CAPITOLO X

MINISTERO DELLE FINANZE

1. - *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.*

a) *Considerazioni generali.* — Nel corso del 1973 l'attività del Ministero delle finanze è stata principalmente diretta ad attuare la prima fase della riforma tributaria.

Si è dovuto, infatti, provvedere alla istituzione degli uffici periferici per i servizi relativi all'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, alla ricostituzione degli organi amministrativi dèl contenzioso tributario nella nuova composizione prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, all'istituzione presso le Intendenze di finanza di un apposito reparto incaricato dell'attribuzione agli enti locali delle somme sostitutive dei tributi soppressi a seguito dell'entrata in vigore della riforma tributaria.

Sono state, inoltre, emanate numerose circolari, che sono venute in rilievo in occasione dell'esercizio della funzione di controllo sugli atti dell'amministrazione, come più ampiamente esposto nel paragrafo relativo all'attività istituzionale.

Nel rinviare per ulteriori considerazioni a quanto detto nello stesso paragrafo, va sottolineato il ruolo di primaria importanza che il Ministero delle finanze è venuto ad assumere, con la riforma, nei confronti degli enti locali, in quanto tutta l'attività tributaria di questi ultimi viene a gravitare nell'orbita dell'amministrazione finanziaria statale.

Di particolare rilievo risulta, infine, l'emanazione del testo unico delle leggi doganali — approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1973, n. 43, in attuazione della delega conferita con legge 23 gennaio 1968, n. 29 — che costituisce un vero e proprio « codice doganale », inteso a semplificare le complesse procedure doganali, in considerazione delle attuali esigenze dei traffici internazionali.

A tal riguardo è da aggiungere che l'articolo 347 del testo unico prevede l'emanazione di un regolamento di esecuzione che non è stato ancora approntato, con la conseguenza che restano in vigore le disposizioni del precedente regolamento approvato con regio decreto 13 febbraio 1896, n. 65, in larga misura inadeguate e causa di notevoli intralci ed incertezze per l'attività amministrativa e gli operatori del settore.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Nello stato di previsione del Ministero figurano vari capitoli che non trovano in puntuali norme sostanziali una autorizzazione e difatti non sono inclusi nel « nomenclatore degli atti » e non sempre appaiono collegati ad un obbligatorio intervento dell'amministrazione.

Si ricordano, a titolo d'esempio, il capitolo 1590 avente ad oggetto « indennità agli impiegati ed agenti doganali per servizio notturno e per disagiato servizio sia al confine che all'estero », ed il capitolo 1592 concernente « indennità ai sottufficiali della guardia di finanza per la reggenza di piccole dogane », in ordine ai quali vengono richiamati il regio decreto 22 maggio 1941, n. 1132 e la legge 6 dicembre 1971, n. 1053 che nulla dispongono riguardo a tali indennità.

Tenuto conto di dette circostanze, la Corte ha mosso rilievi, che sinora non hanno avuto risposta, sui provvedimenti di spesa facenti carico ai capitoli suddetti.

Da menzionare, inoltre, il capitolo 1216 relativo al « servizio navale ed aereo della guardia di finanza » per il quale vien fatto riferimento al regio decreto 13 luglio 1926, n. 1136 — che riguarda il solo servizio automobilistico delle pubbliche amministrazioni — ed alla legge 24 dicembre 1969, n. 990, che, tra le altre previsioni estranee allo stanziamento in questione, disciplina l'assicurazione obbligatoria dei natanti delle amministrazioni statali.

In proposito è da rilevare che, mentre il servizio navale è attualmente disciplinato dal regio decreto 3 giugno 1926, n. 1163 e dal regio decreto 5 aprile 1943, n. 532, non menzionati nel nomenclatore, nessuna specifica disposizione legislativa o regolamentare prevede, invece, l'istituzione presso la guardia di finanza di un servizio aereo, che viene ricondotto ai compiti istituzionali del corpo (167).

(167) Si rinvia alle osservazioni formulate in argomento nel successivo paragrafo 2 *a*).

c) *Considerazioni sulla gestione.* — A fronte degli accresciuti stanziamenti disposti per l'esercizio 1973 (2.739,4 miliardi, con un aumento di 739,6 miliardi rispetto al 1972), in sede consuntiva risultano assunti impegni per complessivi 2.693,6 miliardi. Tra i fenomeni di maggior interesse merita menzione l'accresciuta incidenza degli oneri relativi al personale, passati dai 285,3 miliardi del 1972 ai 381,9 del 1973.

Nel quadro della gestione, particolare rilievo assume la sempre più frequente erogazione della spesa mediante ordini di accreditamento, in conseguenza anche di recenti autorizzazioni normative ad utilizzare tale sistema a favore delle Intendenze di finanza (168), che comporta la sostanziale trasformazione del controllo della Corte da preventivo a successivo.

In tema di residui, è da notare la tendenza all'aumento, resa manifesta dall'ammontare complessivo di quelli accertati al 31 dicembre 1973 (927,6, dei quali 569,1 relativi alla gestione di competenza e 358,5 ai precedenti esercizi) (169).

d) *Gestioni fuori bilancio.* — Alle gestioni in precedenza individuate (170) sono da aggiungere le seguenti, che non erano state segnalate dall'amministrazione e la cui esistenza è stata accertata dalla Corte — che ne sta valutando le carat-

(168) Articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 639, che autorizza l'emissione di ordini di accreditamento in favore delle Intendenze per l'erogazione agli enti locali delle somme sostitutive dei tributi soppressi; articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649 avente ad oggetto analoga autorizzazione per provvedere alla retribuzione degli ex dipendenti delle società ed enti appaltatori delle soppresse imposte di consumo, passati alle dipendenze dell'amministrazione finanziaria.

(169) Nel 1972 i residui ammontavano complessivamente a 797,9 miliardi.

(170) L'elenco di tali gestioni è stato pubblicato nella precedente relazione (Atti parlamentari - Senato della Repubblica legislatura VI doc. XIV n. 2 pagine 79 e 80). Per generali considerazioni in argomento si rinvia a quanto osservato nel capitolo VII della parte II.

teristiche — nell'esercizio dell'attività di controllo:

— conduzione di una unità economica agraria in Comune di Pisa, per la quale sono in corso accertamenti istruttori;

— gestione del poliambulatorio di Roma della Guardia di finanza.

Quest'ultima gestione trae origine da una convenzione — non sottoposta a tempo debito a controllo — che si appalesa per più versi illegittima, in quanto stipulata con l'ENPAS dall'ufficiale medico capo del servizio sanitario, come tale privo di rappresentanza esterna del Corpo, né all'uopo formalmente delegato dal Ministro, che, in ogni caso, non risulta l'abbia approvata. Essa prevede, tra l'altro, la destinazione di militari della Guardia di finanza a mansioni infermieristiche ed amministrative estranee a quelle d'istituto (articolo 4 del regio decreto 6 novembre 1930, n. 1643), nonché l'utilizzazione da parte dell'ENPAS delle attrezzature sanitarie della infermeria militare verso corresponsione di un compenso forfettario, attualmente di lire 620.000 mensili, utilizzato per corrispondere compensi agli ufficiali medici ed ai sottufficiali del Corpo addetti al Poliambulatorio.

A seguito dei rilievi della Corte — concernenti la indebita commistione tra il servizio militare e quello civile e la violazione della legge 25 novembre 1971, n. 1041, in ragione del carattere della gestione, non soltanto priva di qualsiasi autorizzazione normativa, ma addirittura contrastante con precise disposizioni di legge — è stata sospesa la ripartizione dei proventi, mentre si attende l'esito degli accertamenti dell'Ispettorato generale di finanza, sollecitati dalla Ragioneria centrale del Ministero.

I fatti sono stati, comunque, segnalati alla Procura generale della Corte, ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità.

Nel corso dell'esercizio la rendicontazione delle altre gestioni in atto è stata soltanto parziale. Sono infatti pervenuti nei termini indicati dalla circolare del Ministero del tesoro n. 25 del 1° marzo 1972 gli elaborati relativi alle seguenti gestioni, soggette a rendicontazione annuale.

Lotterie nazionali e fondo unico di riserva, che riguarda le quattro lotterie nazionali ed è disciplinata da varia normativa (legge 4 agosto 1956, n. 722; decreto del Presidente della Repubblica 20 novembre 1947; n. 1677 modificato dai decreti del Presidente della Repubblica 9 novembre 1952, n. 4468; 10 maggio 1956, n. 550; 23 dicembre 1956, n. 1571; 22 giugno 1960, n. 814; 30 dicembre 1970, n. 1443).

Concorso pronostici (Enalotto), gestione istituita e regolamentata con decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496 e decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1951, n. 581.

Non sono, per contro, ancora pervenuti i rendiconti relativi ad altre gestioni, in ragione delle incertezze inizialmente insorte e successivamente superate nell'ambito dell'amministrazione, circa l'applicabilità della legge. Trattasi, in particolare, di quelle relative a:

— somme riscosse dalle dogane per conto degli enti portuali (di Genova, Napoli, Trieste), a titolo di tassa supplementare di ancoraggio, sui passeggeri e sulle merci (legge 9 febbraio 1963, n. 82; decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1967, n. 1340);

— somme anticipate per spese contrattuali (articolo 16 legge contabilità generale dello Stato; articolo 96 regolamento contabilità generale dello Stato; articolo 28 legge 26 febbraio 1913 e 89).

Per quanto concerne le gestioni sottoelencate, soggette a rendicontazione trimestrale, sono pervenuti gli elaborati contabili — attualmente all'esame del competente ufficio della Corte — relativi

al IV trimestre del 1972 ed ai primi tre trimestri del 1973:

— proventi delle conservatorie dei registri immobiliari e degli uffici misti di registro e di conservazione dei registri immobiliari; (decreto legge 31 luglio 1934, n. 534, convertito con modificazioni nella legge 26 settembre 1954, n. 870; leggi 14 luglio 1957, n. 580 e 25 luglio 1971, n. 545);

— indennità per servizi straordinari prestati nell'interesse del commercio dal personale dei ruoli periferici dell'amministrazione doganale e dai militari della guardia di finanza (cosiddette indennità commerciali); (legge 25 settembre 1940, n. 1424; articolo 64 del regolamento di esecuzione della legge doganale (antecedente) approvato con regio decreto 12 febbraio 1896, n. 65; decreto ministeriale 29 luglio 1971, n. 30976 — nonché dei decreti ministeriali 26 marzo 1926; 8 agosto 1947; 15 febbraio 1961; 1 febbraio 1962; 15 maggio 1962 e 29 luglio 1971);

— gestione fondo 10 per cento, derivante dai proventi al personale delle dogane per servizi effettuati fuori sede ed oltre il normale orario (decreti ministeriali 8 agosto 1947 e 4 ottobre 1966, n. 4555, decreto legge 20 febbraio 1968, n. 59, convertito, senza modificazioni, nella legge 18 marzo 1968, n. 224);

— indennità corrisposte da privati e da enti diversi dallo Stato, dalle Province e dai Comuni, per servizi relativi alle imposte di fabbricazione; (decreto legge Capo provvisorio dello Stato 3 settembre 1947, n. 1035, come modificato dal decreto legge 3 maggio 1948, n. 842; decreto ministeriale 13 ottobre 1971, n. 3744; legge 24 dicembre 1949, n. 940, articolo 5);

— diritto suppletivo per le analisi da eseguire, durante l'orario d'ufficio, con carattere di urgenza da parte del personale dei laboratori chimici delle dogane; (decreto legge Capo provvisorio dello Stato 3 settembre 1947, n. 1035, e regio decreto 13 febbraio 1896, n. 65);

— multe, ammende e pene pecuniarie per infrazioni alla legge doganale e somme ricavate dalla vendita delle cose confiscate;

Risulta, per contro, soppressa la gestione relativa al « fondo premi contravvenzionali per il personale delle imposte di fabbricazione » (legge 7 febbraio 1925, n. 168, e legge 25 settembre 1940, n. 1424), in quanto i relativi proventi, che l'amministrazione aveva provveduto a versare in tesoreria dopo l'entrata in vigore della legge 25 novembre 1971, n. 1041, sono stati ricondotti nell'ambito della gestione del bilancio dall'articolo 6 della legge 15 novembre 1973, n. 734.

Da menzionare, inoltre, i contrasti insorti circa l'applicabilità della legge alle seguenti gestioni, che l'amministrazione ritiene sia da escludere e per le quali non sono stati ancora trasmessi i rendiconti, nonostante i rilievi mossi dalla Corte:

— somme riscosse dalle dogane per conto dell'istituto del commercio con l'estero, in base alle seguenti norme: regio decreto legge 26 marzo 1931, n. 587, convertito con legge 31 dicembre 1931, n. 41845, e modificato dal decreto legge del Capo provvisorio dello Stato 16 settembre 1946, n. 164, per quanto concerne, in particolare, i diritti per marchio nazionale alla esportazione del riso (171);

— decreto legge del Capo provvisorio dello Stato 16 settembre 1946, n. 165, per i diritti per marchio nazionale alla esportazione del vino (171);

— legge 9 novembre 1950, n. 894, concernente i diritti per controllo di qua-

(171) Le predette gestioni sono state menzionale anche nel capitolo VII) relativo al Ministero del commercio con l'estero.

lità all'esportazione di prodotti ortofrutticoli ed agrumari (171);

— legge 10 marzo 1969, n. 116, concernente i diritti per controllo di qualità all'esportazione di alcuni tipi di formaggio (171);

— contributi sul commercio di esportazione per le stazioni sperimentali per l'industria riscossi dalle dogane ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1923, n. 2523 e successivamente versati sui conti correnti postali intestati alle varie stazioni sperimentali;

— contributo sull'importazione di carta, cartoni e prodotti cartotecnici a favore dell'ente nazionale cellulosa e carte riscosso ai sensi del regio decreto legge 12 novembre 1936, n. 2189, convertito con legge 7 giugno 1937, n. 2726;

— somme riscosse a titolo di sovrapprezzo sullo zucchero importato, sulla base del decreto legge del capo provvisorio dello Stato 19 settembre 1947, n. 896, ratificato con legge 17 aprile 1961, n. 61, e del provvedimento CIP n. 1195 del 22 giugno 1968.

La Corte ha, infine, richiesto all'amministrazione gli elementi necessari per valutare la natura — e l'eventuale applicabilità ad esse delle disposizioni in discorso — delle seguenti gestioni previdenziali:

fondo previdenza personale dogane;

cassa sovvenzioni per i personali dell'amministrazione finanziaria;

fondo previdenza imposte di fabbricazione;

fondo di previdenza personale catasto;

fondo assistenza finanzieri.

(171) Le predette gestioni sono state menzionate anche nel capitolo VII relativo al Ministero del commercio con l'estero.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — L'entrata in vigore della riforma tributaria ha comportato notevoli modifiche all'organizzazione centrale e periferica dell'amministrazione finanziaria.

Sono stati costituiti presso il Ministero alcuni importanti organi collegiali quali: il consiglio superiore delle finanze (decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 646) massimo organo tecnico-consultivo del Ministro in materia tributaria; il comitato tecnico per l'attuazione della riforma tributaria (articolo 17, V comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825) in funzione delle esigenze amministrative, organizzative e tecniche connesse alla prima fase di applicazione dei tributi istituiti o modificati con la legge delega ed operante, con decorrenza dalla entrata in vigore della legge medesima, per cinque anni; la commissione incaricata di provvedere alla definizione dei rapporti tra comuni ed appaltatori del servizio di riscossione delle imposte di consumo in dipendenza dell'abolizione delle predette imposte (articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649); la commissione per l'iscrizione nell'apposito quadro speciale del personale delle abolite imposte di consumo passato alle dipendenze del Ministero delle finanze (articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649).

Notevole ritardo ha subìto la costituzione di quest'ultima commissione — che ha, conseguentemente, iniziato la sua attività soltanto all'inizio del 1974 — in quanto l'amministrazione aveva, in un primo tempo, provveduto direttamente a prescegliere i quattro rappresentanti del personale che ne debbono far parte e, solo a seguito delle osservazioni della Corte, concernenti la mancanza di una effettiva rappresentatività dei nominati, ne ha richiesto la designazione alle organizzazioni sindacali.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 sulla dirigenza statale, l'amministrazione ha provveduto alla ricognizione degli uffici centrali e periferici, per determinarne il livello, ed ha quindi disposto l'inquadramento dei funzionari nelle nuove qualifiche dirigenziali.

In sede di controllo sono, peraltro, venute in evidenza carenze nell'applicazione di tale normativa, in quanto numerosi dirigenti, specie degli uffici tecnici delle imposte di fabbricazione, formalmente assegnati a determinati uffici, hanno di fatto continuato a prestare servizio in sedi diverse, giungendo al caso limite di un dirigente superiore rimasto ad occupare un posto assegnato ad un primo dirigente e viceversa.

L'attuazione delle norme sulla dirigenza ha interessato anche l'ispettorato amministrativo della Guardia di finanza che, in sede di ricognizione degli uffici, è stato riconosciuto di livello dirigenziale. L'attribuzione di una sfera di competenza funzionale al funzionario preposto all'ispettorato dà luogo, nella pratica, a problemi di coordinamento con i poteri di alta direzione spettanti per tutta l'attività della Guardia di finanza al Comandante generale. Si rende, quindi, opportuna una precisa delimitazione, a livello normativo, delle rispettive attribuzioni nel settore amministrativo, nonché delle funzioni di competenza nell'ambito dell'organizzazione del Ministero (al fine, ad esempio, di stabilire chi debba partecipare al consiglio di amministrazione).

Per quanto riguarda l'organizzazione periferica, l'amministrazione finanziaria ha provveduto alla revisione delle circoscrizioni territoriali degli uffici distrettuali delle imposte dirette ed uffici del registro (decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 644); alla ristrutturazione degli uffici doganali (decreto del Presidente della Repubblica 12 giugno 1972, n. 424 e decreto ministeriale 18 dicembre 1972); all'istituzione dei nuovi uffici periferici per i servizi relativi alla applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 645).

L'istituzione di quest'ultimi uffici, avvenuta contemporaneamente all'entrata in vigore dell'IVA, ha comportato notevoli difficoltà in sede di applicazione della nuova imposta, caratterizzata da peculiari modalità di riscossione ed accertamenti.

Si sono dovuti, infatti, reperire, in brevissimo tempo, i locali per i nuovi uffici, ed è stato utilizzato il personale dei soppressi uffici IGE, l'attività dei quali è, peraltro, proseguita nel corso del 1973 per la definizione degli accertamenti in corso.

Sono stati inoltre ricostituiti gli organi del contenzioso tributario nella nuova composizione prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636. Da segnalare, in proposito, il notevole ritardo nella costituzione delle commissioni tributarie di primo e di secondo grado, tuttora in corso, in quanto la designazione dei componenti spetta, in parte, ai consigli comunali e provinciali, i quali non sempre hanno provveduto con la necessaria tempestività, agli adempimenti di competenza.

L'attuazione della riforma tributaria ha comportato la attribuzione di nuove, importanti competenze in materia di finanza locale alle Intendenze di finanza, alla quale non ha corrisposto un potenziamento sul piano organizzativo inteso ad assicurare la migliore funzionalità, anche ai fini del coordinamento dell'attività di tutti gli organi periferici dell'amministrazione finanziaria, che ad esse istituzionalmente compete.

In tema di concessione di garanzia statale per le delegazioni di pagamento rilasciata dagli enti locali, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638, va ribadita l'esigenza che al decentramento funzionale — tenuto conto dell'urgenza della maggior parte dei provvedimenti, che attengono spesso all'esecuzione di opere pubbliche di primaria importanza — si accompagni

quello dei controlli esterni, affidandone l'esercizio alle delegazioni regionali della Corte, alle quali sarebbe, del pari, opportuno demandare l'esame dei numerosissimi decreti di annullamento dei crediti erariali inesigibili, emanati, per la quasi totalità, dagli Intendenti di finanza.

Ancora insoddisfatta risulta l'esigenza di adeguare alla attuale struttura operativa della Guardia di finanza le norme regolamentari ad essa relative, ormai in larga misura superate. Trattasi, in particolare, del regolamento di servizio (regio decreto 6 novembre 1930, n. 1613) che disciplina unità operative non più esistenti, mentre non ne considera altre successivamente istituite nel quadro dei fini istituzionali del Corpo; del regolamento per il servizio del naviglio (regio decreto 3 giugno 1926, n. 1163), da aggiornare tenendo conto dei progressi della tecnica e dell'importanza che il servizio è venuto ad assumere; ed infine del regolamento di amministrazione (regio decreto 5 aprile 1943, n. 532), che non contempla taluni servizi di recente istituzione (aereo, delle trasmissioni, cinofilo), di fondamentale importanza per l'assolvimento dei compiti d'istituto.

È, infine, da ribadire che i considerevoli oneri sostenuti per l'affidamento ad istituti di credito del servizio di distribuzione primaria dei valori bollati — che potrebbe essere curata da uffici e personale dello Stato — e quelli relativi all'intervento dell'ACI in materia di tasse automobilistiche — che si affianca al sistema di esanzione diretta, ormai in atto sin dal 1969 — rendono opportuna una riconsiderazione dei sistemi in atto.

b) *Personale.* — I provvedimenti relativi al personale costituiscono, quantitativamente, l'aspetto preponderante dell'attività amministrativa soggetta a controllo. Ed è proprio dall'insieme degli atti esaminati che risulta evidente l'esigenza di un costante coordinamento tra le varie direzioni generali che amministrano, in maniera non sempre uniforme, il personale appartenente ai diversi ruoli.

Numerosi risultano i decreti concessivi di congedi straordinari ed aspettative che denotano l'accentuarsi nel settore del pubblico impiego, del fenomeno dello assenteismo (172), concretatosi anche in assenze dal servizio del tutto prive di giustificazione che, secondo la gravità delle circostanze, hanno comportato la non corresponsione degli assegni o la decadenza dall'impiego. Fenomeno questo che assume particolare rilievo nel quadro delle esigenze connesse all'attuazione della riforma tributaria.

L'attuazione delle norme sulla dirigenza ha indotto numerosi funzionari, specie dei ruoli tecnici, a chiedere anticipatamente il collocamento a riposo fruendo dei benefici previsti dall'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, con la conseguenza che gli uffici sia centrali che periferici sono rimasti privi dell'apporto di personale particolarmente qualificato nella delicata fase iniziale della riforma tributaria, che ha comportato un notevole aumento dei compiti dell'amministrazione finanziaria (173).

Si è, di tal guisa, accertata la situazione degli organici, delineata nella precedente relazione, che si caratterizza per le numerose vacanze esistenti, in particolare, nei vari ruoli della carriera direttiva.

Tra esse assumono maggiore rilievo, tenuto conto del rapporto con la rispettiva dotazione organica, quelle dell'ammi-

(172) Si ricorda, a tal proposito, che la Presidenza del Consiglio ufficio per la riforma della pubblica amministrazione — con circolare n. 6720/1/1/10 in data 11 marzo 1974 ha disposto un'indagine intesa ad individuare le cause del fenomeno, onde adottare i rimedi necessari.

(173) In particolare sono cessati dal servizio — oltre ad un minor numero di dipendenti che si sono avvalsi delle disposizioni in favore degli ex combattenti (articolo 3 della legge 24 maggio 1970, n. 336) — 21 funzionari direttivi dell'amministrazione centrale; 10 delle intendenze di finanza; 45 del catasto e dei servizi tecnici erariali; 818 degli uffici del registro; 19 delle conservatorie dei registri immobiliari.

nistrazione centrale (— 447 su una dotazione di 989); delle Intendenze di finanza (— 528 su 1366); del catasto e dei servizi tecnici erariali (— 303 su 460) (174); delle conservatorie dei registri immobiliari (— 27 su 83); dei laboratori chimici delle dogane (— 58 su 161); e degli uffici tecnici delle imposte di fabbricazione (— 76 su 167).

Per quanto riguarda le carriere di concetto specifica menzione meritano, inoltre, i rilevanti vuoti (— 3808 su una dotazione di 4.862) del personale delle imposte dirette.

È, tuttavia, da considerare che la riforma tributaria comporta, tra l'altro, un notevole aumento del personale finanziario, in conseguenza del passaggio alle dipendenze dello Stato (175) del personale delle imprese private e degli enti pubblici (INGIC) che avevano in appalto la riscossione delle soppresse imposte di consumo.

Nel corso del 1974 l'amministrazione non ha, peraltro, adottato i provvedimenti di inquadramento ed il personale in questione ha, di fatto, prestato la propria opera presso vari uffici centrali e periferici, ed è stato amministrato, in via provvisoria, dalle Intendenze di finanza, che hanno provveduto anche alla liquidazione del relativo trattamento economico sulla base dei contratti collettivi di lavoro vigenti alla cessazione del precedente rapporto (articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972).

c) *Beni e servizi strumentali.* — La mancanza di immobili appartenenti allo Stato da destinare a sede di uffici rende spesso necessario il ricorso alla locazione di immobili appartenenti a privati o enti per soddisfare le esigenze dei vari servizi, con un onere annuo complessivo, nel 1973, di 8,5 miliardi.

A tale carenza di immobili statali da destinare ad uso pubblico fa, peraltro, riscontro con crescente frequenza, anche in mancanza di specifiche disposizioni di legge, la concessione, a pubblici dipendenti, in uso gratuito ovvero a condizioni di particolare favore, di alloggi ricavati a spese dell'erario in edifici statali.

Il fenomeno merita attenta considerazione per l'ampiezza che è venuto ad assumere e per gli oneri che comporta sotto i profili della sottrazione all'uso di ufficio di numerosi locali e delle spese di trasformazione e di manutenzione, alle quali fanno riscontro — e non sempre — canoni puramente nominali, oltre che sotto quello dell'attribuzione di indiretti ma consistenti benefici economici ad una limitata categoria di dipendenti pubblici, in genere appartenenti alle qualifiche più elevate.

In particolare, si rende opportuna una ricognizione quantitativa delle attuali destinazioni di tal genere degli immobili dello Stato, preliminare al riesame delle singole posizioni oltre che una riconsiderazione delle stesse norme — ove esistenti — che consentono la concessione di locali pubblici per uso di abitazione privata.

Per quanto riguarda, in particolare, la Guardia di finanza, la indisponibilità di immobili statali, comporta, di frequente, l'utilizzazione di edifici appartenenti a terzi, non sempre rispondenti alle caratteristiche richieste dal « regolamento di servizio interno » del Corpo (decreto ministeriale 23 maggio 1970) per le sedi dei comandi e dei reparti.

Le peculiari esigenze del Corpo potranno, tuttavia, essere, almeno in parte, soddisfatte con una sollecita attuazione della legge 24 febbraio 1973, n. 20, che ha disposto ulteriori stanziamenti per la costruzione di caserme.

Non sono sinora pervenuti al controllo atti che evidenziano una organica serie di iniziative intese alla sollecita at-

(174) È in corso l'assunzione dei vincitori (97) del concorso a 140 posti indetto con decreto ministeriale 3 agosto 1972.

(175) Ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 649.

tivazione del sistema di rilevazioni ed elaborazioni elettroniche dei dati relativi ai contribuenti, correntemente denominato « Anagrafe tributaria », che, pure, avrebbe dovuto costituire uno strumento operativo di primaria importanza sin dalla fase iniziale del nuovo sistema tributario.

In concreto la meccanizzazione dei servizi è in atto soltanto presso gli uffici del catasto ed i servizi tecnici erariali — che si avvalgono di apparecchiature in parte acquistate, con una spesa di 857 milioni circa, e in parte a noleggio, verso un canone annuale di 638 milioni circa — nonché presso il compartimento doganale di Milano.

Per quanto riguarda, in particolare, l'istituzione di quest'ultimo centro, è da notare che il contratto di noleggio delle apparecchiature (canone annuo 67 milioni) concluso con la società Honeywell nel luglio 1973 — in deroga alle ordinarie, procedure negoziali, come consentito dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825 per soddisfare le particolari esigenze di speditezza dell'amministrazione finanziaria nel quadro della trasformazione del sistema tributario — ha avuto iniziale attuazione soltanto nel settembre 1973, in quanto l'amministrazione ha posto a disposizione con notevole ritardo i locali necessari.

Ciò ha comportato, tra l'altro, il rinvio dell'attuazione degli altri centri compartimentali, contrattualmente condizionata all'efficiente funzionamento del centro di Milano ed ha reso inutile il ricorso alla eccezionale procedura contrattuale.

Le caratteristiche del parco automobilistico dell'amministrazione finanziaria — costituito da 245 autovetture (238, nel 1972) e da 23 autoveicoli (21, nel 1971) — rendono palese una certa incongruenza rispetto alla generale destinazione ad uso dei servizi tecnici — i mezzi aventi diversa destinazione sono amministrati dal Ministero dei trasporti — che dovrebbe comportare la netta prevalenza dei veicoli destinati al trasporto di cose e promiscuo rispetto alle autovetture.

Gli oneri di esercizio e manutenzione assommano a 182 milioni circa, oltre la spesa per il pagamento dei premi assicurativi.

La Guardia di finanza si è avvalsa di 2.614 autovetture, 803 autoveicoli, 1.324 motoveicoli, con un onere complessivo di 900 milioni per l'esercizio, 300 milioni per la manutenzione e 125 milioni per le assicurazioni.

L'impiego dei 438 natanti (176) e dei 44 mezzi aerei dei quali il corpo dispone ha comportato, inoltre, spese di esercizio rispettivamente per complessivi 1,76 miliardi e 133 milioni e di manutenzione per un totale di 450 e 500 milioni.

3. - *Attività istituzionale.*

a) *Entrate pubbliche.* — Nel rinviare a quanto esposto in altra parte della relazione circa la gestione delle entrate nell'esercizio, la trattazione viene in questa sede limitata ad alcuni particolari aspetti dell'attività in tale ambito esplicata dall'amministrazione finanziaria.

Nel corso dell'anno il Ministero ha emanato numerose circolari esplicative della disciplina in materia di imposta sul valore aggiunto (decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633). Tale iniziativa, per sé commendevole, si è, peraltro, rivelata concretamente inidonea ad eliminare incertezze ed a semplificare la pratica applicazione delle nuove disposizioni, in quanto le circolari — assumendo indirizzi, di volta in volta, mutevoli — hanno finito coll'influire negativamente sulla fase di accertamento del tributo, dando altresì luogo a comportamenti difformi circa gli adempimenti da compiere ed a ritardi nell'effettuazione dei pagamenti (177).

Sempre in materia di IVA, la Corte ha rilevato dall'esame dei titoli di spesa concernenti l'attribuzione alla RAI delle

(176) Assicurati con una spesa di 125 milioni.

(177) Per più ampie notizie in argomento, si rinvia al capitolo II della parte II.

quote di abbonamento per l'anno 1973 che, essendo rimasto invariato il canone, l'onere relativo a tale tributo (178) è stato posto a carico della società concessionaria che ha, per contro, diritto di rivalsa nei confronti degli utenti, in ragione della maggiore incidenza fiscale (2 per cento) (179).

Specifica menzione meritano, infine, i provvedimenti di annullamento di crediti erariali inesigibili, che, in numero di anno in anno crescente, pervengono alla Corte. Nel 1973, infatti, sono stati ammessi a registrazione circa 11 mila decreti, spesso riferiti a numerose sottopartite, per un ammontare complessivo di alcuni miliardi.

b) *Finanza locale.* — Tra i compiti recentemente attribuiti al Ministero in materia di finanza locale, particolare rilievo assume l'adozione dei provvedimenti di accettazione delle delegazioni di pagamento disposte dai Comuni e dalle Province per l'ammortamento dei mutui contratti con gli istituti di credito a tale fine abilitati (principalmente la Cassa depositi e prestiti e gli Istituti di previdenza), allo scopo di provvedere, oltre che alla copertura dei disavanzi, alle altre finalità previste dalla legge comunale e provinciale (180).

(178) Aliquota del 6 per cento, in sostituzione della soppressa IGE che incideva nella misura del 4 per cento.

(179) Sono in corso iniziative intese al recupero delle minori somme introitate (6 miliardi circa) a titolo di IVA (circolare Ministero delle finanze, direzione generale delle tasse, n. 8 del 19 gennaio 1974).

(180) Prima dell'entrata in vigore della riforma tributaria, gli enti locali territoriali potevano, infatti, provvedere all'ammortamento dei mutui mediante delegazioni di pagamento rilasciate sui tributi propri (imposte comunali di consumo, imposta di famiglia ecc.) o sulle somme ad essi dovute dallo Stato quali compartecipazioni ai proventi di alcuni tributi erariali (IGE ecc).
Nel quadro della riforma tributaria, che ha soppresso l'IGE e quasi tutti i tributi comunali e provinciali, il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638, ha disciplinato «ex novo» il procedimento per l'accettazione delle delegazioni ed ha precisato quali sono i cespiti delegabili.

In particolare, è stato ritenuto (181) che anche la competenza ad accettare tali delegazioni è passata alle Intendenze di finanza (182), tenuto conto che il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638 attribuisce ad esse la liquidazione agli enti locali delle somme oggetto delle delegazioni (articoli 10, 11) e che l'Intendente provvede a decurtare le somme spettanti ai Comuni ed alle Province delle quote dovute agli istituti finanziatori per l'ammontare di mutui già concessi (articolo 18).

