decennale — pure consentite dalla stessa legge.

Analoga scelta è stata operata per il reperimento dei 15 miliardi destinati (capitolo 5049) allo aumento dei fondi di dotazione dell'EFIM, dell'ENI e dell'IRI, in ragione di 5 miliardi ciascuno, per la sottoscrizione della seconda metà delle rispettive quote di partecipazione al capitale sociale della finanziaria (GEPI) prevista dalla legge 28 marzo 1971, n. 184 per risanare situazioni aziendali transitoriamente compromesse, con interventi atti a difendere i livelli di occupazione. Tali erogazioni, sommate a quelle di uguale importo effettuato nell'esercizio 1971, integrano l'apporto delle partecipazioni statali alla suddetta società, previsto dalla legge nella misura del 50 per cento dell'intero capitale sociale, fissato in 60 miliardi (per il 50 per cento concorre, com'è noto, l'IMI).

I compiti che la legge prescrive alla GEPI di svolgere, secondo le direttive deliberate dal CIPE, consistono nell'assunzione di partecipazioni in società industriali, nella costituzione o concorso alla costituzione di società per la gestione o il rilievo di aziende industriali e nella concessione di finanziamenti a tassi agevolati. Dipende perciò dall'esito di siffatti interventi, nel quadro dell'azione di risanamento aziendale affidata alla nuova società, se e in quale misura potranno essere recuperate le disponibilità impiegate, ottenendo il rimborso dei capitali mutuati e la reintegrazione di quelli erogati per assumere partecipazioni, attraverso la successiva cessione di queste ultime (prevista dall'articolo 5, n. 1 della legge n. 184 del 1971). In caso di perdite le conseguenti riduzioni di capitale dovranno essere portate, a norma del successivo articolo 6-III comma, per la rispettiva quota di competenza, in detrazione dei fondi di dotazione di ciascuno degli enti di gestione interessati, con decreto del Ministro delle partecipazioni statali di concerto con il Ministro del tesoro.

d) *Riflessi della gestione sulla situazione patrimoniale e sulle entrate extratributarie dello Stato* — Al termine dell'esercizio, la consistenza dei fondi di dotazione, accresciuta per effetto dei conferimenti disposti nel 1972, ammontava, secondo i dati esposti nel conto generale del patrimonio, a complessivi 2.353,7 miliardi, ai quali sono da aggiungere le residue partecipazioni dirette dello Stato, per le maggiori delle quali (AMMI, Cogne), come si è detto, è stato disposto nell'anno corrente, il trasferimento all'EGAM.

Nell'effettuare il consueto rinvio alle osservazioni formulate dalla competente Sezione di questa Corte sulla attività dei singoli enti di gestione, è qui da ricordare che i proventi netti degli enti per la quota di pertinenza dello Stato ed i dividendi delle società a gestione diretta sommano, per il 1972 a 1,65 miliardi (capitoli 3151 e 3152 dell'entrata), senza tener conto della quota (900 milioni, pari al 65 per cento del totale) degli utili netti dell'IRI, spettante allo Stato quale rimborso del fondo di dotazione (capitolo 4751 dell'entrata).

CAPITOLO XX

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

All'ammontare degli stanziamenti inizialmente previsti, per il 1972, in 170,8 milioni e definitivamente in 199,2 milioni, fanno riscontro accertamenti di spesa per complessivi 156,2 milioni, con lieve aumento rispetto al precedente esercizio (141,7 milioni), nonostante la soppressione del capitolo 1031 concernente le retribuzioni del personale comandato, ora facenti carico alle Amministrazioni di appartenenza (articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, che ha modificato, in tal senso, l'articolo 57 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3).

In ordine alla ristrutturazione delle Aziende dipendenti, risulta ancora nella fase iniziale l'iter del disegno di legge all'uopo predisposto dal Ministero e sul quale è stato reso, all'inizio del 1972, parere dalle Sezioni Riunite della Corte (257).

Nel corso dell'esercizio 1972 il Ministero ha provveduto alla raccolta in testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato poi nell'anno corrente, con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* (supplemento n. 113 del 3 maggio 1973), previa registrazione da parte della Corte.

In sede di controllo, la Corte ha riscontrato la legittimità del provvedimento, sulla base dei criteri stabiliti dalla legge di delega (28 ottobre 1970, n. 775, articolo 6).

In particolare, è stata verificata (258) la sostanziale conformità delle singole norme del nuovo codice postale a quelle precedentemente in vigore, come nel caso, di particolare rilievo, del divieto di esecuzione ed esercizio di impianti di telecomunicazioni in difetto di concessione (articolo 183), che trova riscontro nell'analoga disposizione del codice postale del 1936 approvato con regio decreto 27 febbraio 1936, n. 645 (articolo 166).

Per quanto attiene alla funzione di vigilanza che al Ministero compete nei riguardi dell'ente radiotelevisivo, nel rinviare alla relazione sulla gestione finanziaria della S.p.A. RAI Radiotelevisione italiana per gli esercizi 1969, 1970, 1971 (259), vanno in questa sede ribaditi i rilievi concernenti la mancanza di pronunce ministeriali sulla gestione RAI negli esercizi 1969 e 1971 e, in generale, la carente funzione di vigilanza, denunciata dalla limitatezza degli interventi, per lo più circoscritti a prescrizioni di carattere tecnico, nonché l'omessa comunicazione alla Corte dei provvedimenti adottati nei confronti dell'ente vigilato, che pure era stata espressamente richiesta al Ministero con determinazione della Sezione controllo enti n. 91 del 6 febbraio 1962.

Sono, altresì, da richiamare le osservazioni relative alla trattenuta di sei miliardi annui per gli esercizi dal 1969 al 1972, effettuata dalla RAI, sui canoni di concessione dovuti allo Stato, con riferimento ai maggiori oneri sostenuti in ragione « di una estensione delle reti accelerata oltre il ritmo di gradualità previsto nelle convenzioni e della conseguente intensificazione del potenziamento e rinnovamento degli impianti », sulla base di convenzioni aggiuntive stipulate con il Ministero delle poste — approvate a norma di legge soltanto per il biennio 1969-70 — che si risolvono in finanziamenti dell'ente giustificati con generiche affermazioni di oneri progressi, eccedenti gli obblighi di convenzione.

(257) Atti Parlamentari, Camera Deputati, VI legislatura, Doc. XIV, n. 6, Allegato.

(258) La Corte ha formulato numerosi rilievi di legittimità, integralmente accolti dall'Amministrazione, che ha proceduto alle opportune modifiche del testo normativo.

(259) La relazione è stata trasmessa al Parlamento nell'aprile 1973 ed è in corso di stampa.

Sempre con riferimento ai rapporti tra la società concessionaria e le Amministrazioni dello Stato vanno ricordate, infine, le notazioni riguardanti la effettuazione di trasmissioni (programmi scolastici; programmi in lingua tedesca per l'Alto Adige; programmi per militari; programmi per la sicurezza stradale) sulla base di intese con uffici ministeriali (rispettivamente: Pubblica istruzione; Presidenza del Consiglio; Difesa; Lavori pubblici) alle quali fanno talora seguito atti tardivi di regolarizzazione dei rapporti finanziari, in contrasto con l'esigenza di un chiaro e preordinato svolgimento della gestione e con il principio che sta a base del rapporto di concessione, secondo il quale la gestione del servizio radiotelevisivo è normalmente alimentata dai canoni di abbonamento e dai proventi della pubblicità.

CAPITOLO XXI

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

1. — *Considerazioni generali*

Le linee di tendenza della gestione — caratterizzata dall'ulteriore incremento del disavanzo annuale, salito, nel 1972, a 180,8 miliardi (116,3 nel 1971) (260) — consentono di individuare nell'andamento aziendale taluni fenomeni che stanno a base delle sempre più sfavorevoli risultanze annuali.

Trattasi, anzitutto, per quanto riguarda la spesa, dell'elevata incidenza degli oneri sostenuti per il personale (261), ad onta degli investimenti devoluti alla meccanizzazione dei servizi, ai quali fa riscontro, nel settore delle entrate, la inversione di tendenza nel gettito dei proventi dei servizi postali (rubrica 1), che risultano, nel 1972, in diminuzione (262).

È da aggiungere che i maggiori proventi, soprattutto dei servizi di bancoposta e di telecomunicazione, pur settorialmente rilevanti, non sono tali, in una visione d'insieme della gestione aziendale, neppure da arginare l'incremento del disavanzo.

Si pone, pertanto, l'esigenza di accertare — utilizzando lo strumento dell'analisi dei costi, che ha al suo attivo una esperienza ormai pluriennale — l'efficienza dell'Azienda sotto il profilo della più razionale utilizzazione delle proprie strutture, con particolare riguardo alle attrezzature adibite alla meccanizzazione ed automazione dei principali servizi; e di individuare, inoltre, rendendolo di pubblica ragione, se ed in qual misura le tariffe vigenti sono remunerative dei costi sopportati nei vari settori di attività.

Solo all'esito di tale indagine si potrà, infatti, stabilire se il disavanzo annuale sia imputabile alla condotta della gestione aziendale, ovvero alla misura delle tariffe.

In tale prospettiva si inquadra il problema del finanziamento dell'Azienda — attualmente necessario a far fronte principalmente alle occorrenze di parte corrente e solo marginalmente agli investimenti — che nel 1972 ha comportato un onere complessivo di 10,7 miliardi circa, dei quali 7,9 per interessi e 2,8 per rimborso prestiti, a fronte di una previsione iniziale di spesa per un totale di 28,6 miliardi (263).

Il fenomeno della utilizzazione del fondo vaglia per l'effettuazione di pagamenti « in conto sospeso » si è manifestato in proporzioni di rilievo anche nel 1972. Con tale sistema la fase meramente materiale del pagamento viene a precedere quella della formale emissione del titolo, con conseguente omissione degli adempimenti prescritti dalla vigente normativa contabile, tanto più che, spesso, si tratta di pagamenti effettuati non soltanto in pendenza del perfezionamento dei relativi titoli di spesa, ma anche in mancanza della disponibilità di bilancio o, addirittura, della norma sostanziale autorizzativa.

(260) Secondo le previsioni per l'esercizio finanziario 1973, il disavanzo è destinato a raggiungere i 257,4 miliardi, quasi decuplicando cioè, in un quinquennio, il disavanzo del 1969 (26,4 miliardi).

(261) Complessivamente 470,1 miliardi per il personale in servizio, e 64 miliardi per il personale in quiescenza, rispetto ad una previsione iniziale, rispettivamente, di 443,4 e di 64,7 miliardi, su una spesa complessiva di parte corrente di 801,38 miliardi. Nel precedente esercizio la spesa era stata pari a 465,8 miliardi per il personale in servizio ed a 57 miliardi per quello in quiescenza.

(262) Detto andamento trova conferma nella previsione relativa all'esercizio finanziario 1973.

(263) In sede di variazione di bilancio (legge n. 170 del 1973) sono stati soppressi i capitoli 273, 274, 275, relativi al pagamento d'interessi e 613, 614, 615 relativi a rimborsi di quote capitale dei mutui contratti a copertura dei disavanzi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tale utilizzazione del fondo vaglia, di cui la Corte ha conoscenza occasionale ed indiretta in sede di esame dei verbali di ispezione e verifica presso le casse delle Direzioni provinciali delle Poste, preclude, altresì, la reintegrazione del fondo stesso sino alla emissione dei formali titoli di spesa, che avrebbero dovuto costituire il presupposto dei pagamenti irrualmente effettuati. La cennata prassi comporta, inoltre, la frequente necessità di intestare il titolo, anziché al creditore già in precedenza soddisfatto, al Cassiere provinciale perché operi il ripianamento del fondo vaglia.

In particolare risultano effettuati nell'esercizio pagamenti di pensioni per conto dell'INPS oltre i limiti delle somme versate dall'Istituto (264).

Per quanto concerne il servizio effettuato per conto dell'INPS è da rilevare che il rapporto ha continuato a svolgersi « de facto » non essendo stata tempestivamente approvata la convenzione sostitutiva di quella venuta a scadenza nel 1970.

La situazione dei residui, alla fine del 1972, è fatta palese dagli accertamenti che, tenendo conto della competenza dell'esercizio, sommano, per le entrate, a complessivi 824,40 miliardi e, per le spese, a complessivi 453,7 miliardi. I dati suddetti denotano la tendenza ad un notevole incremento della rispettiva consistenza.

In ordine alla gestione del Dopolavoro va ripetuto il rilievo concernente la mancanza di documentazione dei titoli di spesa aventi ad oggetto contribuzioni in favore delle Sezioni del Dopolavoro Postelegrafonico, il che dà luogo a frequenti censure in sede di controllo.

Per quanto riguarda gli interventi dell'Ufficio centrale del Dopolavoro inquadrato nella Direzione generale dell'Azienda in materie di opere immobiliari, che avevano dato luogo a incertezze circa la titolarità di tali beni, l'Amministrazione ha dato assicurazione circa la regolare iscrizione nel conto del patrimonio aziendale.

Si richiamano, infine, le considerazioni formulate nella precedente relazione in ordine alla eterogeneità delle previsioni di spesa dei capitoli 200 e 396, che conservano immutata la denominazione anche nello stato di previsione per il 1973.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Nel quadro del decentramento dei servizi aziendali, la legge 12 marzo 1968, n. 325, prevedeva l'istituzione, entro un triennio, delle Direzioni compartimentali dell'Amministrazione postale.

I primi provvedimenti in tale prospettiva sono stati, peraltro, emanati con decreti ministeriali soltanto in data 24 febbraio 1972 e le tre Direzioni compartimentali (per la Lombardia, il Trentino-Alto Adige e la Campania) costituite nel 1972 non hanno in concreto svolto nell'esercizio attività di sorta, tanto che l'Amministrazione non ha provveduto a dotarle dei fondi occorrenti al loro funzionamento; in effetti gli stanziamenti di bilancio sono stati ripartiti, come in passato, fra gli organi provinciali ora facenti capo alle Direzioni compartimentali.

A giustificazione di tale comportamento l'Amministrazione ha addotto varie difficoltà di ordine pratico per ciò che attiene alla preposizione dei titolari ed all'organizzazione dei nuovi Uffici, nonché

(264) Alla fine dell'esercizio, le anticipazioni per conto dell'INPS ammontavano a 1.242 miliardi, mentre i prelievi per l'erogazione di compensi al personale risultavano ripianati a seguito della maggiore autorizzazione di spesa disposta in sede di variazione di bilancio (legge n. 170 del 1973).

In argomento merita menzione l'inserimento nel disegno di legge n. 1313 del 1972, attualmente all'esame della Camera, di due articoli (8 e 9) concernenti, il primo, l'utilizzazione del fondo vaglia per sopperire a temporanee deficienze di bilancio delle Aziende dipendenti dal Ministero delle Poste, nei limiti delle integrazioni preventivamente assentite dal Ministro del tesoro a favore dei capitoli di spesa per il personale, e, il secondo, il diretto intervento della tesoreria dello Stato per l'anticipazione delle somme occorrenti al pagamento delle pensioni INPS in eccedenza alle somme all'uopo depositate dall'Istituto.

al reperimento dei locali ed ha, successivamente, assegnato alle Direzioni compartimentali i fondi occorrenti per l'esercizio 1973, in armonia con il nuovo assetto organizzativo (265).

Sempre in tema di ordinamento aziendale è da ripetere il rilievo circa la mancata emanazione nell'esercizio dei provvedimenti previsti dagli articoli 28, II comma, e 34, penultimo comma, della citata legge n. 325 del 1968, concernenti, rispettivamente la direzione di taluni uffici e reparti tecnici ed i collaudi degli impianti e materiali.

Va ricordato, infine, come sia tuttora privo di disciplina regolamentare l'Ufficio centrale del Dopolavoro, che è venuto ad assumere, a seguito delle modifiche recate al suo ordinamento dalla legge n. 325 del 1968, la gestione, nell'ambito del bilancio aziendale, di cospicue disponibilità, di anno in anno crescenti (2,1 miliardi nel 1972).

Con decreto interministeriale 28 dicembre 1972 sono stati ristrutturati, a norma del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 sulla dirigenza amministrativa, i ruoli della carriera direttiva dell'Azienda.

Al termine dell'esercizio la situazione dei ruoli del personale risultava caratterizzata da numerose vacanze, specie nella carriera degli uffici (2051 dipendenti complessivamente in servizio a fronte di una dotazione organica di 2759 unità).

Per sopperire ad esigenze di carattere eccezionale, l'Azienda si è avvalsa, anche nel 1972, della facoltà (articolo 3 della legge 14 dicembre 1965, n. 1376) di assumere personale straordinario (266).

Per la qualificazione ed il perfezionamento del personale sono stati organizzati 23 corsi, dei quali: 10 presso l'Istituto superiore PT con la partecipazione di 263 impiegati ed un onere complessivo di 160,8 milioni; 9 presso uffici periferici della Azienda, con la partecipazione di 1970 impiegati ed un onere complessivo di 115,6 milioni; e 4 presso istituti pubblici e privati con la partecipazione di 975 impiegati ed un onere complessivo di 56,8 milioni (267).

In tema di trattamento economico — ricordato che, anche per il 1972 l'Amministrazione postale è stata autorizzata a superare i limiti di spesa per prestazioni straordinarie (legge 4 giugno 1973, n. 338) — merita attenzione l'incidenza dell'onere relativo alle competenze accessorie erogate al personale impiegatizio che — senza tener conto delle somme spese per finalità dopolavoristiche, pur risolvendosi in concreti benefici economicamente apprezzabili — risultano di importo pari ad oltre un terzo del trattamento tabellare.

3. — *Attività dell'Azienda*

In attuazione dei programmi di investimento aziendali, dei quali si è fatto cenno nella precedente relazione (268), risultano impegnati nell'esercizio soltanto 8,2 miliardi dei complessivi 61,6 destinati alla spesa in conto capitale. In una visione d'insieme risulta pertanto modesto il ritmo degli investimenti.

In vista della integrale meccanizzazione del servizio corrispondenza l'Amministrazione ha concluso nell'esercizio un contratto, non ancora pervenuto alla Corte, con la società elettronica San Giorgio del gruppo IRI (269), che prevede la realizzazione dell'intera rete dei Centri per lo smistamento automatico della corrispondenza.

(265) Nel 1973 l'Amministrazione ha provveduto alla costituzione delle restanti Direzioni compartimentali.

(266) 10.320 addetti alle Direzioni Provinciali P.T., con una spesa complessiva di 8,4 miliardi circa.

— 30 operai, con una spesa di 3 milioni circa.

— 1.300 addetti agli uffici locali, con una spesa di 283 milioni.

(267) Detti corsi sono stati tenuti sia per i dipendenti dell'Amministrazione postale che per quelli della Azienda telefonica (192 partecipanti).