Da notare che l'attuazione dell'ordinamento regionale e la conseguente modifica e semplificazione dei controlli sugli atti dei Comuni e delle Province — demandati al competente organo delle Regioni — ha sostituito all'attestazione prefettizia circa la disponibilità del cespite una dichiarazione rilasciata dal Sindaco o dal Presidente dell'amministrazione provinciale.

Nel corso del 1973 sono pervenuti alla Corte numerosissimi decreti intendentizi relativi ad accettazione di delegazioni di pagamento per l'ammontare dei mutui stipulati dai Comuni e dalle Province che evidenziano lo stato di grave dissesto nel quale versa la finanza degli enti locali territoriali, costretti a ricorrere costantemente al credito per provvedere all'esecuzione delle opere pubbliche di competenza o per ripianare il disavanzo dei bilanci (183).

(181) Come risulta espressamente dalla circolare 23 febbraio 1973, n. 5 della direzione generale per la finanza locale.

(182) Si richiama, a tal proposito, l'esigenza già rappresentata, che al decentramento della funzione si accompagni, per evidenti motivi di correntezza, quello dei relativi controlli.

(183) L'articolo 299 della legge comunale e provinciale (testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383) consente, infatti, di contrarre mutui soltanto per realizzare opere pubbliche di carattere obbligatorio; per il pagamento di debiti scaduti, di debiti conseguenti a condanne ovvero a transazioni regolarmente approvate; per far fronte, infine, a spese straordinarie ed obbligatorie o che riguardino l'acquisto di stabili per pubblico servizio o altre finalità previste da leggi speciali.

È da aggiungere che, oltre ai provvedimenti riguardanti prestiti contratti per tali finalità, molti altri ne sono pervenuti concernenti delegazioni di pagamento relative a mutui assunti per provvedere a spese meramente facoltative, ovvero alla concessione di miglioramenti economici al personale, e, tuttavia, divenuti esecutivi a tutti gli effetti, ai sensi dell'articolo 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, non avendo i competenti organi regionali di controllo contestato la legittimità degli atti deliberativi. Circostanza, questa, che preclude, in concreto, qualsiasi intervento sindacatorio della Corte che, nell'esaminare la legittimità dei decreti intendentizi di accettazione delle delegazioni di pagamento, non può in alcun modo censurare le deliberazioni degli enti locali, la cui accettazione da parte dell'Intendente delegato viene a configurarsi quale atto dovuto.

La Corte ha, tuttavia, richiamato l'attenzione del Ministero sulla grave deviazione dai princìpi fondamentali vigenti in materia che tale comportamento configura, invitandolo ad assumere le iniziative necessarie affinché il Governo provveda, ai sensi dell'articolo 6 della legge comunale e provinciale, all'annullamento delle deliberazioni illegittimamente adottate dagli enti locali.

I fatti sono stati, inoltre, segnalati alla Procura generale della Corte per l'accertamento delle responsabilità amministrative.

Conclusivamente, va sottolineato come il fenomeno — che denota gravi carenze degli organi regionali di controllo — si rifletta negativamente sulla gestione dell'intera finanza pubblica, che vede sottratti ingenti mezzi finanziari a scopi di preminente interesse generale per provvedere a spese meramente facoltative o per concedere miglioramenti economici al personale degli enti locali.

CAPITOLO XI

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

1. - *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.*

a) *Osservazioni sulla gestione.* — Il volume complessivo della gestione appare ulteriormente accresciuto rispetto all'esercizio precedente, ed anzi in misura assai più accentuata, con un aumento di oltre 50 miliardi tanto nell'entrata (da 249,9 a 307,1) che nella spesa (da 242,1 e 298,1) contro i 9, e rispettivamente, 15 del 1972.

La gestione chiude, altresì nuovamente con un attivo, il quale supera quello del precedente esercizio (8,9 miliardi rispetto a 7,8), ma è da tener conto che a determinarlo concorrono una sovvenzione straordinaria del tesoro di 2 miliardi, in rapporto alla concessione di un indennità pensionabile al personale (legge 27 dicembre 1973, n. 851), ed un aumento di oltre 3 miliardi (da 9,2 a 12,7) delle entrate in conto capitale.

A quest'ultimo aumento, inoltre, ne fa riscontro uno di soli 800 milioni nelle corrispondenti spese (da 19,7 a 20,5 miliardi), donde una diminuzione (da 10,5 a 7,8) del disavanzo nello stesso conto capitale, e perciò della sua incidenza negativa sul saldo complessivo; il quale, invece, risente di una maggiore riduzione (da 18 a 14) dell'avanzo di parte corrente.

Fattore determinante dei risultati esposti è l'incremento quantitativo e qualitativo delle vendite di tabacchi, a prezzi sostanzialmente invariati (184).

Un sensibile nuovo incremento ha ricevuto la consistenza dei fondi di riserva, passata da 6,71 a 7,20 miliardi, non lontano dal limite massimo di 7,68 miliardi.

A parte l'opportunità di una rivalutazione di tale limite (185), è da precisare,

---

(184) Tale incremento, più accentuato che nel 1972 (da 77,8 a 83,5 milioni di kg) si è avuto esclusivamente nei tabacchi importati (da 6,8 a 13,6) essendo in lieve diminuzione le vendite dei tabacchi nazionali (da 60,9 a 60,2) e di quelli prodotti su licenza estera (da 9,9 a 9,7). Circa i prezzi di vendita, va notato in particolare che su di essi non ha avuto riflessi l'introduzione dell'IVA, in quanto compensata da una riduzione dell'imposta di consumo.

Lo stimolo alla ripresa del consumo dei tabacchi (indipendentemente dall'aspetto della sua nocività) è ricordato nella nota introduttiva al bilancio 1973 come obiettivo di vari provvedimenti già in precedenza adottati.

(185) L'ultima risale ad oltre venti anni or sono, in quanto disposta dalla legge 10 dicembre 1953, n. 936, che elevò di sessanta volte la cifra complessiva (128 milioni) stabilita dalla legge 17 agosto 1941, n. 957. Il continuo incremento della gestione, a parte la svalutazione monetaria, sembrerebbe suggerire, d'altronde, l'abbandono del criterio del limite massimo in valore assoluto.

in collegamento con quanto già posto in rilievo circa l'aumento delle entrate in conto capitale, che a queste ultime hanno contribuito, per 6,35 miliardi complessivi, tre prelevamenti dai fondi in parola, destinati a fronteggiare oneri per acquisto di tabacchi e sali, spese per liti, ed indennità al direttore ed al vice direttore generale, prelevamenti ai quali ha fatto seguito un reintegro di 5,87 miliardi disposto con l'ultima variazione di bilancio, tale da consentire, sommandosi ai versamenti già previsti originariamente in bilancio (0,96) di raggiungere la indicata consistenza a fine esercizio.

Tale movimento è in rapporto con la dinamica della gestione, quale determinata, come già detto, soprattutto dall'andamento delle vendite.

Il confronto con le previsioni iniziali evidenzia, infatti, fra gli elementi di maggior risalto, accertamenti di entrata per 222,4 miliardi, 2 miliardi e 20 miliardi, rispettivamente per le vendite di tabacchi (capitolo 101, con previsione originaria di 184,8 miliardi), per la già ricordata sovvenzione straordinaria del tesoro, e per recupero IVA pagata sugli acquisti (capitoli di nuova istituzione 172 e 177), e più elevati impegni di spesa — a seguito di variazioni di bilancio — per acquisto tabacchi (117,6 miliardi sul capitolo 191, rispetto all'iniziale stanziamento di 78,7 miliardi) e per oneri di personale, in rapporto a miglioramenti retributivi (58,2 miliardi complessivi, rispetto ai 51,7 previsti).

Delle spese impegnate, per complessivi 298,1 miliardi, quelle passate a residui rappresentano oltre un terzo (100,3), ma assai più elevata ne è l'incidenza nel conto capitale (14,6 su 20,5); in quest'ultimo aggregato l'importo complessivo dei residui (25,2) ha raggiunto e superato non di poco, nel 1973, il volume della competenza annuale (186), e di esso 12,9 miliardi, per di più, sono costituiti da residui di stanziamento, che negli ultimi anni sono aumentati ad un ritmo più rapido degli stanziamenti definitivi (187). Ciò, posto anche in rapporto alla già rilevata riduzione del saldo negativo del conto capitale, conferma una minore dinamica dell'attività gestoria rivolta all'incremento di immobili, impianti e attrezzature produttive (vedi specialmente capitoli 501, 502, 503 e 515).

Qualche notazione va fatta in ordine alla struttura del bilancio dell'amministrazione autonoma in esame, per rilevare, anzitutto, come l'esistenza di una rubrica unica denominata « azienda tabacchi » non rispecchi la duplicità di servizi — con il rango di direzioni centrali — operanti nel settore, distintamente per le coltivazioni e le manifatture, tenuto conto del criterio dettato al riguardo dall'articolo 37 della legge di contabilità generale, nel testo vigente. Ciò senza escludere d'altro canto, che la realtà sostanziale sia meglio riflessa nella classificazione adottata in bilancio che nel dato organizzativo formale, in quanto alla stregua della legge istitutiva l'azienda tabacchi presenta una configurazione unitaria (188).

La soppressione del monopolio in materia di cartine e tubetti per sigarette ha già comportato, poi, la non riproduzione, nel bilancio 1974, della rubrica concernente la relativa azienda, sicché ogni possibile osservazione al riguardo non avrebbe più attualità.

Per quanto concerne singoli capitoli di bilancio, è da osservare:

a) che il capitolo 182 della entrata, relativo ad economie nei residui passivi ed a maggiori accertamenti dei residui attivi dei precedenti esercizi, non appare rispondente al carattere finanziario del bilancio ed al principio della competenza

(186) Dalla tabella che segue risulta la distinzione dei residui per titoli e per esercizi di provenienza.

(187) Negli anni 1971, 1972 e 1973, le dotazioni di competenza sono state rispettivamente di 14,7, 19,7 e 20,3 miliardi, ed i residui impropri di 2,7, 12,3 e 12,9 miliardi.

(188) Va tenuta presente, altresì, l'avvenuta abolizione del monopolio delle coltivazioni.

AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

Consistenza dei residui passivi al 31 dicembre 1973 analizzata per esercizi di provenienza e per aggregati economici

(milioni di lire)

TITOLI	Dal 1966 e precedenti esercizi	Dal 1967	Dal 1968	Dal 1969	Dal 1970	Dal 1971	Dal 1972	Dal 1973	Totale
Titolo I	—	—	—	—	(a) 10,8	79,5	5.222,4	77.117,4	82.430,1
Titolo II	40,2	8,7	143,7	31,6	36,4	1.502,7	8.783,5	14.659,0	25.205,8
Rimborso di prestiti	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Totale complessivo	40,2	8,7	143,7	31,6	47,2	1.582,2	14.005,9	91.776,4	107.635,9

(a) Economie accertate alla chiusura dell'esercizio finanziario 1973 per perenzione amministrativa.

annuale, poiché le variazioni migliorative del conto residui possono riflettersi automaticamente solo sul conto patrimoniale, dovendo l'utilizzazione finanziaria delle conseguenti sopravvenienze attive seguire le procedure proprie della deliberazione del bilancio di competenza e delle variazioni ad esso relative;

b) che il capitolo 163 dell'entrata, relativo al rimborso dell'INPS delle pensioni anticipate al personale salariato, è stato impropriamente incluso nella categoria I, che concerne la vendita di beni e servizi, trattandosi non di corrispettivo, ma, appunto, di semplice rimborso (189);

c) che il capitolo 211 della spesa, per la parte relativa ad erogazioni per studi e ricerche inerenti al funzionamento dell'azienda tabacchi, concerne non la categoria « trasferimenti » nella quale è incluso, bensì la categoria « acquisto di beni e servizi », senza tacere che solo per tale parte, se correttamente classificato, esso può ritenersi fondato sulla normativa sostanziale inerente alle esigenze organiche dell'azienda; laddove, venuto meno il contributo annuo già stabilito in favore dell'istituto scientifico sperimentale per i tabacchi, a seguito della soppressione di quest'ultimo disposta con legge 6 giugno 1973, n. 306, non possono più darsi altri trasferimenti, diverso essendo, in particolare, il regime delle risorse finanziarie del nuovo istituto sperimentale per il tabacco, subentrato al primo ad opera della legge suddetta (vedi articolo 6 di quest'ultima) (190).

In tema di gestioni fuori bilancio, premesso che a seguito di rilievi della Corte l'amministrazione è pervenuta ad una individuazione più precisa e differenziata di esse, rispetto a quella rappresentata nella relazione del precedente anno, può, al momento, riferirsi nel dettaglio quanto segue:

1) per la gestione « depositi provvisori per spese contrattuali » autorizzata dalle norme generali di cui all'articolo 16 della legge di contabilità e 96 del relativo regolamento, e di un'entità finanziaria aggirantesi sui 500 milioni, è in corso il controllo sul rendiconto per il 1971, mentre nel maggio 1974 è pervenuta parte dei rendiconti relativi al 1972 ed al 1973;

2) per la gestione « contenzioso » del monopolio tabacchi (articoli 112 e 113 della legge 17 luglio 1942, n. 907), concernente la riscossione di multe, ammende e spese, da ripartire secondo le disposizioni della legge doganale, manca solamente il rendiconto dell'ultimo trimestre del 1973: nulla può riferirsi dell'esito del controllo ancora in corso su quelli già presentati, salvo per quanto ne concerne l'entità finanziaria, dell'ordine di 570 milioni annui;

3) per la gestione « ammende disciplinari », trattasi di proventi di sanzioni pecuniarie irrogate, nell'esercizio di un potere disciplinare, dai capi degli ispettorati compartimentali dei monopoli, a carico dei gestori dei magazzini e delle rivendite, per infrazioni varie (articoli 2, 15, e 35 della legge 22 dicembre 1957, n. 1293, e articolo 3 della legge 14 novembre 1967, n. 1095), proventi riscossi dai dirigenti dei depositi (articolo 3 della legge 1293 citata e articoli 13 e 26 del regolamento di esecuzione 14 ottobre 1958, n. 1074), ed il cui gettito dell'ammontare annuo stimabile sui 2 milioni, è devoluto (articolo 96 del regolamento) ad enti ed opere assistenziali (191); è in corso di esame la questione relativa alla

(189) L'osservazione ha solo lo scopo di precisare la reale natura di questa voce, ai fini del consuntivo 1973, poiché dal bilancio 1974 essa è stata correttamente classificata fra le poste compensative (categoria IV).

(190) Anche la spesa di 528.000 lire, disposta in favore del CORESTA a titolo di quota associativa, è economicamente classificabile come acquisto di beni e servizi.

(191) Ne beneficiano, in pratica, l'ente cooperativo mutualistico di assistenza e previdenza per gli addetti alla vendita di generi di monopolio, e il dopolavoro dell'amministrazione dei monopoli.

qualificazione di questa gestione come autorizzata o meno dalla legge, ai sensi della normativa di cui alla legge n. 1041 del 1971.

4) per la gestione « lotto e lotterie » di cui all'articolo 125 del regio decreto legge 19 ottobre 1938, n. 1933, convertito in legge 5 giugno 1939, n. 973, trattasi egualmente di proventi di sanzioni pecuniarie per infrazioni alle norme ivi contenute, dell'ammontare annuo di circa 8 milioni, del cui gettito oltre due terzi vanno all'erario ed il rimanente spetta per metà all'agente scopritore dell'infrazione e per metà al fondo massa del corpo di appartenenza dell'agente stesso: anche questa gestione è stata finora rendicontata come la precedente. Si è, peraltro, in attesa di chiarimenti dall'amministrazione sul fatto che essa si svolge nel suo ambito, anziché in quello dell'apposita direzione generale del Ministero delle finanze.

2. - *Organizzazione dei servizi.*

a) *Uffici e personale.* — La classificazione degli organi centrali e periferici a livello dirigenziale, disposta con decreto ministeriale del 30 gennaio 1973, e che può considerarsi il provvedimento organizzativo di maggior rilievo intervenuto nell'anno, non ha introdotto sostanziali mutamenti nella struttura aziendale e nella ripartizione di competenze fra le branche principali di essa, come articolate nelle tabelle *A* e *B* allegate alla legge 23 dicembre 1956, n. 1417.

Deve tuttavia ricordarsi la prospettiva, già segnalata nelle precedenti relazioni, delle ristrutturazioni connesse al mutato regime di commercio del sale (del quale con decorrenza 1° gennaio 1974 è stato abolito il monopolio di vendita) e dei tabacchi lavorati (dal 1976), in attuazione delle direttive comunitarie. Una marginale modifica si è già avuta con la soppressione dell'azienda cartine, di cui è già detto, e che, del resto, non faceva capo ad una direzione centrale propria.

È in vista di tale prospettiva che con decreto ministeriale del 4 febbraio 1974 è stata costituita una commissione incaricata di elaborare gli schemi legislativi riguardanti la riforma dell'amministrazione ed il riordinamento del personale.

La situazione del personale, per quanto ne riguarda la consistenza, ha subìto nel 1973 un'ulteriore flessione numerica rispetto a quella già segnalata per il 1972 (senza che ne sia derivata una proporzionale riduzione di oneri, stanti i miglioramenti retributivi cui si è prima accennato). Si è accentuato, pertanto, il divario nei confronti delle dotazioni organiche, poiché ai circa 4.200 posti complessivamente assegnati ai ruoli impiegatizi (dei quali 638 in via temporanea) si contrappongono circa 2.900 dipendenti effettivamente in servizio, in varia posizione, e maggiore rilievo assume il fenomeno per il personale operaio, con una consistenza di 12.045 elementi su una dotazione di 19.850 posti. Nel dettaglio, le carenze più rimarchevoli sono, per gli impiegati, quelle dei dirigenti generali (6 posti coperti su 9), degli ispettori tecnici (14 su 129) e amministrativi (74 su 137), nonché, per gli operai, quella, davvero sensibile, degli operai comuni (7.657 su 14.000) e quella degli operai qualificati (2.008 su 3.150).

Gli esodi agevolati dalle note disposizioni per gli ex combattenti e per i dirigenti hanno avuto una sensibile incidenza per questi ultimi (65 funzionari su 86 posti, esodo peraltro compensato in parte dalla esistenza di molte posizioni soprannumerarie, ora venute meno).

Il reclutamento, per quanto risulta dai concorsi conclusi o in via di conclusione nel 1973 (con una durata generalmente di 12-15 mesi), offre, come dato caratteristico e diffuso, quello di un rapporto elevato, ed a volte elevatissimo, fra posti a concorso e numero dei concorrenti, con l'unica eccezione dei concorsi riservati ad assistenti universitari, sistematicamen-

te deserti: d'altro canto, ogni possibile considerazione sulla congruità del numero di tali posti rispetto alle vacanze, resta travolta dalla circostanza che, all'opposto, eccezionalmente pochi, in proporzione, sono i concorrenti risultati idonei, talora neppure in numero tale da coprire i posti: bastino i casi di un concorso a 20 posti di capo laboratorio, con 761 partecipanti e 16 vincitori, di un altro a 12 posti della stessa qualifica, con 1.876 partecipanti e solo 3 idonei oltre i vincitori, o di quello a 486 posti di operaio comune (qualifica, come si è visto, particolarmente sguarnita) con circa 11 mila partecipanti e meno di 600 idonei oltre i vincitori. Del fenomeno non potrà non tener conto, in sede di riforma della azienda, la citata commissione ministeriale.

Gli oneri finanziari per il personale, dei quali si è rilevato l'incremento complessivo anche rispetto alle previsioni (nonostante la flessione numerica), hanno subìto un sensibile mutamento nella struttura e nella distribuzione per effetto delle apposite leggi n. 844 e 851 del 27 dicembre 1973, le quali, in coordinazione temporale, hanno rispettivamente aumentato il premio industriale, con un beneficio medio annuo di 156.000 lire pro-capite, ed introdotto una indennità pensionabile, con un assai più consistente vantaggio, specialmente per le categorie impiegatizie, dato che per gli operai sono stati soppressi i soprassoldi previsti da precedenti disposizioni. Permane, invece, in virtù di apposita norma, l'indennità meccanografica, soppressa per le altre amministrazioni dall'articolo 37 della legge 15 novembre 1973, n. 734, concernente l'assegno perequativo.

Per i dirigenti, la nuova disciplina del trattamento retributivo ha fatto venir meno gli assegni accessori, alcuni dei quali particolarmente anomali, segnalati nelle precedenti relazioni. Va anche posto in rilievo che nel 1973 non è stata più stanziata la particolare spesa per compensi speciali, di cui al capitolo 105 del bilancio 1972, ricordata nella relazione su tale esercizio.

Quanto alle spese per assistenza ai dipendenti, la parte di gran lunga preponderante di esse è rivolta non a sovvenzioni finanziarie agli interessati, bensì all'apprestamento di servizi come asili nido, asili infantili, trasporto, mense e dopolavoro. Gli asili gestiti direttamente sono 13, mentre in altri casi l'amministrazione ha stipulato convenzioni con l'Opera nazionale maternità ed infanzia e con il Centro italiano femminile, accollandosi in forme diverse oneri sia finanziari (192), sia di altra natura, come cessione in uso di locali e messa a disposizione di personale (sollevato dalle mansioni sue proprie) e di materiali.

Particolare importanza assume, peraltro, in materia, il dopolavoro, che dà luogo, dal 1972, ad una gestione speciale del bilancio, ma solo limitatamente all'ufficio centrale (dipendente dal direttore generale, ed al quale è circoscritto il controllo della Corte), pur essendo a questo ultimo collegate, sul piano funzionale, le 33 sezioni operanti presso le strutture periferiche. La dimensione complessiva della gestione è stata nel 1973 di 150 milioni, di cui voci principali, per quanto concerne la spesa (esposta in bilancio con un unico dato globale), sono date da 76 milioni per le colonie, 15 milioni per la befana, 10 milioni per contributi alle sezioni suddette, 12 milioni di contributi per l'organizzazione di viaggi e soggiorni e 9 milioni per borse di studio.

b) *Beni strumentali.* — L'amministrazione si avvale di immobili propri e di

(192) Ad esempio, per gli asili nido, 8.000 lire annue per ogni donna coniugata e 1.100 giornaliere per ogni bambino (manifattura Cava dei Tirreni), 50.000 annue più 340 giornaliere per bambino (Benevento), 5 milioni annui complessivi (Venezia), 600.000 annue complessive più 1.000 per ogni bambino (Torino). Assai inferiore l'onere complessivo, 860.000 lire, per sussidi ad asili infantili. Per il trasporto degli operai, la spesa sostenuta nell'anno è stata di 28,5 milioni. Le mense aziendali sono state recentemente disciplinate con legge 10 aprile 1974, n. 137.

immobili presi in locazione (tanto privati, quanto, in minor parte, del demanio). La spesa sostenuta nel 1973 ammonta a pagamenti per 2,6 miliardi e per 61,8 milioni, rispettivamente per costruzione, manutenzione, ecc., dei primi, e per i canoni locatizi relativi ai secondi.

Circa gli autoveicoli, la consistenza complessiva è solo lievemente aumentata (da 190 a 197), rispetto al 1972. A pagamenti per spese di esercizio (circa 28 milioni) notevolmente superiori rispetto a quelli per spese di manutenzione (circa 9 milioni) per le 95 autovetture, si contrappone una proporzione pressoché uguale tra le due stesse voci (9 milioni) per i 64 automezzi diversi, per i quali però sono state sostenute anche circa 4 milioni di spese per noleggio. L'importo totale annuo dei premi assicurativi è di 7,7 milioni.

Per taluni aspetti dell'attività contrattuale che interessano anche la materia qui esaminata, si rinvia al paragrafo successivo.

3. - *Attività contrattuale.*

L'attività contrattuale costituisce per l'amministrazione in esame non soltanto lo strumento per procurarsi — come ogni altra amministrazione — i beni ed i servizi occorrenti al proprio funzionamento, e dei quali si è già fatto cenno, ma anche e principalmente il modo attraverso il quale essa realizza i fini suoi propri di azienda di produzione.

Il particolare regime pubblicistico di monopolio, peraltro, si riflette nei rapporti fra l'azienda ed i soggetti privati inseriti nel ciclo di immagazzinamento e vendita al dettaglio dei prodotti, ove si considerino i poteri di supremazia speciale, muniti di apposite sanzioni (come si è ricordato considerando talune gestioni fuori bilancio), ai quali i soggetti medesimi vengono a trovarsi sottoposti, sì da porsi come elementi di un apparato organizzativo che, sia pure in senso lato, si estende fino al momento finale della vendita del prodotto al consumatore.

In questa fase, infatti, operano le rivendite, il cui rapporto con l'amministrazione si colloca nella figura della concessione-contratto, onde il corrispettivo finanziario a carico dei gestori non accede al valore dei generi posti in commercio, bensì, appunto, alla concessione ottenuta dal monopolio, tanto da assumere la denominazione di « canone », che è pattiziamente determinato come « sopracanone » solo per la parte eccedente un certo minimo, per essere destinato a trasformarsi, dal 1976, in una « imposta di concessione » (legge 6 giugno 1973, n. 312).

Tutto ciò dà ragione di quelle particolarità della disciplina contrattuale per la concessione di rivendite a privati (strumento normale rispetto a quello delle rivendite direttamente gestite dall'amministrazione), poste in rilievo nella relazione dell'anno scorso, e caratterizzate, pur trattandosi di contratti attivi, dalla preferenza accordata a forme di scelta del contraente diverse dall'asta pubblica.

Sulla stipulazione di questi contratti il controllo preventivo della Corte, come pure rilevato nella relazione suddetta, ha subìto un'attenuazione. Sembra qui opportuno tornare sull'argomento per chiarire che la Corte ha sull'azienda, normativamente, soltanto un controllo successivo, ma che l'amministrazione, in punto di fatto, ha da tempo ritenuto di condizionare l'esecuzione di questi e di altri contratti (alienazioni di immobili e mobili obsoleti, appalti di magazzini) al previo esito favorevole dell'esame di legittimità; peraltro, essendosi essa attenuta ai limiti di valore previsti in materia contrattuale per tutte le amministrazioni, ne è derivato che con l'elevazione di detti limiti a lire 4,8 milioni, disposta dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 422, il numero dei contratti preventivamente sottoposti al controllo è notevolmente diminuito, riducendosi dai 3.327 pervenuti nel 1972 ai 558 pervenuti nel 1973.

Viene, pertanto, a riprodursi qui la situazione propria delle amministrazioni soggette a controllo preventivo, nel senso che per i contratti attivi di importo inferiore a quello indicato (193) il controllo non può essere che quello successivo attribuito alla Corte dall'articolo 100 della Costituzione su tutta la gestione del bilancio, e quindi tanto sulla spesa che sull'entrata, secondo le considerazioni svolte in via generale nella parte seconda della presente relazione.

Le considerazioni prima richiamate illustrano l'assoluto se non esclusivo prevalere della trattativa privata nei particolari contratti attivi per la concessione di rivendite. Ragioni di fatto, invece, ricorrono per quanto riguarda gli altri casi di procacciamento di entrate, quali la vendita di macchine usate, le alienazioni e locazioni di immobili, ecc., nei quali l'amministrazione, salve rare eccezioni, non è ricorsa neppure nel 1973 a sistemi di scelta del contraente diversi da quello suddetto: tale difformità dalla regola dell'asta pubblica, recentemente riconfermata dal legislatore in materia (come ricordato dalla precedente relazione), trova spiegazione nella circostanza che le aste indette sono andate deserte, ovvero che i macchinari venduti dall'azienda non possono essere collocati sul mercato nazionale.

Passando a considerare i contratti passivi, deve anzitutto rilevarsi come in questi ultimi si sia avuta, per contro, una certa frequenza nell'impiego della licitazione privata, pur restando di gran lunga preponderante lo strumento della trattativa, adottato quasi senza eccezioni tanto nell'acquisto dei tabacchi che in altre forniture di beni e lavori, oltreché negli appalti dei magazzini, soggetti ad un regime analogo a quello delle rivendite. Notevoli pure le spese effettuate in economia, pur nella mancanza di un regolamento della materia, la cui emanazione tornerebbe più che mai opportuna con il nuovo regime di competenze proprie attribuite ai funzionari dirigenti. L'amministrazione ha in proposito informato di avere allo studio un nuovo capitolato generale di oneri.

Un particolare cenno, in tema di acquisto di tabacchi all'estero, merita la pronuncia (10 gennaio 1974, n. 547) con la quale la sezione del controllo della Corte ha dichiarato l'illegittimità delle spese per la loro importazione, alcuni anni or sono, dal Messico (vedi relazioni sugli esercizi 1968 e 1969), in rapporto ad una sentenza della Cassazione intervenuta nel relativo procedimento (sezione VI penale, 18 dicembre 1972, n. 1306), revocando la sospensiva a suo tempo adottata.

(193) Quelli passivi, invece, per tali Amministrazioni, vengono comunque al controllo preventivo come atti giustificativi dei titoli di spesa.

CAPITOLO XII

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

1. - *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.*

a) *Considerazioni generali.* — Una precisazione preliminare appare indispensabile in sede di relazione sulla gestione del Ministero di grazia e giustizia: nessun cenno viene fatto all'esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto l'ambito di attività del dicastero è circoscritto ai soli compiti di organizzazione e funzionamento, limitati per di più dai concorrenti poteri, anche di ordine amministrativo, riservati dalla Costituzione al Consiglio superiore della magistratura.

Da queste premesse consegue che può formare oggetto della presente relazione solo l'analisi dei criteri e delle modalità — evidenziati in sede di controllo dei relativi atti — con i quali l'amministrazione detti compiti ha svolto, disponendo dei fondi appositamente stanziati in bilancio.

Pur con l'avvertenza di tali limiti, non è ultroneo far preliminarmente cenno dei provvedimenti legislativi emanati durante il decorso esercizio ed intesi ad accelerare il corso della giustizia, per i riflessi che essi hanno sull'attività dell'amministrazione, e che saranno successivamente illustrati.

Loro nota prevalente è il carattere settoriale (ne è esempio la legge 11 agosto 1973, n. 533, che detta una disciplina, pur profondamente innovatrice, limitata alle controversie in materia di lavoro, previdenza ed assistenza obbligatoria) o addirittura di emergenza (194).

Tali essendo stati in prevalenza le caratteristiche dei cennati provvedimenti normativi, irrisolti ancora sono rimasti nel 1973 i problemi strutturali di fondamentale rilievo per una giustizia più rapida e più rispondente alla aspettativa di legittima protezione del cittadino. Si vuol far riferimento alla riforma dei codici — ne è solo un avvio la delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale, intervenuta durante l'anno 1974, legge 3 aprile n. 108 — alla riforma dell'ordinamento giudiziario — già contemplata dalla Carta costituzionale alla VII disposizione transitoria — ad un

(194) È il caso, tra l'altro, di provvedimenti straordinari con i quali è prevista la assunzione di idonei nei concorsi per posti di vice cancelliere e vice segretario, nonché in sede periferica, di personale avventizio per ricoprire temporaneamente le vacanze d'organico nel ruolo dei dattilografi.

sempre maggiore arricchimento degli strumenti operativi.

Sotto lo stesso profilo viene in rilievo la mancata integrale riforma delle disposizioni sul patrocinio statale per i non abbienti, tuttora disciplinato dalle remote norme del 1923 (195), nonché la ritardata attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario, resa maggiormente avvertita dai tragici fatti del maggio 1974, riforma questa, la cui esigenza è stata rilevata in sede di controllo, anche sotto il profilo delle deficienze organizzative del settore.

E difatti, la persistente carenza di personale in tutte le carriere dell'amministrazione penitenziaria (196), cui non han potuto ovviare i concorsi ripetutamente e tempestivamente banditi dal Ministero in questi ultimi anni — rende quanto mai pressante la ricerca di idonei strumenti legislativi che tale allarmante situazione cerchino di fronteggiare, disponendo ad esempio particolari provvidenze per il personale più direttamente a contatto con i detenuti ed esposto ai conseguenti intuitivi rischi.

In conclusione, uno degli aspetti di maggior rilievo evidenziabili nell'esercizio decorso, — avendo impegnato notevolmente e al centro e in periferia, la struttura amministrativa del Ministero — può proprio identificarsi nell'avvio delle procedure sovente eccezionali per l'assunzione di nuovo personale, pur se talvolta non è stato dato riscontrare nel settore quel particolare carattere di speditezza, voluto dal legislatore.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Sono note — e sono state poste in rilievo nelle precedenti relazioni — le caratteristiche della spesa del Ministero, tra le quali l'assoluta prevalenza delle spese correnti rispetto a quelle in conto capitale.

In ragione dell'attività istituzionale dell'amministrazione, essenzialmente preordinata al funzionamento dei vari servizi della giustizia, la spesa in conto capitale — rientrando l'edilizia penitenziaria nella competenza del Ministero dei lavori pubblici — si riduce agli interventi finanziari sotto forma di contributi a favore dei comuni tenuti a fornire alla amministrazione gli edifici da destinarsi a sede degli uffici giudiziari.

In linea di massima, la struttura dello stato di previsione della spesa del Ministero non presenta, per l'anno 1973, mutamenti di rilievo rispetto agli anni precedenti.

Passando a notazioni particolari, è da rilevare che, ai fini di una più precisa collocazione in bilancio delle spese aventi ad oggetto l'impianto ed il funzionamento dei servizi elettronici, le spese previste dal capitolo 1064 dovrebbero tenersi distinte secondo le diverse direzioni generali che ad esse debbono provvedere (197).

c) *Considerazioni sulla gestione.* — Rispetto al dato iniziale, la previsione di spesa del Ministero ha ricevuto nell'esercizio decorso un incremento del 16,6 per cento circa, risultando definitivamente fissato in 282 miliardi. I pagamenti effettuati nel 1973, sia in conto competenza che in conto resti, hanno segnato un aumento del 13,3 per cento circa rispetto all'esercizio precedente, ammontando complessivamente a 258,2 miliardi.

L'accresciuta entità della spesa — e la notazione è comune ad altre amministrazioni dello Stato — ha avuto causa prevalentemente nell'aumento di oneri relativi al personale.

Costante il ricorso al sistema di pagamento mediante ordini di accreditamento, il cui importo, pari a 65,3 miliardi, non

(195) Una parziale modifica delle disposizioni in materia di gratuito patrocinio è stata disposta dagli articoli 10-14 della menzionata legge n. 533 del 1973, in materia di controversie di lavoro.

(196) Più diffuse notizie vengono esposte nel paragrafo « organizzazione dei servizi e personale ».

(197) A tale esigenza è stato già provveduto (vedi bilancio 1974).

si è discostato dall'ammontare raggiunto nell'esercizio precedente (198).

Per contro, i pagamenti effettuati mediante mandati diretti sono risultati di lire 52,1 miliardi, per un ammontare corrispondente al 20 per cento circa del totale della spesa. Non dà luogo a notazioni particolari il comportamento dei funzionari delegati in ordine alla tempestività nella presentazione dei rendiconti per gli esercizi anteriori al 1973. Gli occasionali ritardi verificatisi nella giustificazione di alcune partite vanno ascritti prevalentemente ai « tempi lunghi » occorenti per riscontrare rilievi mossi dalle ragionerie regionali a funzionari assegnati, talvolta da poco, ad incarichi che abilitano alla disponibilità di somme per le spese di ufficio.

In espansione l'importo dei residui passivi, passati dai 55 miliardi circa del 1972 agli attuali 79,2 miliardi.

In ordine ai rapporti tra previsione ed effettive occorrenze, è da riscontrare per qualche capitolo la scarsa fondatezza delle previsioni inizialmente formulate. Integralmente inutilizzata, ad esempio, la dotazione del capitolo 1111 (spese per il funzionamento dei corsi di perfezionamento degli uditori giudiziari) ed andata in economia quasi l'80 per cento dello stanziamento del capitolo 1121 (compensi ai traduttori-interpreti presso gli uffici giudiziari).

d) *Gestioni fuori bilancio.* — Si riferisce, in particolare, delle gestioni fuori bilancio disciplinate dal titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

1) *Proventi di cancelleria.* — La gestione concerne il rilascio, da parte degli uffici di cancelleria, delle copie di documenti giudiziari per le quali i richiedenti corrispondono un compenso che si ripartisce, secondo quanto previsto dalla legge, tra l'erario e le categorie ammesse a fruirne. Ricorre, pertanto, l'obbligo, da parte della Procura generale delle Corti di appello, di presentare il rendiconto trimestrale, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 1041.

In via transitoria, per il solo 1972, non si è modificata la procedura seguita da anni sulla osservanza della scadenza bimestrale per la presentazione dei rendiconti. Per lo stesso anno, risultano pervenuti 130 rendiconti, tutti restituiti con nota di rilievo, ad eccezione di quelli presentati dalla Procura generale della Corte d'appello di Bologna — in quanto non erano state effettuate le ritenute erariali sui compensi dovuti per la copiatura straordinaria di atti. Per il 1973, sono pervenuti 35 rendiconti trimestrali, in corso di esame.

Sulla gestione avrà concreta incidenza la legge 15 novembre 1973, n. 734, sulla concessione dell'assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato, nella parte in cui contempla la soppressione delle indennità erogate in favore di cancellieri e dattilografi giudiziari. Anche tali quote, in aggiunta a quelle già normativamente previste, affluiranno all'erario, per cui la gestione anche se non espressamente abrogata — pur rientrando tra quelle disciplinate dalla legge — è destinata ad estinguersi.

2) *Fondo detenuti e condannati.* — La gestione ha per oggetto somme di spettanza di detenuti e condannati, il cui deposito presso la cassa depositi e prestiti frutta interessi, da utilizzare in favore degli stessi detenuti. Per la gestione di questo fondo l'obbligo di presentazione dei rendiconti è annuale e non trimestrale, non gravandovi spese per il personale dipendente dall'amministrazione. È stato presentato il rendiconto per il 1972, per il quale sono stati chiesti alcuni chiarimenti all'amministrazione.

(198) Nell'ambito di un più diffuso decentramento dei servizi, potrebbe apparire opportuno il conferimento di una maggiore autonomia contabile alle Corti di appello, già ora competenti, sia pur in via transitoria, ad autorizzare l'assunzione di personale non di ruolo (articolo 27 legge 11 agosto 1973, n. 533).

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Non interessata dal trasferimento di funzioni ai nuovi organismi regionali, la struttura amministrativa del Ministero continua ad essere modellata — salvo alcune modifiche intervenute con parziali provvedimenti successivi — sulle linee tracciate dal regio decreto 27 ottobre 1927, n. 2187.

Innovazioni di scarso rilievo — solo qualche riflesso, segnatamente sull'organizzazione periferica degli istituti di prevenzione e pena — ha poi apportato il decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 1972, n. 748, essendosi limitata l'amministrazione a preporre agli uffici di particolare importanza i funzionari di rango più elevato appartenenti alla categoria dei dirigenti, restando affidata — con l'unica eccezione dell'amministrazione degli archivi notarili — prevalentemente ad appartenenti all'ordine giudiziario la titolarità delle direzioni generali e di altri uffici a livello dirigenziale.

Minore rilievo assume di conseguenza, la mancata contestuale ristrutturazione del Ministero, da intendersi rinviata successivamente all'emanazione delle nuove norme sull'ordinamento giudiziario.

Con l'occasione, è da precisare che il numero dei Magistrati assegnati al Ministero per l'espletamento di funzioni amministrative (117 complessivamente) — pari al 2 per cento circa dell'organico — si è mantenuto, anche per il 1973, entro il limite fissato dalla tabella allegata alla legge 25 luglio 1966, n. 570.

Sempre in tema di organizzazione, un cenno va fatto all'apprestamento di persone e di mezzi, cui l'amministrazione ha dovuto provvedere per avviare la nuova procedura per la risoluzione delle controversie individuali di lavoro.

L'entrata in vigore della relativa normativa, avvenuta nell'ultimo mese dell'esercizio, impone il rinvio all'anno successivo di approfondite considerazioni sull'argomento. Va solo detto, che, nelle more delle assunzioni dei trecento uditori oltre che di personale di dattilografia (250 unità) — tali sono gli incrementi nell'organico delle stesse carriere disposti dall'articolo 25 della legge 11 agosto 1973, n. 703, l'amministrazione sta provvedendo ad individuare, con decreti emanati alla fine del 1973, i magistrati designati esclusivamente alla trattazione delle controversie di lavoro ai sensi dell'articolo 22 della stessa legge, nonché ad assegnare ai vari uffici giudiziari i duecentocinquanta posti di coadiutore dattilografo.

Mentre si rinvia al successivo paragrafo del personale per alcune considerazioni sulle procedure concorsuali avviate sempre in applicazione della legge n. 703 del 1973, è da rilevare ancora come, in particolare nei grandi centri urbani, l'amministrazione si trovi a far fronte ai tempi più brevi imposti dalla nuova normativa, disponendo di locali che si erano già in passato rivelati del tutto insufficienti alle normali esigenze giudiziarie.

Altri aspetti organizzativi sono quelli inerenti all'accertamento della regolarità di svolgimento dei servizi, ivi compresi quelli giudiziari. Tali compiti sono svolti dall'ispettorato generale presso il Ministero, ufficio autonomamente costituito alle dirette dipendenze del ministro e composto di un congruo numero di magistrati e di funzionari di cancelleria (199).

Per ciò che attiene alle carenze normative, si rinnova, infine, la segnalazione

(199) Le relazioni redatte al termine delle ispezioni non sono trasmesse alla Corte ove non emergano elementi per l'esplicazione delle funzioni di sua competenza. Nel corso del 1974 si è avuto notizia del deferimento dei componenti di un tribunale alla competente commissione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

La legge 12 agosto 1962, n. 1311, che detta specifiche norme al riguardo, prevede altresì la possibilità che inchieste amministrative possano essere effettuate dalla direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena, con proprio personale, per la parte di propria competenza.

della mancata emanazione del regolamento della legge 16 luglio 1962, n. 1085, che avrebbe dovuto dettare norme per valutare l'attività professionale dei candidati per il concorso di accesso alla carriera direttiva di servizio sociale. Il termine di emanazione previsto era di sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Tra le commissioni non previste da una specifica normativa ed operanti nell'ambito del Ministero, merita un cenno — per l'attualità dei problemi allo studio — quella centrale per i problemi tecnico giuridici di carattere ecologico, presieduta dal ministro e composta da 19 membri, in prevalenza estranei all'amministrazione. La commissione — costituita all'inizio del 1973 per un triennio, eventualmente prorogabile — ha tenuto alcune riunioni nella prima metà dell'esercizio, al fine, tra l'altro, di verificare la situazione tecnico-giuridica in campo ecologico e di adoperarsi per la creazione di una normativa unitaria (200).

b) *Personale.* — Particolarmente intensa l'attività dell'amministrazione per l'avviamento delle procedure intese all'assunzione di nuovo personale, anche mediante strumenti eccezionali, normativamente consentiti da varie leggi succedutesi nella seconda metà dell'esercizio (201).

Il breve lasso di tempo intercorso dalla loro entrata in vigore non consente di formulare giudizi circa l'idoneità dei correttivi introdotti, anche in deroga alle norme di carattere generale vigenti in materia.

Ne è già stata rilevata la loro settorialità ed eccezionalità: a queste considerazioni può aggiungersi che nella prima fase di applicazione l'amministrazione non ha dato attuazione alla nuova normativa con la prevista tempestività: i concorsi per cancellieri e coadiutori giudiziari — previsti dall'articolo 26 della legge n. 533 del 1973 — non sono stati espletati entro il prescritto termine di entrata in vigore della legge stessa. Lo stesso può dirsi per l'attuazione dei provvedimenti straordinari, contemplati dal decreto-legge 21 settembre 1973, n. 566: all'eccezionalità delle procedure previste avrebbe dovuto corrispondere una particolare speditezza dell'azione amministrativa, non conseguita per il ritardo nell'emanazione del bando e nell'espletamento dell'esame-colloquio per segretario giudiziario, nonché per il mancato conferimento nell'esercizio dei posti disponibili nel ruolo di concetto ordinario agli idonei del concorso per esami a cento posti di vice cancelliere e vice segretario in prova, indetto con decreto ministeriale 19 novembre 1968 (202).

Passando a più specifiche notazioni in materia, sono da rinnovarsi le considerazioni già svolte nelle precedenti relazioni in ordine al reclutamento del personale di magistratura. Concorsi di assunzione vengono periodicamente banditi, ma i tempi del loro espletamento sono tuttora insoddisfacenti, superando in media i due anni. Esula dalla competenza della Corte — e non se ne fa quindi cenno in questa sede — il problema della funzionale distribuzione dei magistrati nelle sedi giudiziarie e della produttività del loro lavoro (203). Non molto rilevanti, in quanto di poco superiori al 10 per cento della dotazione, le vacanze d'organico; come già accennato, il ruolo è stato incrementato di trecento unità per le esigenze delle nuove procedure sulle

(200) Sui problemi di coordinamento in materia di tutela dell'ambiente, vedasi un breve cenno nei capitoli relativi alla gestione della Presidenza del Consiglio e della Marina mercantile.

(201) Leggi 30 luglio e 11 agosto 1973 n. 476 e 533. Decreto legge 21 ottobre 1973 n. 576, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 1973, n. 685.

(202) A tale adempimento l'amministrazione ha provveduto nei primi mesi del 1974.

(203) Questi ed altri interessanti aspetti sono abitualmente esposti nelle relazioni periodiche — in corso di redazione quella per il biennio 1972-73 — sui problemi della giustizia, presentate al Parlamento dal Consiglio superiore della magistratura.

controversie di lavoro (204). Non può ancora riferirsi, infine, sull'applicazione della legge 20 dicembre 1973, n. 831, che ha introdotto nuove e più favorevoli disposizioni per la nomina a magistrato di cassazione ed il conferimento degli uffici direttivi superiori.

Quanto al ruolo del personale di cancelleria e segreteria, va rilevato un notevole ritardo nelle promozioni del personale delle cancellerie — i relativi provvedimenti sono stati talvolta emanati a distanza di anni — il che ha comportato necessariamente « tempi lunghi » anche nell'adozione dei provvedimenti di inquadramento nelle nuove qualifiche dirigenziali. Le ricordate disfunzioni assumono tanto maggior rilievo, ai fini di un ordinato funzionamento degli uffici giudiziari, per la esistenza di piante organiche dei cancellieri e segretari giudiziari, con il conseguente insorgere di legittime aspettative all'avvicendamento di funzionari destinati in sedi disagiate.

Come già accennato, notevoli le vacanze per l'anticipato pensionamento di molti dipendenti, in particolare nel ruolo dei dirigenti (15 soli posti ricoperti su 151), ma anche nella carriera direttiva (circa 1.000 posti vacanti su una dotazione complessiva di 4.465 unità) (205).

Notazioni positive possono al contrario farsi per il ruolo dei dattilografi — tanto importante per una efficiente strumentazione degli uffici giudiziari — sia in ordine al periodo richiesto per l'espletamento dei relativi concorsi — di poco superiore all'anno — sia in relazione al loro esito favorevole, che si concreta nella copertura di tutti i posti e nell'elevatissima partecipazione dei candidati. Per le temporanee vacanze d'organico, è stata poi prevista l'assunzione, in sede periferica, di personale non di ruolo.

Solo alla fine del 1973 sono stati espletati due concorsi, banditi sin dal 1969, per 12 posti di vice-traduttore, con la nomina degli otto vincitori.

Le notevoli difficoltà di reclutamento del personale — e della carriera direttiva e di quella di concetto — da destinare all'ufficio traduzioni, possono, tra l'altro, ascriversi, otre alla peculiarità dei requisiti di cui debbono essere in possesso i candidati (per la carriera direttiva in aggiunta al diploma di laurea in giurisprudenza o in lettere ecc. è richiesta la particolare conoscenza di due lingue straniere) anche alle non stimolanti prospettive di carriera per le esigue dotazioni di organico ed il conseguente ridottissimo numero di posti di qualifica di vertice (1 per ruolo).

Il ruolo dell'ufficio traduzioni è, poi, uno dei tre (206) per i quali, limitatamente ad una unità, è stato provveduto alla attribuzione delle qualifiche dirigenziali.

Il reclutamento del personale nelle altre carriere presenta ancora gli inconvenienti già segnalati nelle relazioni precedenti; i concorsi nella carriera direttiva degli istituti di prevenzione e pena — in particolare in quella sanitaria — sono caratterizzati dallo scarsissimo numero di candidati e dalla difficoltà di reperire, tra questi, gli elementi in possesso della idoneità ad accedere all'impiego, talché raramente i posti messi a concorso vengono ricoperti da altrettanti vincitori.

Ad analoghe considerazioni si prestano i ruoli delle carriere di concetto di rieducazione e degli assistenti sociali, vacanti per il 50 ed il 30 per cento circa delle rispettive dotazioni organiche. All'esame-colloquio di un concorso riser-

(204) La legge è entrata in vigore il 13 dicembre 1973, per cui alla fine dell'esercizio non era ancora stato emanato il relativo bando di concorso.

(205) L'articolo 28 della legge 11 agosto 1973, n. 533, ha disposto che nei confronti del personale dipendente del Ministero di grazia e giustizia non si applicano le vigenti norme che prevedono la indisponibilità di posti di organico in corrispondenza delle cessazioni dal servizio.

(206) Gli altri due ruoli sono quelli degli archivi notarili e della carriera dirigenziale sanitaria, quest'ultimo di modestissima consistenza (5 posti).

vato per 160 posti alla qualifica di assistente sociale bandito nel 1971 e non ancora espletato alla fine dell'esercizio, si sono presentati solo 32 candidati. Lo stesso può dirsi per un concorso riservato a 136 posti di educatore, cui han fatto domanda di partecipazione solo 5 impiegati; non ancora espletato il concorso esterno per 129 posti bandito nel 1972.

Di non particolare rilievo (poco più del 10 per cento della dotazione d'organico) le vacanze nel ruolo degli agenti di custodia (207).

Per tutti i ruoli dell'amministrazione penitenziaria, come già accennato nel paragrafo introduttivo, occorrerebbe considerare la possibilità di particolari provvidenze quale stimolo a svolgere funzioni di peculiare impegno e gravosità.

In materia di trattamento economico, da segnalare che le leggi 15 settembre 1973, n. 734 e 27 ottobre 1973, n. 628, istitutive dell'assegno perequativo, in favore, rispettivamente, del personale civile e dei dipendenti militari (appartenenti, per il Ministero, ai ruoli dell'amministrazione penitenziaria), comportando tra l'altro il venir meno di numerose indennità, hanno determinato, nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, la soppressione dei proventi precedentemente previsti in favore di cancellieri e dattilografi giudiziari e la modifica delle disposizioni che regolano il trattamento economico integrativo degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari.

È da segnalare, altresì, che nell'esercizio decorso si è verificata l'ipotesi prevista dall'articolo 64, 2° comma, della legge di contabilità di Stato, avendo il Ministero di grazia e giustizia impartito al direttore della ragioneria centrale l'ordine scritto di dare corso ad alcuni provvedimenti.

Si trattava, nella specie, di una serie di titoli di spesa relativi a compensi da attribuire al personale, nonché di sussidi a titolo di intervento assistenziale, disciplinati questi da criteri di massima, al fine di assicurare uniformità di trattamento. I provvedimenti sono stati successivamente ammessi a registrazione dalla Corte, non potendosi dar luogo a rilievi sotto il profilo della legittimità.

c) *Beni e servizi strumentali.* — Uffici giudiziari, istituti penitenziari, caserme per agenti di custodia ed alcuni uffici periferici hanno sede in immobili demaniali e locati. Tra questi ultimi, sono talvolta comprese anche le sedi di carceri giudiziarie con le annesse caserme per gli agenti di custodia. Tali casi sono da circoscriversi il più possibile per le ingenti spese di trasformazione che comporta il peculiare uso dei locali appartenenti a privati.

L'onere a carico dei capitoli 1067, 1128 e 1163, è ammontanto nell'esercizio decorso ad oltre 520 milioni.

I costi crescenti di tutti i beni strumentali occorrenti per le esigenze straordinarie degli uffici giudiziari e per la fornitura di macchine da scrivere, di registrazione di voce, di ricerca giurisprudenziale, hanno poi, determinato, di recente, l'assunzione a carico dello Stato delle relative spese con le quali si perseguono, in sostanza, finalità di funzionamento dell'apparato giudiziario (208). Lo stanziamento complessivo di 1,6 miliardi sul capitolo 1115 è stato peraltro utilizzato nell'esercizio per poco più di 2 milioni in competenza e 20 milioni in conto residui.

Per analoghi motivi dalla legge 28 marzo 1973, n. 90, è stata raddoppiata, per l'esercizio, la misura dello stanzia-

(207) Alla fine dell'esercizio è stato indetto un arruolamento per millecinquecento allievi, da espletare entro il 31 dicembre 1974. Di un precedente bando di arruolamento del 1972, per 1.200 allievi, sono stati riaperti parzialmente i termini per la presentazione delle domande, al fine di conseguire la massima partecipazione di aspiranti.

(208) Legge 5 marzo 1973, n. 28.

mento per le spese di ufficio dei tribunali e delle preture. Sul capitolo 1114, dalla dotazione di 850 milioni, sono stati erogati tra competenze e resti oltre 455 milioni.

Già nella precedente relazione si è fatto cenno della installazione del centro elettronico di documentazione della Corte di cassazione, affiancatosi ad analoghi centri già sussistenti dal 1971 presso la direzione generale degli istituti di prevenzione e pena — ai fini dell'anagrafe penitenziaria — e presso la direzione generale degli affari penali e del casellario per la ricerca dei precedenti penali. Al termine dell'esercizio è stata riscontrata una esuberanza nella dotazione del capitolo rispetto alla realizzazione effettiva dei programmi pur se è stato incrementato il contingente di impiegati destinati presso i centri elettronici, (quello esistente presso la cassazione è stato poi raddoppiato). Sullo stanziamento del capitolo 1064, incrementato di 0,5 miliardi rispetto all'esercizio precedente — ed ammontante a 1,5 miliardi — sono stati erogati infatti solo 259 milioni in conto competenza e 138 milioni in conto resti.

Alla data del 31 dicembre 1973, l'amministrazione disponeva, poi, complessivamente, di 712 tra autovetture e veicoli di vario genere, di cui 25 destinati agli uffici centrali, con un incremento, di oltre 50 unità rispetto agli ultimi dati esposti in questa sede (209). Le somme erogate nell'anno per il servizio automobilistico — comprensivo non solo delle spese di esercizio e manutenzione degli autoveicoli in dotazione, ma anche di quelle relative al noleggio dei mezzi di trasporto — è di poco superiore ai 275 milioni. Ad altri 29 milioni ammontano, infine, i pagamenti effettuati dal Ministero nel 1973 per premi assicurativi a copertura di danni causati dai propri autoveicoli.

(209) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1967. Atti Camera dei Deputati, pagina 140.

3. - *Attività istituzionale.*

a) *Attività sociale.* — Nell'ambito delle attività istituzionali svolte dall'amministrazione, ed in particolare dell'attività sociale, ha particolare rilievo l'assistenza a favore dei dimessi dal carcere ed alle loro famiglie. Le iniziative in tale settore sono in genere devolute ai consigli di patronato e ad altre istituzioni, che fruiscono di contributi a carico del bilancio ministeriale, nonché di sovvenzioni da parte della cassa delle ammende.

Nell'esercizio, la Corte ha avuto occasione di accertare che l'erogazione di fondi ad enti privati assistenziali viene sempre disposta dall'amministrazione, previo conforme parere dei procuratori della Repubblica, presidenti dei locali consigli di patronato, e successivamente all'esame delle relazioni sull'attività precedentemente svolta dagli organismi sussidiati (210).

Permane, in ogni caso, l'esigenza di un migliore coordinamento degli interventi.

b) *Edilizia giudiziaria.* — L'unico settore di intervento relativo alle spese in conto capitale, ha riguardo a contributi integrativi in favore dei comuni per le spese da essi sostenute per le opere di costruzione e miglioramento degli edifici giudiziari.

Già nelle precedenti relazioni si è evidenziato come la partecipazione ad oneri siffatti non possa dar luogo a ritardi, imputabili autonomamente all'amministrazione, ma che i rallentamenti e il non spedito ritmo degli interventi è da ricollegarsi a difficoltà nel reperimento delle aree edificatorie ed alla scarsa tempestività degli adempimenti da parte degli

(210) La partecipazione di organismi privati non è più prevista dallo schema di disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento penitenziario nel testo modificato dalla competente commissione parlamentare. È altresì contemplata la istituzione di centri di servizi sociali e di consigli di aiuto sociale.

stessi enti locali, soprattutto per motivi di ordine finanziario (211).

Sempre elevato l'ammontare dei residui sul capitolo 5010 (oltre 12 miliardi). Nell'esercizio sono stati disposti, infatti, pagamenti per sole lire 206 milioni in conto competenze e lire 1,9 miliardi in conto resti.

c) *Edilizia penitenziaria.* — La costruzione di edifici destinati ad istituti di prevenzione e di pena rientra nella competenza del Ministero dei lavori pubblici, mentre sono a carico dell'amministrazione gli oneri per la manutenzione, la riparazione e l'adattamento degli immobili e dei relativi impianti.

Da porre in rilievo la non sollecita utilizzazione degli stanziamenti iscritti sul capitolo 1164. Nell'esercizio sono state disposte erogazioni per soli 3,8 miliardi in conto competenza e 2,5 miliardi in conto resti, nonostante la dotazione del capitolo, ammontante a 6,5 miliardi, fosse stata incrementata di 1 miliardo rispetto all'esercizio precedente per previste maggiori occorrenze. D'altra parte, la notevole crescente entità dei fondi iscritti in bilancio, per oneri che dovrebbero limitarsi alla sola manutenzione, e, al limite, all'adattamento degli edifici carcerari, induce a riconsiderare nuovamente la questione dell'attualità della ripartizione di competenza fra il Ministero dei lavori pubblici e l'amministrazione della giustizia per lo specifico settore (212).

(211) Un rilancio all'attività degli enti locali nel settore è stato apprestato dalla normativa introdotta con legge 11 maggio 1973, n. 271. In aggiunta all'aumento degli stanziamenti iscritti sul capitolo 5010 fino all'esercizio 1995, è prevista la concessione della garanzia statale anche per la parte del mutuo eccedente il contributo dello Stato

(212) Vedasi ampiamente relazione al Parlamento per l'esercizio 1966, Senato della Repubblica, pagine 161 e 162.

d) *Rieducazione di minori.* — In questa sede non può farsi luogo a notazioni in ordine agli irrisolti e gravosi problemi del settore rieducativo minorile (213). Per quanto riguarda il personale addettovi, e le procedure di concorso in-atto, si rinvia all'apposito paragrafo.

4. - *Amministrazione degli archivi notarili.*

In considerazione dell'ingente avanzo (2,5 miliardi circa) con il quale si è chiusa la gestione per l'esercizio 1973, permane la validità delle osservazioni formulate in precedenti relazioni sulla opportunità di una sua valutazione sotto il profilo del migliore raggiungimento dei fini istituzionali; una valutazione tanto più attuale ove si consideri che l'avanzo è stato utilizzato esclusivamente per lo acquisto di titoli di Stato, incrementandosi, in tal modo, il patrimonio mobiliare degli archivi.

Tuttora deficitaria la situazione del ruolo della carriera direttiva del personale degli archivi, dove è scoperto circa il 30 per cento della dotazione d'organico, con la conseguenza che si è dovuto affidare la reggenza di importanti sedi periferiche a funzionari di qualifica inferiore.

A metà dell'esercizio è stato emanato, poi, il decreto ministeriale, con il quale, sentito il consiglio superiore della pubblica amministrazione, si è provveduto alla determinazione del programma di esame per l'accesso in ruolo del personale delle carriere direttive, di concetto ed esecutiva.

(213) Una indagine conoscitiva sugli istituti di prevenzione e di pena, disposta dal Parlamento nel 1970, ha approfondito le disfunzioni del settore, per il quale sono state proposte innovazioni e miglioramenti.

CAPITOLO XIII

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

1. - *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.*

a) *Considerazioni generali.* — A fronte di previsioni iniziali per 101,9 miliardi e definitive per 169,8, la spesa complessivamente impegnata dal Ministero dell'industria, commercio ed artigianato nel 1973 è stata di 169,3 miliardi (214), mentre i pagamenti effettuati nell'anno sono stati pari a 120 miliardi, di cui 93,2 in conto competenza e 26,8 in conto residui.

Con riguardo all'indicato volume dei pagamenti, il 90 per cento circa della spesa ha gravato, com'è connaturale alle attribuzioni del Ministero, sul titolo II (spese in conto capitale) ed ha in particolare riguardato la categoria XII, (trasferimenti) attinendo a contribuzioni in conto interessi su finanziamenti privilegiati.

L'andamento della gestione, come sopra sintetizzato, si è riflesso in un ulteriore incremento dell'ammontare globale dei residui passivi, che dai 177,6 miliardi accertati al termine del 1972 sono passati ai 226,3 del 31 dicembre 1973: di tale importo — assai superiore al totale degli stanziamenti di competenza dell'esercizio — circa il 77 per cento è formato da residui di stanziamento (174,2 miliardi, complessivamente).

Premesso che sulla determinazione dei residui in parola incidono principalmente i capitoli 5141 (contributi sul finanziamento alle medie e piccole industrie ai sensi della legge 30 luglio 1959, n. 623) e 5161 (contributi sul finanziamento alle imprese commerciali, ai sensi della legge 16 settembre 1960, n. 1016) (215), una disamina delle possibili cause che concorrono alla formazione dei residui stessi — cause più volte segnalate, d'altra parte, nelle relazioni precedenti — potrà più opportunamente essere condotta alla stregua di quanto si riferirà nel paragrafo dedicato all'attività istituzionale dell'Amministrazione.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Come già accennato, e non dissimilmente da quanto verificatosi in

(214) Di tale importo di impegni, tuttavia, 66,4 miliardi costituiscono residui di stanziamento in conto 1973.

(215) Sul capitolo 5141 i residui al 31 dicembre 1973 ammontano a 149,3 miliardi, dei quali 146,5 di stanziamento e 98,9 derivanti da esercizi anteriori al 1973.
Sul capitolo 5161, l'importo dei residui è di 11,3 miliardi, dei quali 5,8 di stanziamento.

precedenti esercizi, le previsioni iniziali di spesa hanno subìto, nel corso dell'anno, variazioni in aumento di notevole portata, in conseguenza di nuove autorizzazioni di spesa recate da sopravvenuti provvedimenti legislativi.

L'importo complessivo degli stanziamenti iscritti su capitoli di nuova istituzione è stato di miliardi 60,7 ed ha tratto origine, segnatamente, per 50 miliardi dalla concessione di un contributo al CNEN (capitolo 5118, legge 9 giugno 1973, n. 329), per 2,8 miliardi dalla concessione di un ulteriore contributo al CNEN per il proseguimento delle attività nucleari svolte dall'ente stesso e dall'istituto nazionale di fisica nucleare (capitolo 5121, legge 10 novembre 1973, n. 716) e per 4 miliardi dalla concessione di contributi in conto interessi sui finanziamenti di cui all'articolo 9 della legge 8 agosto 1972, n. 464 (capitolo 5144).

Tra i restanti nuovi capitoli (216) da segnalare quelli concernenti il rifinanziamento della legge recante provvidenze alla zona del Vajont (capitoli 5111, 5114 e 5115 legge 19 novembre 1973, n. 837), e quelli connessi alla legislazione di soccorso intervenuta nell'anno in occasione degli eventi calamitosi verificatisi in Sicilia, Calabria, Marche, Umbria, Abruzzo, Lazio, Basilicata (decreti legge 22 gennaio 1973, n. 2, 16 marzo 1973, n. 31, 10 maggio 1973, n. 240: capitoli 5123, 5124, 5125, 5126 e 5127).

Tra i capitoli aggiunti istituiti in corso d'esercizio per spese da effettuarsi in conto residui, e per le quali non esistono stanziamenti di competenza, degno di particolare nota, per elevatezza di importo (27,5 miliardi) il capitolo 8051 (concorso nelle spese per l'esecuzione delle opere di elettrificazione delle zone rurali, ai sensi della legge 28 marzo 1968, n. 404). L'importo complessivo dei restanti capitoli aggiunti relativi a residui propri o di stanziamento (217) — è di miliardi 6,4.

Con riferimento a osservazioni già formulate in passato, merita di essere segnalato che sul capitolo 1314 — relativo a spese per la vigilanza e tutela dei consorzi per le aree ed i nuclei di industrializzazione del Mezzogiorno ed il cui stanziamento è stato ridotto da 30 a 6 milioni con la legge di variazione del bilancio — non sono stati emessi titoli di spesa nel 1973. Il capitolo stesso — atteso l'avvenuto trasferimento alle regioni delle attribuzioni ministeriali in tema di consorzi per aree e nuclei di sviluppo industriale — è stato infine soppresso nel bilancio di previsione della spesa per il 1974.

Permangono attuali, inoltre, le considerazioni svolte in ordine all'esiguità delle previsioni iniziali relative alla spesa del capitolo 1361 (stipendi del personale tecnico dell'industria), tali da rendere annualmente necessario un trasferimento di fondi dallo stato di previsione del Ministero del lavoro a quello dell'industria (decreto del Presidente della Repubblica 12 maggio 1953, n. 1265).

c) *Considerazioni sulla gestione.* — Lo ammontare delle spese effettuate mediante ordini di accreditamento è stato, nel 1973, di 719 milioni circa, pari allo 0,6 per cento della spesa complessiva. Premesso, peraltro, che il fenomeno ha riguardato quasi tutti i capitoli di parte corrente, va detto che il suindicato importo di 719 milioni, se comparato alla

(216) Capitoli 1333, 1636, 1638, 5111, 5114, 5115, 5123, 5124, 5125, 5126, 5127, 5132.