(268) Veggasi Atti Camera Deputati, VI legislatura, Doc. XIV, n. 1, pag. 290.

(269) Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione il contratto, avente ad oggetto la realizzazione degli edifici ed impianti, per la meccanizzazione, comporta una spesa complessiva di 201,2 miliardi.

Per la meccanizzazione dei servizi di Bancoposta è stata aggiudicata, mediante appalto-concorso, la installazione di dieci Centri automatizzati, due dei quali (Centri di Roma e Bologna) entreranno in funzione nell'anno corrente.

Lo strumento negoziale di cui l'Azienda si è in prevalenza avvalsa è la trattativa privata alla quale seguono, nell'ordine, la licitazione e l'appalto-concorso. Da segnalare, in materia contrattuale, il ritardo anche pluriennale con cui l'Azienda dà risposta ai rilievi della Corte: ne segue che le censure di legittimità, anche in relazione al carattere successivo del controllo, perdono gran parte della loro efficacia nei confronti di rapporti da lungo tempo definiti.

4. — *Servizio automobilistico*

L'Azienda ha sostenuto, nel 1972, una spesa complessiva di 892 milioni circa per l'ammodernamento e adeguamento del parco automobilistico che, al 31 dicembre, era costituito da 266 autovetture, 2.494 autoveicoli di vario genere e 76 motoveicoli.

Il risarcimento di danni conseguenti ad incidenti causati dalla circolazione, verificatisi anteriormente all'entrata in vigore della assicurazione obbligatoria (1° gennaio 1972), ma liquidati nel corso dell'esercizio, ha comportato un onere di 33 milioni. L'ammontare complessivo dei premi assicurativi per il 1972 ascende a 128 milioni.

CAPITOLO XXII

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

1. — *Considerazioni generali*

Richiamate le considerazioni svolte nella precedente relazione in ordine alla struttura dello stato di previsione della spesa (270), è da rilevare, con riferimento alla oggettivazione delle singole voci di spesa, che la genericità del capitolo 252 (contributi vari) preclude l'individuazione sia della normativa sostanziale autorizzativa sia dei beneficiari delle erogazioni.

L'avanzo di gestione per il 1972 — 73,7 miliardi rispetto a 73,9 nel 1971 — è la risultante di entrate per complessivi 316,9 miliardi e di spese per 243,2 miliardi, rispetto ad una previsione iniziale di entrata e di spesa, rispettivamente, di 230 miliardi e 171,8 miliardi.

Tra le voci d'entrata, meritano rilievo l'incremento dei proventi del traffico telefonico interurbano ed internazionale; tra le spese, l'aumento dell'onere sostenuto per la retribuzione del personale.

La situazione dei residui attivi e passivi — che, a fine esercizio, ascendevano, rispettivamente, a 39,1 miliardi e a 193 miliardi, escluso l'avanzo di gestione da versare al Tesoro — evidenzia la diminuzione rispetto al precedente esercizio dei residui attivi e l'incremento di quelli passivi (271).

2. — *L'organizzazione dei servizi e personale*

In materia di ordinamento aziendale, risulta tuttora parzialmente inattuata la legge 12 marzo 1968, n. 325.

Va, in particolare ribadito il rilievo concernente la mancata emanazione dei provvedimenti previsti dagli articoli 26, 28 e 34, dei quali si è fatto cenno anche nella precedente relazione, aventi ad oggetto, rispettivamente, la predeterminazione dei criteri per i movimenti del personale, le preposizione agli uffici e reparti tecnici, nonché i collaudi degli impianti e materiali forniti all'Azienda.

Con decreto interministeriale 28 dicembre 1972 sono stati ristrutturati, a norma del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 sulla dirigenza amministrativa, i ruoli della carriera direttiva dell'Azienda. Tra le numerose vacanze, che risultano nei vari ruoli a fine esercizio, particolarmente rilevanti sono quelle esistenti nella carriera direttiva tecnica, nella carriera di concetto ed in alcuni ruoli del personale dell'esercizio.

In tema di trattamento economico è da segnalare l'incremento delle spese per compensi speciali, che hanno raggiunto l'importo complessivo di 1,1 miliardi circa a fronte di una previsione iniziale di 255 milioni.

Nel corso dell'anno l'Azienda si è avvalsa di 1.666 telefonisti ausiliari, assunti quale personale straordinario, ai sensi della legge 14 dicembre 1965, n. 1376 (articolo 3), con un onere complessivo di 811 milioni.

(270) Atti Camera Deputati, VI legislatura, pag. 292, Doc. XIV, n. 1.

(271) Nel 1971, i residui attivi ascendevano a 46,2 miliardi e quelli passivi a 182,2 al netto dell'avanzo di gestione.

Oltre ai corsi di lingue per il personale addetto ai servizi interurbani, l'Azienda ha curato in collaborazione con l'Istituto superiore PT corsi di qualificazione, aventi ad oggetto le nuove tecniche e gli impianti di telecomunicazione, ai quali hanno partecipato 192 dipendenti.

3. — *Attività dell'Azienda*

Gli stanziamenti per spese di investimento, portati, in sede di variazione di bilancio, a complessivi 72,3 miliardi, sono andati ad integrare la dotazione del precedente esercizio per la realizzazione dei programmi in corso.

In sede consuntiva, risultano assunti impegni sulle competenze per complessivi 62,2 miliardi.

4. — *Servizio automobilistico*

Al termine dell'esercizio l'Azienda disponeva di 68 autovetture e di 248 autoveicoli, essendo questi ultimi aumentati di 20 unità rispetto al 1971.

Per oneri assicurativi è stata sostenuta una spesa complessiva di 13,6 milioni circa.

CAPITOLO XXIII

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

1. — *Considerazioni generali*

Il Ministero in esame occupa, dopo quello del Tesoro, il primo posto rispetto agli altri Ministeri quanto al volume della spesa gestita, che assorbe la parte di gran lunga preponderante dei fondi complessivamente assegnati in bilancio al principale aggregato della classificazione funzionale, cioè alla sezione VI (Istruzione e cultura), principalmente per oneri di personale (272).

Quest'ultimo aspetto contribuisce ad illuminare uno dei problemi non secondari fra quelli che il settore dell'istruzione presenta, suggerendo di considerare se ai mezzi finanziari destinati all'impiego del fattore umano faccia riscontro, in un equilibrato rapporto, un sufficiente apprestamento di strutture materiali idonee a porre tale fattore nelle migliori condizioni di operare a vantaggio della crescente massa degli allievi dei diversi ordini. Considerazione, questa, che ancor più si appalesa necessaria ove si abbia riguardo, oltre che all'entità, anche al concreto utilizzo degli stessi fondi già all'uopo apprestati, utilizzo sul quale sembrano pesare remore e difficoltà non ancora superate.

Significativo, a tal proposito, è il raffronto, nell'ambito della sezione VI, fra l'incremento degli impegni di competenza e quello dei residui complessivi (che riguardano in buona parte le spese destinate alle anzidette strutture), essendo il secondo di tanto superiore al primo che, mentre nel 1968 i residui al 31 dicembre (931 miliardi) erano sensibilmente inferiori alla metà degli impegni (2.250 miliardi), alla stessa data del 1972 la superano in misura non trascurabile (1.983 miliardi rispetto a 3.326) (273).

Nell'ambito della spesa corrente, a rendere più gravosa quella di funzionamento degli uffici ministeriali, concorrono disfunzioni organizzative e complessità procedurali, specialmente in relazione agli adempimenti resi necessari dal continuo susseguirsi di norme relative al personale, e di non sempre spedito espletamento a causa dei frequenti problemi di interpretazione e coordinamento posti dalla pletoricità e frammentarietà che il quadro normativo d'insieme viene, di conseguenza, a presentare.

Un riconoscimento, sul piano generale, dell'esigenza di una più funzionale utilizzazione dei mezzi finanziari di spesa destinati al settore della pubblica istruzione — con speciale riguardo all'espansione della spesa corrente — trovasi (pag. 307 e segg.) nella stessa relazione ministeriale sul quinquennio

(272) Negli ultimi cinque anni, peraltro, mentre la spesa complessiva dello Stato è aumentata, al netto del rimborso di prestiti, del 59,4 per cento rispetto al 1968, quella della sezione in parola è aumentata solo del 47,8. Il rapporto resta sostanzialmente immutato pur tenendo conto delle riduzioni conseguenti all'attuazione delle regioni ad autonomia ordinaria, il cui ammontare è stato di 37,2 miliardi, su 3.326,6 miliardi di spesa complessiva per la sezione medesima.

(273) Nello stesso senso depone il fatto che, sempre rispetto al 1968, i residui della sezione VI sono aumentati (112,9 per cento) assai più che quelli complessivi del bilancio, al netto del rimborso dei prestiti (48,2 per cento) nonostante che, come osservato alla nota precedente, l'inverso sia accaduto negli impegni di competenza.

Va detto, per la precisione, che anche i residui per spese di personale partecipano per una quota cospicua (oltre un terzo) al totale dei residui della sezione — e ciò anche in conseguenza della estensione ai primi della disciplina dei residui di stanziamento, sul che si rinvia a quanto osservato dalla Corte nelle precedenti relazioni — ma l'incidenza di tale partecipazione è enormemente inferiore a quella delle spese con lo stesso oggetto sui fondi della competenza.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1966-70 (Annesso n. 1 alla tabella n. 7 del bilancio 1972). Tale esigenza, con riferimento alla ricerca sui modi di programmazione e gestione del bilancio, è stata addotta, nella nota preliminare, a giustificazione del notevolissimo aumento della dotazione per studi (capitolo 1104).

In tema di disciplina e modalità della gestione, sono finora rimaste senza seguito le osservazioni più volte espresse dalla Corte su diversi aspetti di esse.

Ciò dicasi in ordine all'immutato permanere di regimi contabili particolari, e fra loro diversi, per il settore dell'istruzione elementare e per quello dell'istruzione tecnica e professionale, non ravvisandosi allo stato attuale dell'ordinamento motivi per non attuare, specialmente per le spese di personale (tutto statale ormai quello insegnante, e tale in grande maggioranza anche quello non insegnante), una uniformità di sistema per tutti i tipi di scuole e di istituti, pur ispirata ad opportuni criteri di decentramento ed elasticità di procedure.

Più specificamente, per gli istituti tecnici e professionali, deve ribadirsi come l'autonomia amministrativa, derivante dall'attribuzione di personalità giuridica (274), non giustifichi la sottrazione dei fondi occorrenti al loro funzionamento — comprese le retribuzioni al personale — alla sfera di gestione del bilancio statale, dal quale provengono nella quasi totalità, ed alle relative garanzie di controllo esterno e parlamentare, diversamente da quanto accade per organismi a regime strettamente analogo, come gli Istituti di istruzione artistica (fra l'altro, anche nel 1972 si è con frequenza rilevato il caso — già denunciato nella precedente relazione — di gestione di fatto da parte di istituti già funzionanti prima ancora del perfezionamento delle procedure istitutive, mediante fondi formalmente assegnati ad istituti già esistenti).

Infatti, benché dotati dell'anzidetta personalità, gli Istituti in parola operano, nell'espletamento dei servizi cui sono destinati i fondi (275), come organi dello Stato, e quindi nell'ambito dell'Amministrazione statale (276); ambito entro il quale, ormai, dopo la legge 25 novembre 1971, n. 1041, richiamata in proposito anche nella precedente relazione, tutte le gestioni di danaro vanno assoggettate alle garanzie poc'anzi ricordate.

L'anomalia, del resto, risulta evidente dallo stesso bilancio, poiché mentre le spese in parola sono denominate « assegnazioni » (277) e vengono sostenute dallo Stato nella forma propria dei « trasferimenti », cioè erogate con mandati a favore degli Istituti, esse figurano, tuttavia, correttamente classificate, a seconda dell'oggetto, non nella categoria V, bensì rispettivamente nella II (Personale in attività di servizio) e nella IV (Acquisto di beni e servizi), come tutte quelle che lo Stato effettua *direttamente* per i propri fini, pagandole ai terzi creditori e non certo a propri organi.

Ancor più tale anomalia risulta dal confronto con le Università, per le quali, da un lato, i capitoli di spesa per il personale (capitolo 2351 e successivi) sono denominati e sono gestiti non difformemente da qualsiasi altro stanziamento della categoria II (278); dall'altro, quelli riferentisi a trasferimenti di fondi, con la denominazione di « contributi » o « assegnazioni » sono classificati nella corrispondente

(274) Regime ormai esteso senza eccezione a tutti gli istituti, donde la soppressione, nello stato di previsione della spesa del Ministero per il 1972, del cap. 2001, che si riferiva agli istituti agrari non autonomi.

(275) 346 miliardi nel 1972.

(276) Lo stesso decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 10, relativo al trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia di istruzione artigiana e professionale, parla, all'articolo 4, di « Istituti professionali di Stato », attuando per ora (art. 4), un trasferimento di fondi assai limitato (per oggetto ed entità), alle Regioni stesse, dallo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione, del quale, fra i numerosi capitoli concernenti il settore, vengano ridotti i soli capp. 2056 e 2058.

(277) Capitoli 2004, 2005, 2006, ecc., della rubrica 8.

(278) Per di più mentre per i cennati capitoli gli oneri per stipendi ed assegni fissi trovano dimostrazione negli appositi allegati (14 e 15) alla tabella dello stato di previsione presentata dal Governo, come avviene per tutti gli altri oneri col medesimo oggetto, analoga dimostrazione (che dovrebbe analiticamente indicare la consistenza del personale) non viene offerta per i corrispondenti capitoli relativi agli istituti in argomento, citati alla nota precedente, benché, come si è visto, esattamente compresi nella categoria II.

categoria V (senza dire che anche della gestione di questi ultimi fondi le Università sono tenute a rendiconto, soggetto al controllo della Corte (279)).

Il riferimento allo stato di previsione della spesa, sempre per gli istituti in esame, induce a rinnovare ancora una volta il rilievo — finora anche esso inascoltato — concernente la confluenza nella stessa rubrica 8, e addirittura negli stessi singoli capitoli di essa, di spese inerenti tanto all'istruzione tecnica che a quella professionale, nonostante l'esistenza di due distinte Direzioni generali per ciascuno di questi settori (quella per l'istruzione professionale è rimasta in vita stante il limitato passaggio di funzioni alle Regioni), e quindi in palese contrasto con le norme della legge 1° marzo 1964, n. 62, concernenti sia la ripartizione in rubriche che quella in capitoli (280).

Un accenno, da ultimo, deve farsi alle concrete modalità della gestione, per rilevare la elevata concentrazione alla fine dell'esercizio dell'invio dei titoli di spesa (diverse migliaia) al controllo della Corte, con la conseguenza, nel caso di impossibilità di completarne l'esame in tempo utile, delle complicazioni derivanti dalla mancata estinzione dei titoli dopo la chiusura della gestione di competenza, a tutto disagio dei creditori ed a maggior onere per i diversi uffici interessati.

Da segnalare anche l'accentuarsi e l'estendersi dei ritardi nella presentazione dei rendiconti da parte dei funzionari delegati, fenomeno comunque negativo anche se, nella maggioranza dei casi, dovuto a difficoltà obiettive, e ancor più per quei casi in cui è apparso dipendere da carenze organizzative ovvero da scarsa efficienza e inadeguata preparazione dei funzionari.

In tema di gestioni fuori bilancio, non si hanno per ora elementi particolari da aggiungere a quelli forniti in generale nella precedente parte II della relazione.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Come Amministrazione prevalentemente investita della prestazione alla collettività di un servizio di primaria importanza sociale, richiedente strutture particolarmente differenziate ed articolate, quella in esame presenta un duplice ordine di problemi organizzativi, non sostanzialmente dissimili, quanto alla natura, da quelli propri di tutte le altre Amministrazioni dello Stato, per ciò che concerne gli organi e gli uffici dell'apparato burocratico; ed aventi, invece, caratteristiche peculiari ed esclusive nei profili riguardanti le anzidette strutture, cioè le istituzioni scolastiche, ai fini del loro adeguamento agli obiettivi che la politica dell'istruzione si proponga di realizzare, e quindi al contenuto ed alle modalità dei compiti che esse sono chiamate a svolgere.

A quest'ultimo ordine di problemi, pure sfuggendo esso nella sua sostanza all'angolo visuale proprio della Corte, si fa tuttavia richiamo in questa sede per sottolinearne il carattere di essenziale punto di riferimento, sia per l'Esecutivo che per il legislatore, anche ai fini dell'organizzazione burocratica, la cui migliore strumentazione appare indispensabile tanto per i compiti relativi al reclutamento ed alla amministrazione del sempre più numeroso personale insegnante, quanto per quelli concernenti l'apprestamento dei mezzi materiali di funzionamento della scuola (senza dire che al Ministero competono altresì, nell'attuale ordinamento (281), importanti funzioni in materie diverse dall'istruzione in senso stretto, come quella dei beni culturali).

(279) Per gli istituti di istruzione artistica, il sistema di iscrizione delle spese in bilancio è promiscuo, accostandosi per gli stipendi a quello delle Università e per le altre spese a quello degli Istituti tecnici. Al pari che per le Università, comunque, i loro consuntivi sono soggetti al controllo della Corte (leggi 2 dicembre 1935, n. 2081, e 2 marzo 1963, n. 262, art. 4, 3 comma).

(280) Continuano a restare nella categoria IV i capitoli 1102 e 1458, anche per la parte consistente in trasferimenti, e nella rubrica 16 il capitolo 2529, anche per la parte inerente alla rubrica 17.

(281) Il trasferimento alle Regioni ha interessato, oltretutto una limitata parte delle attribuzioni ministeriali in tema di istituti professionali, come già osservato in nota al paragrafo precedente, le Soprintendenze ai beni librari, in numero di 10, con 140 unità di personale (che peraltro hanno continuato ad essere amministrate dallo Stato per tutto il 1972), nonché altri dipendenti, in numero non precisato, in rapporto al passaggio di funzioni e fondi per l'assistenza scolastica.

L'esigenza di una ristrutturazione del Ministero è stata, da ultimo, riconosciuta anche nei documenti citati nel paragrafo precedente (nota preliminare alla tabella n. 7 del bilancio 1972, ed annessa relazione ministeriale): essa, peraltro, emerge oggettivamente dalle manchevolezze riscontrabili nell'attività amministrativa, spesso riconducibili sia a deficienze organizzative in senso stretto, quale ad esempio l'eccessiva pluralità di uffici chiamati ad applicare la stessa normativa, con difformità di indirizzi per scarso coordinamento, sia ad insufficiente snellezza di procedure, situazioni entrambe aggravate (come pure si è già in precedenza accennato) dalla molteplicità e complessità di adempimenti imposti dalla disorganica e frammentaria legislazione sul personale.