(217) Trattasi dei capitoli 7018, 7021, 7031, 7041, 7120, 7121, 7142, 7157, di parte corrente, nonché 8016 (contributi a fondo perduto alle imprese danneggiate dai terremoti del gennaio 1968, 741,5 milioni), 8017, 8018 (contributi a fondo perduto a favore delle piccole imprese danneggiate da pubbliche calamità ecc.; 3,4 miliardi circa) 8025, 8026, 8027, 8028 (sussidi e premi diretti in favore dell'artigianato, lire 773,5 milioni), 8032 di parte conto capitale.

I capitoli aggiunti 8012, 8013 e 8014, relativi a provvidenze per la zona del Vajont, sono stati soppressi in connessione con l'istituzione, cui si è fatto cenno, dei nuovi capitoli 5111, 5114 e 5115.

spesa globalmente sostenuta sui capitoli stessi, ne costituisce una non esigua percentuale.

Passando a notazioni particolari di diverso ordine, va rilevato che dei 71,4 milioni stanziati complessivamente sui capitoli 1161, 1221, 1461 e 1612 concernenti in genere il finanziamento di studi e ricerche, è risultata spesa la somma di 22 milioni (30 per cento); sul capitolo 1631, classificato nella categoria V (trasferimenti), ma concernente anch'esso la promozione di studi e ricerche, la spesa ha invece riguardato 16 dei 20 milioni di dotazione.

Per ciò che attiene agli incarichi di studio, va rilevato come nessun pagamento sia stato effettuato sui capitoli 1151, 1223, 1403, 1531 e 1791. Dei 210,1 milioni di stanziamento complessivo (di cui 174 sul capitolo 1791, compreso nella rubrica 12 — comitato interministeriale dei prezzi) (218), sono passati ad economia 162,8 milioni.

In ordine, infine, ai capitoli 1152, 1222, 1404, 1465, 1532, 1533, 1611, 1701 e 1792, concernenti spese per il funzionamento di commissioni e comitati, a fronte di stanziamenti per complessivi 187,3 milioni, la spesa è stata di 43,2 milioni (23 per cento), con 33,2 milioni passati in economia. Per il terzo anno consecutivo è interamente andato in economia il sia pur esiguo stanziamento del capitolo 1222 (spese per il funzionamento di commissioni di studio presso l'ufficio studi e ricerche).

d) *Gestioni fuori bilancio.* — Tra le gestioni fuori bilancio che, nell'ambito del Ministero dell'industria, commercio ed artigianato, sono soggette alla normativa di cui al titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041, notazione a parte va dedicata alle « casse di conguaglio » (o « fondi di compensazione ») istituite dal comitato interministeriale prezzi, a norma dell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 settembre 1947, n. 896, ai fini dell'unificazione o perequazione di prezzi, in vista o di un contenimento del costo di talune materie prime, ovvero della tutela di imprese marginali.

Di tali organismi — volti a gestire autonomamente, secondo le disposizioni del decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98, i sovraprezzi, le quote di prezzo o contribuzioni « imposte dalle competenti autorità per la disciplina dei prezzi » (219) — sono tutt'ora operanti:

Fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche.

Istituito con provvedimento del CIP n. 941 del 29 agosto 1961, integrato dal successivo n. 962 del 15 dicembre 1961, il fondo ha il compito di erogare ad imprese elettriche non trasferite all'ENEL ed all'ENEL stesso integrazioni — quantificate da appositi provvedimenti CIP — compensative delle perdite subite in conseguenza dell'unificazione delle tariffe, nonché rimborsi alle imprese elettriche di media dimensione dei minori introiti derivanti dalla riduzione tariffaria del 25 per cento disposta in favore del Mezzogiorno dall'articolo 17-*bis* della legge 25 ottobre 1968, n. 1089, e dall'articolo 15 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

Le ulteriori eventuali disponibilità del fondo vengono poi destinate alla corresponsione, all'ENEL ed alle altre aziende elettriche maggiori, dei rimborsi connessi alla suindicata riduzione tariffaria.

A tali fini, il fondo utilizza, oltre a proventi derivanti da quote di prezzo stabilite dal provvedimento CIP n. 1169 del 21 giugno 1967 (0,05 per ogni Kwh) il sovraprezzo (lire 6 per ogni Kwh con-

(218) Della problematica inerente agli incarichi suddetti sarà fatto cenno nel paragrafo destinato all'organizzazione dei servizi.

(219) In disparte ogni questione circa le compatibilità del potere impositivo attribuito al CIP con la riserva relativa di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione, v'è da rilevare la non assoggettabilità al visto preventivo di legittimità dei provvedimenti che istituiscono e disciplinano le gestioni del tipo considerato.

sumato) imposto alle utenze private dei comuni di Roma, Genova, Milano, Torino, Napoli dal provvedimento CIP n. 1124 del 1969.

Il rendiconto relativo all'esercizio 1972 — pervenuto in ritardo e tuttora all'esame della Corte — non risulta, comunque, essere stato approvato, a norma dell'articolo 5 del decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98, dal comitato interministeriale prezzi, con provvedimento da emanarsi di concerto con il Ministero del tesoro.

Il rendiconto stesso evidenzia, in ogni modo, un saldo attivo di lire 18.665, risultante da entrate per complessive lire 12.487.113.211 (di cui 11.108.585.316 da sovraprezzi, 1.304.920.726 per quote di prezzo e 73.607.169 per interessi attivi sui depositi bancari) e spese per lire 12 miliardi 487.094.546, di cui 2.068.594.000 per integrazioni ad imprese non trasferite all'ENEL, 5.558.890.000 per rimborsi relativi alla riduzione tariffaria in favore del Mezzogiorno e 94.645.393 per spese generali.

Cassa conguaglio combustibili per le cementerie a forni verticali.

Con provvedimento n. 6 del 31 marzo 1971, il CIP ha istituito la cassa nell'ambito di iniziative intese ad incentivare la trasformazione delle cementerie a forni « verticali », alimentati da combustibili solidi, in cementerie a forni « orizzontali » o « rotanti », con utilizzazione di diversi combustibili. Sino al 30 giugno 1974, la cassa ha provveduto ad erogare alle imprese che utilizzano forni verticali, a compenso del maggior costo di produzione sopportato, integrazioni determinate dal comitato di gestione, quanto alla misura, in applicazione dei criteri stabiliti dal provvedimento CIP n. 7 del 31 gennaio 1971.

Le entrate della cassa provengono da un sovraprezzo, di lire 5 per ogni quintale di cemento, istituito a carico degli acquirenti, e versato trimestralmente dalle imprese alla cassa medesima.

Dal rendiconto relativo al 1972 — anch'esso pervenuto in ritardo e non approvato a termini del decreto legislativo n. 98 del 1948 — risulta che hanno beneficiato delle descritte erogazioni, dalla istituzione della cassa, 14 imprese, delle quali una « trasformata » nel 1971 e 3 nel 1972.

Il saldo attivo del 1972 (976.160.551 lire) deriva da entrate per 1.614.638.337 lire (1.573.254.275 per sovraprezzi incassati da n. 64 imprese e 41.384.062 per interessi bancari) e spese per 638.477.786 lire (di cui 607.153.786 per integrazioni liquidate o da liquidare nel 1972; 10.323.600 per spese degli organi di gestione; 21.000.400 per spese generali).

Cassa conguaglio zucchero.

I compiti originari della cassa — istituita con provvedimento CIP n. 1195 del 22 giugno 1968 in sostituzione delle soppresse casse conguaglio trasporti zucchero e cassa conguaglio zucchero di importazione — consistono in varie operazioni di perequazione connesse all'inserimento dell'economia saccarifera italiana in quella comunitaria (220).

Per il finanziamento di tali attività, il citato provvedimento CIP ha istituito sovraprezzi relativi alla distribuzione ed importazione dello zucchero, in aggiunta alle quote di prezzo determinate, a carico dei produttori di barbabietole, dalla legge n. 655 del 1967.

Con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 1971, n. 321, diretto ad attuare la decisione del Consiglio dei ministri della Comunità Europea 21 aprile 1970 (concernente la sostituzione dei

(220) In particolare la cassa provvede alla erogazione: di integrazioni ai produttori di barbabietole ex articolo 34 del regolamento CEE n. 1009/67; di integrazioni per l'industria di trasformazione, sia in relazione al citato articolo 34, sia a titolo di rimborso dell'IGE sulle barbabietole e relativi trasporti; di integrazioni per ripianamento finanziario delle operazioni effettuate dalla cessata cassa conguagli zucchero di importazione; di integrazioni di prezzo agli esportatori.

contributi finanziari degli stati membri con risorse proprie delle comunità) alla cassa sono stati inoltre affidati l'accertamento e la riscossione dei contributi sulla produzione e per spese di magazzinaggio, nonché il pagamento delle spese stesse, in conformità a specifici regolamenti comunitari. Con altro decreto (30 novembre 1972, n. 853), infine, sono state previste le modalità con le quali mettere a disposizione della cassa i mezzi finanziari necessari al pagamento delle spese di cui sopra.

Tutto ciò premesso, è da soggiungere che al competente ufficio della Corte non sono pervenuti i rendiconti relativi alla gestione della cassa in discorso. Non risulta, inoltre, se il termine per la chiusura dei conti della soppressa cassa conguaglio prezzo zucchero d'importazione, fissato originariamente al 31 dicembre 1971 e prorogato al 30 giugno 1972, sia stato di fatto osservato.

In merito alle altre gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito dell'Amministrazione, si osserva, distintamente, quanto segue:

Credito a favore di artigiani e imprese artigiane nel territorio di Trieste.

La gestione di cui trattasi, istituita con decreto n. 17, in data 30 settembre 1953 del commissario generale del Governo italiano per il territorio di Trieste (221), persegue la finalità di agevolare l'artigianato locale nell'acquisto di scorte, strumenti di lavoro e immobili, ovvero nei periodi di illiquidità, attraverso crediti concessi dalla cassa di risparmio di Trieste con il concorso statale.

A tale fine è utilizzato un fondo di 350 milioni, di cui 245 forniti dalla cassa di risparmio e 105 dal commissario generale del Governo.

I dati dei rendiconti relativi alle gestioni 1972 e 1973 — tuttora all'esame del competente ufficio della Corte — evidenziano, rispettivamente:

1972: Su 73 domande di credito presentate, per un importo complessivo di 171.931.000, ne sono state accolte 60, per una somma di lire 147.031.000.

Sono state liquidate 63 operazioni, accolte precedentemente, per 136.631.000 lire.

1973: Su 67 domande, per lire 172.178.000, i prestiti concessi sono stati 49, per lire 118.136.000 e quelli liquidati 51, per lire 127.986.000.

Il fondo di riserva per il concorso statale — costituito da uno stanziamento di 25 milioni, incrementato dai 2/3 degli interessi sui prestiti corrisposti — ammontava a lire 26.148.729 al 21 gennaio 1973.

Riassicurazione dei rischi di guerra, assunti dalle imprese di assicurazione e riassicurazione, relativi ai trasporti marittimi ed aerei « gestiti dalla Unione italiana di riassicurazione » (UNIORAS).

Prevista dagli articoli 92 e 93 del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, la gestione è stata affidata all'UNIORAS con decreto interministeriale del 27 agosto 1964.

La riassicurazione prestata concerne i soli danni eccedenti la capacità di copertura in proprio del mercato nazionale e per i quali venga a mancare la possibilità e l'efficacia delle riassicurazioni presso i mercati esteri. Le entrate, oltre che dai premi assicurativi, sono costituite dagli interessi maturati su conti correnti frutti-

(221) Il decreto suddetto ha riunito in testo unico le disposizioni emanate dal Governo militare alleato e dal commissariato generale del Governo italiano in materia di credito a favore di artigiani e imprese artigiane nel territorio di Trieste. La natura di tale atto è da ritenersi legislativa (Consiglio di Stato — Adunanza plenaria. Pareri n. 19 del 27 ottobre 1961 e n. 24 del 20 dicembre 1961, Cass.S.U. 8 giugno 1961, n. 1331, Corte costituzionale n. 53/1964); la gestione, pertanto, è assoggettabile alla disciplina di cui al titolo II della legge 1041 del 25 novembre 1971.

feri presso la tesoreria centrale dello Stato.

Il rendiconto del 1971, pervenuto alla Corte in notevole ritardo, e tuttora all'esame di essa, registra entrate per complessive lire 197.566.915 ed uscite per lire 2.167.830.

La situazione finanziaria globale, al 31 dicembre 1971, evidenzia attività per lire 905.953.219 (di cui lire 700 milioni per depositi in conto corrente vincolato, lire 137.679.496 in conto corrente libero e lire 62.273.723 per depositi diversi) e passività di pari importo imputabili per 710.554.134 lire al fondo accumulato al 31 dicembre 1970 e lire 195.399.085 all'avanzo 1971.

Indennità e rimborsi spettanti agli ispettori dell'amministrazione metrica e del saggio dei metalli preziosi per il servizio di prima verificazione o di collaudo di strumenti di misura.

Premesso che l'articolo 24 della legge 15 novembre 1973, n. 734, nel recepire la normativa di cui al regolamento del servizio metrico, approvato con regio decreto 31 gennaio 1909, n. 242, ha risolto in senso positivo ogni perplessità circa l'assoggettabilità della gestione alla disciplina di cui al titolo II della legge n. 1041 del 1971, si fa presente che alla Corte non sono tuttavia pervenuti rendiconti relativi alla gestione stessa.

Diritti fissi sui generi contingentati riscossi dalla Camera di commercio di Gorizia in base alla legge 17 ottobre 1952, n. 1502.

I rendiconti relativi alla gestione non sono a tutt'oggi pervenuti alla Corte.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — In sede di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali, l'Amministrazione ha proceduto in via amministrativa alla individuazione, nell'ambito di ciascuna delle sette direzioni generali, nonché dell'ufficio centrale brevetti, dei vari uffici a livello di dirigente superiore e di primo dirigente. Premesso, peraltro, che nel disegno organizzativo del Ministero trovano espressa previsione legislativa (222) accanto alle direzioni generali ed a differenza di quanto avviene per la maggioranza delle altre Amministrazioni, anche l'ufficio legislativo e l'ufficio studi e ricerche, va rilevato come il provvedimento ricognitivo di cui sopra abbia omesso di prendere in considerazione le funzioni attinenti alla direzione degli uffici suddetti, limitandosi ad attribuire al primo di essi due posti di primo dirigente ed uno al secondo. Della direzione dell'ufficio legislativo è tuttora incaricato un Magistrato di cassazione collocato fuori ruolo presso il Ministero dell'industria, mentre all'ufficio studi risulta in atto preposto un estraneo all'Amministrazione dello Stato.

La descritta situazione si presta a censura di legittimità che non è stato possibile rappresentare nella naturale sede del controllo per la mancanza di provvedimenti ad esso assoggettabili (223).

In tema, sempre, di organizzazione dei servizi, cenno particolare va dedicato alla inadeguatezza dell'apparato amministrativo di cui in atto si serve la commissione centrale dei prezzi per l'assolvimento dei sempre più importanti e gravosi adempimenti istruttori che istituzionalmente le competono quale organo consultivo del comitato interministeriale prezzi.

---

(222) Decreto luogotenenziale 23 febbraio 1946, n. 223.

(223) Alle sedute del Consiglio di amministrazione non partecipano, di fatto, gli incaricati della direzione dei due uffici. La preposizione all'ufficio studi di un estraneo all'Amministrazione dello Stato è emersa da un provvedimento emanato dal Ministero delle partecipazioni statali, e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* (n. 78 del 23 marzo 1974), relativo alla costituzione del collegio sindacale dell'ENI. Da rilevare, al riguardo, che l'articolo 2 della legge n. 1589 del 1956 prevede che il rappresentante dell'Amministrazione nel collegio suddetto debba essere « funzionario della stessa ».

L'esigenza di potenziare gli strumenti della commissione — resa più ostensiva, tra l'altro, dall'intervento nel 1973 di provvedimenti legislativi attributivi di nuovi e più complessi compiti al CIP (224), emerge sufficientemente dalla constatazione che, a fronte di un contingente di personale comandato fissato attualmente, a norma dell'articolo 1, ultimo comma del decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 22 aprile 1947, n. 283, in 73 unità, di cui 22 per la carriera direttiva, sono in atto utilizzati dalla commissione, per i servizi di segreteria, 4 funzionari, provenienti dal personale insegnante del Ministero della pubblica istruzione. Rispetto, inoltre, ad un contingente di 7 esperti, da nominarsi e retribuirsi ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo stesso, quelli di fatto utilizzati sono attualmente 4.

Premesso, poi, che ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, gli esperti dall'epoca « incaricati » hanno ottenuto l'inquadramento nel personale non di ruolo dell'Amministrazione, e tenuto altresì conto del divieto di assunzione di personale straordinario introdotto dallo stesso articolo 25 (2° comma), va rilevato come l'ulteriore ricorso all'affidamento degli incarichi in argomento possa giustificarsi solo in virtù del rinvio, operato dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 283 del 1947, all'articolo 57 del regio decreto 8 maggio 1924, n. 843, attualmente sostituito dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970.

Ciò comporterebbe, peraltro, l'impossibilità di conferire incarichi ultratriennali, con la conseguente necessità — non conciliabile con il carattere permanente delle esigenze del CIP — di rinnovare, ogni tre anni, il contingente degli esperti utilizzati.

È alla luce di tali considerazioni, pertanto, che va valutata l'inadeguatezza delle iniziative assunte, nel settore, dal decreto legge n. 428 del 24 luglio 1973, il quale ha inteso ovviare alla suddescritta deficitaria situazione prevedendo ancora una volta sia la collocabilità in posizione di comando, presso la segreteria generale del CIP o presso i comitati consultivi provinciali, di personale statale o appartenente ad enti pubblici, sia la possibilità di nominare mediante incarico, nel limite dei 300 milioni di spesa autorizzati per il 1973, ulteriori ispettori dei costi (225). Al 31 dicembre 1973, comunque, risultavano essere stati nominati solo 10 ispettori.

Tutto ciò premesso, si reputa altresì opportuno rilevare in questa sede, per connessione d'argomenti, che la natura di atti amministrativi (generali) riconosciuta ai provvedimenti del CIP potrebbe dar luogo a problemi di legittimità costituzionale, in relazione alla riserva relativa di legge prevista dall'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, qualora ci si intendesse avvalere del comitato per finalità dirigistiche, nel quadro della programmazione economica (226). Di qui, pertanto, l'opportunità di prefiggere legislativamente criteri e limiti all'attività posta in essere dal CIP, con riguardo alle

(224) In particolare, decreto legge 24 luglio 1973, n. 427 (disciplina dei prezzi dei beni di largo consumo) e decreto legge 24 luglio 1973, n. 425 (disciplina dei prezzi dei beni prodotti o distribuiti da imprese di grandi dimensioni).
La ravvisata necessità che « il CIP disponga di strutture maggiormente rappresentative e di attrezzature adeguate ai compiti ad esso affidati », è stata anche segnalata dal CNEL nel parere reso al Ministero dell'industria, in data 12 luglio 1973, ai sensi dell'articolo 8 della legge 19 marzo 1973, n. 32.

(225) La facoltà del Presidente del CIP di nominare, anche tra persone estranee all'Amministrazione dello Stato, ispettori addetti all'accertamento dei costi delle merci risultava già prevista dall'articolo 13 del decreto legge n. 896 del 1947. Da rilevare che la legge 22 maggio 1974, n. 224, di variazione del bilancio, ha elevato di ulteriori 8 milioni lo stanziamento per le spese di funzionamento del CIP (capitolo 1795).

(226) La Corte costituzionale, con sentenza n. 103 del 1957, ebbe a negare ai provvedimenti del CIP finalità dirigistiche, e quindi di manovra politico-economica, ancorando invece l'attività del comitato al secondo comma dell'articolo 41 della Costituzione, relativo ai limiti generali dell'iniziativa economica privata.

prospettive future di una utilizzazione del medesimo quale strumento di direzione pubblica dell'economia.

Da segnalare, infine, come l'intervenuta attuazione dell'ordinamento regionale contribuisca a rendere ormai improcrastinabile il riordinamento legislativo delle camere di commercio, ormai da un trentennio rette, in assenza della normativa concernente l'elezione dei rispettivi consigli, da una « sorta di regime commissariale » (227), costituito da una giunta di quattro membri di nomina prefettizia e un presidente di nomina governativa. In occasione di tale riforma — non affrontata dalla legge n. 125 del 23 febbraio 1968, ed oggetto, anche recentemente, di varie iniziative parlamentari — potrà altresì ovviarsi sia alla inadeguatezza dei controlli in atto esercitati sugli enti camerali (228) sia, eventualmente, alla anomala situazione determinata dalla appartenenza ai ruoli statali dei segretari generali (229).

b) *Personale.* — Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 28 giugno 1972 è stata stabilita la ripartizione per qualifica e per regione delle 19 unità di personale da trasferirsi dai ruoli del Ministero a quelli regionali. Quasi tutti i conseguenti provvedimenti di concreto trasferimento sono pervenuti, nel corso dell'anno, al competente ufficio di controllo della Corte.

Nei ruoli delle carriere direttive, hanno usufruito dell'esodo agevolato di cui all'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, 158 funzionari, di cui 4 dirigenti generali, 100 dirigenti superiori, 40 primi dirigenti e 14 dipendenti dei ruoli ad esaurimento. In termini di percentuale, gli indici più rilevanti hanno riguardato il ruolo dell'amministrazione centrale (48 unità esodate su 258, 18,60 per cento), quello dell'ispettorato tecnico (11 unità su 52, 21,15 per cento) e quello dei segretari generali delle camere di commercio (45 unità su 83, 54,21 per cento) (230).

La situazione del personale direttivo in servizio al 31 dicembre 1973 evidenzia l'esistenza di notevoli deficienze organiche che — seppure in atto concentrate prevalentemente nelle qualifiche ad esaurimento — sono destinate a riverberarsi, in prosieguo di tempo, nelle restanti qualifiche.

Su 375 posti complessivamente disponibili nelle varie carriere direttive (595 posti, ridotti a 591 per effetto del trasferimento alle regioni, di cui 216 indisponibili ai sensi degli articoli 60 e 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972), ne erano occupati, alla data suddetta, solo 216 (58 per cento circa).

Dei 159 posti vacanti, 88 riguardano qualifiche ad esaurimento; ma carenze notevoli si riscontrano nel ruolo degli ingegneri del corpo delle miniere (32 funzionari in servizio su 102 posti disponibili) in quello dei segretari generali delle camere di commercio (45 unità su 83 posti), nonché nei ruoli degli uffici provinciali dell'industria (10 unità in servizio su 30 posti disponibili, e 40 posti vacanti su 40 nel corrispondente ruolo ad esaurimento), e dei capi uffici stati-

(227) In tal senso, espressamente, le « osservazioni e proposte sul riordinamento delle Camere di commercio », formulate dal CNEL nel 1971 (assemblea 21-22 luglio n. 186/80), pagina 23.

(228) Quantunque le Camere siano titolari dei poteri impositivi di cui all'articolo 2 lettera *b*), della legge n. 259 del 1958, l'attività delle stesse è attualmente sottratta al controllo esterno della Corte dei conti e assoggettata unicamente a quello del Ministero dell'industria, commercio e artigianato.

(229) Ad avviso del CNEL — cfr. nota 227 — l'indicata situazione si risolve in una lesione dell'autonomia delle Camere.

(230) Da rilevare, in proposito, che il Consiglio di amministrazione del Ministero ha deliberato provvedimenti attuativi del decreto legislativo sulle funzioni dirigenziali in sole quattro riunioni, svolte nei giorni 13 aprile, 14 giugno, 5 dicembre e 29 dicembre 1973.

Le 102 vacanze verificatesi nella carriera direttiva, in conseguenza dell'esodo, posteriormente al 14 giugno, sono state in particolare utilizzate solo il successivo 5 dicembre.

stica (10 unità su 60 posti disponibili, e 16 vacanze su 16 posti nelle qualifiche ad esaurimento).

Passando ad un diverso ordine di questioni, è da segnalare che il decreto legislativo n. 748 del 1972 ha da un lato istituito — nella tabella XIV, relativa al personale dirigente del Ministero in argomento — un quadro L, concernente i segretari generali delle camere di commercio, e dall'altro previsto che al quadro A (dirigenti amministrativi centrali) confluiscano i funzionari degli uffici provinciali dell'industria, i capi uffici statistica di 2ª classe e gli ispettori generali del ruolo statale delle camere di commercio.

Le norme delegate, pertanto, hanno profondamente innovato la disciplina recata in materia, poco meno di un anno prima (e più precisamente con legge 25 luglio 1971, n. 557) direttamente dal legislatore, non solo modificando la misura della retribuzione dei segretari generali (il cui onere, peraltro, continua a gravare sulle camere di commercio), ma, e soprattutto, equiparando compiutamente al trattamento del personale dello Stato quello dei dipendenti degli uffici provinciali e del ruolo dei capi uffici statistica, ai quali la citata legge n. 557 aveva riconosciuto — a carico delle camere — trattamento economico eguale a quello previsto per dipendenti camerali e trattamento pensionistico, a carico della CPDEL, commisurato al 100 per cento dell'ultimo stipendio.

Dei delicati problemi interpretativi insorti a causa del mancato coordinamento tra le disposizioni del decreto presidenziale n. 748 del 1972 e la normativa precedente, si è reso comunque necessario investire la sezione del controllo (231).

Va segnalato, da ultimo, che norme regolamentari per la compilazione dei rapporti informativi e la formazione dei giudizi complessivi del personale, in attuazione all'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970.

3. - *Attività istituzionale.*

a) *Interventi nel settore tessile.* — Dopo i complessi adempimenti di carattere preparatorio posti in essere dall'Amministrazione nell'esercizio precedente (232), ha avuto inizio, nel 1973, la fase di concreta applicazione della legge 1° dicembre 1971, n. 1101, per ciò che attiene sia le imprese tessili artigiane che quelle industriali.

Su 252 domande presentate da imprese artigiane, i decreti di approvazione dei piani accolti sono stati 224, mentre sulle residue 28 domande il Ministero si è adeguato al parere contrario, espresso nel 1972, dal comitato interministeriale istituito dall'articolo 5 della legge.

Solo per 19 dei piani approvati, tuttavia, è stata anche disposta, con il successivo decreto previsto dall'articolo 8 della legge, la concessione del concorso statale sugli interessi.

L'importo globale ammesso al finanziamento agevolato (lire 4.720.226.800, pari a circa il 62 per cento dell'ammontare complessivo dei piani approvati) è risultato notevolmente inferiore al limite minimo della spesa destinata alle imprese artigiane dal secondo comma dell'articolo 7 della legge (10 miliardi); ciò, peraltro, è conseguito dall'applicazione dei criteri riduttivi previsti dal medesimo articolo 7, secondo il quale è ammissibile al finanziamento non più dell'80 per cento dell'importo di ciascun piano, e, comunque, una somma non superiore a 30 milioni.

La ripartizione territoriale dei piani approvati trova ovviamente ai primi posti le regioni a notoria vocazione tessile,

(231) Della relativa delibera della sezione n. 556 in data 21 marzo 1974, si è già avuto occasione di far cenno nella premessa alla presente parte III.

(232) Si veda, al riguardo, la relazione annuale sull'esercizio 1972, capitolo XIII, pagine 158-159.

quali, soprattutto, la Toscana (126 piani, e quasi il 50 per cento degli importi globali preventivati ed ammessi: rispettivamente, oltre 3 e oltre 2,2 miliardi) e l'Emilia e Romagna (50 piani per circa 2 miliardi, con 1,2 miliardi ammessi al finanziamento (233).

In ordine, poi, alla natura dei piani, in maggioranza essi riguardano i vari cicli di lavorazione tessile, senza puntuale riferimento a specifici settori: 15 piani si riferiscono tuttavia al settore confezione, 10 al settore maglieria, 5 a quello laniero. Oggetto dei piani è generalmente l'acquisto di macchinari, mentre circa 20 di essi prevedono unicamente un programma d'investimenti per il riattamento o l'acquisto di locali da adibire a bottega artigiana. Mentre, infine, numerosi sono i casi in cui il finanziamento concesso raggiunge il limite massimo di 30 milioni, solo in 3 ipotesi ha trovato applicazione il limite maggiorato di 60 milioni previsto per i concorsi tra imprese artigiane (234).

Quanto, invece, alle imprese tessili industriali, v'è anzitutto da rilevare come l'importo globale ammesso al finanziamento agevolato (188,5 miliardi) abbia quasi del tutto esaurite le disponibilità, previste in 190 miliardi. In conformità ai criteri preordinati dalla legge n. 1101 del 1971 — la quale prescrive i limiti massimi di ammissibilità al contributo per i vari scaglioni di spesa di ciascun preventivo — nonché a quelli stabiliti, in via di autolimitazione, dal comitato interministeriale competente in materia (235), l'importo suaccennato costituisce circa il 46,8 per cento dell'ammontare complessivo (402,6 miliardi) dei 337 piani approvati.

Con riguardo alla distribuzione per regione (236) è da evidenziare che di oltre il 47 per cento dei finanziamenti ammessi ha beneficiato la Lombardia, del 12,8 per cento il Piemonte, dell'11,8 per cento il Veneto, dell'8,6 per cento la Toscana, mentre il residuo 20 per cento è stato destinato alle altre regioni. Al mezzogiorno, in particolare, attiene solo l'8 per cento dei finanziamenti ammessi (16 miliardi su 188,5) di fronte al 16,4 per cento dei finanziamenti richiesti (27 miliardi su 402,6), mentre tra gli interventi statali soggetti alla riserva di cui all'articolo 43 del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno (obbligo di destinare alle regioni meridionali il 40 per cento delle somme stanziate), il decreto del Ministero del tesoro in data 28 marzo 1973 include anche quelli in favore del settore tessile. L'importo medio unitario dei finanziamenti concessi risulta particolarmente alto per talune regioni meridionali, nelle quali sono state agevolate iniziative di una certa ampiezza (237).

(233) Seguono il Piemonte (22 piani per 1,3 miliardi, e 580 milioni ammessi), la Lombardia (11 piani per 700 milioni e 268 ammessi a finanziamento), nonché, sotto il profilo dei finanziamenti ammessi, le Marche (145 milioni), l'Umbria (126), il Lazio (60), il Veneto (30) e la Liguria (26 milioni). Solo per 21 milioni circa, contro un preventivo di 34,5, i finanziamenti hanno interessato il Mezzogiorno, in favore del quale, tuttavia, non è stata prevista per gli interventi in questione alcuna riserva di spesa.

(234) Per l'esecuzione dei piani è stato fissato il termine del 31 dicembre 1973, salvo 5 casi in cui tale termine avrà scadenza al 31 dicembre 1974.

(235) Per l'illustrazione di detti criteri, fissati dal comitato nella seduta del 10 ottobre 1972, al fine di adeguare le disponibilità alle richieste, può farsi utilmente rinvio — a parte quanto si riferisce nel testo che segue — alla relazione sull'esercizio precedente.

(236) I finanziamenti concessi interessano per 89,4 miliardi la Lombardia (143 piani), per 24,1 miliardi il Piemonte (64 piani), per 22,2 miliardi il Veneto (26 piani), per 16,3 miliardi la Toscana (37 piani), per 7,5 miliardi la Campania (8 piani), per 7,1 miliardi il Lazio (10 piani), per 6,1 miliardi il Friuli (6 piani), per 3,1 miliardi la Sicilia (4 piani), per 3 miliardi la Sardegna (1 piano), per 1,9 miliardi il Trentino Alto Adige (8 piani), per 1,7 l'Emilia Romagna (10 piani), per 1,5 l'Umbria (5 piani), per 1,4 la Liguria (5 piani), per 1,1 miliardi la Calabria (2 piani), per 739 milioni l'Abruzzo (4 piani), per 423 milioni la Puglia (2 piani) e 386 milioni le Marche (2 piani).

(237) Sotto il profilo della dimensione unitaria dei finanziamenti, al primo posto si colloca la Sardegna, seguita dal Friuli-Venezia Giulia, Campania, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Calabria, Toscana, Piemonte, Umbria, Liguria, Trentino-Alto Adige, Puglia, Marche, Abruzzi ed Emilia Romagna.

Dei 337 piani approvati, solo 3 costituiscono piani di conversione (238); nella quasi totalità degli altri casi, oggetto del finanziamento è l'ammodernamento o la ristrutturazione (lettera *a*) dell'articolo 2 della legge n. 1101 del 1971), mentre solo in rari casi la richiesta ha riguardato ipotesi di fusione o incorporazione, ovvero l'apporto di complessi aziendali in società esistenti o da costituire. Non ha avuto pertanto modo di concretarsi uno degli obiettivi indicati dal comitato interministeriale per la programmazione economica, e cioè il conseguimento di una espansione nelle dimensioni delle aziende operanti nel settore della lana e del cotone, al fine di assicurare l'adeguamento delle attrezzature all'evoluzione tecnologica. Per gli altri comparti tessili, al contrario, rientrava nelle direttive stesse del CIPE il mantenimento dell'attuale struttura, basata sulle medie o piccole dimensioni delle aziende.

Ancora in tema di rapporti tra azione amministrativa e direttive programmatiche globali dettate dal CIPE, va segnalato che il comitato di cui all'articolo 5 della legge n. 1101 del 1971, nella riunione del 26 febbraio 1973, ha stabilito che le agevolazioni di cui alla legge stessa, a condizione che non siano superati i limiti massimi indicati dall'articolo 7 (239), possano cumularsi con quelle previste sia dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853, concernente finanziamenti della cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975, sia dalla legge 30 luglio 1959, n. 623 (nuovi incentivi a favore delle piccole e medie industrie).

Siffatta determinazione — che non ha trovato per ora attuazione in concreti provvedimenti sottoposti al controllo — va valutata tenendo conto e della direttiva del CIPE, secondo cui « le operazioni di finanziamento effettuate ai sensi della legge n. 1101 non saranno cumulabili con i finanziamenti agevolati previsti da altre leggi », e della disposizione di cui all'articolo 2, ultimo comma, della legge n. 1101 più volte citata. Quest'ultima nel prevedere che « i piani possono anche comprendere programmi attuati per la parte coperta da precedenti finanziamenti non ancora erogati », ha inteso per l'appunto sancire il divieto di cumulo tra benefici analoghi previsti da leggi diverse, onde tra l'altro evitare che, attraverso l'estensione del finanziamento all'intero costo dell'iniziativa, sia disattesa la fondamentale esigenza di riservare una sia pur minima quota del relativo onere all'autofinanziamento delle imprese.

Per quanto attiene infine al già segnalato criterio riduttivo da applicarsi ai finanziamenti per le imprese del centro nord operanti in grandi gruppi economici (240), v'è da segnalare che in un caso il comitato ha ritenuto di applicare non le aliquote ridotte del 30,25 e 20 per cento, e neppure quelle, maggiori del 52,5, 45 e 37,5 per cento dal comitato stesso deliberate per altre imprese del centro-nord, sibbene quelle massime previste dal ricordato articolo 7 della legge (70,60 e 50 per cento) (241).

Il ripetuto comitato ha stabilito, inoltre, che i grandi gruppi, anziché utiliz-

(238) Le domande di approvazione di piani di conversione sono state, secondo quanto risulta dai verbali del comitato, in numero di 45. Non emerge, dai verbali stessi, il criterio in base al quale si è pervenuti all'approvazione di tre soli di essi.

(239) Con precedente determinazione, il comitato, al fine di adeguare le disponibilità alle richieste, aveva deciso di ridurre, in sede di concreta applicazione e tranne che per il Mezzogiorno, le percentuali massime di finanziamento previste dall'articolo 7 citato (70 per cento sui primi 500 milioni, 60 per cento sui successivi 2,5 miliardi, e 50 per cento sugli ulteriori 3 miliardi), in quelle minori del 52,5, 45 e 35,5 per cento. Per le imprese operanti nell'ambito di grandi gruppi economici — in ordine alle quali si riferirà più avanti nel testo — tali percentuali dovevano essere ulteriormente ridotte al 35,30 e 25 per cento.

(240) Si veda, al riguardo la precedente nota.

(241) Trattasi di piani presentati dalla Società Vallesusa industrie tessili, del gruppo Montedison. Il motivo di tale particolare trattamento è indicato nel ridimensionamento subito dai piani in questione per l'eliminazione di talune iniziative proposte. Ad analoghi ridimensionamenti, peraltro, sono stati soggetti altri piani di società diverse.

zare i finanziamenti, negli indicati ridotti importi, per l'attuazione dei piani delle varie imprese sottordinate, possano concentrare su taluni solo dei piani presentati ed approvati le agevolazioni concesse, alla sola condizione di non superare i limiti massimi legislativamente prescritti. In applicazione di tale criterio, il finanziamento di complessivi 14,5 miliardi, concesso sulla base di 18 piani presentati da imprese del gruppo Montedison, è stato concentrato su soli 7 piani, mentre dei 5,67 miliardi relativi a 10 piani del gruppo Snia-Viscosa hanno beneficiato 4 imprese, e i 4,65 miliardi concernenti 6 imprese del gruppo Marzotto sono stati del pari destinati alla realizzazione di soli 3 piani.

Delle aliquote massime previste dalla legge, in definitiva, hanno potuto usufruire unicamente i piani predisposti da imprese operanti nell'ambito dei grandi gruppi.

Tornando a dati concernenti in generale l'applicazione della legge n. 1101, può, a chiusura, notarsi che dei 337 piani approvati solo 28 superavano i 4 miliardi, mentre la maggior parte era inferiore al miliardo (242).

Ridottissimo, anche nel settore delle imprese industriali, è stato infine il numero dei decreti emessi, a tutto il 1973, per la concreta concessione del concorso statale sugli interessi (243).

b) *Finanziamenti alle piccole e medie industrie.* — In applicazione della legge n. 623, del 30 luglio 1959, i provvedimenti concessivi di finanziamento agevolato in favore di piccole o medie industrie sono stati, nell'anno, 1435, riferiti ad un importo globale di 167,6 miliardi, con una contrazione, rispetto al 1972, di 428 miliardi. L'ammontare dei contributi concessi è stato di 8,12 miliardi.

(242) Il termine per l'attuazione dei piani, in genere indicato al 31 dicembre 1974, è stato fissato in 52 casi al 31 dicembre 1973, in 71 casi alla fine del 1975 e in 5 casi al 31 dicembre 1976.

(243) 10 soli decreti, su 337 piani approvati, per un ammontare di impegni insignificante rispetto agli stanziamenti di competenza.

Con riferimento alla riserva del 40 per cento dei contributi istituita in favore del Mezzogiorno dall'articolo 6 della legge n. 623, va rilevato che degli 8,12 miliardi ora citati solo 942 milioni (12 per cento) risultano destinati ad imprese del meridione (244), mentre l'ammontare dei finanziamenti risulta ripartito tra centro-nord e mezzogiorno nella misura, rispettivamente, dell'83 e 17 per cento (139,65 e 27,95 miliardi). Assai poco incisivo, in particolare, si è dimostrato l'effetto incentivante della legge 623 nei confronti di nuove iniziative nel Mezzogiorno: premesso, infatti, che dei 1435 finanziamenti complessivamente concessi, ben 1151 riguardano progetti di ampliamento, e che alla realizzazione di nuovi impianti sono stati destinati solo 39,7 dei 167,6 miliardi di finanziamento globale, e 2,2 degli 8,12 miliardi di contributi, merita considerazione l'ulteriore dettaglio secondo cui a soli 15 miliardi su 39,7 (38 per cento) ammontano i finanziamenti per nuovi impianti nel meridione, a fronte dei 110 miliardi (52 per cento sul totale) dell'anno precedente.

Per quanto comunque attiene alla distribuzione per regioni dei finanziamenti in discorso, mentre 6,5 miliardi risultano destinati alla Sicilia e 4,7 alla Campania (245), nessun provvedimento ha riguardato nuove imprese da localizzarsi in Calabria e Basilicata.

La distribuzione, per contro, dei finanziamenti concessi per ampliamento o ammodernamento degli impianti (globalmente 127,9 miliardi su 167,6 e 5,92 miliardi di contributi su 8,12), vede in testa le regioni industrializzate con 43,68 miliardi,

(244) Su altri provvedimenti concessivi ai finanziamenti ad imprese ubicate nel Mezzogiorno, di importo complessivo pari a 369 milioni circa, sono state mosse osservazioni dal competente ufficio di controllo.

(245) Tra la Sicilia e la Campania, si colloca la Toscana (5,32 miliardi); seguono poi l'Emilia e Romagna (4,4), il Veneto (3,5), il Trentino Alto Adige (2,9), le Marche (2,75), l'Umbria (2,18), il Lazio (2), la Lombardia (1,34), il Piemonte (1,22), la Puglia (1,11) e, con importi inferiori, il Friuli, la Liguria, l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna.

pari ad oltre il 34 per cento, destinati alla sola Lombardia, a fronte di 13 miliardi (11 per cento) per l'intero Mezzogiorno (246).

Al determinarsi della situazione che i dati surriferiti evidenziano, hanno tra l'altro contribuito — val qui la pena di soggiungere — i criteri di massima stabiliti, nella riunione del 22 febbraio 1973, dal comitato istituito dall'articolo 5 della legge n. 623, cui spetta l'esame delle domande di contributo e la formulazione, al Ministero, delle relative proposte di concessione. In attuazione, infatti, di precedenti direttive impartite dal CIPE, nonché delle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 15 febbraio 1967, n. 38, il comitato ha ritenuto di graduare il limite massimo di finanziamento agevolato ammissibile sulla base di una suddivisione del territorio nazionale in quattro zone, caratterizzate ciascuna dal diverso grado di sviluppo industriale e dal diverso fabbisogno di occupazione. A tale criterio generale, tuttavia, si è deciso di derogare — nel senso di non tener conto della ubicazione delle iniziative — in un ventaglio così ampio di ipotesi (industrie di base, o attinenti a fonti di energia, industrie chimiche e siderurgiche, agricolo-alimentari, tessili, di equipaggiamento elettro-tecnico ed elettronico, di cantieri navali, di macchine utensili) da togliere sostanzialmente significato al criterio stesso.

Nella seduta del 7 settembre 1973, comunque, il CIPE ha impartito in materia nuove direttive, deliberando che la legge n. 623 operi nel Mezzogiorno oltre che in funzione integrativa della legge n. 853 del 1971, anche in via autonoma, assorbendo l'intero onere del contributo in conto interessi sui finanziamenti di iniziative industriali meridionali. Nei confronti di quest'ultime, l'intervento della cassa per il Mezzogiorno sarà limitato al contributo in conto capitale. A mente sempre di tali direttive, i fondi ancora disponibili sullo stanziamento 1973 saranno integralmente impegnati per la concessione di contributi in conto interessi per iniziative da localizzarsi nel Mezzogiorno, mentre a tale medesimo fine sarà riservato almeno il 50 per cento dell'analogo stanziamento per il 1974.

c) *Finanziamenti in favore di imprese commerciali.* — In attuazione della legge 16 settembre 1960, n. 1016, l'Amministrazione ha emesso, nell'esercizio, 873 decreti concessivi di contributi ad imprese commerciali (885 nel 1972), per un ammontare di investimenti indotti pari a circa 12,5 miliardi.

L'esame dell'unito prospetto, relativo alla distribuzione per regioni di tale importo, con indicazione del numero di operazioni concernenti ciascuna regione e del valore medio dimensionale di ciascuna operazione, evidenzia, innanzitutto, come non abbia avuto attuazione la prescrizione di cui all'articolo 7 della legge n. 853 del 1971 (relativa alla riserva in favore del Mezzogiorno del 50 per cento delle disponibilità), e come avessero fondamento, anche sotto tale profilo, le valutazioni che hanno sensibilizzato di recente il Parlamento (247) sulla necessità

(246) Seguono la Lombardia, in tale graduatoria, il Veneto (12,8 miliardi), il Piemonte (11,6), l'Emilia Romagna (10,6), il Lazio (10,2), la Toscana (8,5), le Marche (5,7), la Campania (5), il Trentino (4,85), la Liguria (4,8), l'Umbria (3,4), la Sicilia (2,8), e, con importi inferiori, il Friuli, la Puglia, l'Abruzzo, la Sardegna, la Calabria, la Valle d'Aosta, il Molise.

(247) In sede di discussione del disegno di legge governativo trasfuso poi nella legge 27 ottobre 1973, n. 673, il Parlamento non ha condiviso la prospettata esigenza di un rifinanziamento della legge n. 1016 del 1960, data, appunto, la necessità di provvedere all'emanazione di una nuova legge organica in materia, intesa, tra l'altro, ad assicurare l'ammodernamento del sistema distributivo nazionale e il suo adeguamento alla nuova disciplina del commercio recata dalla legge 11 giugno 1971, n. 426 e relativo regolamento. Sempre in tale sede (come anche da parte delle regioni, a sostegno di iniziative legislative recentemente presentate al Parlamento) sono state espresse censure circa l'operatività della legge n. 1016, sia sotto il profilo della onerosità e lentezza della procedura di concessione dei contributi, sia per l'eccessiva polverizzazione degli interventi, sia, infine, per la scarsa incisività dell'azione di sostegno svolta nel Mezzogiorno.

Legge 16 settembre 1960, n. 1016 (1973)

REGIONE	Finanziamento ammesso (in milioni)	Numero operazioni	Valore dimensionale medio (in milioni)
1) Lombardia	4.304	175	24
2) Sardegna	1.288	187	6
3) Liguria	1.166,6	100	11,6
4) Sicilia	1.122	95	11
5) Piemonte	1.005	62	16
6) Toscana	711,5	25	28
7) Trentino-Alto Adige	667	47	14
8) Lazio	564,5	32	17
9) Veneto	529	28	18
10) Campania	350,6	28	12
11) Umbria	339	40	8
12) Emilia-Romagna	116	9	12
13) Marche	191	13	7
14) Puglie	91,5	5	18
15) Calabria	55	6	9
16) Molise	50	8	6
17) Abruzzo	43,5	8	5
18) Basilicata	31,5	4	7
19) Friuli	17	1	17

di un'organica riforma legislativa in materia di credito al commercio.

Mentre, infatti, oltre un terzo dei finanziamenti concessi interessa la Lombardia (4,3 miliardi), a poco più di un quarto (3,2 miliardi) ammonta la quota di detti finanziamenti destinata alle aree meridionali.

In relazione, inoltre, alla direttiva del CIPE intesa a far confluire gli interventi in discussione su « investimenti adeguati », onde da un lato assicurare la razionalizzazione del sistema distributivo e la conseguente diminuzione dei costi e dei prezzi, ed evitare, dall'altro, il mantenimento in vita di aziende dissestate e dimensionalmente irrilevanti, devono valutarsi i dati relativi al valore medio di ciascuna operazione, il quale ammonta a circa 17,7 milioni in tutto il centro-nord (24 milioni nella Lombardia, 28 in Toscana), e a poco più di 9 milioni nel Mezzogiorno (6 milioni per la Sardegna, interessata a ben 187 operazioni).

In ordine, infine, alla eccessiva lunghezza dell'*iter* procedurale relativo alla concessione dei contributi — ed alla conseguente onerosità dei finanziamenti, posto che gli operatori commerciali usano stipulare con gli istituti di credito, in attesa dei decreti di concessione, contratti di mutuo a tasso libero — è utile far presente che dei 1806 finanziamenti esaminati con esito favorevole dall'apposito comitato nel 1972 (in accoglimento, è bene soggiungere, di domande presentate anni prima), solo 194 hanno espletato il loro *iter* entro il 1973.

Dei 476 decreti emessi in tale anno, d'altronde, solo 179 riguardano finanziamenti deliberati nel 1972, mentre 286 si riferiscono a deliberazioni del quinquennio precedente.

d) *Interventi in favore d'imprese industriali dissestate.* — Giova premettere che alle due principali leggi che già operavano nel settore in esame — quella n. 184 del 1971, relativa, oltre che alla costituzione della GEPI, ad interventi di sostegno affidati all'IMI, nonché quella n. 464 dell'8 agosto 1972, concernente la concessione del concorso statale sugli interessi di mutui accordati da istituti di credito — si è aggiunta, nel corso dell'esercizio, la legge 18 marzo 1973, n. 274, la quale, ripristinando il meccanismo utilizzato dalla precedente legge 18 dicembre 1961, n. 1470, ha attribuito all'IMI nuovi compiti d'intervento, da effettuarsi con utilizzazione di mezzi finanziari dello Stato gestiti dall'istituto stesso mediante apposita convenzione.

Considerato che a fondamento dell'esigenza di una nuova disciplina sono state poste sia la constatata inoperatività della legge n. 184 del 1971 (248), sia l'intrinseca inidoneità della successiva legge n. 464 del 1972 a fronteggiare la crescente situazione di crisi delle imprese, appare particolarmente significativo che, a tutto il 1973, non siano pervenuti alla Corte provvedimenti attuativi né della suddetta legge n. 464, né della successiva n. 274 del 1973. In applicazione della prima, l'attività svolta nell'anno dall'Amministrazione e sottoposta al controllo si è limitata alla costituzione del comitato previsto dal decreto interministeriale 28 dicembre 1972. Risulta, peraltro, che da parte del CIPE sono stati approntati, nella seduta del 21 dicembre 1973, taluni criteri da seguire nell'attuazione della legge, relativi sia alla priorità degli interventi nel Mezzogiorno o nelle zone depresse del

(248) Cfr. Atti Camera Deputati, resoconto stenografico XII commissione 7 marzo 1973, pagina 80. Si è in tale sede rilevato che a due anni circa dalla emanazione della legge n. 184 gli interventi effettuati dall'IMI, a fronte di 808 domande, avevano riguardato solo 13 aziende, mentre analogamente scarsi apparivano i risultati conseguiti dalla GEPI, intervenuta in favore di sole 36 aziende.

Circa la legge n. 464 del 1972, è stato sottolineato come essa, nel presupporre la sussistenza, nelle aziende da sostenere, delle condizioni di crisi grave, accertate ai sensi della legge 5 novembre 1968, n. 1115, e giustificative dell'integrazione salariale a favore degli operai sospesi in parte o in tutto dal lavoro, finisse per acuire gli inconvenienti propri della richiamata legge n. 1115, relativi alla corresponsione di emolumenti senza corrispettivo di beni prodotti.

centro-nord, nonché di quelli inferiori al limite massimo di 6 miliardi, sia all'obbligo di riferire detto limite massimo a ciascuna impresa e non a ciascuna unità produttiva autonoma. È stata però prevista espressamente la possibilità di derogare a siffatta ultima prescrizione per taluni interventi, a favore della Montedison, uno dei quali — concernente 8 distinte unità produttive, per un finanziamento di 14,5 miliardi e un investimento globale di 28 miliardi — risulta essere stato già approvato dal comitato in data 3 luglio 1973.

In ordine, invece, alla mancata attuazione nel corso dell'esercizio, della legge 18 maggio 1973, n. 274, v'è da rilevare come il CIPE abbia provveduto solo in data 14 dicembre 1973 a definire — in ottemperanza all'espressa prescrizione di cui all'articolo 1 della legge — le caratteristiche delle medie e piccole imprese industriali.

Premesso che a fondamento di tale definizione è stata assunta solo l'insuperabilità di una certa misura del capitale investito, fissata in 5 miliardi per il centro-nord e in 10 miliardi per il Mezzogiorno, meritevoli d'attenzione sono talune prescrizioni dettate dal CIPE e relative alla riserva del 40 per cento degli stanziamenti in favore del Mezzogiorno; alla preferenza da accordare agli interventi nel settore alimentare; alla priorità da riconoscere, tra gli interventi riguardanti il centro-nord, a quelli in favore di imprese localizzate in territori depressi o montani, con ulteriore preferenza per le imprese che abbiano iniziato nuova attività produttiva nel Mezzogiorno; alla priorità degli interventi in favore di società cooperative, nonché in favore di imprese che abbiano già usufruito, in misura inferiore a quella preventivata, di finanziamenti agevolati in base alla legge n. 1470, e che dimostrino di aver avviato a soluzione lo stato di crisi mediante aumento del fatturato e mantenimento dell'occupazione; alla misura, infine, degli interessi, fissata, in conformità a quanto previsto dalla legge n. 623 del 1959, nel 3 per cento per il Mezzogiorno e 5 per cento nel centro-nord.

Sulla base di tali direttive, l'Amministrazione — secondo quanto risulta — ha proceduto nel 1974, all'esame delle domande sinora pervenute.

e) *Elettrificazione rurale.* — In applicazione della legge 28 marzo 1968, n. 404, l'Amministrazione ha approvato, nell'anno, 92 piani particolareggiati — concernenti nella quasi totalità progetti di elettrificazione agricola — per un impegno globale di 2,05 miliardi sul capitolo aggiuntivo 8051.

La disponibilità effettiva di tale capitolo (riferita ai soli residui di stanziamento relativi al quinquennio 1967-1971) ammonta, peraltro, al 31 dicembre 1973, a 5 miliardi, pari ad un sesto quasi dell'importo globale degli stanziamenti (31 miliardi) (249).

Dei 92 piani finanziati nel 1973, 43 hanno riguardato il Mezzogiorno, per un impegno complessivo di 1,18 miliardi (58 per cento). Mentre alla regione Lazio, in particolare, è stato destinato quasi un terzo dell'importo globale dei finanziamenti ammessi (640 milioni), di un quinto circa dei medesimi hanno beneficiato le regioni insulari (321,5 milioni per la Sardegna, pari al 16 per cento, e 91 milioni per la Sicilia, pari al 4,55 per cento).

Le regioni che non hanno usufruito nell'anno delle provvidenze in esame sono la Valle d'Aosta, la Liguria, le Marche, la Campania e il Molise.

Per quanto attiene, infine, ai pagamenti erogati all'ENEL per l'esecuzione delle opere, l'importo globale delle anticipazioni, disposte con 305 titoli di spesa a seguito dell'inizio dei lavori, è stato di circa 1,5 miliardi, mentre i 347 titoli emessi per pagamenti a saldo hanno raggiunto l'importo di 3,5 miliardi.

---

(249) Il totale dei residui del capitolo 8051, pari a 27,5 miliardi al 31 dicembre 1972, è sceso a 23,2 miliardi per effetto di pagamenti per 4,3 miliardi.

CAPITOLO XIV

MINISTERO DELL'INTERNO

1. - *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.*

a) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Nello stato di previsione per il 1973, la spesa complessiva, inizialmente prevista in 744,6 miliardi (250), ha subìto un incremento di oltre 124 miliardi, raggiungendo così al termine dell'esercizio la spesa di oltre 868,6 miliardi, superiore di circa 47 miliardi (pari al 5,7 per cento) a quella del 1972 (821,2 miliardi). La espansione merita particolarmente nota per quanto riguarda la spesa relativa al personale in attività di servizio ed in quiescenza (251) e la spesa concernente l'assistenza pubblica (252). Le variazioni in aumento verificatesi in materia di personale non costituiscono che un riflesso particolare dell'applicazione data dalle amministrazioni al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, recante la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, ed alla legge n. 734 del 1973, concernente la concessione di un assegno perequativo ai dipendenti dello Stato; gli incrementi interessanti il settore dell'assistenza pubblica sono conseguiti, nella maggior parte, da vari provvedimenti normativi adottati per fronteggiare le esigenze derivanti da eventi calamitosi, che hanno fra l'altro comportato l'istituzione di nuovi capitoli di spesa (253).

Meritevoli di menzione sono i mutamenti apportati allo stato di previsione della spesa. In considerazione anche delle osservazioni formulate dalla Corte nelle precedenti relazioni, innovazioni sono state introdotte al fine di assicurare una migliore classificazione (254) e specifica-

(250) Maggiore, rispetto alla previsione dell'esercizio 1972, di 60,3 miliardi, suddivisi fra le categorie II (31,3 miliardi), III (4,7 miliardi), IV (13,1 miliardi), V (10,8 miliardi), VII, (50 milioni) e IX (300 milioni).

(251) L'incremento per la categoria II (personale in attività di servizio), è stato di 61,8 miliardi, e, per la categoria III (personale in quiescenza), di 9,8 miliardi.

(252) Le spese per l'assistenza pubblica, che hanno subito un aumento di 25,5 miliardi, sono ricomprese nelle categorie V e XII (trasferimenti), le cui variazioni in aumento sono state di 40,7 e 7,5 miliardi. Di rilievo è pure l'incremento di 4,2 miliardi verificatosi per la categoria IV (acquisto di beni e servizi).

(253) Capitoli 2509, 2510, 2511, 2513 e 2792.

(254) Trattasi dei capitoli: 1052 (spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni) della rubrica 1 (servizi generali), il cui stanziamento è stato ripartito fra lo stesso capitolo 1052 ed i capitoli di nuova istituzione 1142 (nella rubrica 2, amministrazione civile) e 2345 (nella rubrica 7, assistenza pubblica); 1091 (spese per liti, arbitraggi, risarcimenti e acces-

zione (255) della spesa, mentre alcuni capitoli sono stati soppressi per cessazione dei relativi oneri (256) ed altri sono stati istituiti in seguito all'emanazione di provvedimenti normativi istitutivi della spesa (257).

Più rilevanti sono poi le modifiche da porsi in relazione con il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in precedenza esercitate dal Ministero dell'interno (258). Per assunzione totale dell'onere da parte delle regioni, sono stati soppressi i capitoli 2485, 2496, 2512, 2519 e 2525, mentre altri, più numerosi (259), sono stati soppressi con correlativa istituzione di nuovi capitoli destinati all'assolvimento delle residue funzioni statali in materia assistenziale.

In ordine alla ristrutturazione dello stato di previsione che è stata così operata, deve rilevarsi che tra i capitoli di nuova istituzione, alcuni presentano una parziale identità di oggetto (260), mentre per altri deve esserne segnalata la eterogeneità della spesa (261) o la genericità della denominazione (262).

Per quanto concerne, in particolare, la denominazione del capitolo 2540 — sul quale hanno trovato imputazione parte delle spese che nell'esercizio 1972 venivano fatte gravare sul capitolo 2481, che è stato più volte oggetto di osservazioni nelle precedenti relazioni (263) — è la

---

sori), della rubrica 1, il cui stanziamento è stato ripartito tra lo stesso capitolo 1091 ed il capitolo 1596 di nuova istituzione nella rubrica 4, pubblica sicurezza; 1182 (contributi agli enti locali presso cui risulta assegnato in servizio personale municipale ex coloniale ed oneri previdenziali per il personale medesimo), della sezione I (amministrazione generale), che è stato soppresso ed il cui stanziamento è stato ripartito tra i capitoli 2091 e 2798 (entrambi di nuova istituzione, rispettivamente, nella sezione VIII, azioni ed interventi nel campo sociale, e nella sezione XI, interventi a favore della finanza regionale e locale); 1464 (rimborso ai contravventori di somme indebitamente o irregolarmente versate per infrazioni al codice della strada), della sezione IV (pubblica sicurezza) categoria IV (acquisto di beni e servizi), che è stato soppresso ed il cui stanziamento è stato trasferito al capitolo 1592, di nuova istituzione nella sezione IV, categoria VII (poste correttive e compensative delle entrate).

(255) Capitoli 1469, 1646, 1652, 1653, 1654, 1658, 1659, 1661 e 1785.

(256) Capitoli 2603, 5001, 5051.

(257) Oltre ai capitoli già menzionati, interessanti il settore dell'assistenza pubblica, altri capitoli sono stati istituiti nel corso dell'esercizio in connessione con le previsioni di spesa contenute nella legge 18 ottobre 1973 n. 677, con cui è stata autorizzata la spesa complessiva di 1 miliardo, per il quinquennio 1971-1975, da ripartirsi tra gli stati di previsione dei Ministeri dell'interno e della pubblica istruzione, per lo studio e lo svolgimento dell'azione disinfestatrice intesa ad assicurare la difesa del patrimonio artistico, librario ed archivistico dalle invasioni delle termiti (capitolo 1853), e nella legge 31 ottobre 1973, n. 637, concernente l'erogazione ai comuni, alle province e ad altri enti pubblici di somme corrispondenti ai proventi netti della gestione della casa da gioco di Campione di Italia (capitolo 5045).

(258) Il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statali di competenza del Ministero dell'interno, è stato adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 1, concernente la materia delle circoscrizioni comunali e di polizia urbana e rurale e con il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 9, relativo al settore della beneficienza pubblica.

(259) Trattasi dei capitoli 2344, 2483, 2484, 2486, 2487, 2500, 2506 i cui stanziamenti, ridotti, sono stati trasferiti rispettivamente ai capitoli di nuova istituzione 2347, 2534, 2535, 2536, 2538, 2539; sono stati altresì soppressi i capitoli 2481 e 2489 i cui stanziamenti sono stati trasferiti al nuovo capitolo 2540, nonché i capitoli 2505 e 2506 confluiti, rispettivamente, nei nuovi capitoli 2348, 2541, 2502 e 2542.

(260) Così è a dire del capitolo 2534 rispetto al capitolo 2540 per quanto attiene alle erogazioni a favore degli organismi a carattere nazionale o pluriregionale; nonché del capitolo 2539 rispetto al 2540 e 2541 in relazione agli interventi assistenziali per esigenze di carattere straordinario.

(261) Oltre che del capitolo 2540, già menzionato, sotto diverso profilo, trattasi dei capitoli 2347, 2541 e 2542. Restano, inoltre, valide le osservazioni formulate dalla Corte nella relazione dello scorso anno in ordine all'eterogeneità degli stanziamenti previsti nei capitoli 1459, 1468 e 1655.

(262) Capitolo 2534 e, parzialmente, capitolo 2540.

(263) In merito a tale capitolo, la Corte aveva suggerito di procedere ad una più razionale distribuzione dello stanziamento in esso previsto, attesa la parziale coincidenza di oggetto con le spese stanziate nei capitoli 2484, 2500 e 2506, ed aveva segnalato, inoltre, come la genericità di oggetto del capitolo stesso potesse consentire all'amministrazione di elargire contributi anche ad enti a finalità non fondamentalmente intese all'assistenza.

Per quanto concerne la prima osservazione, è da rilevare che la soppressione dei menzionati capitoli, operata nello stato di previsione per il 1973, e la redistribuzione delle relative dotazioni tra il capitolo 2502, già esistente, ed i capitoli di nuova istituzione 2534, 2535, 2540 e 2542, non ha fatto venir meno, come segnalato nel testo — per le spese che gravavano sul

stessa indicazione degli « interventi assistenziali in favore di enti pubblici e privati », che contribuiscono a formarne l'oggetto, che dà nuovo fondamento alle critiche formulate in passato dalla Corte.

Inoltre, relativamente al capitolo 2538, concernente i finanziamenti ordinari per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza nelle regioni a statuto speciale, è da segnalare la mancata previsione degli analoghi interventi da disporsi in favore degli enti comunali di assistenza della Sicilia, essendo nel capitolo previsto il finanziamento solo dei comitati di assistenza e beneficenza pubblica di tale regione.

b) *Considerazioni sulla gestione.* — Gli impegni complessivi di spesa assunti nel corso del 1973 ammontano a 864,2 miliardi, con una espansione, rispetto agli 816,8 miliardi del 1972, di poco più del 5,8 per cento.

A parte il rilevante aumento concernente il personale in servizio e in quiescenza, le cui principali cause sono state indicate in altra parte della relazione, particolare menzione va fatta per la spesa complessiva relativa all'assistenza pubblica (166 miliardi impegnati, rispetto ai 146,2 miliardi del 1972). In tale settore, pertanto, nonostante l'intervenuto decentramento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica, si è avuto un incremento di spesa di 19,8 miliardi, corrispondente al 13,5 per cento circa, di cui, peraltro, 7,5 miliardi sono da porre in relazione ad imprevisti eventi calamitosi verificatisi nel corso dell'esercizio.

Per quanto concerne il settore della pubblica sicurezza, a talune sopravvenute esigenze è stato provveduto mediante il prelievo di 2 miliardi dall'apposito fondo a disposizione stanziato sul capitolo 1595. Tali maggiori necessità hanno riguardato, principalmente, le spese per la manutenzione, la riparazione e l'adattamento dei locali (264), nonché quelle per l'acquisto e la manutenzione di veicoli (265).

Da segnalare le diminuzioni degli stanziamenti di alcuni capitoli (266) previste espressamente dall'articolo 11 della legge 27 ottobre 1973, n. 623, concernente la concessione di un assegno perequativo ai militari con correlativa soppressione delle indennità, compensi ed emolumenti elencati nella tabella 2, allegata alla legge.

La situazione dei residui passivi non si è discostata, quanto alla linea di tendenza, da quella dei precedenti esercizi. L'importo totale, che al 31 dicembre 1972, ammontava a 190,2 miliardi è aumentato a fine esercizio 1973, a 255,9 miliardi.

c) *Gestioni fuori bilancio.* — In osservanza a quanto disposto dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041, le seguenti gestioni fuori bilancio che, non essendo regolate da leggi speciali, rientravano nella previsione del titolo I della legge citata, sono state eliminate con versamento in bilancio delle relative entrate.

— *gestione bollettino ufficiale delle prefetture* (versamenti complessivi in entrata lire 54.330.572, riassegnate al capitolo 1093);

— *ispezione a carico di enti locali* (versamenti complessivi in entrata lire 3.450.777, riassegnate al capitolo 1093);

— *versamenti effettuati da privati esercenti stabilimenti balneari* (versamenti in entrata lire 2.186.377, riassegnate al capitolo 1443);

capitolo 2481 — la parziale identità di oggetto. Con riguardo al secondo rilievo, le osservazioni esposte inducono a ritenere che gli inconvenienti segnalati nelle precedenti relazioni (ed in particolare in quella relativa all'esercizio 1972) siano destinati a rinnovarsi anche rispetto al capitolo in esame.

(264) Capitolo 1447, integrato di 820 milioni.
(265) Capitolo 1469, integrato di 900 milioni.
(266) Capitoli 1459, 1466, 1467 e 1468.

— *versamenti da trasferire all'ONMI* (versamenti in entrata lire 31.461.534, riassegnate al capitolo 1093) (267).