Innovazioni già normativamente apportate, come quelle derivanti dal decentramento disposto con decreto legge 19 giugno 1970, n. 367 convertito nella legge 26 luglio 1970, n. 578, danno luogo anch'esse, allo stato, ad alcune notazioni. Ciò, in primo luogo, per quanto concerne il contenuto stesso delle competenze devolute ai Provveditori agli studi: fra tali competenze, infatti sono compresi la conferma ad ordinario del personale insegnante delle scuole medie, e l'inquadramento in ruolo del personale non insegnante, mentre la nomina in ruolo di quest'ultimo, a compimento del periodo di prova, e la nomina a straordinario degli insegnanti sono rimasti di competenza ministeriale. Si verifica, così una distribuzione ispirata a criteri fra loro contrastanti per le due categorie di personale e nell'ambito stesso di quella del personale non insegnante (considerato che l'inquadramento in ruolo è provvedimento più impegnativo della nomina). Opportuno, sarebbe, altresì, devolvere ai Provveditori, per la sostanziale affinità delle valutazioni da compiere, anche i riconoscimenti di servizio ai fini della progressione in carriera, in aggiunta a quelli, già ad essi attribuiti, relativi alla concessione degli aumenti periodici.

In secondo luogo, quanto all'attuazione del decentramento (il quale postula una adeguata dotazione di personale degli uffici periferici), oltre alle remore inizialmente opposte dalla Amministrazione centrale, già segnalate lo scorso anno ed ora in buona parte superate (282), è mancata sinora l'emanazione di regolamenti in ordine alle competenze dei vice provveditori, previsti dall'articolo 2 della legge 7 dicembre 1961, n. 1264 e preannunciati con circolari ministeriali del 1963 e del 1967, e non sono state rinnovate, in alcuni casi, le deleghe che le stesse circolari disciplinavano. Circa poi, l'aspetto più innovativo, consistente nella facoltà di delega dei Provveditori ai capi di istituto sempre in materia di atti relativi al personale, pur non mancando qualche caso in cui essa non è stata esercitata (ciò, ad esempio, è accaduto nel Lazio, per le province di Frosinone, Latina e Rieti), può dirsi che di essa è stato generalmente fatto ampio uso, ma non sempre l'attività di indirizzo e coordinamento, sia in sede centrale che locale, è riuscita ad ovviare agli inconvenienti che, almeno nella prima fase, è stato dato rilevare, come le contrastanti interpretazioni di norme da parte dei funzionari delegati, o disguidi, quali, ad esempio, l'emanazione dello stesso provvedimento da parte anche dell'Ufficio delegante.

Rinviando, poi, per quanto concerne le Università, all'apposito paragrafo a queste dedicato, devesi qui richiamare l'attenzione sul settore delle antichità e belle arti, con particolare riguardo alle esigenze di tutela dei beni di interesse artistico, archeologico e culturale, dato che a diversi anni dalla emanazione della legge 26 aprile 1964, n. 310, istitutiva di una Commissione incaricata di formulare proposte per iniziative del Governo, permangono problemi relativi, fra l'altro, alla sufficienza numerica del personale, i cui organici sono largamente scoperti, nonché alla qualificazione ed alle mansioni, anche di vera e propria polizia amministrativa, di quello addetto alla custodia dei beni.

Più generali notazioni sono da formulare sulla situazione del personale del Ministero. Questo ultimo, infatti, per numero di dipendenti non trova confronto con alcun altro, ed è anzitutto in ordine a tale numero, ed alle sue componenti, che si evidenziano altri aspetti peculiari, ove si consideri che solo in via approssimativa può farsene risalire a 780 mila unità la complessiva consistenza al 1° aprile 1972, non essendo la stessa Amministrazione in grado di fornire più precisi elementi (si è già osser-

(282) Per quanto si siano ancora verificati ritardi nelle nomine degli insegnanti, riflettendosi sugli ulteriori adempimenti provveditoriali.

vato, in proposito, come, per il personale degli istituti tecnici e professionali, manchino gli appositi allegati allo stato di previsione della spesa, relativi alla dimostrazione degli stanziamenti proposti per gli assegni a carattere fisso).

Tale aspetto si collega alla circostanza che una elevatissima componente della cifra indicata è costituita da dipendenti non di ruolo, il cui numero, specialmente per il personale insegnante, ma in molti casi anche per quello non insegnante, è in rapporto tale con quello dei dipendenti di ruolo — in qualche settore persino di circa 10 a 1 — da togliere ogni significato concretamente apprezzabile alle pur esistenti predeterminazioni rappresentate dalle dotazioni organiche (283).

La cennata situazione coesiste con quella di una generale, spesso notevole, inferiorità del numero dei dipendenti di ruolo in servizio rispetto alle disponibilità di organico (talora, peraltro, incrementate con provvedimenti piuttosto recenti) sicché il quadro complessivo che ne risulta appare scarsamente coordinato, specialmente in rapporto alla molteplicità di sistemi di reclutamento ed alle diversità di stato giuridico di dipendenti con le stesse mansioni, difficilmente riconducibili ad un deliberato disegno d'insieme.

Si è già fatto cenno, al riguardo, anche della normazione stratificata oggi vigente, i cui inconvenienti si manifestano tanto nel proliferare di ardue questioni interpretative, quanto nella pleora di adempimenti che pesano sugli uffici amministrativi, per l'applicazione di benefici e provvidenze recati di volta in volta da nuove disposizioni, concretantisi in provvedimenti (fra i quali estensioni di giudicati del Consiglio di Stato) che nel 1972 sono stati assai numerosi, specialmente per gli uffici periferici.

Possono, quindi, dirsi quanto meno in parte giustificati diffusi fenomeni patologici, quali, ad esempio, la durata eccessiva delle procedure di concorso (284), la resistenza ai rilievi della Corte talora esplicitamente giustificata con motivi di convenienza e speditezza amministrativa, l'affidamento di mansioni prima ancora del perfezionamento dei provvedimenti di nomina, e il ritardo nell'invio di questi ultimi alla Corte (con la conseguenza, in un caso, di essersi dovuto addirittura provvedere con legge — 11 novembre 1971, n. 1078 — a consentire la retrodatazione della nomina di presidi vincitori di un concorso a mille posti, disposto con provvedimento poi annullato e rinnovato per le illegittimità rilevate dalla Corte, quando gli interessati erano già stati di fatto immessi in servizio), i numerosi errori, anche materiali, riscontrati nei provvedimenti relativi alla formazione, pressoché ultimata nel 1972, delle graduatorie nazionali rispettivamente previste dalle leggi 25 luglio 1966, n. 603 e 2 aprile 1968, n. 468, con il protrarsi del già notevole ritardo nella definizione, cui tali leggi hanno mirato, di situazioni di carattere generale.

3. — *Acquisto di beni e servizi*

Rispetto al 1971 l'attività del Ministero non si è differenziata in maniera sostanziale da quella esaminata nei precedenti esercizi. I sistemi tipici di contrattazione, anzi, già limitatamente impiegati

(283) L'unico settore in cui il fenomeno è — complessivamente — meno rilevante è quello della scuola elementare, come può risultare dalla lettura degli allegati al bilancio. Per dare qualche esempio, tratto da situazioni che, come detto nel testo, non vengono esposte in tali allegati, basterà dire che, sempre secondo dati forniti dall'Amministrazione, negli istituti professionali gli insegnanti non di ruolo sono oltre 29 mila, e quelli di ruolo circa 2.300 (su 3.246 posti di organico), mentre in quelli tecnici la prima categoria comprende oltre 50 mila unità, e la seconda soltanto 16 mila (rispetto, peraltro, ad un organico di 35 mila posti).

(284) Un concorso a 32 posti di maestra istitutrice negli educandati, bandito nel 1965, è stato portato a termine, fra ritardo nella pubblicazione del bando (quasi un anno dopo), riapertura di termini, elevazione di posti, ecc. solo nel 1972. Per i convitti e gli educandati, fra l'altro disciplinati da un ordinamento vetusto solo frammentariamente aggiornato, manca ancora il regolamento previsto dall'articolo 1 della legge 22 novembre 1962, n. 1678, che dovrebbe disciplinare appunto la materia dei concorsi per le carriere direttive, determinando i criteri di valutazione dei titoli, i voti da riservare alle prove di esame, i programmi di esame e la composizione delle Commissioni giudicatrici, sicché l'Amministrazione continua a provvedervi di volta in volta nei singoli bandi.

Altro regolamento ancora non emanato, nonostante la carenza rilevata dalla Corte fin dalla relazione per l'anno 1967, è quello previsto dall'articolo 7 della legge 26 gennaio 1962, n. 16, in tema di comando di personale presso le Università.

in passato, hanno trovato un impiego ancor più ristretto, in rapporto ad una certa flessione nelle convenzioni per la parificazione di scuole elementari, pur risultando in aumento i contratti per acquisti di opere d'arte, nonché per restauro ed adattamento di locali.

Prevalente, perciò, come già in passato, il ricorso alle procedure in economia, per le quali, fra l'altro, almeno nel settore dei servizi dell'Amministrazione centrale, è finalmente intervenuto il nuovo regolamento, in sostituzione di quello precedente del 1882.

Tale regolamento, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 1972, n. 555, ha ampliato tanto nell'oggetto che nell'ammontare della spesa la possibilità di ricorso alla procedura suddetta, ovviando così ad esigenze che continuano, invece, a sussistere per altri settori, quali le Antichità e belle arti e le Biblioteche, i cui regolamenti risalgono, rispettivamente, al 1886 e al 1919.

Si è, poi, ancora perpetuato il sistema della corresponsione di contributi e sussidi ad enti vari, incaricati dello svolgimento di attività di competenza del Ministero, particolarmente in materia di formazione del personale. Su tale sistema la Corte si è soffermata, da ultimo, anche nella relazione dello scorso anno, e qui non può che ribadirsi l'esigenza di adeguate garanzie circa il corretto impiego dei fondi, esigenza a far salva la quale assai più idoneo strumento di quello attuale sarebbe la stipula di formali convenzioni per la disciplina dei criteri di determinazione della misura del contributo e dei rapporti con gli organismi incaricati.

Infatti, pur avendo, l'Amministrazione, negli ultimi tempi, suddiviso il contributo in un anticipo ed in un saldo, subordinato quest'ultimo alla presentazione di rendiconti delle spese sostenute, tali rendiconti sono apparsi, in realtà, del tutto generici quanto alla individuazione delle singole voci di spesa. Fra l'altro, non mancano casi in cui agli enti (molti dei quali non soggetti a controllo della Corte) vengono corrisposti contributi senza destinazione specifica, sicché per tale parte di spesa il capitolo 1102, come già ripetuto in nota al paragrafo 1, deve considerarsi destinato a trasferimenti, e quindi impropriamente collocato nella categoria IV.

In ordine a pagamenti effettuati in favore della RAI-TV, per l'ammontare di 1 miliardo e 400 milioni sui residui dell'esercizio 1970 (facenti seguito ad altri disposti l'anno precedente per 3,4 miliardi), a titolo di riconoscimento di debito per trasmissioni televisive scolastiche effettuate negli anni 1968, 1969 e 1970, si rinvia al capitolo relativo al Ministero delle poste per quanto concerne le censure, ivi riportate, mosse dalla Corte nella relazione al Parlamento sulla gestione del suddetto ente per gli esercizi 1969-1971.

4. — *Edilizia scolastica*

Rinviando al capitolo riguardante il Ministero dei lavori pubblici per quanto concerne le spese di competenza di quest'ultimo nella materia, ed al paragrafo che segue in ordine al settore universitario, ci si limita qui a richiamare l'attenzione sul lungo protrarsi del mancato impiego di fondi di non scarsa entità rilevabile dalle risultanze relative a taluni capitoli, a conferma di quanto già accennato in via generale al paragrafo 1.

Ciò dicasi, in primo luogo, per i fondi concernenti l'edilizia scolastica prefabbricata per le scuole materne statali, considerato che sul capitolo aggiunto 8934 è mancato a tutt'oggi anche l'impegno di somme già iscritte a carico della competenza di esercizi trascorsi che figurano infatti fra i residui di stanziamento per l'ammontare di 1,5 miliardi.

A ben 17 miliardi, poi, ammontano i residui di stanziamento a carico del capitolo 5071, relativi ai fondi iscritti (peraltro con ritardo, in conseguenza dei tempi di acquisizione dei mezzi finanziari attraverso prestiti), in attuazione della nota legge 28 luglio 1967, n. 641, per complessivi 25 miliardi. I pagamenti finora effettuati hanno di poco superato i 6,3 miliardi, su residui formalmente derivanti dalla competenza degli esercizi 1967 e 1968.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5. — *Università e istituti di istruzione superiore*

a) *Considerazioni generali* — Con il 31 dicembre 1970 è venuto a cessare il 1° piano quinquennale per lo sviluppo della Università approvato con legge 31 ottobre 1966, n. 942.

La mancata predisposizione del 2° piano finanziario, in quanto assorbito dal progetto di riforma dell'istruzione universitaria ancora all'esame del Parlamento, ha determinato sensibili difficoltà nel funzionamento degli Atenei, sia per quanto concerne l'adeguamento delle attrezzature, sia per quanto riguarda la situazione del personale docente e non docente, difficoltà accentuatesi con l'aumento del numero degli studenti, a seguito della liberalizzazione degli accessi all'Università.

Nel solo anno accademico 1969-70 gli iscritti all'Università italiana sono stati 474.727 circa tre volte più numerosi degli studenti iscritti venti anni or sono ai licei classico e scientifico.

Vengono, qui di seguito, partitamente esaminati gli aspetti che sembrano presentare un preminente rilievo, quanto meno sotto il profilo di una efficiente strumentazione del settore.

b) *Personale docente e non docente* — Com'è noto, la situazione dei ruoli del personale insegnante della Università e degli Istituti di istruzione superiore è caratterizzata da una evoluzione analoga a quella che ha interessato quasi tutti i settori della Pubblica istruzione, e che è rappresentata dalla sensibile espansione dei ruoli stessi nel corso degli ultimi anni, specialmente per effetto della legge 24 febbraio 1967, n. 62, relativa alla graduale istituzione di 1100 nuovi posti di professore universitario, nel periodo che va dall'anno accademico 1966-67 al 1970-71 (285).

Nella misura del cinque per cento tali posti sono stati riservati per le esigenze delle Facoltà e Scuole delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria, istituiti dopo il 31 dicembre 1965, e di detta riserva l'amministrazione ha fatto regolare applicazione destinando buona parte dei posti oggetto di essa alle dotazioni organiche di quelle facoltà o scuole create nel corso degli anni di attuazione della stessa legge. Tale sistema di assegnazione dei posti riservati, come sopra delineato, ha comportato inevitabilmente una serie di accantonamenti, per cui non è stato possibile utilizzare completamente le relative disponibilità di posti, molti dei quali restano ancora da assegnare.

Il limite minimo, poi, del 30 per cento della restante parte dei posti per il raddoppiamento delle cattedre di ruolo con un numero di studenti superiori a 250, è stato ampiamente superato dalle assegnazioni effettivamente disposte, per meglio sopperire alle esigenze didattiche.

Non integralmente assegnati, nel limite dei posti riservati dalla legge (10 per cento dei nuovi posti che risulteranno disponibili dopo le detrazioni precedenti), risultano, invece, quelli destinati alle Facoltà o Scuole che richiedono l'apertura del concorso per quelle discipline che siano impartite per incarico da almeno nove anni.

È da tener presente che i posti di professore di ruolo oggetto delle riserve sopra esaminate, qualora non utilizzati entro il 31 dicembre 1971 per le finalità cui sono destinati, vanno assegnati alle Facoltà e Scuole per normale incremento di organico (con le modalità concernenti detto tipo di assegnazioni).

Fra le esigenze di carattere normativo, è da segnalare quella di una apposita disciplina dello stato giuridico ed economico del personale assunto dalle Opere Universitarie per l'attuazione del diritto allo studio (gestione dell'assegno di studio, Case dello Studente, Collegi Universitari, Mense, ecc.).

Si ravvisa, pure, l'opportunità che la legge 25 novembre 1971, n. 1042, recante provvedimenti per il personale non insegnante delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria, venga estesa al corrispondente personale degli Osservatori Astronomici e delle Opere Universitarie.

c) *Edilizia* — Cessata l'operatività della legge 28 luglio 1967, n. 641, che ha provveduto per il quinquennio 1967-71 al finanziamento dei programmi edilizi universitari, sono finora mancati ulteriori interventi, quanto meno per consentire il completamento delle opere già programmate (per le quali

(285) L'ultima aliquota di tali posti è stata, quindi, esaurita con l'anno 1970.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

notevole rilevanza assume il problema della revisione dei prezzi) e l'esecuzione di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché di riattamento di vecchi immobili, ovvero altre soluzioni di rapida attuazione (prefabbricati, acquisti di aree e di edifici, affitti).

d) *Assegno di studio universitario* — Per l'anno accademico 1971-72 sono stati stanziati in bilancio (capitolo 2406) 64,5 miliardi.

Tale stanziamento si è dimostrato inadeguato al fabbisogno, poiché soltanto alcune Opere Universitarie hanno potuto corrispondere l'assegno agli aventi diritto di tutte e tre le categorie previste dalla legge 21 aprile 1969, n. 162, mentre in altre Università non si sono potute soddisfare neppure tutte le richieste della prima categoria.

Com'è noto, ai sensi dell'articolo 2 della citata legge, recante norme per l'attribuzione dell'assegno di studio universitario, gli assegni vengono conferiti: *a)* agli studenti che ne abbiano già fruito nel precedente anno accademico (trattasi, quindi, di conferma dell'assegno), sempreché siano in possesso dei requisiti e delle condizioni economiche previste dalla legge stessa; *b)* agli studenti appartenenti a famiglie il cui reddito complessivo netto non sia superiore a quello esente dall'imposta complementare; *c)* agli studenti appartenenti a famiglie il cui reddito complessivo netto non superi le lire 1.200.000 annue, ovvero le lire 1.500.000 nel caso di redditi di lavoro dipendente. Poiché agli studenti della terza categoria l'assegno può essere corrisposto nei limiti delle somme eventualmente non utilizzate a favore delle prime due categorie, la corresponsione dell'assegno di studio per costoro costituisce evento del tutto eccezionale.

CAPITOLO XXIV

MINISTERO DELLA SANITÀ

1. — *Considerazioni generali*

Le previsioni di spesa del Ministero della sanità, che già avevano segnato, nel quinquennio precedente, un progressivo e costante incremento (286), sono ulteriormente aumentate durante il 1972, essendo passate dai 209,7 miliardi, inizialmente previsti, a 221,6 miliardi in via definitiva, nonostante che, a seguito del trapasso alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni relative all'assistenza sanitaria ed ospedaliera, siano stati trasferiti a queste ultime, nel corso dell'esercizio, previa riduzione degli stanziamenti di numerosi capitoli, 34,2 miliardi.