Sempre tra le gestioni rientranti nel titolo I della citata legge 25 novembre 1971, n. 1041, particolare menzione merita quella costituita dai proventi delle case da gioco, che ha comportato nel 1972 versamenti in entrata di 5,7 miliardi, riassegnati al capitolo 2181 istituito nello stato di previsione della spesa dell'esercizio 1972, destinato alla « erogazione di contributi a favore di enti locali e di altri enti giuridicamente riconosciuti, per la realizzazione di opere e di altre attività aventi finalità di interesse sociale ». Per effetto della legge 31 ottobre 1973, n. 637, a decorrere dal 30 dicembre 1972, le somme corrispondenti ai suddetti proventi netti, versati a cura del comune di Campione in apposito capitolo di entrate del bilancio, vengono riassegnate al capitolo 5045 dello stato di previsione del Ministero dell'interno; sulla destinazione ed effettiva utilizzazione del relativo stanziamento, si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 3 (attività istituzionali) (268).

Per quanto concerne le gestioni autorizzate da leggi speciali e disciplinate, pertanto, nel titolo II della legge n. 1041, sono stati sottoposti al controllo della Corte e restituiti all'amministrazione muniti del visto di regolarità, i rendiconti, relativi agli anni 1971 e 1972, afferenti alla gestione stralcio cassa sovvenzioni antincendi (istituita dall'articolo 86 della legge 13 maggio 1961, n. 469) (269); al fondo tasse di concorso segretari comunali e provinciali (articolo 45 legge 8 giugno 1962, n. 604), (270) nonché alla gestione contravvenzioni alle leggi della pesca (articolo 41 regio decreto 8 ottobre 1931, n. 604) (271).

Sono stati inoltre ammessi al visto di regolarità della Corte i rendiconti per il 1972, concernenti le somme anticipate da terzi all'amministrazione per spese contrattuali (articolo 16 legge di contabilità di Stato e articolo 62 del relativo regolamento) (272), nonché il rendiconto relativo all'amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali per il 1971, mentre quello per il 1972 è tuttora all'esame della Corte; infine, i rendiconti per il 1971 e 1972 concernenti i fondi per diritti di segreteria (articolo 40 legge 8 giugno 1972, n. 604) ed i compensi dell'istituto centrale di statistica al personale delle prefetture (arti-

(267) Tra le gestioni fuori bilancio soppresse, va inoltre menzionata, per i suoi riflessi sull'esercizio finanziario in esame, quella relativa alla visita di controllo alle opere in conglomerato cementizio. La gestione, da porsi in relazione all'articolo 4 del regio decreto 16 novembre 1939, n. 2229, concernente norme per la esecuzione delle opere in conglomerato cementizio, è venuta a cessare per effetto della legge 5 novembre 1971, n. 1086, che ha affidato a relativa vigilanza ai sindaci. Sono stati peraltro effettuati, nel 1973, versamenti in entrata per complessivi 620,4 milioni (riassegnati al capitolo 1093) relativi a depositi provvisori effettuati anteriormente alla data di entrata in vigore della citata legge n. 1086 del 1971.

(268) Tra le gestioni contemplate dal titolo I della legge n. 1041 del 1971, erano state originariamente considerate anche quelle relative al servizio scorta per trasporti eccezionali ed ai servizi di vigilanza autostradale eccedenti un piano normale, servizi resi da reparti della polizia stradale. Tali gestioni, peraltro, sono state successivamente ricomprese nella previsione di cui al titolo II della legge n. 1041, e sono, pertanto, destinate a sopravvivere e soggette a rendiconto.

(269) Il rendiconto relativo al 1972, presentava un attivo per 31,0 miliardi ed un passivo per 27,0 miliardi, con una disponibilità di cassa, al 31 dicembre, di 4,0 miliardi.

(270) Il rendiconto relativo al 1972 presentava un attivo per 5,7 milioni ed un passivo per lire 22.000, con una disponibilità di cassa, al 31 dicembre, di 5,7 milioni.

(271) Il rendiconto relativo al 1972, evidenziava all'attivo lire 18 milioni ed al passivo lire 9,8 milioni, con un fondo di cassa di lire 8,1 milioni.

(272) Nell'ambito del Ministero dell'interno, le direzioni generali interessate alla gestione sono:

— direzione generale dell'assistenza pubblica (il relativo rendiconto evidenziava, al 31 dicembre 1972, entrate per lire 2,4 milioni ed uscite per poco meno di lire 2,4 milioni, con una disponibilità di cassa di lire 31.000);

— direzione generale della pubblica sicurezza (il rendiconto presentava, al 31 dicembre 1972, un attivo per lire 189,1 milioni ed un passivo per lire 124,1 milioni, con una rimanenza a fine esercizio di lire 65 milioni);

— direzione generale dei servizi antincendi e della protezione civile (il rendiconto relativo al 1972 evidenziava un attivo per lire 116,4 milioni ed un passivo per lire 85,4 milioni, con un fondo cassa di lire 30,9 milioni).

colo 17 regio decreto legge 27 maggio 1929, n. 1285), sono stati presentati alla Corte, che è, peraltro, in attesa di acquisire ulteriori elementi necessari per accertarne la regolarità.

Tra le gestioni di cui trattasi, l'amministrazione per le attività italiane e internazionali riveste, per le notevoli dimensioni, particolare rilievo.

Dall'esame del rendiconto relativo al 1971, è risultato che l'attività gestoria è prospettata tenendo distinta la gestione finanziaria, riassunta dal conto consuntivo finanziario, che espone i risultati delle attività assistenziali, e la gestione denominata « patrimoniale », riassunta dal rendiconto annuale che evidenzia il movimento della gestione « riserva fondo di lire UNRRA », e concernente, in realtà, movimenti di denaro in entrata e in uscita, esposti in un consuntivo a carattere finanziario, relativo a voci diverse da quelle prospettate nel conto finanziario. Tale ripartizione che, secondo l'amministrazione troverebbe giustificazione nel diverso tipo di controllo cui erano in origine sottoposte le rispettive gestioni (della ragioneria o della Corte per la materia del personale rientrante nella gestione finanziaria; di organismi internazionali per la gestione patrimoniale), non sembra peraltro in armonia con il principio dell'unità del bilancio e si discosta dai criteri di redicontazione unitaria, che ispirano le direttive impartite dalla ragioneria generale dello Stato per l'attuazione della legge n. 1041 del 1971.

In ordine alla gestione finanziaria è da segnalare che la spesa complessivamente impegnata nel 1971 è stata di lire 11,4 miliardi, di cui 3 miliardi per spese generali, 6.610 milioni per attività assistenziali e 1.794 milioni per assistenza ai profughi.

Tra le entrate, ammontanti complessivamente a 10 miliardi, sono compresi i contributi del Ministero dell'interno per 7,3 miliardi, nonché il « reddito patrimoniale » pari a 2,8 miliardi, cui corrisponde il capitolo iscritto nella parte passiva della gestione patrimoniale e destinata a fronteggiare le esigenze del personale. La spesa relativa al personale, infatti, sostenuta dal Ministero dell'interno, che lo amministra, viene a questo rimborsata dall'AAI che pone i relativi oneri a carico della gestione patrimoniale.

Sempre in materia di personale, è, inoltre, da rilevare che l'AAI al 31 dicembre 1972, si avvaleva, oltre che di personale di ruolo, anche di personale non di ruolo assunto, a suo tempo, per temporanei incarichi, parte del quale ha acquisito poi titolo per essere inquadrato nei ruoli organici, ai sensi della legge 12 agosto 1962, n. 1340, e 4 febbraio 1966, n. 32.

L'ammontare dei residui passivi, che all'inizio della gestione finanziaria del 1971 era di 4,4 miliardi (ridottisi al 31 dicembre 1971 a miliardi 0,41, è da porre in relazione — come indicato dalla ragioneria centrale del Ministero dell'interno — al differimento del rimborso all'erario delle somme erogate a carico dei capitoli iscritti nel bilancio del Ministero dell'interno per gli assegni fissi ed accessori al personale.

Per quanto concerne la gestione « patrimoniale », dai dati desumibili dal rendiconto risulta un movimento finanziario, in entrata, di 17,7 miliardi (di cui 17,3 riscossi nell'esercizio) e, in uscita, di 19,1 miliardi (integralmente pagati), con un disavanzo di cassa di 1,8 miliardi che, tenuto conto del fondo di cassa esistente all'inizio dell'esercizio, ha portato ad un *deficit* definitivo di 1,2 miliardi. Considerato, peraltro, il notevole ammontare dei residui attivi (1,5 miliardi), l'esercizio si è chiuso, in mancanza di residui passivi, con un avanzo di amministrazione di milioni 252,5.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — L'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748,

senza che si fosse preventivamente provveduto — in via normativa — al riordinamento degli uffici, ha determinato la necessità, anche per il Ministero dell'interno, di procedere ad una sorta di ricognizione delle strutture organizzative già esistenti (e risultanti dalla stratificazione di una normativa, per lo più a carattere interno, succedutasi per un lungo periodo di tempo), al fine di assicurarne un coordinamento con la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali.

Ed è da rilevare che i decreti ministeriali all'uopo occorrenti — che solo nel corso del 1974 sono pervenuti all'esame della Corte, benché costituissero un *prius* logico rispetto all'inquadramento nei ruoli dirigenziali — hanno dovuto, nonostante la loro finalità unicamente ricognitiva, risolvere numerosi problemi, obiettivamente complessi, tenuto conto della rilevanza delle questioni implicate, come, ad esempio, le esigenze organizzative derivanti dalla soppressione dei « servizi » prima esistenti come ripartizioni intermedie fra le direzioni generali e le divisioni, la necessità di coordinare l'epletamento della funzione ispettiva, la esigenza, infine, di garantire, nella pur necessaria predeterminazione delle strutture degli uffici periferici, quel tanto di diversificazione e di elasticità che ne consenta l'adeguamento alle realtà locali, talora molto distanti, delle varie province.

Nelle more di tale adeguamento delle strutture organizzative alla nuova disciplina, si è fatto fronte nel corso del 1973 alle esigenze funzionali dell'amministrazione mediante il conferimento della temporanea reggenza dei preesistenti uffici a livello divisionale a funzionari con qualifica di primo dirigente.

Sempre in tema di organizzazione, altre difficoltà applicative sono insorte per quanto concerne gli uffici periferici degli archivi di Stato che, nella tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748, vengono distinti in due categorie: quelli esistenti nelle « sedi più importanti », retti da dirigenti superiori e quelli esistenti nelle « sedi di particolare importanza », retti da primi dirigenti. Di qui il contrasto fra l'esigenza di procedere alla classificazione dell'« importanza » degli uffici — ed eventualmente ai successivi mutamenti di classificazione — solo in base a criteri obiettivi e l'esigenza di utilizzare i dirigenti in base alle conoscenze, sovente specializzate per i diversi archivi, senza dover vanificare tale raggiunta specializzazione al momento della promozione a dirigente superiore, qualora la promozione dovesse comportare un automatico cambiamento di sede.

La mancata ristrutturazione normativa dei servizi e la complessità dei problemi da risolvere possono giustificare in parte il ritardo — già segnalato nelle precedenti relazioni e tuttora perdurante — nell'emanazione dei regolamenti in tema di protezione civile previsti dagli articoli 13 e 21 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, del regolamento di esecuzione del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, sull'ordinamento degli archivi di Stato (articolo 73), nonché del regolamento, previsto dall'articolo 14 dello stesso decreto, per l'istituzione e l'ordinamento didattico delle scuole di archivistica, paleografia e diplomatica.

Trattasi, peraltro, di carenze che creano lacune e incertezze cui non sempre è agevole supplire in via interpretativa.

Non possono, inoltre, sottacersi le negative conseguenze, sul piano organizzativo, derivanti anche per il Ministero dell'interno dalla mancata emanazione del regolamento previsto dall'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, che ha reso finora inoperanti le nuove norme sulla rappresentanza del personale in seno ai consigli di amministrazione.

In merito agli inconvenienti che si ricollegano a tale situazione ed agli strumenti cui si è fatto ricorso per farvi fronte, si rinvia a quanto esposto nella precedente relazione.

Con riguardo, infine, ai numerosi collegi, comitati e commissioni operanti presso il Ministero dell'interno, tutti previsti da norme di legge, va segnalata la commissione per la pubblicazione dei carteggi del conte di Cavour che, istituita con regio decreto 26 novembre 1913 (273), non ha ancora esaurito il compito affidatole.

b) *Personale.* — Per quanto concerne la situazione del personale, soltanto ad esercizio inoltrato sono pervenuti alla Corte i provvedimenti, emessi il 31 dicembre 1972, di trasferimento alle regioni di 240 unità di personale ad esse assegnate ai termini dei decreti di trasferimento di funzioni per l'innanzi spettanti al Ministero (274).

Altri dipendenti, per un numero complessivo di 147, sono stati assegnati a prestare servizio presso le regioni stesse in posizione di comando (275).

Va, inoltre, segnalato che l'applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, e del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, ha comportato una indisponibilità di posti in organico pari, rispettivamente, a 400 e a 1154 dipendenti. Degne di nota sono, in particolare, le carenze determinate nelle dotazioni organiche in seguito all'applicazione del decreto sulla disciplina delle funzioni dirigenziali (276).

Merita, infine, di essere segnalato l'ampio riordinamento dei ruoli organici dei vigili del fuoco recentemente disposto con la legge 27 dicembre 1973, n. 850, entrata in vigore il 14 gennaio 1974. L'utilizzazione delle maggiori disponibilità di posti in organico dovrà avvenire con una certa gradualità, anche in applicazione di alcune norme di favore che accordano preferenze alla sistemazione del personale volontario, degli idonei di precedenti concorsi e di altre categorie di beneficiari già facenti parte del corpo. Altre norme della stessa legge prevedono ulteriori modifiche dello stato giuridico dei vigili del fuoco per uniformarlo maggiormente con quello degli altri dipendenti civili dello Stato.

---

(273) La commissione — per la quale è previsto sul capitolo 1852 uno stanziamento di 5 milioni — ricostituita con decreto del Capo provvisorio dello Stato del 23 maggio 1947, e con decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1948 e, di recente, rinnovata con decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1971, — attualmente è composta da 17 membri.

(274) 15 unità in virtù del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 1, concernente il trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di circoscrizioni comunali e di polizia urbana e rurale, e 225 unità in dipendenza del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 9, concernente il trasferimento delle funzioni in materia di beneficenza pubblica. Detto personale è ripartito in 70 impiegati della carriera direttiva, 55 della carriera di concetto di ragioneria, 25 della carriera di concetto amministrativa, 75 della carriera esecutiva e 15 dipendenti ausiliari. In merito ai decreti di trasferimento relativi agli impiegati di concetto dell'ex carriera di ragioneria, è da segnalare che l'amministrazione, nel disporne il passaggio alle regioni, a decorrere dal 1 aprile 1972, aveva contestualmente conferito agli stessi, ai sensi dell'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, la promozione alla qualifica di direttore di sezione, mentre l'inquadramento di tale personale nella nuova carriera direttiva è stato fissato dal decreto del Presidente della Repubblica 1 giugno 1972, n. 319, a far tempo del 1 luglio 1972; i relativi provvedimenti non sono stati ammessi a registrazione, avendone la sezione del controllo ricusato il visto nella adunanza del 14 febbraio 1974.

(275) Il personale assegnato alle regioni in tale posizione è ripartito in 38 unità della carriera direttiva amministrativa (7 nuovi comandi e 31 proroghe di comandi anteriori al 1973), 35 unità della carriera di ragioneria (6 nuovi comandi e 29 proroghe), 3 unità della carriera di concetto amministrativa (1 nuovo comando e 2 proroghe), 37 unità della carriera esecutiva, ruolo archivio (7 nuovi comandi e 30 proroghe), 33 unità della carriera esecutiva, ruolo copia (4 nuovi comandi e 29 proroghe) e 1 unità della carriera ausiliaria e ruolo operai.

(276) Nel ruolo della carriera direttiva amministrativa — alla cui dotazione di 1.496 posti facevano fronte, al 31 dicembre 1973, 1.212 impiegati (909 di ruolo, 107 in soprannumero, 81 in eccedenza, 110 fuori ruolo, 5 in altra posizione) — risulta ad esempio completamente carente, a tale data, la dotazione dei vice prefetti ispettori aggiunti, mentre il ruolo dei dirigenti superiori vice prefetti è scoperto di 33 unità (188 posti in ruolo cui fanno fronte 98 unità in organico, 22 in soprannumero e 33 fuori ruolo).

Con riguardo, poi, alla disciplina relativa allo stato giuridico del personale, deve essere segnalato che l'applicazione combinata delle norme sull'esodo e della norma che ha temporaneamente sospeso i termini previsti per l'effettuazione, in via normale, degli scrutini, ha consentito in alcuni casi, mediante la reiterazione a scadenze brevissime delle sedute dei consigli di amministrazione, una moltiplicazione del numero dei funzionari che hanno ottenuto, anche pochissimi giorni prima del pensionamento, l'inquadramento nelle qualifiche dirigenziali. Il fenomeno, che non poteva assumere rilievo in sede di esercizio del controllo preventivo sui singoli atti di conferimento delle promozioni, è comune anche a altre amministrazioni; per ulteriori osservazioni si rinvia a quanto esposto nel capitolo I della parte III.

Sempre in tema di stato giuridico del personale, va rilevato che negli ultimi anni l'amministrazione ha conferito ad un numero sempre crescente di operai comuni (attualmente oltre il 25 per cento del totale) le mansioni della categoria superiore, con il relativo trattamento economico, ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 marzo 1961, n. 90. Le dimensioni assunte da tale fenomeno ed il suo protrarsi nel tempo, inducono peraltro a ritenere che le esigenze di servizio che ne costituiscono la motivazione non possano più essere considerate temporanee e che, pertanto, andrebbero soddisfatte non con il ricorso alla applicazione dell'articolo 14 sopracitato ma con l'adozione di una soluzione definitiva.

Per quanto riguarda il personale militare, la legge 10 dicembre 1973, n. 804, recante norme in favore degli ufficiali dei corpi militari dello Stato, non ha ancora trovato attuazione per quanto concerne il personale dipendente dal Ministero dell'interno; è stato emesso solo il decreto presidenziale con il quale, in attuazione del disposto dell'ultimo comma dell'articolo 3, il nuovo contingente degli ufficiali di pubblica sicurezza viene ripartito fra il ruolo ordinario e il ruolo sanitario degli ufficiali medici.

In tema di trattamento economico del personale, infine, la disciplina della materia è stata completata nel 1973, dalla normativa che regola la concessione degli « assegni perequativi » al personale militare ed al personale civile con la corrispondente soppressione di un'ampia gamma di compensi accessori. La vasta problematica insorta nell'applicazione delle nuove norme non ha assunto aspetti particolari in relazione al comportamento dell'amministrazione dell'interno.

Per il personale civile di pubblica sicurezza si segnala la norma di cui all'articolo 3 della legge 15 novembre 1973, n. 734, che prevede la conservazione di un assegno *ad personam* — pari alla differenza tra l'indennità di servizio speciale e l'indennità militare spettante agli ufficiali delle forze di polizia coniugati — in favore dei funzionari, delle ispettrici e delle assistenti di polizia. Per queste ultime, peraltro, l'applicazione del sistema previsto per il calcolo dell'ammontare dell'assegno da conservare porta ad una differenza negativa. Non sembrando possibile, stante la chiarezza con cui è formulata la norma, ammettere, in via interpretativa, il ricorso ad accorgimenti correttivi del predetto sistema di calcolo, non resta che segnalare l'opportunità di un nuovo intervento legislativo, che consenta di dare pratica attuazione alla volontà, già esplicitamente manifestata, di conservare l'assegno al personale in questione.

Nessun rilievo particolare è da formulare in merito agli interventi assistenziali in favore dei dipendenti e delle loro famiglie, generalmente di importo assai modesto, le cui erogazioni sono state frequenti ma in ogni caso singolarmente ed adeguatamente motivate; la legge 27 ottobre 1973, n. 629, ha elevato da due a dieci milioni la misura della speciale elargizione a favore delle famiglie degli ap-

partenenti alle forze di polizia vittime del dovere.

c) *Beni e servizi strumentali.* — Nella materia dell'attività contrattuale — che interessa principalmente i settori della pubblica sicurezza e della protezione civile — va anzitutto rilevato, in linea generale, che sin dalle prime applicazioni della nuova disciplina delle competenze dei dirigenti si sono venuti evidenziando alcuni motivi di incertezza dovuti sia alla non chiara formulazione di alcune norme del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, sia alla necessità di coordinare tali nuove norme con quelle vigenti in materia di contabilità dello Stato.

I numerosi problemi interpretativi insorti circa la possibilità di cumulo delle competenze a concludere e ad approvare i contratti, e l'obbligo dell'audizione del parere del Consiglio di Stato, non presentano aspetti particolari nell'azione del Ministero dell'interno, tali da render necessarie ulteriori considerazioni oltre quanto riferito nella parte generale.

Analogamente può dirsi delle numerose questioni cui ha dato luogo l'introduzione della nuova imposta sul valore aggiunto, con particolare rilievo alle difficoltà connesse all'applicazione delle norme che regolano il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina.

Passando poi, più specificamente, agli acquisti di beni e servizi per le esigenze della pubblica sicurezza e della protezione civile, è da segnalare che l'incremento della spesa totale per il 1973 rispetto a quella per il 1972 (da miliardi 71,4 a miliardi 74,1) è percentualmente inferiore all'aumento degli oneri derivante dall'intervenuta incidenza dell'IVA a carico dell'amministrazione. Pertanto, anche a non tenere conto della costante ascesa dei prezzi verificatasi nel corso dell'anno, l'acquisizione di beni e di servizi dovrebbe aver registrato una contrazione in termini reali.

I numerosi provvedimenti per l'adeguamento dei corrispettivi di contratti in corso, aventi ad oggetto l'acquisto di automezzi — per i quali vige la clausola dell'aggancio automatico al netto di una quota di franchigia, alle variazioni dei listini delle case costruttrici — hanno comportato un maggior onere totale per lire 208,5 milioni, di cui 110 per la protezione civile e 98 per la pubblica sicurezza.

Nel corso del 1973, il procedimento per la vendita dei materiale fuori uso, istituito dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1103, ha fatto realizzare un introito totale di lire 184 milioni circa, imputato al capitolo 3554 dell'entrata e poi interamente recato in aumento al capitolo 1469 (nel 1972, primo anno di applicazione della legge, l'introito, sempre recato in aumento al capitolo 1469, era stato di 93 milioni).

La spesa sostenuta, in gestione diretta, per il casermaggio del personale della pubblica sicurezza è scesa da 2 miliardi del 1972 a poco più di 1,5 miliardi nel 1973. La contrazione si spiega con il venir meno, nel corrente esercizio, di quelle esigenze, addotte dall'amministrazione e riferite nella precedente relazione, che avevano causato nel 1972 una temporanea dilatazione della spesa (277).

Gli analoghi dati riferentisi al costo del servizio di casermaggio per i carabinieri — cui si provvede mediante l'affidamento in appalto — mostrano, invece, un aumento della spesa, che è passata dai poco più di 3 miliardi del 1972 ai 4 miliardi circa inizialmente impegnati sulla base dei contratti d'appalto ed ai 4 miliardi e 388 milioni definitivamente impegnati alla chiusura dell'esercizio.

L'aumento della previsione iniziale è dovuto essenzialmente al fatto che solo nel 1973 il sistema dell'appalto è stato applicato integralmente a tutte le venti-

(277) Sostituzione di materiale rilevato dalle imprese appaltatrici, ammodernamento delle attrezzature e costituzione di adeguate scorte.

quattro legioni, mentre al 1° gennaio 1972 lo stesso si applicava a dodici legioni ed è stato poi esteso ad altre sette con il 1° aprile ed alle restanti dal 1° luglio. L'ulteriore incremento di spesa di 338 milioni — verificatosi come si è detto in corso di esercizio — va imputato per 90 milioni alle variazioni delle presenze contrattuali determinate dalle esigenze dell'Amministrazione e per 248 milioni all'aumento del compenso relativo ai contratti attinenti alle prime dodici legioni, per le quali l'appalto, avendo avuto inizio dal 1° gennaio 1971, aveva superato il termine del biennio previsto contrattualmente per la rivedibilità del compenso.

Tale revisione, ai sensi dell'articolo 36 del capitolato generale emanato nel 1970, è stata applicata d'ufficio ed è stata commisurata alla variazione, nel biennio, dell'indice generale dei prezzi all'ingrosso accertato dall'Istituto centrale di statistica.

Molto contenuto (inferiore al 2 per cento) è risultato lo scarto in più tra le presenze effettive che hanno comportato oneri aggiuntivi per l'amministrazione e quelle previste in contratto, confermando così, anche per questa via, la funzionalità del sistema dell'appalto.

Per quanto riguarda l'accasermaggio delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, si può segnalare una riduzione della spesa erogata a seguito di riconoscimento di debito per la occupazione di locali (da 2,8 miliardi nel 1972 a 2,2 miliardi nel 1973). Devesi peraltro notare che tale diminuzione si riferisce esclusivamente alla pubblica sicurezza ed ai carabinieri (da 2,6 a 1,7 miliardi) mentre per i vigili del fuoco la spesa erogata nel modo suddetto è più che raddoppiata (da 264 a 529 milioni) ed ha così superato il 26 per cento della spesa sostenuta per l'accasermaggio di tale personale (poco più di due miliardi). Restano quindi pienamente attuali, ed anzi maggiormente avvalorate da questi ultimi dati, le già ripetute osservazioni formulate dalla Corte a proposito di tale fenomeno, il quale, ben lungi dal rappresentare una anomalia limitata a pochi casi eccezionali, in taluni settori, assume la stessa rilevanza dei normali procedimenti contrattuali.

3. - *Attività istituzionale.*

Per l'assistenza pubblica — che pur dopo l'attuazione dell'ordinamento regionale resta uno dei principali settori d'intervento del Ministero dell'interno — deve ancora porsi in rilievo la necessità di coordinamento tra l'attività degli autonomi organismi regionali, cui incombe l'obbligo di provvedere nel settore in via continuativa e normale nel proprio ambito territoriale, e quella dello Stato che, a parte le attribuzioni ad esso riservate e concernenti essenzialmente l'assistenza su scala nazionale in favore di determinate categorie di assistibili, dovrebbe intervenire al verificarsi di particolari esigenze di carattere urgente o straordinario. Gli interventi, peraltro, dell'amministrazione, tendono a ricondurre, in fatto, le anzidette ragioni obiettive di straordinarietà o urgenza a necessità di prevenire una possibile paralisi delle attività di taluni organismi locali, e quindi di competenza regionale. E questi interventi, così operati, sono indice di un funzionamento del sistema assistenziale, considerato nel suo insieme, che richiede appunto una nuova, organica disciplina del settore.

Deve essere altresì segnalato, a questo proposito, che, non essendo intervenuto il riordinamento legislativo degli enti pubblici a carattere nazionale e pluriregionale operanti nel settore assistenziale (previsto dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 9), sono rimaste ferme, anche nel 1973, le attribuzioni statali relative agli enti in questione e che, inoltre —

pur essendo state « delegate » alle regioni con decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1972, n. 315 le competenze concernenti gli enti privati di assistenza (riservate allo Stato ai termini dell'articolo 3, punto 3, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 9 del 1972) — sovvenzioni, talora di rilevante consistenza, in favore di tali enti, sono state erogate frequentemente, sempre con richiamo ad esigenze di carattere straordinario o urgente (278).

Altra notazione generale, che ha già formato in passato oggetto di considerazioni da parte della Corte, concerne la concezione molto ampia di assistenza, accolta dall'amministrazione, intesa non più nella limitata portata di attività di soccorso alle persone sprovviste di mezzi sufficienti, ma come azione di assistenza sociale da inserire nel più vasto sistema di protezione sociale.

In relazione a tale impostazione, anche nel 1973, l'attività assistenziale attuata con interventi in forma mediata, non si è limitata alla erogazione di contributi a favore di enti che svolgono attività di beneficenza pubblica in senso stretto, ma è stata estesa ad organismi che curano, anche non in via esclusiva, la preparazione e il miglioramento sociale e culturale degli assistiti, rendendo, in tal modo, ancor più viva l'esigenza dell'adozione di efficaci controlli sull'effettivo impiego delle somme concesse e sulla idoneità delle strutture degli enti beneficiari.

Quanto agli interventi assistenziali attuati dallo Stato in forma diretta, degni di menzione, anche per la consistenza della spesa — che nel 1973 ha superato i 100 miliardi — sono soprattutto quelli che si realizzano attraverso l'erogazione di assegni a carattere continuativo ai ciechi civili, mutilati, invalidi civili e sordomuti.

Per ovviare alle difficoltà di assicurare la tempestiva corresponsione di tali assegni, dato il notevole numero degli aventi diritto, la legge 18 dicembre 1973, n. 854, ha fissato particolari modalità per la loro erogazione, prevedendo anche l'adozione di procedimenti elettronici da parte del Ministero dell'interno, attualmente in corso di realizzazione.

Passando ad altro settore di attività, meritano menzione gli interventi, previsti dalla rubrica 2ª dello stato di previsione, attuati in favore della finanza locale al cui risanamento dovrà contribuire l'istituendo fondo speciale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 651; oltre al contributo di 10 miliardi erogato in favore del comune di Roma (capitolo 2785), è stata impegnata nel 1973 la spesa di 65,3 miliardi — pur essendo stati erogati nell'esercizio solo 16,5 miliardi, stanziati nel capitolo 2788, concernente il ripianamento dei bilanci comunali e provinciali.

Per l'attuazione di analoghi interventi in favore dei bilanci dei comuni delle zone terremotate della Sicilia, è stato istituito il capitolo 2792, con uno stanziamento di 3 miliardi, di cui 1,7 erogati nel corso dell'esercizio.

Per esigenze di carattere eccezionale o per « provvidenze contingenti » sono stati utilizzati i fondi del capitolo 1181 (279) la cui dotazione, dallo stanziamento iniziale di 2,5 miliardi, è stata a più riprese incrementata in relazione al verificarsi di eventi calamitosi, per giungere all'ammontare complessivo di 14 miliardi. L'incremento subìto da tale capitolo — al cui ammontare va aggiunta la spesa (25,5 miliardi) confluita nella rubrica VII (assistenza pubblica) — ha evidenziato un'inversione di tendenza rispetto all'eser-

(278) Le considerazioni svolte nel testo inducono ad auspicare che possa sollecitamente essere emanata una legge — quadro nella materia assistenziale. In sede di discussione del bilancio di previsione per il 1973 il Ministro dell'interno ha annunciato che un progetto del genere, definito dagli uffici ministeriali, era nella fase di concerto con altri organi.

(279) Contributi e sovvenzioni a favore dei comuni e delle province per eventi eccezionali. Erogazioni per provvidenze contingenti.

cizio precedente, nel quale la spesa a carico del capitolo in esame era risultata in diminuzione (2,1 miliardi), essendosi più correttamente provveduto, nello stesso esercizio, a far fronte ad impreviste esigenze solo mediante l'istituzione di appositi capitoli. Sul punto non possono che richiamarsi le osservazioni formulate nella precedente relazione, segnatamente in ordine alla opportunità della conservazione nello stato di previsione di un capitolo, come il 1181, genericamente destinato ad occerrenze indeterminate.

Sempre nella rubrica 2ª (amministrazione civile) è stato istituito nel 1973 il capitolo 5045, cui sono affluiti — per effetto di quanto previsto dalla legge 31 ottobre 1973, n. 637 — i fondi, ammontanti per il periodo 30 dicembre 1972-31 dicembre 1973 ai complessivi 7,5 miliardi, pari a proventi netti della casa di gioco di Campione d'Italia, da erogarsi « a favore dei comuni e province per la realizzazione di opere pubbliche, ovvero per la destinazione ad altri enti pubblici operanti nell'ambito del territorio comunale e provinciale per il conseguimento dei fini istituzionali ». In ordine alla effettiva destinazione di tali fondi, non può non essere evidenziata la carenza di efficienti mezzi di verifica da parte dell'amministrazione, mentre, in sede di controllo, la Corte può solamente accertare che i relativi provvedimenti concessivi ai comuni e alle province contengano esplicito riferimento a specifiche opere pubbliche da realizzare, o al conseguimento di fini istituzionali di altro ente pubblico operante nell'ambito locale.

Negli altri settori d'intervento del Ministero dell'interno — la pubblica sicurezza e la protezione civile — particolare rilievo assume l'attività diretta all'acquisizione dei beni e dei servizi occorrenti per il mantenimento del personale o per il soddisfacimento delle esigenze operative. Sull'argomento si rinvia alle osservazioni formulate nel precedente paragrafo 2, lettera *c*), in ordine all'acquisto di beni e servizi.

CAPITOLO XV

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

1. - *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.*

L'esigenza di riordinamento delle amministrazioni dello Stato, in conseguenza del trasferimento di funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario si presenta, con maggior evidenza, per quella dei lavori pubblici, sia per l'entità del trasferimento di funzioni disposto sia per il conseguente passaggio alle regioni degli uffici decentrati e periferici del Ministero.