Lo stato di previsione del Ministero è caratterizzato, sotto il profilo economico, dalla assoluta prevalenza del comparto di parte corrente, che rappresenta il 99,8 per cento del totale (287) e, sotto il profilo funzionale, dalla collocazione di tutti gli stanziamenti nella sezione VIII relativa all'azione ed agli interventi nel campo sociale.

Altra caratteristica di rilievo, sotto l'aspetto economico, è l'elevata incidenza dei trasferimenti di parte corrente (categoria V), pari in cifra assoluta a 158,8 miliardi ed in percentuale al 71,6 per cento.

In ordine ai rapporti tra previsioni ed effettive occorrenze è da riscontrare per vari capitoli la scarsa fondatezza delle previsioni inizialmente formulate, a volte a causa di una notevole eccedenza in confronto delle reali esigenze (288), altre volte per effetto di un'accentuata insufficienza rispetto a necessità di spesa consolidate. Esempio della prima specie (previsioni inadeguate per eccesso) è offerto dal capitolo 1181, concernente l'acquisto di radium ed isotopi radioattivi, che da anni è totalmente inutilizzato in quanto a tali esigenze si sofferisce costantemente con i fondi del capitolo 1328 relativo alle spese per il funzionamento e la manutenzione dell'Istituto Superiore di Sanità (289). Esempio della seconda specie (previsioni inadeguate per difetto) è dato dal capitolo 1066 (290), che da oltre

(286) Le previsioni definitive di spesa nel 1967 erano state di 102,2 miliardi, nel 1968 di 156,1 miliardi, nel 1969 di 164,1 miliardi, nel 1970 di 174,4 miliardi e nel 1971 di 203,7 miliardi. Invece, gli impegni assunti sono ammontati a 98,5 miliardi nel 1967, a 151,6 miliardi nel 1968, a 159,8 miliardi nel 1969, a 168,6 miliardi nel 1970 ed a 198,6 miliardi nel 1971.

(287) La spesa in conto capitale, dell'ammontare di 300 milioni, è costituita unicamente dallo stanziamento iscritto al capitolo 5031 (spese per la ricerca scientifica), allocato nella rubrica 8, relativa all'Istituto Superiore di Sanità, di cui si farà specifico cenno al paragrafo 4.

(288) Gli stanziamenti completamente inutilizzati nell'esercizio 1972, sia in conto competenza che in conto residui, sono quelli afferenti ai capitoli 1087, 1093, 1101, 1131, 1148, 1181, 1230 e 1267. Sono stati, invece, utilizzati solo in conto residui gli stanziamenti relativi ai capitoli 1026, 1061, 1114, 1125, 1128, 1132, 1133, 1136, 1140, 1142, 1144, 1167, 1171, 1187, 1206, 1211, 1213, 1214, 1223, 1243, 1286, 1290, 1321 e 5031.

(289) Nell'esercizio 1971, con la legge di variazione del bilancio e con un decreto del Ministro per il tesoro, lo stanziamento del capitolo 1181, dell'ammontare di 100 milioni, fu totalmente soppresso per destinarlo ad altre finalità. Nell'esercizio 1972 lo stanziamento iniziale di 20 milioni è stato ridotto ad 8 milioni a seguito del trasferimento di fondi alle Regioni a statuto ordinario, ma ancora una volta non ha trovato alcuna utilizzazione.

(290) La denominazione del capitolo, fino all'esercizio 1971, comprendeva le spese per cure, ricoveri, protesi ed indennizzi ai sensi dell'articolo 68 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3. Nel bilancio 1972, per una migliore classificazione della spesa, è stato eliminato da detto capitolo l'onere riguardante gli indennizzi che è venuto a formare oggetto del capitolo 1101 iscritto inizialmente per memoria e poi dotato dello stanziamento di 9.297.800 lire.

un quinquennio reca una previsione iniziale di 50.000 lire, malgrado che la spesa abbia superato sempre, e a volte di gran lunga, il milione di lire (291).

Nel complesso le erogazioni effettuate nell'esercizio 1972 hanno segnato un notevolissimo incremento rispetto agli esercizi precedenti, specie per quanto concerne i pagamenti in conto residui. Infatti, si è passati da 145,1 miliardi di pagamenti registrati nel 1971 (di cui 48,2 in conto residui) a 246,8 miliardi nel 1972 (di cui 122,1 sui residui) con un incremento del 70 per cento (153 per cento per quanto attiene ai soli residui). In particolare, i pagamenti effettuati mediante mandati diretti hanno rappresentato l'89,4 per cento del totale.

In conseguenza della rilevata accelerazione della spesa del Ministero, i relativi residui passivi sono diminuiti passando da 212,6 miliardi, a fine esercizio 1971, a 180,3 miliardi al 31 dicembre 1972, con una riduzione del 15,2 per cento (292).

In ordine ai sistemi di pagamento è da osservare, altresì, che a seguito del trasferimento, a decorrere dal 1° aprile 1972, alle Regioni a statuto ordinario, oltre che delle funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, anche degli uffici dei medici e dei veterinari provinciali e del relativo personale, si è avuta una forte compressione del sistema degli accreditamenti, che viene ora utilizzato solo per le esigenze degli uffici di sanità marittima, aerea e di confine, rimasti di pertinenza statale, nonché dell'amministrazione centrale.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Sull'assetto organizzativo del Ministero ha inciso notevolmente, nel corso del 1972, il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario, in base all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4, degli uffici dei medici e dei veterinari provinciali, e cioè di gran parte dell'apparato periferico esistente nell'ambito delle predette Regioni. Peraltro il permanere, nelle Regioni a statuto speciale, della progressiva struttura è venuto a comportare una disarmonia nel disegno organizzativo del Ministero.

Come già rilevato nel paragrafo precedente, sono rimasti di pertinenza statale, in tutto il territorio nazionale, gli uffici speciali di sanità marittima, aerea e di confine, per molti dei quali da tempo, a causa della persistente insufficienza del personale sanitario statale, era stato necessario ricorrere a sanitari svolgenti altre funzioni nell'ambito dell'Amministrazione della sanità ed a volte anche a sanitari comunali o a liberi professionisti. In tal modo solo ad un limitato numero di sedi risultava assegnato un sanitario con l'esclusiva funzione di medico o di veterinario di porto, di aeroporto o di confine.

Tale situazione si è ulteriormente complicata con l'avvenuto trasferimento alle Regioni degli uffici dei medici e dei veterinari provinciali, che ha comportato l'accentuarsi del fenomeno della codipendenza da enti diversi (Stato, Regione, Comune) di molti dei sanitari preposti ai predetti uffici speciali (293). In complesso, alla fine del 1972, su 120 uffici di tal genere, meno della metà risultava affidato a sanitari legati da rapporto d'impiego con lo Stato.

(291) Nel 1967 la spesa fu di 8.465.417 lire. Negli anni successivi, dalla previsione iniziale di 50.000 lire si è passati, a seguito di variazioni disposte nel corso dell'esercizio con provvedimenti amministrativi, a 2.116.550 lire nel 1968, a 1.059.930 nel 1969, a 8.663.710 nel 1970, a 39.630.200 nel 1971. Nel 1972, infine, nonostante la eliminazione da tale capitolo della spesa per indennizzi ricordata nella nota precedente, lo stanziamento è stato elevato, in sede di previsioni definitive, a 7.028.900.

(292) Invece, nel 1971 si era registrato un aumento del 30,2 per cento rispetto all'anno precedente (al 31 dicembre 1970 i residui passivi ammontavano, infatti, a 163,2 miliardi).

(293) In base all'ultimo comma dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4, fino a quando non si sarà provveduto al riordinamento dei servizi del Ministero della Sanità, ed in particolare degli uffici speciali di sanità di cui agli articoli 28 e seguenti del testo unico approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 e successive modificazioni, i medici ed i veterinari provinciali continueranno ad esercitare, quali organi dello Stato, le attribuzioni ad essi attualmente spettanti qualora preposti ad uffici speciali di sanità marittima, aerea e di confine, ai fini della profilassi internazionale delle malattie infettive e diffuse.

Permane, poi, la prassi, segnalata in precedenti relazioni, di affidare a personale inviato in missione la vigilanza sanitaria negli aeroporti, e, tra essi, specie quelli di Fiumicino e di Ciampino.

Il decentramento istituzionale di organi e di attribuzioni ha comportato, anche, il correlativo trasferimento alle Regioni a statuto ordinario di un contingente di 1079 impiegati ed operai, pari a circa il 35 per cento degli organici del Ministero (294).

Tale passaggio è avvenuto in due fasi: un primo contingente di 999 dipendenti è stato trasferito con effetto dalla data di inizio dell'esercizio, da parte delle Regioni a statuto ordinario, delle funzioni amministrative ad esse devolute (1° aprile 1972), mentre i restanti 80 sono stati trasferiti nei due mesi successivi.

Il formale riparto per qualifica e per regione dell'intero contingente di personale trasferito è stato effettuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 30 giugno 1972 (adottato su proposta del Ministro per la sanità di concerto con il Ministro per il tesoro e pervenuto alla Corte il 20 aprile 1973) (295), che ha ridotto, altresì, con effetto dal 1° aprile 1972, i ruoli organici del Ministero per un numero di posti eguale a quello di detto contingente (296).

Un'ulteriore ristrutturazione dei ruoli organici delle carriere direttive del Ministero, limitata alle qualifiche dirigenziali, è intervenuta, poi, a seguito dell'entrata in vigore (12 dicembre 1972) del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, relativo alla disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo.

Per quanto attiene alle spese del personale per missioni nel territorio nazionale va fatto cenno del fenomeno di impiegati che usano il mezzo proprio per recarsi nella località di effettuazione della missione, anche se a notevole distanza dalla sede di servizio. Tale fenomeno ha raggiunto progressivamente, specie nel settore dell'attività del personale del Gabinetto e delle Segreterie del Ministro e dei Sottosegretari, dimensioni tali da indurre la Corte a richiamare reiteratamente la particolare attenzione della Amministrazione sulla pertinente normativa che prevede, in via generale, solo la utilizzazione dei mezzi di trasporto di linea e che consente, in via derogatoria, l'uso di mezzi diversi da parte del personale con funzioni ispettive, entro limiti rigorosamente circoscritti, tra cui fondamentale quello attinente alla « viciniorità » alla sede di servizio della località di missione. In conseguenza di tale azione si è notata, durante il 1972, una graduale sensibile delimitazione del fenomeno, che è stato, di recente, ulteriormente contenuto a seguito di rigorose direttive impartite agli uffici dipendenti dal Ministro per la sanità con circolare, n. 300, del 16 febbraio 1973.

Nel corso dell'esercizio, in relazione a particolari problemi connessi con le strutture sanitarie, è stato attuato a cura del Centro studi del Ministero, istituito con legge 20 giugno 1969, n. 383, un programma di studi e di ricerche, mediante il conferimento di incarichi di studio ad estranei all'Amministrazione, per l'importo complessivo di 45,3 milioni, e la stipulazione di apposite convenzioni con Enti vari, per l'ammontare totale di 174 milioni.

3. — *Attività del Ministero*

a) *Servizi generali* — Nella rubrica relativa ai servizi generali trova collocazione una serie di spese di trasferimento ad enti nazionali ed internazionali operanti nel settore sanitario. Tra tali spese assumono particolare rilievo quelle riguardanti gli interventi in forma contributiva a favore dell'Opera

(294) In particolare tale contingente è così formato: carriere direttive 359 (medici 115, veterinari 126, chimici 4, farmacisti 1, ingegneri di sanità 3, amministrativi 120); carriere di concetto 319 (ragionieri 77, segretari tecnici 104, assistenti sanitari 138); carriere esecutive (personale d'archivio e dattilografi complessivamente 160); personale ausiliario 228 (guardie di sanità 146, personale di anticamera 82); operai 13.

(295) Ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4, il termine ultimo per l'effettuazione di tale riparto era fissato al 30 giugno 1972.

(296) Il trapasso alle Regioni a statuto ordinario degli Uffici dei medici e dei veterinari provinciali è stato seguito dal trasferimento a queste ultime di 248 autoveicoli (di cui 213 autovetture). Peraltro, il contingente degli autoveicoli e dei motoveicoli del Ministero non è stato ridotto di un eguale numero di veicoli, essendo stato, invece, diminuito, con decreto ministeriale, n. 4654, in data 30 novembre 1972, n. 551 e 351 unità complessive.

nazionale maternità ed infanzia (297), della Croce Rossa Italiana (298), dei tre più importanti istituti nazionali per la lotta contro i tumori (Istituto « Regina Elena » di Roma, Istituto « Vittorio Emanuele » di Napoli, Fondazione « senatore Pascale » di Milano) (299), della lega italiana per la lotta contro i tumori (300) e della Organizzazione mondiale della sanità (301).

Per quanto concerne, in particolare, la lega italiana per la lotta contro i tumori sono da richiamare le osservazioni formulate recentemente dalla Corte in sede di relazione al Parlamento sulla gestione dell'Ente (302), tra le quali due assumono peculiare interesse anche in questa sede. La prima riguarda l'esigenza sempre più pressante che il Ministero della sanità, quale autorità vigilante, intervenga senza ulteriore indugio affinché sia colmato il vuoto normativo derivante dalla mancata emanazione dello Statuto e dal regolamento organico dell'Ente. La seconda osservazione concerne la necessità di addivenire ad un coordinamento dell'attività amministrativa e tecnica dei diversi enti pubblici e privati operanti nel settore oncologico.

Nel corso del 1972, in applicazione della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, concernente un piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato, è stato istituito uno speciale fondo iscritto in un nuovo capitolo inserito nella rubrica 1 (303). Tale fondo, ai sensi degli articoli 9 e 10 di detta legge, è stato alimentato da un contributo statale di 10 miliardi e da un acconto semestrale di 7,3 miliardi versato al bilancio dello Stato dall'INPS sulla base degli specifici introiti del fondo adeguamento pensioni della assicurazione generale obbligatoria invalidità e vecchiaia e dei fondi speciali di previdenza sostitutivi della suindicata assicurazione, previsti dall'articolo 8 della medesima legge n. 1044. Il medesimo fondo è stato, poi, ripartito, con decreti del Ministro per la sanità, tra le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, sulla base di predeterminati criteri (304), che fanno riferimento alla popolazione, alla superficie, al tasso di emigrazione, al grado di disoccupazione ed al carico tributario (305).

(297) Il contributo all'ONMI per il 1972 è stato determinato, in base all'articolo 128 della legge di bilancio, in 32 miliardi, somma questa, superiore di 3,5 miliardi rispetto a quella stabilita per l'esercizio precedente.

(298) Nel corso del 1972 sono stati trasferiti alla CRI, complessivamente, 11,3 miliardi, attingendo, oltre agli stanziamenti degli appositi capitoli inseriti nella rubrica 1 (Servizi generali), anche a taluni iscritti nelle rubriche 2 (Ospedali) e 3 (Igiene pubblica). Tale complessiva somma risulta, così, costituita: 9,4 miliardi a titolo di contributo per il Corpo delle infermiere volontarie e per alcuni dei compiti dell'Ente (capitolo 1095); 1,25 miliardi per l'espletamento del servizio di pronto soccorso sanitario stradale (capitolo 1096); 56 milioni ai sensi dell'articolo 3 della legge 18 febbraio 1963, n. 67 (capitolo 1097); 300 milioni ai sensi della legge 17 dicembre 1965, n. 1487 (capitolo 1106); 200 milioni per il potenziamento delle attrezzature mobili e delle dotazioni tecnico-sanitarie di soccorso alle popolazioni civili in caso di pubbliche calamità e di emergenza (capitolo 1115); 80 milioni a titolo di contributo per il Centro nazionale per la trasfusione del sangue, gestito dalla CRI (capitolo 1137); 11,7 milioni per l'acquisto di un'autoemoteca da parte del Comitato provinciale della CRI di Genova (capitolo 1138) e, infine, 2,2 milioni per l'acquisto di attrezzature da parte del Comitato provinciale della CRI di Sondrio (capitolo 1161).

(299) Ai tre predetti Istituti sono stati corrisposti contributi del complessivo ammontare di 500 milioni (capitoli 1099, 1111, 1112, 1113).

(300) Il contributo concesso è stato di 400 milioni (capitolo 1098).

(301) Il contributo accordato, per il 1972, nella misura di 1,8 miliardi, è stato superiore di 200 milioni a quello dell'esercizio precedente (capitolo 1105).

(302) Relazione della Sezione controllo enti per gli esercizi 1968, 1969, 1970 e 1971, trasmessa al Parlamento il 18 aprile 1973 e in corso di stampa.

(303) Capitolo 1116 avente ad oggetto: « Fondo da assegnare alle regioni per la concessione ai Comuni di contributi per la costruzione e la gestione di asili-nido ».

(304) I cennati criteri sono quelli stabiliti per la ripartizione tra le Regioni a statuto ordinario del fondo comune previsto dall'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

(305) L'articolo 2, comma 2, della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, prevede che il riparto debba avvenire entro il mese di febbraio di ogni anno. In effetti, però, tale riparto è stato disposto con decreto ministeriale in data 27 aprile 1972 per i primi 10 miliardi e con decreto ministeriale 16 marzo 1973 per i restanti 7,3 miliardi, imputati in conto residui 1972 e che erano stati iscritti nel capitolo 1116 con decreto del Ministro per il tesoro in data 30 dicembre 1972, in correlazione all'avvenuto versamento in entrata, da parte dell'INPS, del primo acconto semestrale.

Anche l'analogo fondo di 12 miliardi stanziato nel bilancio 1973 è stato ripartito in ritardo rispetto alla scadenza di legge, e cioè il 28 marzo 1973.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) *Ospedali* — In applicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4, il Ministero della sanità, con decreto in data 15 luglio 1972, ha ripartito tra le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, lo stanziamento di 19 miliardi iscritto al capitolo 1139 quale fondo nazionale ospedaliero, provvedendo, entro l'esercizio, ai relativi pagamenti. Tale riparto è stato effettuato secondo i criteri indicati dall'articolo 2, comma 2°, della legge 8 marzo 1971, n. 304, che comportano, proporzionalmente, maggiori assegnazioni alle Regioni meridionali ed a quelle del Centro-nord nel cui territorio sono comprese zone economicamente depresse.

Per quanto riguarda i temi di carattere generale relativi alla riforma ospedaliera è da rilevare, ancora una volta, la mancata emanazione di vari provvedimenti previsti espressamente dalla legge 12 febbraio 1968, n. 132. Tali provvedimenti concernono, in particolare, la determinazione: delle modalità di svolgimento di attività didattica negli ospedali regionali (articolo 44); dei criteri per il riconoscimento di idoneità degli istituti clinici universitari e degli ospedali regionali e non regionali ai fini del tirocinio obbligatorio, in qualità d'interno, per l'ammissione agli esami di Stato di abilitazione professionale dei laureati in medicina e chirurgia (articolo 45); dei criteri per la ripartizione dei posti d'internato tra le cliniche universitarie e gli altri luoghi di cura, per l'ammissione all'internato e per lo svolgimento del tirocinio (articolo 46); delle norme tecniche costruttive e dei requisiti delle dotazioni tecniche ed organizzative relative ai luoghi di cura (articolo 51, comma 2°).

Per quanto concerne, poi, l'assistenza psichiatrica è da segnalare nuovamente il fenomeno della scarsa utilizzazione delle somme stanziare in attuazione della legge 18 marzo 1968, n. 431 (capitolo 1140). Infatti, nel 1972, a fronte dei 23,4 miliardi previsti quale concorso dello Stato ai maggiori oneri derivanti alle province ed agli enti da cui dipendono ospedali psichiatrici ai sensi della predetta legge n. 431, sono stati impegnati in conto competenza solo 6 miliardi, e cioè il 25,6 per cento delle disponibilità. Tale impegno è riferito all'esecuzione della disposizione dell'articolo 3 della legge 21 giugno 1971, n. 515, che prevede la corresponsione, a decorrere dal 1° luglio 1971, ai medici ed agli psicologi degli ospedali psichiatrici e dei centri d'igiene mentale, di un'indennità pari alla differenza tra il trattamento economico in godimento alla predetta data e quello in vigore per i medici dipendenti dagli enti ospedalieri, di corrispondente funzione ed anzianità. Al riguardo è da rilevare che il decreto interministeriale di determinazione della predetta indennità, per le singole qualifiche, è stato adottato il 5 febbraio 1972, mentre, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della succitata legge n. 515, avrebbe dovuto essere emanato entro il 18 novembre 1971.

In ordine alle spese per l'assistenza psichiatrica va aggiunto che il Ministero aveva anche autorizzato nel corso dell'esercizio, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, della legge 8 marzo 1968, n. 431, l'assunzione, presso un ospedale psichiatrico e 5 centri d'igiene mentale, di personale medico ed ausiliario, assumendo, nel contempo, impegni dell'importo di circa 64 milioni, a titolo di concorso statale nei maggiori oneri che ne sarebbero derivati agli enti interessati. Senonché, non avendo questi ultimi provveduto a nominare, entro l'anno, il predetto personale, si è proceduto, con decreto in data 29 dicembre 1972, al disimpegno della somma summenzionata. In proposito, però, è da notare che il limitato lasso di tempo intercorrente tra le date di emanazione dei decreti di autorizzazione e la fine dello esercizio può aver contribuito a determinare la mancata assunzione del nuovo personale (306).

c) *Igiene pubblica* — Per gli interventi nel campo dell'igiene pubblica erano previsti inizialmente stanziamenti per 8,9 miliardi con un incremento del 34,8 per cento rispetto all'esercizio precedente. In conseguenza, però, del trasferimento alle Regioni a statuto ordinario di gran parte delle funzioni attinenti al settore sono state apportate variazioni in diminuzione per 3 miliardi, pari al 34 per cento del totale.

(306) Detti decreti sono stati adottati, il primo, in data 16 novembre 1972 ed i restanti cinque in data 30 novembre 1972.

Lo stesso fenomeno si era verificato anche durante l'esercizio 1971, nel corso del quale erano stati, in un primo tempo, impegnati, allo stesso fine, oltre 7 miliardi e, poi, si era provveduto, a fine esercizio, al disimpegno di 6,8 miliardi circa.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In ordine ai fondi gestiti dal Ministero è da rilevare, poi, la pressoché integrale utilizzazione degli stanziamenti definitivamente previsti, segnalando, in particolare, nei riguardi dei servizi medico-scolastici, che il relativo stanziamento è stato utilizzato per quasi due terzi e cioè all'incirca nella stessa misura riscontrata nel precedente esercizio (307).

Nella materia regolamentare di specifico interesse per il settore in esame è da segnalare la mancata produzione del regolamento riguardante la biodegradabilità dei detergenti sintetici, previsto dallo articolo 6 della legge 3 marzo 1971, n. 125, che avrebbe dovuto essere emanato entro il 3 ottobre 1971.

d) *Malattie sociali* — L'area di intervento finanziario nel settore delle malattie sociali — ai fini dell'istituzione dei centri sanitari relativi a tali malattie previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 249 — è stata ampliata con il riconoscimento della predetta qualifica anche alle sindromi emofiliche e alle sindromi simil-emofiliche, effettuato con decreto ministeriale, n. 5002, in data 12 giugno 1972 (308).

Per quanto concerne, poi, le malattie veneree mette conto rilevare che, al momento del trasferimento alle Regioni a statuto ordinario — in base all'articolo 12, comma 2, del succitato decreto del Presidente della Repubblica n. 4 del 1972 — delle attribuzioni statali riguardanti i dispensari anti-venerei, questi ultimi non erano stati ancora istituiti in tutti i Comuni capoluoghi di provincia o aventi una popolazione superiore a 30.000 abitanti, come prescritto dall'articolo 8, comma 1, della legge 25 luglio 1956, n. 837. Infatti, su 206 Comuni obbligati erano funzionanti, a tale momento, 186 dispensari (di cui 27 Comuni per i quali non sussiste l'obbligo di legge) (309).

In merito all'utilizzazione del fondo per la cura ospedaliera delle manifestazioni contagiose delle malattie veneree è da osservare che nel 1972 il ritardo nella ripartizione tra gli Uffici dei medici provinciali dei quattro quinti di tale fondo — in attuazione dell'articolo 29, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 854 — è stato più contenuto di quanto varie volte riscontrato in passato (310). Infatti, nel decorso esercizio, il relativo provvedimento è stato adottato il 24 marzo 1972, anziché nel primo bimestre dell'anno come prescritto dal menzionato articolo 29 (311).

In ordine agli interventi diretti riguardanti i mutilati e gli invalidi civili è da segnalare la più ampia utilizzazione delle relative disponibilità. Infatti, mentre nel 1971 — anche in rapporto alla fase di avvio dell'applicazione della nuova normativa dettata con la legge 30 marzo 1971, n. 118 — si era avuta la erogazione del 13 per cento delle somme disponibili in conto competenza, tale percentuale è salita, nell'esercizio in esame, al 76 per cento. Migliori ancora si presentano i risultati della gestione dei residui che evidenziano l'utilizzo pressoché totale dei residui di stanziamento in essere all'inizio del 1972 (312).

(307) Nell'esercizio 1971 lo stanziamento concernente i contributi ai Comuni per i servizi medico-scolastici (capitolo 1168), dell'ammontare di 300 milioni, risultò utilizzato per circa 200 milioni. Nel 1972, su uno stanziamento definitivamente stabilito in 86,25 milioni, risultavano, a fine esercizio, non pagati circa 29 milioni, e cioè il 33,6 per cento.

(308) Con precedenti decreti il Ministro per la sanità aveva qualificato malattie sociali i tumori, le malattie reumatiche, le malattie cardiovascolari, gli stati disendocrini e dismetabolici, le microcitemie, il morbo di Colley, l'anemia microsferocitica, le tossicosi da stupefacenti e da sostanze psicoattive (decreto ministeriale 20 dicembre 1961, n. 130); i traumatismi conseguenti a incidenti del traffico (decreto ministeriale 20 febbraio 1963, n. 657); il glaucoma, le ametropie ed anomalie muscolari e le loro complicanze, il distacco della retina e le alterazioni degenerative eredo-familiari ottico-retiniche, nonché la epilessia (decreto ministeriale 5 novembre 1965, n. 3806).

(309) Inoltre, nel 1972 hanno funzionato 11 dispensari anti-venerei presso Cliniche dermosifilopatiche, 3 presso Ospedali e 240 presso l'ONMI (su 250 di cui è prevista l'istituzione presso tale Ente).

(310) Nel 1967 tale riparto fu effettuato nel mese di luglio e nei due anni successivi in quello di giugno.

(311) Altre due ripartizioni di ulteriori fondi per la cura ospedaliera delle manifestazioni contagiose delle malattie veneree sono state disposte con decreti ministeriali in data 30 novembre e 30 dicembre 1972 in connessione con l'aumento del relativo stanziamento di bilancio (capitolo 1182), disposto con provvedimenti di variazione emanati nell'ultimo bimestre dell'esercizio.

(312) Pur trattandosi di spese correnti, ai sensi dell'articolo 31, ultimo comma, della citata legge n. 118 del 1971, le somme non impegnate nell'esercizio cui si riferiscono possono essere utilizzate negli esercizi successivi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli interventi indiretti nel settore delle malattie sociali, riguardano principalmente la tubercolosi, la prevenzione delle malattie sociali e l'assistenza agli invalidi civili. Dopo il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, è rimasta di competenza dello Stato, fino all'entrata in vigore della riforma sanitaria, solo l'assistenza agli invalidi civili, in ordine alla quale è da rilevare che le somme stanziare in conto competenza sono rimaste completamente inutilizzate, mentre i residui di stanziamento, formati al termine dello scorso esercizio, hanno trovato trascurabile utilizzazione (312-bis).

e) *Igiene degli alimenti e nutrizione* — Le funzioni amministrative relative al settore dell'igiene degli alimenti e della nutrizione sono rimaste di competenza statale. Sotto il profilo della spesa esse riguardano principalmente la concessione di contributi alle Amministrazioni Provinciali per il potenziamento e l'aggiornamento dell'attrezzatura tecnica dei laboratori d'igiene e profilassi, nonché per l'adeguamento alle effettive esigenze del servizio del personale dei laboratori stessi e dei vigili sanitari. Lo stanziamento del relativo capitolo 1228 è stato utilizzato per 513 milioni e cioè per il 93,2 per cento del totale.

In ordine al settore in esame è, infine, da rilevare ancora una volta la mancata emanazione del regolamento relativo alla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, previsto dall'articolo 23 della legge 30 aprile 1962, n. 283 e che avrebbe dovuto essere prodotto entro il 5 giugno 1963.

f) *Servizio farmaceutico* — In materia, ricordata l'approvazione, con decreto del Presidente della Repubblica 21 agosto 1971, n. 1275, del regolamento di esecuzione della legge 2 aprile 1968, n. 475, contenente norme sul servizio farmaceutico, è da rilevare che l'intervento di maggior rilievo nel settore consiste nella corresponsione dell'indennità di residenza a favore dei titolari di farmacie rurali. In proposito è da ricordare, altresì, che alle notevoli incertezze interpretative cui aveva dato luogo la legge 8 marzo 1968, n. 221 — che aveva previsto il predetto tipo d'interventi — ha inteso ovviare la recente legge 5 marzo 1973, n. 40, la quale ha stabilito che, ai fini della determinazione della menzionata indennità, si debba tener conto della popolazione della località o agglomerato rurale in cui è ubicata la farmacia, prescindendo dalla popolazione della sede farmaceutica prevista dalla pianta organica. Peraltro, a seguito del trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle inerenti funzioni, tale intervento è rimasto limitato ai territori delle Regioni a statuto speciale.

g) *Servizi veterinari* — In ordine alla rubrica relativa ai servizi veterinari, è da rilevare innanzitutto la esistenza di spese inerenti alla categoria II (personale in attività di servizio) iscritte nel capitolo 1258 concernente « compensi speciali di cui all'articolo 6 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 19, in dipendenza dell'articolo 1, ultimo comma, della legge 23 gennaio 1968, n. 33, sulla bonifica sanitaria degli allevamenti dalla tubercolosi e dalla brucellosi ». Quest'ultima disposizione prevede la destinazione dell'un per cento della somma stanziata, per tale bonifica sanitaria, alle spese per oneri di carattere generale relativi all'attuazione dei piani di profilassi e di risanamento. Peraltro, in sede di impostazione del bilancio, da anni si è ritenuto che, nell'ampia dizione « oneri di carattere generale », possa essere compresa anche la corresponsione dei menzionati compensi speciali al personale addetto ai relativi servizi (313).

(312-bis) Pur trattandosi di spese correnti, ai sensi dell'articolo 31, ultimo comma, della citata legge n. 118 del 1971, le somme non impegnate nell'esercizio cui si riferiscono possono essere utilizzate negli esercizi successivi.

Conseguentemente i residui relativi ai pertinenti capitoli 1213 e 1214 hanno subito un notevole incremento, passando dai 3,3 miliardi esistenti all'inizio dell'esercizio a 5,6 miliardi al 31 dicembre 1972.

(313) Gli stanziamenti inizialmente previsti per l'esercizio 1972 in applicazione delle norme sulla bonifica sanitaria degli allevamenti dalla tubercolosi e dalla brucellosi (capitoli 1258, 1265, 1282 e 1290) ammontano a complessivi 8 miliardi. In particolare lo stanziamento sul capitolo 1258 è dell'importo di 25 milioni, pari allo 0,31 per cento del totale e, quindi, largamente al disotto della percentuale di legge, non sussistendo altra previsione di spesa a titolo di « oneri di carattere generale ».

Nel corso dell'esercizio, con legge 1 marzo 1972, n. 42, è stata, inoltre, stanziata, agli stessi fini di bonifica sanitaria, la somma annua di 7 miliardi, a partire dall'anno finanziario 1971 e fino all'importo complessivo di 35 miliardi. Peraltro, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, di quest'ultima legge, l'utilizzo dell'1 per cento del nuovo stanziamento annuale, per le spese relative a oneri di carattere generale riguardanti l'attuazione di piani di profilassi e di risanamento, si applica solo alle ulteriori somme stanziare per gli esercizi finanziari 1974 e 1975.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il settore dei servizi veterinari è rimasto quasi integralmente di competenza dello Stato, ma per una notevole parte di esso l'esercizio delle relative funzioni amministrative, in quanto già espletate dagli uffici veterinari provinciali all'atto del loro trasferimento alle Regioni a statuto ordinario, è stato delegato a queste ultime ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4.

Di conseguenza, gli stanziamenti di bilancio concernenti tale settore non sono stati soppressi, nè ridotti, ad eccezione di quello relativo ai sussidi ai Comuni per i servizi veterinari ed ai contributi per le condotte veterinarie disagiate (capitolo 1285), che è stato portato da 140 a 35 milioni.

Peraltro, in virtù della ricordata delega di funzioni, sono stati assegnati, con mandati diretti, ai Presidenti delle Giunte delle Regioni a statuto ordinario, i fondi necessari per le funzioni stesse, tratti dai pertinenti capitoli, per un importo complessivo di 16,4 miliardi (314).

Per quanto concerne, poi, le attività svolte per la profilassi delle malattie esotiche degli animali è da rilevare che il Ministero della sanità, anziché procedere alla predisposizione di piani di profilassi e di risanamento, da applicare su tutto o parte del territorio nazionale, come consentito dall'articolo 3 della legge 23 gennaio 1968, n. 34, ha preferito emanare, in caso di emergenze, direttive specifiche, idonee, a parere dell'Amministrazione, a perseguire le finalità indicate dalla legge (315).

Anche nel 1972 il Dicastero della sanità ha sostenuto una rilevante spesa per l'acquisto di prodotti immunizzanti, utilizzando il 94,1 per cento del relativo stanziamento di 2 miliardi (capitolo 1269) (316).

Ai fini della profilassi delle malattie infettive e diffuse degli animali sono stati concessi sussidi e contributi a favore di comuni, province, consorzi, istituti scientifici, associazioni di allevatori, nonché degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

Al riguardo deve segnalare, però, la limitata utilizzazione dello stanziamento destinato alla attuazione dei programmi di risanamento del patrimonio zootecnico, in base all'articolo 7 della legge 23 gennaio 1968, n. 33, A fronte di una previsione di spesa di 3,2 miliardi per il quinquennio 1968-1972 (capitolo 1290), risultano erogati complessivamente in tale periodo — sempre in conto residui — contributi per soli 577 milioni (188 nel 1972) e cioè per il 18,1 per cento di detta previsione, con conseguenti residui di stanziamento — autorizzati da apposita norma di legge — per 2,6 miliardi (317).

In particolare, a favore dei dieci Istituti zooprofilattici sperimentali — configurati come enti sanitari di diritto pubblico dalla legge 23 giugno 1970, n. 503 — sono stati corrisposti, oltre allo specifico contributo annuo previsto da detta legge, anche altri contributi, dell'ammontare complessivo di 942 milioni, attinti ai capitoli 1283 e 1289 che fanno riferimento a precedenti disposizioni di carattere generale (318). Ciò pone ancora una volta il problema — la cui attualità è stata riconosciuta dalla stessa Amministrazione — di addivenire ad un coordinamento, in sede legislativa, della richiamata legge n. 503 con la progressiva normativa (principalmente quella contenuta nella legge 23 gennaio 1968, n. 34).

(314) Si tratta dei fondi relativi alle spese per l'attuazione di piani di profilassi e di risanamento degli allevamenti dalla tubercolosi bovina e dalla brucellosi bovina, caprina e suina (capitolo 1265, sul quale sono state effettuate assegnazioni per 3,6 miliardi), per il pagamento delle prestazioni professionali concernenti l'impiego obbligatorio di prodotti immunizzanti per la profilassi della peste suina, dell'fta epizootica, della rabbia e di altre malattie (capitolo 1271, sul quale è stata fatta gravare la somma di 1,5 miliardi ripartita tra le predette Regioni) e, infine, per il pagamento delle indennità di abbattimento degli animali infetti (capitoli 1281 e 1282, a carico dei quali sono stati erogati alle medesime Regioni, rispettivamente, 42 milioni e 11,3 miliardi).

(315) Finora le menzionate direttive sono state emanate per la profilassi delle peste suina africana, dell'fta epizootica e della peste suina classica.

(316) Dei 1,9 miliardi impegnati, 432 milioni sono stati utilizzati per l'acquisto di vaccino contro la peste suina e 1,45 miliardi per l'acquisto di vaccino antiaftoso.

(317) Notevole, invece, l'utilizzazione degli stanziamenti relativi ai capitoli 1283 e 1289, concernenti sussidi e contributi ad enti vari per la profilassi delle malattie infettive e diffuse degli animali. Infatti, su 1,26 miliardi, complessivamente previsti per il 1972, risultano impegnati 1,2 miliardi, pari al 95,2 per cento del totale.

(318) La predetta somma di 942 milioni è stata tratta per 48,5 milioni dallo stanziamento del capitolo 1283 e per 894 milioni da quello del capitolo 1289.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine, in ordine ai predetti Istituti va rilevato che non si è ancora proceduto alla revisione dei relativi statuti, da approvare con decreto del Ministro per la sanità di concerto con il Ministro per il tesoro, nonostante che, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 503 del 1970, a ciò dovesse provvedersi entro un anno dall'entrata in vigore di quest'ultima legge, e cioè entro il 1° agosto 1971.