D'altra parte compiti operativi nelle stesse materie trasferite restano nella spesa dell'amministrazione in parola, per l'esaurimento delle procedure — che richiedono in genere tempi lunghi — relative alla gestione della cospicua massa di residui da impegni in gran parte assunti nel 1972, ai sensi delle norme sul trasferimento delle funzioni alle regioni (280). Ciò senza tener conto delle spese in annualità che pur esse continuano ad essere gestite dal Ministero.

Nell'insieme le spese complessivamente impegnate dal Ministero nel 1973 ammontano a oltre 744 miliardi (con un aumento di circa 40 miliardi rispetto al precedente esercizio); di tali spese, quelle correnti risultano diminuite, da 80,03 a 70,7, sicché l'aumento interessa esclusivamente le spese in conto capitale passate da 637 a 673 miliardi. Va, peraltro, considerato che in quest'ultima cifra 298 miliardi non costituiscono impegni effettivi ma somme accantonate come residui di stanziamento.

Per quanto concerne i residui, nonostante l'indicata diminuzione della spesa corrente, il loro ammontare complessivo, in questo comparto, presenta un lieve aumento rispetto al 1972 (da 37,9 a 42,4 miliardi). Minore in proporzione, l'incremento dei residui del conto capitale, che raggiungono comunque i 3.038 miliardi, e cioè un importo pari a quasi 5 volte gli impegni di competenza; circa un terzo, poi, di tali residui è costituito da residui di stanziamento (961 miliardi).

Non va da ultimo trascurato per una più esatta interpretazione dei dati riportati, l'elevato grado di rigidità che caratterizza per effetto della spesa in annualità, la gestione del Ministero dei lavori pubblici, come più volte rilevato in precedenti relazioni.

Per le gestioni fuori bilancio, a parte talune gestioni per le quali sono in corso

(280) La quota di residui trasferiti alle regioni ai sensi delle richiamate norme, ammonta a 29 miliardi.

ulteriori accertamenti, sono stati presentati nel 1973 alla Corte — che li ha restituiti perché privi di documentazione — i rendiconti relativi all'esercizio 1971 sulle gestioni: Comitato di attuazione del piano di ricostruzione per i lavoratori agricoli dipendenti (articolo 13 della legge 30 dicembre 1960, n. 1676); Fondo per l'incremento edilizio (legge 10 agosto 1950, n. 715) e Commissione per la revisione prezzi (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501; legge 9 maggio 1950, n. 329).

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

Neppure per il Ministero in esame si è provveduto, finora, alla ristrutturazione degli uffici, ristrutturazione che dovrebbe conseguire tanto alla nuova normativa generale in tema di organizzazione amministrativa, quanto all'attuazione dell'ordinamento regionale, che ha interessato in particolare le competenze del Ministero stesso.

Anzi, in relazione a difficoltà di raggiungere il contingente di personale da trasferire alle regioni, delle quali si è fatto cenno nella precedente relazione, sono state di recente adottate misure legislative (281) — intese fra l'altro a rendere indisponibili i posti delle qualifiche iniziali delle carriere interessate al trasferimento, in numero commisurato al contingente — per provvedere in via transitoria alla situazione determinatasi, consentendo in via eccezionale, fino alla ristrutturazione, l'espletamento di concorsi per l'assunzione di personale con procedure abbreviate ed in deroga alle norme in materia, limitatamente ai posti disponibili.

Può ritenersi che sulle prospettive di definitivo riordinamento del Ministero — conforme alla distribuzione di competenze per Stato e regioni — non manchi di influire il permanere di compiti operativi connessi alle procedure di gestione della cospicua massa di residui, di cui si è già detto.

Questa circostanza, comunque, è certamente destinata a protrarre per molto tempo ancora la situazione di codipendenza degli organi periferici, cioè dei Provveditorati alle opere pubbliche e degli uffici del genio civile.

Per quanto più in particolare concerne il personale, l'inquadramento nelle qualifiche dirigenziali è stato disposto, nel 1973, esclusivamente per i funzionari con qualifica di Direttore generale o equiparate (Presidente di sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, provveditori regionali alle opere pubbliche).

I collocamenti a riposo, per effetto dell'esodo volontario previsto dalle norme sulla dirigenza (articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748), sono stati 120, dei quali 68 per funzionari della carriera direttiva amministrativa, e 52 per funzionari di quella tecnica.

In applicazione, poi, dei benefici recati per gli ex combattenti dalla legge 24 maggio 1970, n. 336, sono stati collocati a riposo 46 dipendenti.

Gli effetti dell'esodo volontario hanno maggiormente inciso nelle qualifiche di ispettore generale e di direttore di divisione, talché l'amministrazione — per assicurare le funzionalità di alcuni provveditorati alle opere pubbliche, e nel perdurare del fenomeno della dipendenza di cui si è già detto — si è avvalsa della facoltà prevista dall'articolo 3 del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 37, e ha conferito l'incarico di capo dell'ufficio amministrativo, con funzioni di vice provveditore, a funzionari con qualifica di direttori di sezione.

Passando a più specifiche osservazioni, notevole è la flessione verificatasi nella consistenza del personale non di ruolo (454 unità, rispetto alle 583 del 1972); tale consistenza è peraltro destinata a ridursi ulteriormente, avendo il 70 per cento dello stesso personale — inqua-

(281) Legge 29 maggio 1974, n. 218.

drato ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, già maturato il prescritto periodo di servizio per l'immissione in ruolo.

Inoltre, è stato inquadrato, altro personale già assunto a contratto e che prestava la propria opera presso uffici periferici dell'amministrazione con mansioni di dattilografia ed era retribuito, su presentazione di fatture, con fondi stanziati nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici (282). Un nuovo contingente di personale assunto a contratto si è, però, aggiunto in attuazione della legge 24 dicembre 1969, n. 1013, concernente norme per lo studio dei provvedimenti a difesa della città di Venezia, che ha consentito al Ministero dei lavori pubblici — per la gestione ed utilizzazione del centro sperimentale per modelli idraulici di Voltabarozzo (Padova) — di avvalersi di personale da assumere mediante contratto di diritto privato (283).

(282) Come già osservato nella precedente relazione, i provvedimenti di inquadramento tra gli impiegati non di ruolo del predetto personale assunto a contratto sono stati disposti nella considerazione che la norma contenuta nel 3° comma del menzionato articolo 25 della legge n. 775, del 1970, ha la finalità di sanare tutte le situazioni anomale venutesi a creare per effetto della utilizzazione di personale di differente estrazione, comunque assunto o denominato.

Anche in merito agli inquadramenti in esame, come in precedenza, si è provveduto a segnalare la questione alla procura generale della Corte per l'accertamento di eventuali responsabilità a carico di funzionari che avevano provveduto alle assunzioni, nella considerazione che il Ministero, con circolari e lettere dirette agli uffici interessati, aveva autorizzato la copia degli atti non riservati a mezzo di estranei all'amministrazione dello Stato, purché il lavoro fosse affidato a copisterie iscritte presso le locali Camere di commercio, industria e 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 legislativo 7 aprile 1948, n. 262.

Il numero dei dipendenti così inquadrati è stato, nel 1973, di 21 unità.

(283) Il contingente determinato per tali assunzioni è stato determinato in 25 unità così suddivise: 2 laureati tecnici; 8 diplomati tecnici; 5 diplomati; 4 operai specializzati e 6 operai qualificati.

Per ciò che attiene, poi, al personale operaio, è stata rilevata la tendenza dell'amministrazione ad attribuire per cicli annuali, l'assegnazione di un numero crescente di operai permanenti a mansioni di categoria immediatamente superiore a quella di appartenenza, ai sensi dell'articolo 14, comma terzo, della legge 5 marzo 1961, n. 90, con un rispetto meramente formale della norma che consente l'attribuzione di mansioni superiori, «temporaneamente», per effettive ed inderogabili esigenze di servizio.

I decreti relativi ad incarichi di studio conferiti ai sensi dell'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, sono stati inviati alla Corte solo dopo la scadenza del decorso esercizio finanziario; si tratta di 86 provvedimenti (68 relativi al conferimento di nuovi incarichi e 18 alla conferma di incarichi precedenti) che sono stati, peraltro, restituiti con osservazioni al Ministero — che non ha ancora dato risposta — per la ricorrente genericità nell'individuazione dei problemi da risolvere da parte dei singoli esperti.

Quanto ai particolari incarichi previsti dalla legge 2 aprile 1968, n. 507, e da conferire ad esperti iscritti in apposito albo per lo svolgimento di indagini ed elaborazioni specializzate in materia di pianificazione territoriale, si è verificata nel 1973 una flessione (9 sono stati gli incarichi rispetto ai 26 del precedente esercizio). A tale ultimo proposito, va ricordato che alla formazione del predetto albo di esperti si provvede con concorsi biennali per titoli e che non è stato espletato il secondo concorso, che pure doveva concludersi entro il 1970.

Un'ultima osservazione è da fare in ordine alle spese sostenute per indennità di missione. Una visione complessiva del comportamento dell'amministrazione pone in evidenza il sistematico integrale esaurimento delle dotazioni di bilancio, la concentrazione dei pagamenti in genere al termine dell'esercizio e mediante mandati collettivi, il ricorso assai frequente

all'uso di mezzi propri, condizionante la possibilità di controllo sullo espletamento dell'incarico e, infine, il contemporaneo invio presso altra sede di più impiegati appartenenti a uno stesso ufficio; elementi, tutti, che, nel loro insieme, inducono a rilevare l'esigenza di una più puntuale enunciazione dei motivi della missione che, invece, è quasi sempre ai limiti della genericità.

3. - *Attività istituzionale.*

a) *Considerazioni generali.* — Dall'esame dell'unito prospetto, si osserva che l'attività contrattuale del Ministero dei lavori pubblici ha subìto nel 1973, a fronte del precedente esercizio, una rilevante flessione, sia come numero e sia come importo, per quanto attiene ai lavori affidati con le forme dell'appalto concorso e della trattativa privata. È sufficiente, infatti, notare che si è passati da un totale complessivo di impegni, per l'appalto concorso, di 7,1 miliardi, per il 1972, ad un totale di 1,2 miliardi, per il 1973. Analogamente, per la trattativa privata, si registra una notevole diminuzione (8,8 miliardi del 1973, rispetto ai 18,4 del 1972).

Di contro, va rilevato un sensibile aumento nel ricorso al sistema della licitazione privata (dai 44 miliardi del 1972 ai 52.838 milioni del 1973).

Considerazioni pressoché analoghe possono formularsi per i lavori e per i servizi effettuati in economia. Infatti, sia con il cottimo fiduciario e sia in amministrazione diretta si registrano nel 1973, rispettivamente, importi di 54,6 e di 4,1 miliardi, a fronte dei 53,8 e dei 3,5 miliardi del 1972.

Un andamento recessivo, particolarmente rilevante, si denota nel comparto dei lavori affidati in concessione ad enti pubblici nonché, pur se minore, ad enti ecclesiastici, mentre sussiste un andamento pressoché costante per le concessioni a privati (284). Infine, va notata una sensibile lievitazione anche per i lavori affidati in delega (54,5 miliardi nel 1972, contro 61,4 nel 1973).

Come si desume dall'unito prospetto, il sistema dell'asta pubblica è ormai del tutto abbandonato, mentre quello della licitazione privata è stato adottato soprattutto per i lavori di maggior importo.

In concreto, in attuazione della legge 2 febbraio 1973, n. 14, tra le modalità ivi previste per la procedura di aggiudicazione, mediante licitazione privata, degli appalti di opere pubbliche, il Ministero, tenendo conto delle condizioni di mercato, ha disposto, con circolare numero 2795 dell'8 marzo 1973 l'adozione, in via sperimentale — anche nelle gare ufficiose per i lavori in economia — del sistema della « media finale » (articolo 1, lettera *c* - della legge in esame) (285).

In proposito atteso il breve periodo d'impiego del nuovo sistema, non possono allo stato formularsi considerazioni. Così è a dire pure degli effetti delle anticipazioni alle imprese, previste dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627, nonché per le ulteriori agevolazioni introdotte dalle leggi 1° novembre 1973, n. 774 e 12 gennaio 1974, n. 8.

Sono invece da confermare le notazioni svolte nelle precedenti relazioni in ordine ai motivi che determinano ritardi, talvolta notevoli, nell'esecuzione delle

(284) Lavori in concessione (in milioni):

	1972	1973
— ad enti pubblici	112,7	52,4
— ad enti ecclesiastici . . .	5,7	3,4
— a privati	5,6	5,6
Totale	124,1	61,3

(285) Va notato che la Corte aveva, nella precedente relazione, richiamato l'attenzione sugli inconvenienti del pregresso sistema di aggiudicazione al migliore offerente — di cui alla precedente circolare n. 10676/61 n. 1 — osservando, tra l'altro, che il verificarsi della esasperata tensione concorrenziale fra le imprese partecipanti, portava sovente ad elevate offerte di ribasso, che certamente non giovavano alla regolare esecuzione delle opere.

Attività contrattuale dell'amministrazione dei lavori pubblici
(milioni di lire)

UFFICI	Licitazione privata		Trattativa privata		Appalto concorso		Concessioni						Lavori e servizi in economia			Lavori affidati in delega	
							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	N.	Importo	Importo	N.	Importo
Ministero	44	17.052	325	4.044	2	421	—	—	—	—	40	5.439	593	15.817	720	—	—
Magistrato Venezia . .	32	1.480	7	43	—	—	—	—	—	—	—	—	180	2.115	—	—	—
Magistrato per il Po .	13	723	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	185	5.022	443	—	—
Provveditorato Torino .	87	2.471	35	735	—	—	46	3.838	5	137	—	—	92	647	—	—	—
Provveditorato Milano .	—	—	—	—	—	—	263	12.789	5	132	—	—	41	1.633	15	—	—
Provveditorato Venezia	183	9.317	4	39	—	—	—	—	—	—	—	—	153	959	—	—	—
Provveditorato Trento .	1	79	1	38	—	—	—	—	—	—	—	—	25	227	314	44	3.074
Provveditorato Trieste .	1	50	1	22	1	55	5	1.225	1	60	—	—	26	108	—	1	100
Provveditorato Genova .	—	—	10	647	—	—	—	—	1	15	—	—	147	1.097	12	20	3.272
Provveditorato Bologna	4	380	1	128	—	—	5	971	25	371	—	—	202	3.040	112	64	9.474
Provveditorato Firenze .	5	357	1	20	1	85	—	—	11	368	—	—	128	1.270	731	43	4.001
Provveditorato Ancona .	1	29	116	1.879	—	—	41	2.113	11	312	1	101	171	3.107	20	—	—
Provveditorato Perugia	19	1.554	3	99	—	—	7	509	5	121	—	—	41	197	39	6	800
Provveditorato Roma .	5	1.517	3	271	—	—	25	688	4	106	—	—	292	3.980	22	86	12.080
Provveditorato L'Aquila	1	86	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	46	244	476	—	—
Provveditorato Campobasso	—	—	—	—	—	—	1	30	6	127	—	—	30	116	4	2	31
Provveditorato Napoli .	4	351	—	—	1	3	9	798	60	814	3	37	270	2.093	207	121	15.490
Provveditorato Bari .	—	—	1	7	1	259	18	2.106	9	297	—	—	142	1.015	—	—	—
Provveditorato Potenza	—	—	—	—	—	—	9	374	5	155	—	—	161	2.360	992	7	727
Provveditorato Catanzaro	143	14.941	9	506	—	—	29	1.200	12	392	—	—	104	1.121	—	30	3.616
Ispettorato generale Sicilia	10	1.733	—	—	—	—	26	4.866	12	269	—	—	333	7.876	—	67	8.712
Provveditorato Cagliari	10	718	6	274	7	349	33	3.715	2	82	—	—	45	575	5	—	—
Totali . . .	563	52.838	523	8.752	13	1.172	517	35.222	174	3.658	44	5.577	3.407	54.619	4.112	491	61.377

opere pubbliche, rimaste nella competenza dello Stato, dopo il richiamato trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario.

Sono venute in evidenza, infatti, manchevolezze nella progettazione delle opere, in particolare per quanto attiene un insufficiente approfondimento dello studio dei dati relativi alle condizioni geologiche ed all'andamento orografico dei luoghi, sui quali le opere dovevano essere realizzate, tant'è che il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha ulteriormente raccomandato, nei pareri espressi sui progetti sottoposti al suo esame, che fossero disposte le relative indagini.

In generale, si determinano talora ritardi nell'ultimazione dei lavori per le richieste da parte delle imprese appaltatrici di proroghe dei termini di esecuzione, ovvero per la necessità di ricorrere a perizie suppletive o a varianti tecniche, in cui si prevedono maggiori lavori.

Anche nell'esecuzione delle opere affidate in concessione, si sono accertati casi di ritardi, connessi pure alla difficoltà da parte degli enti pubblici nel reperire, con sufficiente tempestività, i mezzi finanziari per la realizzazione delle opere stesse, oppure al ritardo, spesso notevole, con cui la Cassa depositi e prestiti provvede ad accordare agli enti interessati (comuni e province) il mutuo promesso.

Ciò con la conseguenza che le gare di appalto, per scarsa remuneratività dei prezzi previsti, sono poi andate deserte, ed è stato quindi necessario esperire una nuova gara, ovvero predisporre un nuovo progetto aggiornato nei prezzi e rielaborato per contenere la spesa, nei limiti dell'impegno assunto.

In tema di operazioni di collaudo, permangono le notazioni già formulate nelle precedenti relazioni per quanto attiene ai ritardi relativi sia all'affidamento e sia all'espletamento dei collaudi stessi.

È sintomatico, per l'eccessivo protrarsi nel tempo, il collaudo dei lavori di fognatura del comune di Buccino (Salerno) cui era stato concesso, con decreto ministeriale del 9 agosto 1954, un contributo sulla base di un progetto del 12 settembre 1951. I lavori, iniziati nell'agosto del 1958, vennero ultimati nel giugno 1959 mentre l'incarico di procedere al collaudo fu affidato il 18 agosto 1970. Le relative operazioni, iniziate il 25 giugno 1971, si conclusero il 18 aprile 1972 con il rilascio del certificato di collaudo a seguito del quale il provveditore emise, in data 20 giugno 1973, il decreto di determinazione definitiva del contributo, così concludendo un procedimento iniziato ben 22 anni prima.

Infine, nel rinviare alla parte terza generale, per quanto attiene alle notazioni conseguenti alla istituzione ed alla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, va segnalato che l'onere relativo al pagamento dell'imposta stessa, per i lavori eseguiti in concessione, fa carico sull'Ente concessionario, salvo i casi in cui la spesa per la realizzazione dell'opera gravi interamente sul bilancio dello Stato, perché allora si commisura il contributo erariale all'importo complessivo degli oneri occorrenti per la realizzazione della medesima e quindi anche all'ammontare dell'imposta.

Si prendono, poi, in esame i singoli settori di intervento dell'amministrazione dei lavori pubblici visti in una prospettiva che può solo parzialmente tenere conto delle innovazioni portate dall'ordinamento regionale, data la situazione che non può dirsi ancora definita nella stessa delimitazione delle materie trasferite.

b) *Viabilità.* — Per quanto concerne l'attività di studio e di propaganda per la prevenzione degli incidenti stradali, anche nel decorso esercizio il Ministero ha promosso studi e ricerche preordinati a migliorare la segnaletica stradale ed a divulgare l'educazione stradale tra i cittadini. A tal fine, conformemente al pa-

rere espresso dal Consiglio di Stato, si è costituita, con decreto del Ministero dei lavori pubblici n. 655 del 14 febbraio 1973, una Commissione consultiva di studio sulla educazione stradale, sui problemi della propaganda, della pubblicità, del traffico e della circolazione urbana che, inoltre, dovrà raccogliere e coordinare le esperienze e gli studi, già condotti nella materia, anche all'estero.

A parte i trasferimenti di fondi all'Azienda nazionale autonoma delle strade e agli interventi per la viabilità non statale, che interessano le regioni a statuto speciale, l'attività del Ministero si è risolta nell'esercizio delle competenze residue e nei procedimenti per gli impegni assunti ai sensi dell'articolo 10 dello stesso decreto legislativo.

c) *Nuove costruzioni ferroviarie.* — La materia in esame è stata trasferita, ai sensi della legge 27 luglio 1967, n. 668, all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato rimanendo, nella competenza del Ministero dei lavori pubblici, per quanto già segnalato nelle precedenti relazioni, la costruzione delle linee iniziate prima dell'entrata in vigore della legge stessa (286).

Numerose sono le difficoltà di ordine finanziario, urbanistico, geologico e tecnico, che si sono frapposte per talune di esse e che non ne hanno ancora consentita la definizione. Tale è il caso delle opere di completamento della circonvallazione di Roma, per le quali sono state impegnate, nel complesso, circa 15 miliardi, mentre restano ancora da impegnare 7,9 miliardi.

Da rammentare, inoltre, che i lavori per la linea Paola-Cosenza — iniziati sei anni dopo l'emanazione della legge 28 luglio 1960, n. 851, con cui si disponeva il primo stanziamento — non sono stati finora portati a termine per sopravvenute difficoltà di carattere geologico.

d) *Opere marittime.* — La gestione delle opere marittime è rimasta nella competenza del Ministero per la parte di maggiore rilievo (porti di I categoria e di II categoria, prima classe). Gli interventi sono stati relativi, in linea prioritaria, alle opere riguardanti i porti nazionali e quelli di maggiore importanza per il traffico marittimo nazionale ed internazionale. In corso di attuazione, solo nel 1974, sono gli interventi per la mareggiata verificatasi nel porto di Palermo nell'ottobre del 1973 in base al decreto-legge 5 novembre, n. 659 (convertito nella legge 27 dicembre 1973, n. 845) lavori questi da eseguire a cura dell'Ufficio del genio civile per le opere marittime di Palermo.

Anche in questo settore appare necessaria una più attenta cura, da parte dei competenti organi, nelle indagini del sottosuolo e dei fondali marini, anche per eliminare il fenomeno, qui particolarmente diffuso, delle perizie di variante e suppletive in corso d'opera.

I servizi di ordinaria manutenzione vengono eseguiti in economia, con il sistema del cottimo fiduciario, a norma dell'articolo 8, comma secondo, della legge sulla contabilità generale dello Stato. Va, pertanto, segnalato ulteriormente che

---

(286) Le costruzioni riguardano le seguenti linee:

Capitolo 5661:

1) Paola-Cosenza (articolo 2 della legge 28 luglio 1960 n. 851 e legge 30 ottobre 1969, n. 791).
Impegni 1973, lire 1.695.094.000

2) Circonvallazione di Roma (lavori di completamento).
Impegni 1973, lire 402.933.255.

3) Circonvallazione di Palermo (legge 9 agosto 1960, n. 868).
Impegni 1973, lire 451.501.290.

4) Savona-Altare San Giuseppe di Caino ed opere ferroviarie in provincia di Savona (legge 4 agosto 1955 n. 730; legge 28 luglio 1960 n. 851, articolo 1; legge 28 marzo 1968 n. 381).
Impegni 1973, lire 1.294.919.709.

5) Caltagirone - Gela (decreto legge 24 novembre 1921 n. 1696).
Impegni 1973; lire 4.135.983.952.

Capitolo 8713:

Circonvallazione di Trieste (legge 21 marzo 1958 n. 298, articolo 1; legge 9 luglio 1967 n. 612).
Impegni 1973, lire 5.015.227.741.

— non ricorrendo le « speciali esigenze » — dovrebbe emanarsi un regolamento ai sensi del primo comma dello stesso articolo 8 per l'esecuzione dei lavori in economia.

e) *Opere idrauliche.* — Nel settore delle opere idrauliche, il fenomeno della frammentarietà degli interventi rilevato nella scorsa relazione non può dirsi superato, mentre non essendo stato attribuito alla Corte il controllo sugli atti delle regioni non si hanno elementi in ordine agli effetti che questa situazione ha già determinato nella concreta attività degli enti che sono succeduti allo Stato nell'esercizio di parte dell'attribuzione in materia.

Sotto questo profilo devesi rilevare che sullo stanziamento del capitolo 1347, relativo a tali interventi, gravano, promiscuamente, sia la spesa per i servizi di piena e sia quella per l'ordinaria manutenzione delle opere idrauliche di I, II e III categoria. Di fatto, comunque, le opere manutentorie sono autorizzate nei limiti delle disponibilità residue dei fondi, dopo gli interventi per i servizi di piena, quasi sempre frammentariamente, ad anno già inoltrato e, a volte, addirittura dopo l'autunno, con possibilità di gravi danni per non tempestivi interventi. Appare quindi opportuno, per una stessa migliore gestione, la istituzione di due distinti capitoli, l'uno per la manutenzione ordinaria e l'altro per gli interventi straordinari.

E difatti, negli ultimi anni si è avuto modo di rilevare come l'attività del Magistrato per il Po anziché essere essenzialmente rivolta alla sistemazione organica dei corsi d'acqua è stata in prevalenza assorbita dalla esecuzione di opere di pronto intervento a tutela della pubblica incolumità.

È opportuno richiamare quanto già osservato nelle precedenti relazioni, in ordine al servizio di segnalazione e di dragaggio della linea navigabile del Po e quello di manutenzione della rete telefonica padana in quanto, anche nel decorso esercizio autorizzati all'inizio dell'anno, senza il preventivo o quanto meno contestuale finanziamento delle relative spese, a causa del ritardo nell'assegnazione dei rispettivi fondi agli uffici periferici. Come è noto, a tale ritardo si riconnette una lievitazione dei costi perché, le imprese concorrenti agli appalti, ovviamente valutano, nel predisporre le relative offerte, che il predetto finanziamento interviene a notevole distanza di tempo dall'inizio dei lavori. Lievitazione dei costi che assume maggior rilievo, in quanto il cantiere-officina Boretto (Reggio Emilia) ancora non è in grado di assolvere al servizio relativo alla segnalazione ed al dragaggio del Po — ad esso affidato dall'articolo 4 della legge 27 luglio 1967, n. 632 — per la mancanza di un sufficiente numero di salariati da utilizzare a tale scopo ed è necessario, quindi, ricorrere a ditte private.

f) *Edilizia scolastica.* — Le funzioni amministrative inerenti alle opere di edilizia scolastica, benché trasferite alle regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1° aprile 1972, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, sono rimaste di competenza statale, si può dire per la totalità degli interventi, trattandosi di lavori direttamente connessi all'attuazione di piani o di programmi statali diretti al soddisfacimento di interessi nazionali o di più regioni.

Rispetto ad una spesa autorizzata dal 1967 per oltre 876 miliardi, concretamente reperiti con mutui contratti nei vari anni, risultano effettuati pagamenti per miliardi 395 (287).

(287) Sul rapporto tra acquisizione di entrate mediante mutui e erogazioni di spese correlative, si veggano le osservazioni contenute in altra parte della presente relazione (parte II, capitolo I).

Gli strumenti legislativi e programmatori introdotti dalla legge n. 641 del 1967, ed in particolare il sistema della delega, seppure inteso ad uno snellimento delle procedure, non hanno eliminato — né lo potevano — il frequente fenomeno di ritardi e, talvolta, di vere e proprie inadempienze degli enti locali, connessi gli uni e le altre, all'insufficienza delle previsioni negli strumenti urbanistici.

Inoltre, devono segnalarsi vari inconvenienti derivanti dal frazionamento dei finanziamenti, che comportano la realizzazione delle opere, sovente, per lotti (almeno per i maggiori complessi edilizi) con conseguente proliferazione delle perizie di variante, disarmonie tra i diversi lotti e, da ultimo, ulteriori ritardi.

Infine, va notato che il non accurato studio delle progettazioni (ovvero il ritardo nella presentazione dei progetti da parte degli enti autorizzati), non rispondenti alla lievitazione dei costi, determina, quanto meno, perizie di variante qualora non produca la diserzione dalle gare di appalto e la conseguente necessità di rinnovarle con offerte in aumento.

g) *Edilizia abitativa.* — Gli interventi in materia di edilizia pubblica residenziale previsti dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 (la cosiddetta legge sulla casa), che rappresenta lo strumento determinante a disposizione dei pubblici poteri per operare nel settore in esame, non hanno avuto compiuta operatività nel 1973.

Infatti, il piano dei finanziamenti approvato dal CIPE — sul progetto di attribuzione dei fondi disponibili predisposto dal CER, sentite le regioni in merito alle esigenze prioritarie, circa l'edilizia economica e popolare — deve essere comunicato alle regioni stesse che successivamente predispongono i programmi di localizzazione. Sulla base dei predetti programmi, i provveditorati alle opere pubbliche concedono i contributi di cui alla lettera *a*) dell'articolo 67 della cennata legge n. 865 del 1971.

Allo stato attuale, può rilevarsi che non vi è stato un andamento uniforme nei predetti interventi contributivi per un sensibile divario, nel tempo, da parte delle regioni, nell'approvare i cennati programmi di localizzazione, sicché i finanziamenti sono stati concessi ad esercizio ormai inoltrato, ovvero scaduto.

Inoltre, si sono sovrapposte ulteriori remore, come per il reperimento delle aree, che non risultavano urbanizzate per accogliere i nuovi insediamenti residenziali, ovvero per le insorte difficoltà nell'espropriare le stesse (e nel renderle disponibili) a seguito delle opposizioni dei proprietari, in ordine alla determinazione della misura dell'indennizzo.

Aggiungasi, infine, nel quadro delle carenze del sistema, la necessità di revisione dei progetti, per il raddoppiato costo dell'opera, a fronte delle previsioni iniziali del programma, le cui cause, essenzialmente, sono rinvenibili nella lentezza con la quale vengono portati a compimento gli adempimenti tecnici amministrativi che costituiscono il presupposto indispensabile per la formalizzazione dell'impegno dei contributi.

h) *Opere in dipendenza di pubbliche calamità naturali.* — Le funzioni amministrative in materia di interventi nelle opere di soccorso per la ricostruzione e per la rinascita dei territori colpiti da calamità naturali, di estensione e di entità particolarmente gravi, sono rimaste — come è noto — nella competenza dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, lettera *i*), del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, ma la prevista delega, a termini del successivo articolo 13, alle regioni a statuto ordinario non consente alla Corte di dare elementi sull'attività svolta dalle regioni.

In relazione agli specifici interventi gestiti ancora da organi dello Stato, quali quelli previsti dalla legge 17 maggio 1973, n. 205, e relativi al terremoto del novembre-dicembre 1972, è da considerare che

la possibilità (anche in pendenza della emanazione e della registrazione alla Corte dei decreti concessivi delle provvidenze), di corrispondere, ai proprietari che ne facciano richiesta, anticipazioni pari al 75 per cento del contributo ad essi spettante e della eventuale spesa a carico dello Stato ha, in fatto, determinato che alcune imprese, tramite atti di cessione di credito, hanno ottenuto dai cedenti proprietari degli immobili danneggiati il diritto a riscuotere le anticipazioni ad essi spettanti e si sono, pertanto, erogate rilevanti somme sulla base delle singole domande e previe presentazioni di semplici perizie giurate.

Per quanto attiene agli interventi relativi alla città di Firenze, ed in particolare alla costruzione della nuova sede dell'archivio di Stato, si rappresenta — a seguito di quanto evidenziato nella precedente relazione — che il provveditorato alle opere pubbliche della Toscana, in conformità della legge 23 dicembre 1966, n. 1142, dopo aver bandito il concorso per la progettazione della nuova opera e provveduto alla scelta dell'area (utilizzando per l'acquisto del terreno 709 milioni, a valere nello stanziamento di 2,5 miliardi, ai sensi dell'articolo 3 della medesima legge n. 1142) ha, nel 1973, approvato la graduatoria di merito relativa ai progetti presentati per l'esecuzione dell'opera stessa nonché una perizia di massima ai fini di impegnare, entro il 31 dicembre 1974, la residua somma.

Infine, circa gli interventi di competenza dell'Ispettorato generale per le zone terremotate, con sede in Palermo, va segnalato che l'attività di detto ufficio si è rivolta, essenzialmente, all'attuazione dei piani di trasferimento dei 14 comuni della Valle del Belice. Permangono, comunque, in questo settore, varie difficoltà, derivanti, tra l'altro, dalla complessità delle procedure per l'individuazione e per l'espropriazione delle relative aree, nonché dalla necessità di adeguare i progetti di urbanizzazione alle nuove e sopravvenute esigenze.

CAPITOLO XVI

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)

1. - *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.*

Le entrate dell'azienda derivano, per l'importo più rilevante, da contributi dei Ministeri del tesoro e dei lavori pubblici e solo in minima parte da cespiti propri.

Aggiungasi che si è stipulato nell'anno 1973 un mutuo, con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, per un ricavo netto di 100 miliardi (ammortizzabile in 20 anni) — da introitare in tempi da stabilire successivamente — e da destinare al finanziamento dei lavori di riparazione di danni causati da calamità naturali, di sistemazione e di adeguamenti delle strade e di raccordi autostradali, nonché per far fronte ai maggiori oneri derivanti dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e dalla revisione dei prezzi contrattuali.