4. — *Istituto superiore di sanità*

L'assetto organizzativo dell'Istituto superiore di sanità è rimasto sostanzialmente invariato, essendo tuttora all'esame del Parlamento il disegno di legge d'iniziativa governativa n. 1027, presentato il 25 ottobre 1972 per riproporre quello decaduto alla fine della V legislatura.

Per quanto concerne il personale è da tener, invece, presente che l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, relativo alla disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato anche con ordinamento autonomo, ha inciso pure sulla struttura delle carriere direttive dell'Istituto.

L'attività contrattuale, nel decorso esercizio, si è svolta con le modalità ormai consuete, mediante la prevalente utilizzazione, per gli acquisti e le forniture, del sistema della trattativa privata e dei servizi in economia, nella forma dell'amministrazione diretta.

Per quanto concerne la esecuzione dei contratti è da segnalare che nel 1972 si sono verificati ritardi nella fornitura di apparecchiature scientifiche. Tali inadempienze, consistenti esclusivamente in ritardi di consegna, hanno comportato soltanto l'applicazione delle previste penalità.

Nonostante che l'attività contrattuale venga svolta in economia, per una notevole percentuale della spesa (il 45 per cento nel 1972), l'Istituto è tuttora privo del regolamento per i servizi in economia previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge di contabilità generale. Pertanto, in attesa dell'emanazione di tale atto normativo, l'Istituto è ricorso, per le peculiari esigenze dei suoi servizi, alla procedura prevista dal secondo comma del predetto articolo 8.

Infine, è da rilevare ancora una volta lo stato di limitata utilizzazione dello stanziamento previsto in bilancio per le spese relative alla ricerca scientifica (capitolo 5031), che è l'unico del Ministero attinente al comparto delle spese in conto capitale. Infatti, nel quinquennio 1968-1972, a fronte di una previsione di spesa di complessivi 1,1 miliardi risultano erogati — sempre e solo in conto residui — 320 milioni, pari al 29 per cento degli stanziamenti dell'intero quinquennio (319).

(319) Nel 1972, mentre lo stanziamento di competenza di 300 milioni non è stato affatto utilizzato, sono stati erogati 164 milioni in conto residui.

CAPITOLO XXV

MINISTERO DEL TESORO

1. — *Considerazioni generali*

Per quanto l'assolvimento di compiti propri di funzionamento e di diretto intervento — dei quali si tratta nel presente capitolo — occupi solo una parte delle complesse attività del Ministero del tesoro, esulandone le varie fondamentali attribuzioni in tema di predisposizione e gestione dell'intero bilancio statale, esso pone comunque il Ministero in una netta posizione di preminenza rispetto alle altre Amministrazioni per entità dei fondi gestiti, fondi che secondo i dati degli impegni di spesa per il 1972 hanno raggiunto i 6.250 miliardi, su un totale di 18.689 miliardi (a distanza segue il Ministero della pubblica istruzione, con 2.792 miliardi).

La cifra suindicata non comprende né, come è ovvio, le spese iscritte nello stato di previsione del Ministero ma in concreto gestite da altri organi (337 miliardi, per gli Organi costituzionali, la Presidenza del Consiglio e i servizi dipendenti, le Magistrature amministrative, ecc.) né i rimborsi di prestiti (422 miliardi).

Ad una maggiore analisi, l'incidenza della diretta gestione del Tesoro su quella complessiva si rileva particolarmente accentuata nella spesa in conto capitale (2.526 miliardi su 4.218, fatta astrazione dai fondi di riserva e speciali; segue a distanza il Ministero dei lavori pubblici con 638 miliardi), mentre più contenuta, ma pur sempre al primo posto rispetto agli altri Ministeri, è quella rilevabile nella spesa corrente (3.725 miliardi su 14.461).

Anche sotto il profilo funzionale l'incidenza della spesa propria del Ministero appare prioritaria in non pochi settori, e particolarmente nelle relazioni internazionali (485 miliardi su 590), negli interventi in campo sociale (725 miliardi su 2.998) ed economico (1.873 miliardi su 3.225), nei trasporti e comunicazioni (1.437 miliardi su 1.844) e nella finanza regionale e locale (697 miliardi su 1.628). Lo stesso dicasi per talune categorie della classificazione economica, come quelle, cospicue, dei trasferimenti correnti e in conto capitale, di pertinenza del Tesoro nelle misure, rispettivamente, di 2.626 miliardi su 6.323 e di 1.390 su 2.248 complessivi, o come quelle dei pagamenti di interessi e delle concessioni di crediti ed anticipazioni, nelle quali i fondi propri del Ministero in esame (rispettivamente 960 e 910 miliardi) assorbono quasi totalmente le corrispondenti spese complessive di bilancio.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Nessuna diretta ripercussione ha avuto l'attuazione dell'ordinamento regionale sull'assetto organizzativo del Ministero, quanto meno in termini di trasferimento di uffici alle Regioni.

Anche per il 1972 sono da segnalare, in tema di decentramento, gli inconvenienti più volte rilevati negli scorsi anni in ordine alla liquidazione delle pensioni di reversibilità da parte delle Direzioni provinciali del tesoro, non sempre disponendo queste ultime degli elementi desumibili dallo stato di servizio e dal foglio matricolare del dante causa, per la mancata tempestiva trasmissione di copia di tali documenti dagli uffici centrali. In argomento, va anche rinnovato il suggerimento formulato nella precedente relazione, circa l'opportunità di estendere la competenza decentrata delle suddette Direzioni al caso (analogo a quello di morte del titolare di pensione diretta, che dà luogo a pensione di reversibilità per gli eventuali superstiti aventi diritto), di decesso della vedova beneficiaria di pensione indiretta, per la devoluzione di quest'ultima agli orfani minori, che non sia già stata contestualmente prevista all'atto della liquidazione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Circa la situazione del personale, i mutamenti nelle strutture organiche derivanti dalle norme delegate relative ai funzionari dirigenti ed al cosiddetto « esodo » nonché alle ex carriere speciali — delle quali si tratta in via generale nel capitolo I della presente parte III — non consentono rilevazioni definitive, non essendo stati completati i connessi adempimenti in tempo utile perché possa qui tenerne conto (320). Un sufficiente valore indicativo, quindi, hanno soltanto taluni dati globali, come la sensibile diminuzione (da 16.657 a poco meno di 15.700) intervenuta nell'anno nel numero dei dipendenti di ruolo, anche in soprannumero, effettivamente in servizio.

Rispetto alle disponibilità di organico, l'entità delle vacanze è particolarmente accentuata nelle carriere direttive, con le punte più elevate in quelle della Ragioneria generale dello Stato, soprattutto per la ormai cronica deficienza dell'Ispettorato generale di finanza (71 funzionari su 218 posti). Nonostante tale situazione, risultano fuori ruolo ben 43 funzionari direttivi della Ragioneria medesima, 2 dei quali del suddetto Ispettorato (321).

Per quest'ultimo, d'altronde, non possono ignorarsi le difficoltà di reclutamento, chiaramente risultanti dal raffronto fra numero dei posti messi a concorso e numero dei vincitori (rispettivamente, 35 e 16 per un concorso bandito nel 1969, e 50 e 8 per quello successivo, e finora ultimo, bandito nel 1970).

Difficoltà analoghe si sono presentate anche per l'assunzione di personale tecnico nelle carriere direttive della Zecca.

In generale, peraltro, l'attività di reclutamento non sempre appare sufficientemente spedita, come dimostrato dalla durata ultrabiennale di taluni concorsi, anche se ciò deve mettersi in rapporto col numero dei concorrenti, assai elevato negli ultimi anni per le carriere amministrative (9.000 partecipanti, ad esempio, ad un concorso a 52 posti per la carriera di concetto dell'Amministrazione centrale, bandito nel 1970 e tuttora in via di espletamento).

Omissioni e ritardi si sono anche verificati nella indicazione di concorsi interni per passaggi di carriera, che in forza di varie norme del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077 dovevano essere banditi, in prima applicazione, entro il settembre 1971 (articolo 150) e successivamente a scadenze periodiche determinate (articoli 16, 21 e 27).

Il trattamento economico presenta caratteristiche non dissimili da quelle poste in rilievo negli scorsi anni, per quanto concerne il cumularsi del compenso forfettizzato per lavoro straordinario (di cui alle leggi 28 ottobre 1970, n. 777 e 6 dicembre 1971, n. 1038, prorogate con legge 16 aprile 1973, n. 144) con compensi speciali in forma periodica e generalizzata — in contrasto con la relativa disciplina legislativa — e con altri compensi speciali per determinati servizi o specifiche esigenze. Le modalità, poi, con le quali vengono conferiti incarichi di missione, frequenti ed in aumento specialmente per il personale del Gabinetto e delle segreterie particolari (compiti « riservati » o indicati solo verbalmente, autorizzazione all'uso di auto propria ed esonero dalla dichiarazione del capo dell'Ufficio destinatario), non offrono elementi utilizzabili per un giudizio globale sulla rispondenza della spesa a motivate necessità dei servizi.

Per quanto concerne, infine, l'utilizzazione di estranei per speciali studi, va notato che il numero degli incaricati si è ridotto nel 1972 a 6 unità, rispetto alle 35 dell'anno precedente, estendendosi, peraltro, la durata degli incarichi, salvo che in un caso, all'intero anno, come già avvenuto nel 1971 per le medesime persone, sì da consolidare quell'anomalo rapporto continuativo di prestazione d'opera che la Corte ha più volte censurato in passato.

(320) Neppure nel 1972, inoltre, si è provveduto alla istituzione dei ruoli del personale meccanografica con funzione di direzione, analisi e programmazione per l'impiego di elaboratori elettronici, essendosi finora limitati gli adempimenti dell'Amministrazione — in parte ancora in corso — al personale esecutivo.

(321) Diminuito (da 495 a 446 unità) è pure il numero degli impiegati non di ruolo, dopo il notevole aumento subito l'anno precedente.

3. — *Acquisto di beni e servizi*

Permangono esigenze e situazioni che già in passato hanno costituito, senza esito, oggetto di segnalazioni della Corte, quali quelle relative all'attuale procedura di appalto per la manutenzione delle macchine per scrivere, il decentramento della quale dovrebbe estendersi anche all'approvazione dei contratti, ed all'esistenza di un capitolo per spese postali e telegrafiche (1935), oltre a quello dotato di apposito fondamento normativo (3220) per rimborso all'Amministrazione postale.

Il comportamento contrattuale del Ministero presenta tratti che lo differenziano dall'esercizio precedente, per quanto concerne i sistemi di scelta del contraente.

Pur mantenendo, infatti, la trattativa privata assoluta preponderanza rispetto alle altre forme quanto all'entità della spesa (312), il numero dei contratti stipulati con tale sistema è invece diminuito di oltre la metà (da 365 a 150), aumentando di oltre il doppio (da 264 a 582) nella licitazione privata, sì da far notevolmente accrescere, nel primo caso, i valori medi unitari, ed altrettanto notevolmente farli ridurre nel secondo. Più contenuti, peraltro, che nel precedente anno, gli impegni complessivi (3,5 miliardi) assunti nella contrattazione col primo sistema verso soggetti diversi dall'Istituto poligrafico dello Stato e dalla SIP, rispettivamente fornitori di beni e di servizi per 32,2 e 4,3 miliardi.

È da segnalare, altresì, che nei contratti stipulati dal Provveditorato Generale dello Stato, con parere favorevole del Consiglio di Stato, è ricorrente la clausola che obbliga l'altro contraente ad accettare eventuali ulteriori ordinazioni anche in eccedenza al quinto dell'importo originario, e che, in concreto, della facoltà riservatasi l'Amministrazione si è avvalsa, per ordinazioni aggiuntive di importo pressoché pari, talora, a quello inizialmente pattuito. La clausola suddetta, pertanto, ha consentito di ottenere nuove forniture ai prezzi vigenti al momento della stipulazione del contratto, sottraendo l'Amministrazione, nella presente congiuntura economica, ai successivi aumenti da essi eventualmente subiti, nonché alle remore procedurali di nuove stipulazioni.

4. — *Attività dei diversi servizi*

a) *Servizi del debito pubblico* — Nulla di rilievo è da aggiungere alle considerazioni formulate gli scorsi anni circa l'esigenza di aggiornamento delle norme regolamentari e circa la riduzione progressiva dei compiti dei servizi in esame rispetto all'entità dell'apparato burocratico, anche in relazione all'affidamento ad altre branche di mansioni della stessa natura.

b) *Pensioni di guerra ed interventi affini* — Ad aggiornamento dei dati forniti lo scorso anno circa l'attuazione della legge 28 luglio 1971, n. 585, è da segnalare che alla data del 30 maggio 1973 erano stati rinviati al Ministero del tesoro, per il riesame amministrativo previsto da detta legge, 195.621 provvedimenti dei 209.513 gravati da ricorso e giacenti in attesa di istruttoria presso la Corte alla data del 27 agosto 1971. Dei provvedimenti rinviati, 17.000 sono stati sinora restituiti alla Corte dal suddetto Ministero, portando, quindi, il totale dei giudizi pendenti a 112.339.

Per quanto riguarda i provvedimenti demandati in sede decentrata alle Direzioni provinciali del Tesoro, è da segnalare l'opportunità di estendere ad essi, in tema di assegni accessori alle pensioni di guerra, le semplificazioni recentemente introdotte con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 423, che ha abolito l'adozione di provvedimenti formali per assegni analoghi spettanti a dipendenti statali e ad invalidi per servizio, con vantaggi per la speditezza delle procedure e per il carico di lavoro sia degli Uffici dell'Amministrazione sia delle Delegazioni della Corte dei conti.

Opportuni adattamenti legislativi sembrano anche da doversi suggerire nella materia delle

(322) I contratti a trattativa privata hanno comportato impegni per 40 miliardi, contro 2,8 per le licitazioni private e 380 milioni per appalti-concorso, oltre a 5,7 per lavori e servizi in amministrazione diretta.

provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti o razziali e dei loro superstiti, nel senso di rendere più compiuta, anche sul piano procedurale, quella assimilazione della relativa disciplina (di cui alla legge 10 marzo 1955, n. 96, e successive modifiche e integrazioni) all'ordinamento della pensionistica di guerra, assimilazione già sensibilmente realizzata, da ultimo, con la legge 18 marzo 1968, n. 313, che all'articolo 10 include la categoria in parola fra quelle dei civili non militarizzati, e statuisce altresì che le norme della citata legge n. 96 continuino a trovare applicazione purché con essa non incompatibili.

c) *Danni di guerra ed interventi affini* — L'attività del servizio dei danni di guerra ha subito nel 1972 una sensibile flessione a partire dal mese di maggio, per effetto della sopravvenuta inagibilità dei locali adibiti a sede degli uffici, e per la difficoltà di trovare un'adeguata sistemazione per gli archivi. Non numerosi, quindi, i provvedimenti adottati, in prevalenza per le definizioni di ricorsi contro atti di Intendenti di finanza, negativi di indennizzo per asserita decadenza.

Tale circostanza ha così provocato un ulteriore rallentamento in un settore che, a distanza di un trentennio dalla cessazione del conflitto, continua ad essere impegnato nella sistemazione di pratiche non definite.

Intensa è stata l'attività dell'Ispettorato generale dei beni italiani all'estero (il quale, come segnalato nella precedente relazione, pur essendo inquadrato in una Direzione generale — quella del Tesoro — diversa da quella dei danni di guerra, svolge compiti e mansioni di contenuto e finalità analoghi, anche per effetto di recenti norme legislative), e ciò sia nell'esercizio delle competenze originarie, in quanto la disposizione dell'articolo 2 della legge 6 dicembre 1971, n. 1066, ha reso necessaria la revisione di tutte le liquidazioni relative a beni perduti all'estero per effetto del trattato di pace, con l'applicazione di un nuovo coefficiente di rivalutazione; sia, ed ancor di più, nella erogazione delle provvidenze in favore di cittadini colpiti da misure espropriative o simili in Tunisia (legge 25 marzo 1971, n. 212), e in Libia (legge citata n. 1066 del 1971).

d) *Interventi per calamità naturali* — Con riserva di riferire nella successiva relazione sull'attuazione delle provvidenze disposte con decreti legge 4 marzo 1972 n. 25 e 6 ottobre 1972 n. 552 per le zone colpite più di recente da eventi sismici (particolarmente le Marche), si dà ora cenno di precedenti provvidenze già considerate gli scorsi anni, per notare come pure nel 1972 non risultino utilizzati i fondi di cui al capitolo 2937, per rimborso all'INAIL di rate di rendita in favore dei sinistrati del Vajont, e sia altresì rimasto iscritto solo per memoria il capitolo 2939, relativo ad analogo intervento per il terremoto del 1968 in Sicilia; mentre, per provvidenze ad imprese colpite da quest'ultimo, è stata versata agli istituti di credito interessati la somma di 500 milioni, residuata dal capitolo 5148 dei precedenti esercizi, sul capitolo aggiunto 8455. Figurano invece ancora non pagati i residui di cui all'altro capitolo aggiunto, (8460) per concorso nel pagamento di interessi o contributi diretti ad imprese siciliane danneggiate dal nubrifragio dell'ottobre 1964.

e) *Altri interventi* — Per quanto con volume diffusamente più ridotto, anche nel 1972 è proseguita l'attività concernente la concessione degli assegni vitalizi agli insigniti dell'Ordine di Vittorio Veneto. Nello stesso anno si sono altresì nuovamente rivelati quei casi di attribuzione erronea — in favore di soggetti iscritti nei ruoli della imposta complementare sui redditi — ovvero, doppia, per difetto di opportune misure preventive di coordinamento, già segnalate nella precedente relazione.

Inoltre, come rilevato nella decisione della Corte sul rendiconto generale, sono risultate a fine esercizio eccedenze di spesa per 34 miliardi sui fondi della competenza e per 29 miliardi sui residui (questi ultimi erano disponibili per soli 4 miliardi).

Si ritiene dover anche segnalare, in materia, come, in mancanza di apposite espresse previsioni e prescrizioni legislative, nel caso particolare di ex appartenenti all'esercito austroungarico i quali pur avendo acquistato la cittadinanza italiana per annessione dei territori di residenza, l'avessero però successivamente dismessa, la Corte si è orientata per l'ammissione al beneficio, tenendo conto, anche in base ai lavori preparatori della legge 18 marzo 1968, n. 263, del carattere strettamente economico, senza significati onorifici, dato dal legislatore al beneficio stesso nei confronti della cennata categoria.

CAPITOLO XXVI

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE

1. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Come già accennato nella precedente relazione, il passaggio di funzioni alle Regioni ha rilievo, per quanto concerne il profilo organizzativo, per l'intervenuto trasferimento di taluni uffici periferici dell'Amministrazione, nonché per il passaggio del relativo personale.

Non essendo, peraltro, intervenuta, al pari che per le altre Amministrazioni, la ristrutturazione dei servizi rimasti nella competenza ministeriale, non sono, allo stato, possibili osservazioni. Può solo ricordarsi che permane l'anomala coesistenza di più Consigli di amministrazione in seno al Ministero.

È, infine, da rilevare che la situazione organizzativa e funzionale del settore relativo all'Aviazione civile è ancora lungi dalla normalizzazione, né concreti passi in tal senso sono stati fatti nel 1972. Non risultano, infatti, ancora istituiti gli organi periferici — il termine finale è stabilito dalla legge 28 gennaio 1970, n. 76 al 31 dicembre del corrente anno — né determinati i beni e gli impianti da destinare esclusivamente al traffico aereo civile, e quelli suscettibili invece d'impiego promiscuo da parte dei servizi dell'aeronautica, rispettivamente, civile e militare.

In tema di personale, va osservato che, per lo svolgimento dei residui compiti in materia di motorizzazione civile, il Ministero dispone di un organico di 2598 impiegati, di cui 2569 effettivamente in servizio oltre a 622 soprannumerari. Gli operai in servizio sono 138 su di un organico di 152 posti.

Per quanto concerne il personale dell'Aviazione civile è da segnalare che, tenuto conto della deficitaria situazione nel ruolo degli Ispettori di volo, il Ministero ha indetto nel 1972 un concorso per titoli, riservato — ai sensi dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 278 — a impiegati in servizio presso altre Amministrazioni dello Stato.

Un cenno va, da ultimo, fatto alle spese relative ad interventi previdenziali ed assistenziali in favore del personale della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.

L'articolo 5, lettera *a*), del decreto-legge 21 dicembre 1966, n. 1090 (convertito, con modificazioni, nella legge 16 febbraio 1967, n. 14), ha destinato, infatti, una quota « fino al 4 per cento » degli introiti che affluiscono sul capitolo 2163 dell'entrata (323) per le spese dianzi accennate. Anche nel 1972, come per gli anni precedenti, l'assegnazione di fondi è stata pari al 4 per cento dell'entrata nell'indicato capitolo, ed in misura assoluta sempre crescente, dato il costante aumento della corrispondente entrata (324).

(323) Sul capitolo 2163 affluiscono gli introiti pagati in relazione alle operazioni tecniche e tecnico-amministrative di competenza della Direzione generale della motorizzazione civile.

(324) Il fenomeno trova chiara evidenza nel seguente prospetto, ove sono stati raffrontati gli accertamenti del capitolo dell'entrata e gli impegni dei capitoli di spesa:

- esercizio finanziario 1967 — cap. 2163 — miliardi 5,932 cap. 1260 milioni 236,9;
- esercizio finanziario 1968 — cap. 2163 — miliardi 6,049 cap. 1260 milioni 242;
- esercizio finanziario 1969 — cap. 2163 — miliardi 6,497 cap. 1260 milioni 260;
- esercizio finanziario 1970 — cap. 2163 — miliardi 6,907 cap. 1260 milioni 276;
- esercizio finanziario 1971 — cap. 2163 — miliardi 6,984 cap. 1260 milioni 279.

2. — *Attività contrattuale*

Per quanto concerne i servizi dell'Aviazione civile, si ribadisce l'esigenza, prospettata nella precedente relazione (325), di una compiuta normativa che disciplini l'attività nel campo della esecuzione delle opere pubbliche.

In tema di locazione di immobili, anche per il 1972 vale la osservazione circa la frequenza con la quale l'Amministrazione prende possesso degli immobili prima che i relativi contratti siano stati approvati. S'instaurano, in tal modo, rapporti di fatto che poi il Ministero deve sanare mediante atti di riconoscimento del debito.

3. — *Attività del Ministero*

L'intervenuto trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di trasporti in concessione non fa venir meno la sostanziale problematica relativa agli oneri latenti per la rivalutazione delle sovvenzioni e la revisione di quelle già rivalutate, ai sensi della legge 2 agosto 1952, n. 1221. Altrettanto è a dirsi dei sussidi integrativi di esercizio a favore di ferrovie, tranvie e servizi di navigazione interna.

Pur non essendo state istituite nel corso dell'esercizio nuove gestioni governative di pubblici servizi di trasporto in concessione, l'entità dei disavanzi previsti (che ammontano al 31 dicembre 1972 a 26,5 miliardi) rende sempre attuale l'esigenza che siano apprestate le idonee misure — anche sul piano normativo — atte a consentire un risanamento del settore che, transcendendo i contingenti interventi finanziari, valga a normalizzarlo.

Quanto ai contributi alle Società concessionarie di servizi di trasporto aereo, anche nel 1972 essi sono stati erogati dal Ministero senza la preventiva determinazione in via regolamentare — così come è richiesto dall'articolo 1, quarto comma, del regio decreto legge 18 ottobre 1923, n. 3176 — delle condizioni necessarie per far luogo alle erogazioni, nonché dei criteri per la determinazione della misura dei contributi. Va, tuttavia, rilevato che tale regolamentazione si è avuta nel 1973, con l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 4 gennaio 1973, n. 65.

4. — *Interventi per calamità naturali*

Per quanto concerne, infine, il settore degli interventi per la riparazione di danni derivanti da calamità naturali, è da rilevare ancora una volta il fenomeno della limitata entità delle erogazioni rispetto alle somme disponibili. Infatti su 1,75 miliardi sono stati erogati solo 593,2 milioni, pari al 34 per cento delle disponibilità.

(325) Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1971 (Atti, Camera dei Deputati, legislatura, doc. XIV, n. 1, pag. 317).

CAPITOLO XXVII

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

1. — *Considerazioni generali*

Nel corso dell'esercizio — pur perdurando la carenza delle norme regolamentari previste dalla legge organica ferroviaria (regio decreto 28 giugno 1912, n. 728) per la disciplina delle modalità del controllo sugli atti dell'Azienda — si è attenuata la tendenza dell'Amministrazione a sottrarre intere categorie di atti al controllo della Corte.

L'incremento degli atti sottoposti a controllo, che ne è seguito, ha consentito di rilevare che, anche nell'applicare una specifica e ben precisa normativa sostanziale, l'Azienda incorre frequentemente in illegittimità di varia natura, per la costante disapplicazione dei consueti criteri d'interpretazione legislativa, ogni qual volta siano di ostacolo al conseguimento degli obiettivi ritenuti propri della autonomia aziendale.

Rimangono, tuttavia, ancora sottratti al controllo la quasi totalità degli atti adottati dagli organi periferici dell'Amministrazione e molti tra quelli di competenza degli organi centrali.

Nell'attuale situazione, pertanto, la Corte viene, non di rado a conoscenza degli atti soggetti a riscontro in modo del tutto occasionale e si trova spesso ad esaminare provvedimenti la cui legittimità presuppone quella di altri atti non sottoposti a controllo. Inoltre, in conseguenza del ritardo con cui gli atti talora pervengono, o con il quale l'Azienda corrisponde alle eventuali osservazioni, il controllo di legittimità in sede successiva ha spesso luogo su provvedimenti che da lungo tempo hanno avuto esecuzione, ciò che ne comporta, in pratica, il consolidarsi degli effetti, pur nell'ipotesi di palese contrasto con la normativa vigente.

Per ciò che attiene alla struttura dello stato di previsione, è da ribadire il rilievo concernente la irregolare iscrizione cumulativa in un solo capitolo (101) dello stanziamento relativo agli stipendi ed altri assegni fissi, nonché ai compensi accessori, per loro natura di entità variabile, propri del personale ferroviario (326), disciplinati dalla legge 11 febbraio 1970, n. 34, tra i quali assumono particolare rilievo, in ragione dell'onere che comportano, il premio industriale (articolo 66) ed i premi speciali (articolo 81).

L'attuale sistema contrasta con quanto dispone l'articolo 133 lett. c) del regolamento di contabilità generale che prescrive la istituzione di distinti capitoli « per le spese fisse, che debbono essere tenute distinte dalle variabili » e si differenzia, inoltre, dalla impostazione di bilancio delle altre Aziende ed Amministrazioni autonome dello Stato, caratterizzata dalla distinzione degli stanziamenti destinati al pagamento delle competenze fisse da quelli afferenti alle competenze accessorie, a loro volta analiticamente individuate.

Si rende, pertanto, necessario procedere ad una radicale revisione, in conformità alla vigente normativa contabile, del criterio sin qui seguito, che trova riscontro anche nello stato di previsione della spesa per l'esercizio 1973.

È, infine, da notare che l'Azienda continua ad emettere a favore dei funzionari delegati i « mandati di anticipazione » previsti dall'articolo 29 della legge 7 luglio 1907, n. 429, senza peraltro far luogo

(326) Analoga considerazione è da formulare con riferimento al capitolo 1011 che ha ad oggetto il trattamento economico del personale della gestione officine.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per asserite esigenze di correttezza del servizio, ai conseguenti adempimenti prescritti dalle norme in materia di ordini di accreditamento (327), applicabili anche per gli anzidetti mandati. Comportamento questo che ha dato luogo all'apertura di un'istruttoria da parte della Procura generale della Corte.

2. — *Considerazioni sulla gestione*

Le linee di tendenza della gestione aziendale sono confermate dall'ulteriore aumento del disavanzo dell'esercizio—salito a 608 miliardi (414,5 nel 1971) — nonostante l'incremento costante del prodotto del traffico ferroviario (27,7 milioni a chilometro, nel 1971; 29,6 milioni a chilometro, nel 1972). Tale dato — che è la risultante differenziale di entrate complessivamente accertate in 1.035,2 miliardi a fronte di una previsione iniziale di 1.006,3 miliardi, con una diminuzione di 79,8 miliardi rispetto al 1971, e di spese accertate in 1.643,2 miliardi a fronte di una previsione iniziale di 1.612,7 miliardi, con un aumento di 113,7 miliardi rispetto al 1971 — è, in larga misura, da porre in relazione con le maggiori spese di parte corrente, anzitutto per il personale (+ 60,8 miliardi) e con il pagamento di interessi passivi (+ 36,4 miliardi), nonché per l'acquisto di beni e servizi (+ 38,3 miliardi).

Né a ridurre tali disavanzo è valsa la diminuzione rispetto al precedente esercizio delle spese in conto capitale, in quanto ai minori investimenti (— 53,7 miliardi) fanno riscontro i maggiori oneri per il rimborso di prestiti (+ 26,6 miliardi).

Per la copertura del disavanzo sono stati contratti nell'esercizio prestiti con un ricavo netto di 318,5 miliardi, cui corrisponde per l'Azienda un indebitamento di 330 miliardi.

Sui risultati della gestione non hanno inciso le perdite (in totale 1,47 miliardi) subite nel 1971 dalle società delle quali le Ferrovie dello Stato detengono il pacchetto azionario, in quanto le società in questione hanno deliberato di « riportarle a nuovo » all'esercizio 1972 in attesa di ripianamento (328).

Lo stato di attuazione del « Piano decennale » (legge 27 aprile 1962, n. 211) è fatto palese dalla percentuale degli impegni rispetto agli stanziamenti relativi al secondo quinquennio (700 miliardi), che risulta del 97 per cento nel settore del materiale rotabile e del 91 per cento in quello delle linee ed impianti fissi.

L'andamento degli investimenti si riflette sulla formazione e consistenza complessiva dei residui passivi relativi agli stanziamenti in conto capitale. Invero quelli destinati alla costituzione di capitali fissi (categoria IX) ascendevano al 31 dicembre 1972 a 619,5 miliardi, con una diminuzione di 43,6 miliardi rispetto al precedente esercizio.

Nella parte corrente meritano menzione i residui concernenti le manutenzioni (categoria III — miliardi 15,9) e gli oneri per interessi (categoria V — miliardi 3,6).

La situazione debitoria della maggior parte delle società concessionarie di servizi ferroviari si è ulteriormente deteriorata portando, nel suo insieme, ad un credito complessivo dell'Azienda, al termine dell'esercizio di oltre 8 miliardi, rispetto ai 4,8 del 1971.

3. — *Personale*

L'incompleta e tardiva sottoposizione a controllo degli atti concernenti il personale, dà luogo ad inconvenienti di particolare rilievo, precludendo, di fatto, alla Corte la possibilità di conoscere la effettiva consistenza dei singoli ruoli.

Inconveniente tanto più grave, dal momento che i posti di ruolo che la legge determina per ciascuna qualifica devono essere poi ripartiti, con decreto ministeriale, tra i Servizi della Azienda (le

(327) Di tale prassi si è riferito nella relazione per l'esercizio finanziario 1970: Atti Senato, legislatura V, Doc. XIV, n. 6, pag. 244.

(328) Si rinvia al successivo paragrafo 6 per generali considerazioni in tema di partecipazioni azionarie dell'Azienda.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

promozioni del personale ferroviario sono infatti conferite separatamente per Servizio, sulla base di autonoma graduatoria e sulla scorta, pertanto, di disponibilità separatamente considerate) e talora suddivisi ulteriormente, con provvedimento interno, tra i vari Compartimenti (talune promozioni sono altresì conferite, separatamente, per i vari ruoli compartimentali di ciascun Servizio).

Sempre in tema di organici è, poi, da tener conto che l'articolo 175 della legge 26 marzo 1958, n. 425, richiamato dall'articolo 109 del decreto legislativo 28 dicembre 1970, n. 1077, consente al Ministro dei trasporti di disporre mutamenti, di posti tra qualifiche equiparate di diverse carriere (329). Ne segue che l'Azienda, con provvedimento amministrativo, può apportare variazioni alle piante organiche, e così sconvolgere le percentuali secondo cui i posti di ciascuna carriera sono funzionalmente ripartiti dalla legge tra le varie qualifiche.

Sulla base, inoltre, di un'ancor più lata interpretazione di tale norma, l'Azienda emana provvedimenti, che, nel solo rispetto del limite complessivo di spesa, dispongono spostamenti tra qualifiche di diverso livello gerarchico, variando di conseguenza, anche il numero complessivo dei posti d'organico che la legge determina per ciascuna delle tre categorie del personale ferroviario (personale direttivo, personale degli uffici, personale dell'esercizio).

Neppure nel 1972 l'Azienda ha dato attuazione all'articolo 22, secondo comma, della legge 26 marzo 1958, n. 425, nonché all'articolo 16 del relativo regolamento, che prescrivono la predeterminazione, per le qualifiche accessibili sia per concorso esterno che per concorso interno, della percentuale dei posti disponibili da riservare ai concorsi interni.

Tale inosservanza assume rilievo in quanto l'Amministrazione, avvalendosi della disposizione transitoria di cui all'articolo 2 della legge 29 ottobre 1971, n. 880, ha nel corso dell'esercizio reclutato, ab externo, in quasi tutte le qualifiche iniziali, un numero di idonei superiore a quello dei posti disponibili; onde la mancata riserva di posti in favore del personale in servizio non consente, ora, di bandire concorsi interni per l'accesso alle stesse qualifiche.

Le assunzioni extra-organico come sopra deliberate impediscono, del pari, di adottare provvedimenti di cambio di qualifica — per il mantenimento in servizio del personale divenuto parzialmente inidoneo, per cause comuni, alle mansioni di una determinata qualifica (articolo 49 della legge n. 425 del 1958) — nonché di deliberare la riammissione in servizio di dipendenti cessati dall'impiego.

Dei numerosi concorsi interni recentemente indetti solo pochissimi sono stati sottoposti a riscontro e nessuno di essi è risultato immune da vizi di legittimità. Un cospicuo numero di promozioni conferite dall'Azienda nel 1971 — come pure una serie di provvedimenti connessi o consequenziali, tra i quali le promozioni conferite nelle medesime qualifiche nel 1972 — non sono stati ammessi a registrazione, giacché è risultato che numerosissimi dipendenti, tutti provenienti da carriera inferiore e ammessi agli scrutini in virtù dell'anzianità fittizia attriguata dall'articolo 5 della legge 29 ottobre 1971, n. 880, sono stati a tempo debito inquadri nella carriera superiore con atti precedentemente non sottoposti a riscontro (330).

Per quanto riguarda, invece, altre promozioni disposte nel 1971 in talune qualifiche della carriera direttiva, l'Azienda ha provveduto, nel corso dell'esercizio, in ottemperanza alla deliberazione n. 490, in data 20 giugno 1972, della Sezione del Controllo della Corte, ad annullare i provvedimenti illegittimamente adottati ed a sostituirli con altri, immuni da vizi di legittimità.

Nel 1972, sono stati organizzati, nell'ambito dell'Azienda, 685 corsi di formazione ed aggiornamento, svolti da 3.886 funzionari delle Ferrovie, con la partecipazione di 61.128 dipendenti ed un onere complessivo di 793 milioni, e 48 corsi « esterni » presso istituti ed enti vari, ai quali hanno preso parte 359 dipendenti, con una spesa complessiva di 70 milioni.

In tema di trattamento economico è da rilevare che l'Azienda ha indebitamente corrisposto un compenso « accessorio » una tantum di lire 40.000 a tutto il personale ferroviario in servizio alla data

(329) Veggasi in argomento la deliberazione n. 490 in data 26 giugno 1972 della Sezione del controllo. (Allegato n. 1).

(330) La trasmissione dei relativi provvedimenti di inquadramento — adottati, in gran parte, in applicazione dell'articolo 16 della legge 15 febbraio 1967, n. 40 — era stata richiesta nel 1971 dalla Corte, che ne aveva avuto notizia da un decreto pubblicato sul bollettino ufficiale dell'Amministrazione e non sottoposto al controllo.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del 27 aprile 1972, nonché una indennità mensile di lire 8.000 in aggiunta ai normali compensi per lavoro straordinario, indipendentemente da effettive prestazioni rese oltre l'orario di lavoro. Tali erogazioni, delle quali la Corte ha avuto cognizione in sede di verifica presso Uffici periferici della Azienda (331), hanno reso necessario un intervento legislativo (legge 5 marzo 1973, n. 22), che ha attribuito al personale gli emolumenti in discorso con effetto retroattivo.

È da aggiungere che l'Azienda tende ad assicurare ai dipendenti provvidenze di vario genere, non sempre riconducibili, peraltro, ai compiti d'istituto o alle esigenze di servizio.

Dall'esame di alcuni ordini di pagamento emessi a favore di un dopolavoro ferroviario, è emerso che da qualche anno la Azienda, eliminata la conduzione cooperativistica delle mense aziendali, in precedenza a totale carico degli interessati, e affidatane la gestione ai dopolavori, provvede sistematicamente al ripianamento dei disavanzi.

Le relazioni aziendali e i verbali del Consiglio di Amministrazione allegati ai decreti, trasmessi solo a seguito di espressa richiesta, hanno posto in evidenza la vastità e la complessità dei problemi connessi all'istituzione e alla evoluzione dei sistemi di gestione delle mense, pur in difetto di innovazioni legislative della materia (332).

Sono in corso accertamenti intesi a stabilire secondo quali modalità si espliciti la gestione e, in particolare, se essa si svolga nell'ambito del bilancio dello Stato, anche per quanto riguarda le eventuali entrate, o se, invece, dia origine ad una gestione fuori bilancio, a norma della legge 25 novembre 1971, n. 1041 (333).

In sede di verifiche presso vari compartimenti ferroviari è risultato che l'Azienda, in occasione di astensioni dal lavoro del personale, continua a praticare ritenute sulle retribuzioni in base alla durata oraria della mancata prestazione e non con riferimento all'intera giornata lavorativa. Comportamento questo che si discosta dai pareri espressi in materia dal Consiglio di Stato (334), su richiesta della stessa Amministrazione ferroviaria, e contrasta con l'orientamento della Corte, che, anche recentemente, ha riaffermato come l'unità temporale del pubblico servizio sia rapportata alla giornata, cui si commisura l'unità minima retributiva (335).

Per quanto riguarda, infine, l'esercizio della facoltà — attribuita all'Azienda dall'articolo 9 del decreto legge luogotenenziale 15 agosto 1917, n. 1393 — di addebitare ai dipendenti solo parte dei danni cagionati in servizio, è da segnalare che la Procura generale della Corte ha promosso giudizi di responsabilità, eccependo, altresì, la illegittimità della norma, per contrasto con vari precetti costituzionali. Va tenuto presente, che, in concreto, gli addebiti, sulla base di tabelle predisposte dall'Azienda, vengono sistematicamente ridotti a misure pressoché simboliche pur nel caso di danni ingenti dovuti a condotte gravemente colpose.

4. — *Attività contrattuale*

È da registrare nel settore, che aveva in precedenza dato luogo a reiterati rilievi della Corte, una positiva evoluzione del comportamento dell'Azienda che sottopone a controllo i contratti con maggiore tempestività.

Peraltro, i contratti esaminati risultano spesso carenti delle perizie, o dei progetti di massima o particolareggiati, ovvero degli atti di gara, o di memoriali della ditta intesi a domandare maggiori

(331) Il comportamento dell'Amministrazione è stato segnalato alla Procura generale della Corte per le iniziative di competenza.

(332) La legge 19 marzo 1956, n. 303, si limita a far riferimento ai refettori (articolo 41).

(333) I profili di carattere generale delle gestioni fuori bilancio sono esaminati in altra parte della relazione (Parte II, capitolo VII).

(334) Parere n. 395 del 28 aprile 1965; Parere n. 202 del 6 luglio 1971.

(335) Deliberazione della Sezione del controllo, 1 marzo 1973, n. 511 (Allegato 1).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

compensi, o di documentazione relativa a transazioni o a « dichiarazioni liberatorie », o, infine, dei verbali di consegna, di sospensione dei lavori, dei provvedimenti di concessione di proroghe ai termini contrattuali. Donde l'accentuarsi delle richieste di trasmissione della documentazione necessaria all'esercizio del controllo di legittimità.

Al fine di attuare un più ampio decentramento in materia contrattuale, sono state determinate le competenze degli organi centrali e periferici con decreto ministeriale 11 giugno 1971, n. 8709 e deliberazione del Direttore generale in data 23 febbraio 1972.

I dati relativi alla attività negoziale dell'Azienda evidenziano, ancora una volta, la tendenza a far prevalente ricorso alla trattativa privata semplice o plurima, non sempre giustificabile sulla base di motivi di particolare urgenza, tenuto anche conto dell'oggetto del contratto.

Merita, inoltre, menzione, perdurando la carenza dello speciale regolamento previsto dall'articolo 8 della legge di contabilità, il largo uso dei servizi in economia per le operazioni di trasporto, manipolazione delle merci, pulizia delle vetture, manutenzione delle linee, dei fabbricati, nonché del materiale fisso e rotabile.

L'Azienda, cui non si applicano le disposizioni di carattere generale in materia di revisione dei prezzi (336), ha disciplinato in via amministrativa la materia, emando una serie di provvedimenti concernenti la rivedibilità dei prezzi, nell'ipotesi di variazione d'una certa entità. Prevede, inoltre, nell'esplicazione della propria autonomia negoziale, la rivedibilità dei corrispettivi pattuiti, mediante l'inserimento di apposita clausola nella maggior parte dei contratti.

Non mancano, però, casi in cui il richiamo alle disposizioni amministrative all'uopo emanate (da ultimo, decreto ministeriale n. 7992 del 7 aprile 1964) è effettuato al fine di riconoscere al privato contraente — in aggiunta ai compensi revisionali ordinari espressamente pattuiti — straordinari compensi per rincari « extra-contrattuali ». Accade, altresì, che la revisione dei prezzi viene accordata anche nell'ipotesi di contratti sprovvisti di clausola revisionale, e persino in presenza di contratti nei quali la revisione dei prezzi è espressamente esclusa.

È da aggiungere che in alcune cosiddette « dichiarazioni liberatorie » rilasciate da ditte aventi rapporti con l'Azienda sono stati considerati compensi a titolo meramente equitativo, essendosi dovute respingere le riserve avanzate dalle imprese (articolo 32 del capitolato generale amministrativo d'appalto).

Passando all'esame di particolari aspetti dell'attività esplicata dall'Azienda, è da rilevare, in tema di appalto per l'esecuzione di servizi, che sono frequenti i casi di affidamento in « gestione provvisoria » (337) mediante convenzioni di cottimo e, in molti casi, con semplici accordi verbali.

Talvolta, pur in difetto di valido titolo, è stata addirittura autorizzata la proroga di una concessione precaria con evidente pregiudizio della posizione contrattuale dell'Azienda in caso di inadempienza o di non regolare adempimento della controparte.

D'altro canto, molte convenzioni, anche con istituti bancari per il servizio di tesoreria, non vengono tempestivamente rinnovate, dando così luogo al proseguimento del rapporto in via di fatto.

Da notare, altresì, che non sempre l'Azienda provvede al periodico aggiornamento dei canoni attivi dovuti, in specie, per attraversamenti ferroviari e forniture idriche.

È risultato, infine, che numerosi contratti, conclusi nel 1971, si riferivano a rapporti di fatto già in precedenza esauriti, che si intendeva di tal guisa regolarizzare, invece di far luogo, ricorrendone i presupposti, al riconoscimento di debito. Tale comportamento è oggetto di ulteriori accertamenti al fine di stabilire se ne siano derivati danni anche in relazione all'inserimento nei contratti di una clausola che riconosceva a posteriori la revisione dei prezzi.

(336) Decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947 n. 1501, convertito in legge 9 maggio 1950 n. 329.

(337) In base alle norme ed istruzioni contenute nel decreto ministeriale 11 giugno 1971, n. 8709, la gestione provvisoria è, per contro, consentita limitatamente al periodo intercorrente tra la scadenza di un contratto e l'inizio del successivo.

5. — *Servizio automobilistico*

È da segnalare che, a differenza di quanto praticato dalle altre Amministrazioni ed Aziende autonome dello Stato, l'Amministrazione ferroviaria non si attiene alle prescrizioni del vigente regolamento del servizio automobilistico (regio decreto 3 aprile 1926 n. 746 e successive modificazioni).

In particolare, ha dato luogo a reiterate contestazioni la disapplicazione dell'articolo 4 e il cui ambito di operatività si estende, persino, agli enti autonomi — che prescrive la predeterminazione con decreto ministeriale del contingente degli autoveicoli da adibire ai servizi tecnici.

6. — *Partecipazioni azionarie*

Alla data del 31 dicembre 1971 (338), l'Azienda ferroviaria risultava titolare di partecipazioni nelle seguenti società:

- 1) SpA INT — Istituto nazionale dei trasporti (339);
- 2) SpA CIT — Italia — Compagnia italiana turismo (340);
- 3) Banca nazionale delle comunicazioni (341);
- 4) Banca nazionale del lavoro (342);
- 5) Eurofima (343), avente lo scopo di fornire alle amministrazioni ferroviarie associate materiale di tipo unificato;
- 6) Interfrigo (344), avente lo scopo della conservazione a temperatura ottimale delle derrate da trasportare, apprestando il materiale e le installazioni necessarie per l'esecuzione e lo sviluppo dei trasporti in regime di temperatura controllata;
- 7) Intercontainer (345), avente lo scopo di coordinare e sviluppare i trasporti ferroviari a mezzo di containers, nonché di apprestare i servizi ausiliari.

È da aggiungere che l'INT e la CIT sono a loro volta titolari di partecipazioni azionarie in varie società (346).

(338) Non sono disponibili i dati relativi all'esercizio 1972, in quanto i bilanci consuntivi vengono approvati dagli organi sociali nel corso dell'anno successivo a quello di riferimento.

(339) Capitale sociale: 7,49 miliardi, interamente sottoscritto dalle F.S.

(340) Capitale sociale: 1 miliardo, interamente sottoscritto dalle F.S.

(341) Capitale sociale: 1.244.192.750, al quale le F.S. partecipano nella misura di 1 miliardo (80,35 per cento).

(342) Capitale sociale: 60 miliardi, al quale le F.S. partecipano nella misura di 450 milioni (0,75 per cento).

(343) Capitale sociale: 300 mila franchi svizzeri, al quale le F.S. partecipano nella misura di 40.500 f.s. (13,50 per cento), avendo, sinora, versato, per l'intero, il controvalore di 1.350 azioni di nominali 10.000 f.s. ciascuna e, per il 25 per cento, quello delle restanti 2.700 azioni sottoscritte.

(344) Capitale sociale: 34.250.000 franchi belgi, al quale le F.S. partecipano nella misura di 3.450.000 f.b. (10,09 per cento).

(345) Capitale sociale: 16.400.000 franchi belgi, al quale le F.S. partecipano nella misura di 1 milione di f.b. (6,10 per cento).

(346) In particolare, l'INT ha sottoscritto il 51,9 per cento del capitale sociale della Società CEMAT (Società per la costruzione e l'esercizio dei mezzi ausiliari di trasporto); la CIT è titolare dell'intero pacchetto azionario della CIT Argentina, Australia, Belgio, Brasile, Francia, Germania, Inghilterra, Svizzera, Uruguay, U.S.A., nonché della SWTS (Scandinavia World Travel Service); è, inoltre, titolare di partecipazioni non maggioritarie nelle Società CIAAO; Airtour Italia; Ufficio Centrale viaggi; Eurocard Italiana; Torre d'Otranto.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sempre con riferimento alla gestione 1971, l'Azienda ha conseguito utili per complessivi 226.021.970 (347), che sono stati acquisiti in entrata (capitolo 182), mentre le perdite subite dalle società INT e CIT, ammontanti a complessivi 1.470.570.545 (348), non figurano a carico del bilancio ferroviario per il 1972, in quanto le predette società, come già accennato nel paragrafo 2, hanno deliberato di « riportare a nuovo » le perdite subite, in attesa di ripianamento.

Tenendo conto delle risultanze degli esercizi progressi, l'onere latente, rappresentato dalle perdite delle due società che l'Azienda ferroviaria dovrà ripianare in qualità di unico azionista, ascende a 2.463.516.846 per l'INT (349) ed a 296.622.990 per la CIT.

Tale situazione, a grandi tratti delineata, rende opportuno il richiamo alle considerazioni della Corte recentemente formulate (350) in ordine all'acquisizione di partecipazioni azionarie da parte delle Aziende autonome, ritenuta in disarmonia con la formula organizzatoria sancita dalla legge 22 dicembre 1956, n. 1589, che comporta l'inquadramento dell'azionariato statale in enti autonomi di gestione facenti capo al Ministero delle partecipazioni statali.

È, comunque, da rilevare che l'attuale sistema sottrae di fatto a qualsiasi controllo — strumentale, tra l'altro, ai fini del sindacato parlamentare — gestioni aventi ad oggetto attività, in gran parte, riconducibili, come nel caso dei servizi di trasporto merci e passeggeri curato dall'INT, ai fini istituzionali dell'Azienda ferroviaria.

(347) Così determinati:

— Banca nazionale delle comunicazioni	L.	60.000.000
— Banca nazionale del lavoro	»	38.250.000
— Società Eurofima	»	122.638.860
— Società Interfrigo	»	4.390.720
— Società Intercontainer	»	742.390
(348) Società INT	L.	1.180.052.834
— Società CIT	»	290.517.711

(349) Cui si aggiungeranno le perdite subite dalla società nel 1972 per complessivi 3,4 miliardi.

(350) Parere n. 150 reso dalle Sezioni riunite in data 12 gennaio 1970, n. 150, sullo schema di nuovo ordinamento dell'Amministrazione delle Poste (Allegato N della precedente relazione).

CAPITOLO XXVIII

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

1. — *Considerazioni generali sulla gestione*

Dato saliente della spesa del Ministero è, come noto, la prevalenza della spesa corrente su quella in conto capitale e, in relazione alla classificazione economica il fatto che le spese sono pressoché interamente comprese nella categoria dei trasferimenti, il che evidenzia il carattere peculiare dell'Amministrazione, di svolgere cioè la propria attività soprattutto mediante l'erogazione di contributi e sussidi.

Tali caratteristiche non sono venute meno a seguito del trasferimento alle Regioni delle funzioni statali in materia di turismo e di industria alberghiera, e della corrispondente riduzione e soppressione di stanziamenti.

Per quanto attiene alla gestione della spesa, l'esistenza di capitoli aventi oggetto analogo ha consentito, talora, all'Amministrazione, anche nel 1972, di operare imputazioni alternative all'uno e all'altro dei capitoli stessi; è il caso delle spese per attività promozionali delle Delegazioni dell'Ente nazionale italiano per il turismo e per magazzinaggio e diffusione di materiale promozionale all'estero, spese che sono state fatte gravare sia sul capitolo 1143 (351) che sul capitolo 1144 (352).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di turismo e di industria alberghiera, disposto con il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 6, non ha sinora inciso sullo assetto organizzativo del Ministero, le cui strutture appaiono, pertanto, non aderenti alla reale consistenza delle funzioni rimaste nella competenza del Ministero stesso.

Il riparto per qualifica e per Regione del contingente di personale da trasferire, a norma del citato decreto presidenziale (articolo 18), ha avuto luogo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1972 (pervenuto alla Corte il 20 giugno 1973), cioè con notevole ritardo rispetto alla data del 30 giugno 1972. Ne è derivata, per l'esercizio in esame, una stasi nella indizione dei concorsi e nella effettuazione delle promozioni, stante l'esigenza di rideterminare le singole dotazioni organiche.

Risulta, poi, che nel periodo anteriore alla emanazione di detto decreto, personale del Ministero ulteriormente messo a disposizione della Regione Lazio non ha prestato servizio presso la stessa, avendo questa ritenuto sufficienti per le proprie esigenze: i 13 dipendenti già utilizzati. Nel decreto del Presidente del Consiglio sopra indicato, rispetto a un contingente complessivo di 55 unità di personale da trasferire alle Regioni, 20 sono state assegnate alla Regione Lazio.

3. — *Attività del Ministero*

a) *Teatro lirico* — Permane, e anzi si è ulteriormente aggravata nel corso del 1972, la crisi finanziaria degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, crisi determinata in gran parte, come

(351) Capitolo 1143 — Spese per il funzionamento e lo svolgimento delle attività concernenti il turismo.
(352) Capitolo 1144 — Spese per la propaganda turistica.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

è noto, dalla continua dilatazione delle spese di parte corrente, tra le quali sempre più ingente rilievo assumono gli oneri per il personale amministrativo, tecnico e artistico.

In tale situazione, gli interventi dello Stato, pur rilevanti in valore assoluto (16 miliardi annui sul capitolo 1023), non appaiono adeguati a fronteggiare le sempre crescenti esigenze degli enti e delle istituzioni in discorso.

Neppure l'assunzione a carico dello Stato degli oneri di ammortamento dei mutui contratti dagli enti con l'Istituto di credito delle Casse di risparmio italiane ha sostanzialmente contribuito alla soluzione del problema di fondo del dissesto finanziario degli enti, per non essere l'azione amministrativa sempre apparsa ispirata al criterio di subordinare l'intervento all'adozione da parte dell'ente beneficiario di misure di risanamento dirette, innanzi tutto, al contenimento delle spese correnti (353).

b) *Prosa* — Più volte nelle sue relazioni la Corte si è soffermata sulla carenza, nel settore, di norme che stabiliscono criteri e modalità di intervento. L'esigenza di una adeguata normativa va qui ribadita, tenuto pure conto che alla rilevata carenza l'Amministrazione sopperisce con disposizioni interne, peraltro frammentarie e talora da essa stessa derogate.

Ciò si verifica in particolare per le sovvenzioni a favore delle iniziative teatrali ritenute meritevoli di sostegno a mezzo di contributi di avviamento, premi di qualità, integrazioni speciali e premi finali.

c) *Cinematografia* — Nel quadro delle provvidenze che interessano il settore della cinematografia va fatto cenno della sovvenzione (o « contributo ») pari al 13 per cento dell'incasso lordo realizzato dai films sul mercato nazionale, che viene erogato a favore del produttore italiano, concorrendo le due condizioni che il film sia dichiarato nazionale dal Ministero in base all'accertamento dei requisiti di legge e che venga ammesso alla « programmazione obbligatoria » dall'apposito Comitato, nella sussistenza di adeguati requisiti di idoneità tecnica, nonché di « sufficienti qualità artistiche o culturali o spettacolari ».

Dall'esame degli atti sottoposti a controllo è emersa, per quanto concerne la prima condizione, la tendenza dell'Amministrazione a riconoscere la nazionalità pressoché nella generalità dei casi, anche attraverso una applicazione estensiva dell'istituto della « co-produzione », di guisa che sono stati ammessi al beneficio anche films nei quali la partecipazione artistica e tecnica italiana risultava assai esigua.

In ordine alla seconda condizione è da notare che la generalizzata ammissione di tutti i films nazionali, o comunque nazionalizzati alla programmazione obbligatoria e ai connessi benefici, viene in pratica a vanificare il carattere selettivo dell'intervento quale è chiaramente delineato dalla legge 4 novembre 1965, n. 1213.

d) *Turismo* — Anche nel 1972 è proseguita, ed anzi si è accentuata, nell'imminenza della scadenza del termine utile per la utilizzazione dei fondi in connessione con il trasferimento delle funzioni alle Regioni, l'attività di incentivazione alberghiera: nel comparto della spesa corrente meritano un cenno i cospicui contributi di funzionamento a favore dell'Ente nazionale italiano per il turismo (capitolo 1161), degli Enti provinciali per il turismo (capitolo 1162) e delle Aziende autonome di soggiorno (capitolo 1166).

(353) Poiché gli oneri assunti dallo Stato sono direttamente proporzionali all'entità dei mutui contratti dagli enti (questi ultimi, a loro volta, commisurati alla situazione economica e patrimoniale accerata al 31 dicembre 1966) il sistema di intervento si è risolto in definitiva in un premio proprio per le gestioni meno prudenti e oculate.