Va, al riguardo, notato che l'ANAS si è avvalsa, per la seconda volta, della disposizione contenuta nell'articolo 28 della legge 7 febbraio 1961, n. 59, con cui si autorizza l'Azienda a contrarre mutui obbligazionari, per le sue finalità istituzionali, mentre anteriormente, pur se già era in vigore la riferita norma, all'accensione dei mutui si addiveniva solo quando autorizzata da particolari disposizioni di legge (288).

Pertanto, devesi ulteriormente osservare che la facoltà di contrarre mutui viene a tradursi nel potere di deliberare nuove spese non autorizzate, in sede di approvazione del bilancio, dal Parlamento (289).

La spesa complessiva dell'ANAS, a seguito delle variazioni apportate nel corso dell'esercizio alle previsioni iniziali (390,9 miliardi) ammonta, secondo il consuntivo a 560,1 miliardi, presentando, così, un notevole aumento a fronte degli anni precedenti. In particolare, le spese in conto capitale (392,7 miliardi) sono pari al 70 per cento di quelle complessive, al netto del rimborso di prestiti (7,5 miliardi).

Lo stanziamento del fondo di riserva, per spese impreviste o maggiori di personale e di carattere generale, è stato,

---

(288) In precedenza, infatti, con il predetto consorzio è stato contratto un altro mutuo di 300 miliardi — riferibili per 150 miliardi al 1971, 100 al 1972 e 50 al 1973 — per il finanziamento dei lavori di completamento delle autostrade Salerno - Reggio Calabria, Palermo - Catania e Punta Raisi - Mazara del Vallo.

(289) Cfr. relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1971, pagina 252.

come nell'esercizio 1972 (a differenza dei precedenti) utilizzato per l'intero importo (250 milioni), con un unico prelevamento (decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1973).

Nel 1973 è stata attuata l'operazione, deliberata nel precedente anno, di investire 20 miliardi, costituenti eccedenze rispetto ai normali fabbisogni, sulla giacenza del conto corrente presso la Cassa depositi e prestiti (così ridottasi a 4 miliardi circa). Tale operazione, come riportato nella precedente relazione, è stata motivata dall'amministrazione 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.

In merito alle gestioni fuori bilancio, già elencate nella precedente relazione, sono in corso ulteriori accertamenti.

Va segnalato che presso i 19 compartimenti regionali della viabilità sono istituite, ai sensi dell'articolo 31 della legge n. 59 del 1961, delle contabilità speciali relative ai depositi di somme versate dai terzi per le istruttorie relative a domande di concessioni di qualsiasi specie, per spese contrattuali, per contributi di enti e di amministrazioni varie per l'esecuzione di lavori e per risarcimenti di danni arrecati a terzi.

Sussiste, poi, una contabilità per depositi di spese contrattuali a carico degli appaltatori ai sensi dell'articolo 62 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

Inoltre, è aperta una contabilità per i lavori eseguiti dall'azienda per conto di enti pubblici che attiene, essenzialmente, ai lavori eseguiti per conto della Cassa per il Mezzogiorno e della regione Siciliana.

Non si è provveduto, anche dopo numerose sollecitazioni, alla trasmissione alla Corte dei rendiconti relativi.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

Non sussistono mutamenti in ordine all'assetto organizzativo dell'azienda, rimasto quale delineato dal riordinamento strutturale posto in essere dalla legge 7 febbraio 1961, n. 59, che dà ai dirigenti degli uffici periferici attribuzioni di vigilanza, di controllo, di direzione dei lavori dati in appalto o eseguiti dagli stessi in economia (se preventivamente autorizzati), ferma restando la competenza decisionale degli organi centrali.

Nel quadro generale della riforma della pubblica amministrazione, potrà essere quindi valutata l'opportunità di un decentramento delle funzioni amministrative in conformità del precetto costituzionale.

Per quanto attiene alla consistenza del personale, al 31 dicembre 1973, non emergono situazioni di particolare rilievo, tranne che per la carriera ausiliaria (cantonieri e casellanti) e per quella del personale operaio, che presentano dipendenti in servizio, rispettivamente, in numero di 5.703, su una dotazione di 6.385 unità e di 3.789 su 5.144 unità.

Va, poi, segnalato che 9 funzionari della carriera direttiva amministrativa ed 8 di quella tecnica sono stati collocati a riposo, nel 1973, ai sensi dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, mentre, nello stesso periodo, ai sensi della legge 24 maggio 1970, n. 336, si sono verificate cessazioni dal servizio, per tutte le carriere del personale, per complessive 212 unità.

Il parco automezzi dell'azienda ha avuto un incremento di 180 unità rispetto al 1972 (290). Le spese per premi assicurativi sono state, rispettivamente, di 153,6 milioni per gli automezzi e di 14

(290) Al 31 dicembre 1973 la dotazione aziendale dei mezzi di trasporto era la seguente: 913 autoveicoli di cui 426 autovetture, (alla fine del 1972, 846 autoveicoli di cui 407 autovetture), 1952 motoveicoli ed autocarri (1895 alla fine del 1972), 1 natante (come nel 1972) ed, infine, 3719 autoveicoli spazzaneve e macchinari stradali vari (3663 alla fine del 1972).

milioni per le macchine adibite a lavori stradali.

Le spese sostenute dall'azienda per locazione e per acquisto o costruzione di immobili ammontano nel 1973, rispettivamente, a 238 e 895,6 milioni. In merito a tale ultimo importo si fa presente che lire 5,5 milioni attengono a lavori di completamento della sede compartimentale di Palermo. La restante somma ha sopperito alle necessità delle case cantoniere e di altre pertinenze stradali.

Va segnalato, infine, che presso l'Azienda sono in funzione un centro elettronico aziendale, per l'elaborazione automatica dei dati, ed un servizio di trasmissione dei dati del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato. Per assicurare la continuità dei flussi informativi alle unità centrali, operano 24 unità meccanografiche di cui 23 presso gli uffici periferici aziendali ed una presso la Direzione generale. Il canone di locazione annualmente corrisposto per le macchine delle due unità centrali è di lire 28.899.000, comprensivo anche della spesa di manutenzione nella misura annua di lire 960.000.

3. - *Attività istituzionale.*

Per la esecuzione di lavori di costruzione, miglioramento e manutenzione delle strade e delle autostrade statali, il sistema prevalentemente seguito anche nel 1973, per la scelta del contraente, è stato quello della licitazione privata (291), il cui importo complessivo assomma a 133,2 miliardi (per 128 contratti) mentre a trattativa privata sono stati stipulati 7 contratti per 9,2 miliardi. Si nota una riduzione nel numero e nell'importo dei contratti a licitazione privata rispetto al precedente esercizio (170,4 miliardi per 167 contratti) ed un considerevole aumento nel ricorso alla trattativa privata (nel 1972 245,7 milioni per 4 contratti).

Anche per l'azienda, in sede di prima applicazione della legge 2 febbraio 1973, n. 14, il Ministro dei lavori pubblici dopo aver escluso, almeno nelle attuali condizioni di mercato, il ricorso al miglior offerente, mediante la presentazione di offerte segrete da confrontarsi con il prezzo base indicato nell'avviso di asta, ha disposto, con circolare n. 2795 dell'8 marzo 1973, l'adozione, in via sperimentale, del sistema della « media finale ».

Per ciò che attiene alle procedure di esecuzione, numerose sono state le perizie suppletive, inerenti a contratti stipulati anteriormente al 1973 (210 per un importo complessivo di 134 miliardi circa).

Permangono, inoltre, le precedenti difficoltà in tema di affidamento dei collaudi e di tempestività della loro esecuzione.

In merito ai lavori di manutenzione ordinaria delle strade, ancora una volta va segnalato che l'azienda, all'inizio dell'esercizio, adotta decreti di autorizzazione per l'esecuzione degli stessi, a cura dei capi-compartimento, mediante cottimi fiduciari o in amministrazione diretta, senza che la maggior parte delle opere rientri nella previsione normativa dell'articolo 66 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 265, con cui si approva il regolamento per la direzione, la contabilità e la collaudazione dei lavori dello Stato, attribuiti alla competenza del Ministero dei lavori pubblici. Nella specie, ai sensi dell'articolo 8, comma secondo, della legge di contabilità generale, l'autorizzazione avrebbe dovuto concedersi, caso per caso, con decreto motivato dal Ministro dei lavori pubblici, in relazione alle « speciali circostanze » che giustificano il ricorso al procedimento in economia (292).

(291) La media dei ribassi d'asta delle 128 licitazioni private, aggiudicate nel 1973, è stata del 13,59 per cento; il ribasso minimo e quello massimo sono stati rispettivamente, dello 0,01 e del 21,51 per cento.

(292) Tale comportamento illegittimo, da anni ormai rilevato, non può essere impedito dalla Corte poiché nella materia in esame si effettua il controllo successivo.

Va, pertanto, ulteriormente ribadita la necessità, qualora obiettivamente sussistano e permangano siffatte esigenze, di emanare apposito regolamento, secondo quanto previsto dal primo comma del cennato articolo 8.

Fra gli interventi indiretti, effettuati nel 1973, devono in particolare segnalarsi i contributi a enti concessionari di autostrade per l'importo di 29,4 miliardi, disposte ai sensi della legge 24 luglio 1961, n. 729, e successive modificazioni ed integrazioni.

In merito all'attuazione del programma autostradale — che prevede la costruzione di complessivi 6.672,7 chilometri di rete — devesi segnalare che al 31 dicembre 1973 ne risultavano ultimati 5.090,1, mentre altri 690,5 erano in corso di costruzione.

Al 31 dicembre 1972 i chilometri già realizzati ed in esercizio assommavano invece a 4.614,3 (pari al 69 per cento dell'intera rete). Rimangono ancora da eseguire 961 chilometri di autostrade pari al 14,3 per cento dell'intera rete.

CAPITOLO XVII

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

1. - *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.*

a) *Considerazioni generali.* — La spesa concernente il settore del lavoro e della previdenza sociale ha subìto nel 1973 un incremento del 25,4 per cento rispetto all'esercizio precedente con un aumento di 447,6 miliardi (1.758,3 nel 1972 e 2.205,9 nel 1973).

Ove si confrontino i dati anzidetti con le previsioni iniziali (1.139,1 miliardi), si nota come queste risultino nettamente inferiori, in dipendenza non solo e non tanto di provvedimenti autorizzativi di nuove spese intervenuti nel corso dell'esercizio, quanto di vari sistemi contabili appresso specificamente indicati e previsti dalle leggi vigenti, ma che comunque comportano, in sede di esame dello stato di previsione, che il Parlamento non abbia la conoscenza degli oneri effettivi.

Come notato anche nelle precedenti relazioni, la spesa concernente l'Ispettorato del lavoro è esposta in sede di previsione per un importo di gran lunga inferiore (circa un decimo) alle effettive esigenze, in quanto nel corso dell'esercizio i contributi previsti dalla legge a carico degli Istituti di assicurazione sociale e delle imprese industriali e agricole soggette alla disciplina assicurativa, acquisiti all'entrata, sono assegnati ai competenti capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero.

Gli interventi in materia di previdenza e assistenza sono, inoltre, resi possibili dal reperimento dei fondi con ricorso straordinario ad operazioni finanziarie mediante mutui contratti con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, come autorizzato dalle disposizioni vigenti, e solo dopo che questo reperimento è intervenuto si ha l'iscrizione in bilancio degli stanziamenti relativi in capitoli già dotati di minore stanziamento ovvero iscritti per memoria.

L'esame dello stato di previsione offre anche occasione di notare che il trasferimento alle regioni a statuto ordinario di funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale, ha comportato, nella spesa del Ministero del lavoro,

una riduzione di 21,5 miliardi, compensata in parte dal contestuale aumento di 10 miliardi per contributo al « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori » (capitolo 5030) e, verso la fine dell'esercizio, da altri 5 miliardi stanziati in base al decreto legge 5 novembre 1973, n. 868, quali contributi straordinari per interventi a favore delle popolazioni dei comuni interessati dalla infezione colerica dell'agosto e settembre 1973.

In tema di gestione della spesa, proprio per le circostanze prima poste in rilievo, un confronto con le previsioni iniziali non avrebbe alcun significato caratterizzante, ed è quindi sufficiente rilevare come delle spese impegnate (2.205,9 miliardi) quelle non pagate e quindi passate ai residui (289,2 miliardi) rappresentano circa il 13,1 per cento. Ai residui dell'esercizio vanno aggiunti quelli per impegni assunti in esercizi precedenti (42,7 miliardi) per un totale generale di 331,9 miliardi.

La situazione dei residui non richiede particolari notazioni, non essendovi residui provenienti da esercizi anteriori al 1972, ad eccezione di quello per lire 7,7 milioni circa imputato al capitolo aggiunto 7250 dello stato di previsione che deriva dalla gestione dei lavori di costruzione della sede del Centro di emigrazione di Napoli, tenuta dal Provveditorato alle opere pubbliche per la Campania, a favore del quale, pertanto, lo stanziamento viene riaccreditato allo scopo di consentire i pagamenti impegnati con i decreti con cui sono stati, a suo tempo, approvate le perizie presentate dall'Ufficio del genio civile per le opere marittime di Napoli.

I residui sono tutti di parte corrente e per quelli relativi agli stanziamenti iscritti nella categoria dei trasferimenti della rubrica « previdenza ed assistenza sociale », può ricordarsi come la loro formazione sia generalmente dovuta o a ritardi negli stanziamenti, che non consentono di provvedere alla liquidazione in tempo utile, ovvero alla circostanza che trattasi di contributi da corrispondere ad enti vari a seguito di presentazione della necessaria documentazione giustificativa, che spesso non può essere prodotta se non ad esercizio scaduto.

Altra notazione relativa alla spesa del Ministero in esame è che essa è destinata in massima parte alla categoria economica dei trasferimenti (2.099,4 miliardi, pari al 90,4 per cento del totale della spesa) dei quali la quasi totalità (2.097,4 miliardi) a favore degli enti previdenziali ed assistenziali, corrisponde al 96,9 per cento di tutti i trasferimenti a favore di detti enti.

b) *Gestione fuori bilancio.* — In tema di gestioni fuori bilancio, può notarsi, in generale, la rilevante entità dei fondi a disposizione e delle giacenze di cassa, come emerge dai dati appresso riportati.

1) *Deposito per le spese degli esami di abilitazione alla condotta dei generatori a vapore.*

La Corte è in attesa di elementi richiesti anche in ordine alla legittimità di questa gestione che può ritenersi tra quelle previste dal titolo I della legge 25 novembre 1971, n. 1041 (293).

---

(293) La materia è disciplinata dal regio decreto legge 9 luglio 1926, n. 1331 (convertito nella legge 16 giugno 1927, n. 1132) relativo alla costituzione dell'associazione nazionale per il controllo della combustione; dal regio decreto 12 maggio 1927, n. 824, che approva il regolamento per l'esecuzione del sopra indicato regio decreto n. 1331; e dal decreto ministeriale 13 agosto 1937, che detta norme relative al rilascio dei certificati di abilitazione per l'esercizio degli apparecchi a pressione. Tutte le spese occorrenti per l'effettuazione degli esami sono a carico dei candidati, i quali debbono, a tale scopo, costituire un deposito presso l'associazione suddetta.

2) *Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.*

È pervenuto alla Corte, ed è all'esame, il rendiconto per l'esercizio finanziario 1° luglio 1971-30 giugno 1972.

Il fondo, gestito in regime di competenza, presenta nell'esercizio considerato la seguente situazione finanziaria:

A) *Gestione principale*:

Entrate.

— conto competenza:

Previsione . . .	L.	146.335.507.873
Accertamento . .	»	148.505.158.823
Saldo	L.	2.169.650.950 (+)

— conto residui:

Previsione . . .	L.	25.495.478.045
Accertamento . .	»	25.675.320.885
Saldo	L.	179.842.840 (+)

Uscite.

— conto competenza:

Previsione . . .	L.	144.955.594.190
Impegni	»	141.560.571.497
Saldo	L.	3.395.022.693 (−)

— conto residui:

Previsione . . .	L.	28.439.084.371
Impegni	»	28.435.074.371
Saldo	L.	4.010.000 (−)

B) *Gestione speciale formazione professionale apprendisti.*

Entrate.

— conto competenza:

Previsione . . .	L.	11.896.834.783
Accertamento . .	»	12.120.946.760
Saldo	L.	224.111.977 (+)

— conto residui:

Previsione . . .	L.	4.972.512.460
Accertamento . .	»	4.972.512.460

Uscite.

— conto competenza:

Previsione . . .	L.	11.321.000.000
Impegni	»	10.194.153.779
Saldo	L.	1.126.846.221 (−)

— conto residui:

Previsione . . .	L.	2.879.983.540
Impegni	»	341.679.000
Saldo	L.	2.538.304.540 (−)

C) *Gestione speciale addestramento e formazione professionale mutilati ed invalidi civili.*

Entrate.

— conto competenza:

Previsione . . .	L.	2.049.042.875
Accertamento . .	»	1.978.007.961
Saldo	L.	71.034.914 (-)

— conto residui:

Previsione . . .	L.	636.355.128
Accertamento . .	»	636.355.128

Uscite.

— conto competenza:

Previsione . . .	L.	1.945.500.000
Impegni	»	511.591.000
Saldo	L.	1.433.909.000 (-)

— conto residui:

Previsione . . .	L.	21.168.000
Impegni	»	21.168.000

3) *Fondo speciale infortuni* (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, articolo 197).

In ordine ai rendiconti per gli anni 1971 e 1972 la Corte ha richiesto chiarimenti circa alcuni movimenti di fondi e l'integrazione della documentazione.

Trattasi di fondo gestito in regime di cassa, la cui consistenza al termine dell'esercizio 1972, è la seguente:

Fondo cassa al 1° gennaio 1972	L.	2.931.733.305
Entrate	»	377.425.810
Uscite	»	2.011.870
Avanzo cassa dell'esercizio	»	375.413.940
Fondo cassa al 31 dicembre 1972	»	3.307.147.245

4) *Fondo per il finanziamento degli Enti di patronato ed assistenza sociale* (decreto legge del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804).

I rendiconti 1971 e 1972 hanno formato oggetto di osservazioni.

Anche questo fondo è gestito in regime di cassa e la sua consistenza alla fine dell'esercizio 1972 è la seguente:

Fondo cassa al 1° gennaio 1972	L.	12.679.850.287
Entrate	»	29.022.116.105
Uscite	»	17.503.939.805
Avanzo cassa dell'esercizio	»	11.518.176.300
Fondo cassa al 31 dicembre 1972	»	24.198.026.587

5) *Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato ed assistenza sociale operanti nella provincia di Trieste* (ordini n. 77 del d.d. 27 dicembre 1947 e n. 80 del d.d. 14 aprile 1949 del cessato Governo militare alleato).

Non è pervenuto il rendiconto della gestione 1971 che è stato richiesto al Commissario del Governo della regione

Friuli-Venezia Giulia; sono all'esame della Corte quelli relativi agli esercizi 1972 e 1973, per i quali sono state formulate osservazioni.

Trattasi di fondo gestito in regime di cassa, la cui consistenza al 31 dicembre 1973 è la seguente:

Entrate	L.	209.852.808
Uscite	»	209.852.805

6) *Fondo per la erogazione di provvidenze economiche a favore dei lavoratori carbosiderurgici licenziati* (articolo 56 del Trattato della CECA, legge 5 novembre 1964, n. 1172).

Sono pervenuti i rendiconti del 1971 e del 1972, tuttora all'esame.

La gestione, in regime di cassa, presenta a chiusura dell'esercizio 1972 la seguente situazione:

Fondo cassa al 1° gennaio 1972	L.	787.132.718
Entrate	»	186.222.726
Uscite	»	617.823.271
Disavanzo dell'esercizio	»	431.600.545
Fondo cassa al 31 dicembre 1972	»	355.532.173

7) *Fondo per le provvidenze ai lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo* (legge 1° marzo 1968, n. 231).

Sono pervenuti i rendiconti 1971 e 1972 per i quali sono state formulate osservazioni.

Trattasi di gestione in regime di cassa; la consistenza al 31 dicembre 1972 era la seguente:

Fondo cassa al 1° gennaio 1972	L.	19.907.820
Entrate	»	841.071.557
Uscite	»	374.700.000
Avanzo di esercizio .	»	466.371.557
Fondo cassa al 31 dicembre 1972	»	486.279.377

8) *Fondo contributi per le ispezioni ordinarie alle società e cooperative* (decreto legge del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, articolo 8, sostituito dall'articolo 15 della legge 17 febbraio 1971, n. 127).

Sono pervenuti i rendiconti per il 1971 ed il 1972.

Trattasi di gestione in regime di competenza, le cui dimensioni per quanto concerne l'esercizio 1972 sono le seguenti:

Entrate	L.	99.547.214
Impegni	»	71.357.619
Residui attivi . . .	»	232.571.200
Residui passivi . .	»	29.963.500

Sono, inoltre, in corso accertamenti in relazione a talune altre gestioni, quali gli Uffici stralcio delle soppresse organizzazioni sindacali fasciste per la liquidazione dei rispettivi patrimoni e le gestioni delle pene pecuniarie connesse all'applicazione del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 settembre 1947, n. 929, concernente l'assunzione obbligatoria della manodopera agricola, gestioni esistenti presso taluni uffici provinciali del lavoro.

Non risultano, infine, pervenuti rendiconti per la gestione di depositi provvisori per spese contrattuali.

Deve farsi, da ultimo, cenno del fondo della Comunità economica europea per indagini sulle retribuzioni e gli oneri sociali nel settore del commercio e dei servizi. Si tratta di indagini, condotte nell'anno 1971 per conto della CEE sulla base del Regolamento n. 2053/69 del 17 ottobre 1969, e che hanno comportato la corresponsione di un contributo — pari a 1.255.000 franchi belgi corrispondenti a 50×25.100 unità di conto — da parte dell'Istituto statistico della CEE, il contributo è stato versato alla tesoreria centrale, con imputazione al capitolo n. 2368 — entrate eventuali e diverse, mentre le spese sono state effettuate con i normali stanziamenti di bilancio. Non vi è stata, quindi, nel caso specifico, una gestione fuori bilancio, da sottoporre a rendicontazione.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

Nessuna innovazione, nell'ordinamento del Ministero, si è avuta a seguito del trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative concernenti la materia dell'istruzione artigiana e professionale.

Non è stata ancora data attuazione alla ristrutturazione delle carriere dirigenziali e direttive disposta dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, se non limitatamente alla qualifica di dirigente generale e non risulta ancora emanato il decreto con cui, a norma dell'articolo 3, penultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, debbono essere stabiliti i programmi di esame per l'accesso ai singoli ruoli mentre si è provveduto per quelli relativi ai passaggi di carriera, previsti dagli articoli 16, 21 e 27 del medesimo decreto presidenziale.

Il divario della situazione del personale in servizio rispetto alle dotazioni organiche assume rilievo nelle carriere direttive, ma potrà essere compiutamente valutato solo dopo la ristrutturazione dei ruoli stessi, ancora inattuata.

L'applicazione dei benefici dell'esodo in base alla legge sulla dirigenza ha portato all'anticipata cessazione dal servizio di 551 funzionari (84 dell'amministrazione centrale; 155 dell'ispettorato del lavoro; 312 degli uffici del lavoro) parte dei quali si sono anche avvalsi dei benefici spettanti agli ex combattenti.

Sempre in tema di cessazione dal servizio quelle conseguenti alla solo applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336 e successive modificazioni, concernenti norme a favore dei dipendenti civili dello Stato ex combattenti ed assimilati sono state 352 nel 1973, con un totale, dall'entrata in vigore della indicata legge del 1970, n. 836.

Per quanto riguarda il reclutamento, nell'ultimo triennio sono stati banditi 68 concorsi dei quali 8 sono ancora in atto, mentre 6 si sono definiti con esito negativo.

Passando ad alcune considerazioni in tema di beni strumentali può notarsi che la maggior parte dei servizi ed uffici dell'amministrazione del lavoro sono allocati in immobili presi in affitto (366 contratti di locazione stipulati a trattativa privata, oltre 2 atti di riconoscimento di debito per un importo complessivo di 991 milioni); mentre, oltre al Ministero, solo 19 uffici periferici hanno sede in immobili demaniali.

I contratti di locazione sono, numericamente e per importo, prevalenti rispetto alla complessiva attività dell'amministrazione (406 contratti per un importo di 2,7 miliardi), in specie ove si tenga conto che 505 milioni sono il contenuto economico delle convenzioni con l'azienda delle ferrovie dello Stato per il rimborso del costo inerente al trasporto dei lavoratori e dei loro familiari che emigrano per motivi di lavoro, mentre 753 milioni

sono relativi a sovvenzioni per lo svolgimento di attività istituzionali delle quali appresso si farà cenno.

Il rinnovo del parco autoveicoli ha comportato nel 1973 impegni per circa 50 milioni, con pagamento di 11,7 milioni per l'acquisto di 10 nuovi veicoli, pur essendo rimasta pressoché immutata la consistenza del parco stesso, per il quale sono state sostenute 74 milioni per spese di esercizio, 30 milioni per manutenzione e 18 milioni di spese di noleggio; l'onere per l'assicurazione obbligatoria è stato di circa 11 milioni.

3. - *Attività istituzionale.*

Il dato caratteristico — sempre posto in evidenza nelle precedenti relazioni della Corte — della gestione del Ministero del lavoro si concreta nel trasferimento di fondi a favore di enti e gestioni varie concernenti la previdenza, l'assistenza, l'orientamento e l'addestramento professionale, ai quali è affidato in concreto l'impiego dei fondi, sotto la vigilanza ministeriale. Ciò non consente alla Corte, nel riferire al Parlamento sui risultati del controllo eseguito, osservazioni puntuali che possano emergere, invece, dalle risultanze del controllo effettuato sugli enti gestori nei limiti e nelle forme in cui esso è deferito alla Corte dalla legislazione vigente.

Per quanto concerne il settore della previdenza ed assistenza, può rilevarsi una dilatazione sempre crescente delle spese, dovuta principalmente all'onere assunto dallo Stato per il finanziamento del « Fondo sociale », istituito presso l'INPS con la legge 30 aprile 1969, n. 153 (revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), legge contenente princìpi e direttive per la non ancora attuata riforma dell'intero sistema previdenziale e assistenziale.

Proprio in ordine al contributo integrativo dello Stato a favore del suddetto « Fondo sociale », va notato che l'articolo 5 della legge 30 aprile 1969, n. 153, autorizza una erogazione, per l'anno 1973, di 263 miliardi, con un incremento rispetto al 1972 di 62 miliardi, incremento che non figura, però, in bilancio, in quanto l'articolo 141 della legge di approvazione del bilancio per l'anno 1973 ha lasciato immutato lo stanziamento, operando, quindi, una riduzione dello stesso rispetto alla previsione normativa.

Anche il settore dei rapporti di lavoro, la cui attività è intesa alla tutela e alla regolamentazione in campo nazionale del lavoro nei suoi vari aspetti, alla partecipazione a organismi internazionali operanti nel settore, all'intervento nelle controversie collettive di lavoro, alla assistenza delle parti nella elaborazione dei contratti collettivi e nella interpretazione delle relative norme, non dà luogo a rilevanti fatti di gestione.

Per quanto concerne l'orientamento e l'addestramento professionale dei lavoratori, va rilevato come non risulti emanato il provvedimento che, ai sensi dell'articolo 17, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 10, concernente il riordinamento del « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori », doveva essere emanato entro il 31 dicembre 1972, mentre per lo svolgimento dei compiti spettanti allo Stato, con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1973, n. 478, ed in esecuzione sempre dell'articolo 17, ultimo capoverso, del decreto presidenziale n. 10 del 1972 citato, è stato costituito l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e sottoposto al controllo della Corte.

Il settore del collocamento della manodopera appare strettamente collegato a quello della formazione professionale, e può quindi ripetersi l'accenno della precedente relazione in ordine all'esigenza di un riordinamento che operi la saldatura — anche mediante la unificazione, ove ritenuta opportuna, dei rispettivi servizi —

delle funzioni dell'orientamento, della formazione professionale e del collocamento. Ciò anche nella prospettiva di interventi che trascendono le finalità meramente assistenziali nei confronti dei lavoratori disoccupati, per tendere ad una migliore utilizzazione delle capacità lavorative.

In questo settore è stato emanato nel 1973 il provvedimento con il quale sono state stabilite le categorie dei lavoratori altamente specializzati per i quali, ai sensi dell'articolo 34 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (contenente norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e della attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento) è consentita la richiesta nominativa in sede di avviamento al lavoro.

Gli interventi dell'amministrazione in materia di cooperazione si sono ampliati, in base alla legge 17 febbraio 1971, n. 127, che all'articolo 19, oltre alle funzioni di vigilanza, già di competenza del Ministero del lavoro, affida a questo il compito di assumere iniziative intese a favorire lo sviluppo della cooperazione, la diffusione dei princìpi cooperativi (anche attraverso corsi per cooperatori) e la qualificazione professionale dei dirigenti di cooperative, funzioni da attuarsi per il tramite o con la collaborazione delle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo, debitamente riconosciute.

La prima applicazione si è avuta nel corso del 1973, mediante la stipula di nuove convenzioni rispettivamente con la lega nazionale delle cooperative e mutue, con la Confederazione cooperative italiane e con l'Associazione generale delle cooperative italiane.

In effetti, pur distinguendo la disposizione sopra citata tra attività da attuare per il tramite delle associazioni nazionali di rappresentanza e quelle da attuare con la collaborazione delle medesime (come i corsi per cooperatori) il Ministero ha operato sempre con i medesimi strumenti, affidando in sostanza alle associazioni sopra menzionate tutta l'attività relativa.

CAPITOLO XVIII

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

1. - *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.*

a) *Considerazioni generali.* — L'ambito di competenza del Ministero della marina mercantile, al pari dei Dicasteri dei trasporti e dei lavori pubblici — operanti, il primo in particolare, in settori affini — comprende problemi di particolare rilievo e di varia natura, tuttora irrisolti, e che vanno dalla ricerca di una più definita competenza in materia marittima attualmente divisa tra vari Dicasteri, al riordinamento dei porti e del lavoro portuale, dai riflessi tanto significativi per la gestione degli operatori economici interessati.

È altresì da ricordare la fondamentale esigenza di coordinamento — a livello interministeriale — delle diverse forme di trasporto, talvolta gestite da operatori appartenenti allo stesso comparto pubblico, sì da evitare nello stesso settore dannose situazioni concorrenziali.

Numerose sono state le leggi — emanate nel decorso esercizio — le quali hanno stabilito non soltanto il rifinanziamento dei vari settori d'intervento, ma altresì sostanziali modifiche alla disciplina vigente (294).

Altri progetti normativi, segnatamente il cosiddetto « secondo piano azzurro », con una previsione, tra l'altro, di uno stanziamento di 160 miliardi per il finanziamento di opere nei principali porti italiani, si trovano in avanzata fase di approvazione parlamentare. All'inizio del 1974, ricorrendo allo strumento del decreto-legge, è stato poi adottato un diverso sistema di tassazione per lo sbarco e l'imbarco delle merci trasportate per via aerea e per via marittima, anche per adeguarle alla disciplina comunitaria. I relativi maggiori introiti saranno devoluti agli enti portuali istituiti per legge (295), già titolari di altri cespiti e conseguentemente in condizioni di meglio adempiere ai compiti loro spettanti.

Da ultimo un cenno è da farsi per la loro permanente attualità — ma l'argomento viene trattato diffusamente più

(294) Di esse vien fatto cenno al paragrafo « attività istituzionali ».

(295) Con decreto legge 11 gennaio 1974 n. 1 (convertito nella legge 11 marzo 1974, n. 46) è stato istituito il consorzio autonomo del porto di Napoli, in sostituzione dell'ente autonomo del porto.

avanti — delle questioni inerenti al demanio marittimo, collegato ai supremi interessi dello Stato e della collettività, a partire da quelli della difesa. Sin da ora va detto che una più efficace tutela di questi beni — e della loro difesa dagli agenti degradatori dell'erosione e soprattutto dell'inquinamento — presuppone una rilevante attrezzatura di mezzi, ma soprattutto di personale, numericamente insufficiente, quest'ultimo, per l'espletamento delle funzioni ad esso demandate.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Nello stato di previsione per il 1973, la spesa complessiva, inizialmente prevista in 208,5 miliardi, ha subìto un incremento di oltre 21 miliardi, raggiungendo così, al termine dell'esercizio, l'importo di oltre 229,2 miliardi. Ricorrente la caratteristica della netta prevalenza della spesa corrente rispetto a quella in conto capitale, con la ulteriore notazione che circa il 90 per cento di essa (oltre 160 miliardi) costituisce la dotazione del capitolo 1174, relativa a sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi.

In relazione alla ripartizione in rubriche, ancora una volta va ribadito che le spese incluse nelle rubriche 1 (spese generali) e 2 (marina mercantile) non sono omogenee in relazione agli organi che le amministrano.

Infatti, nella rubrica 1, accanto ai capitoli di pertinenza della direzione generale degli affari generali e del personale, sono compresi capitoli relativi a materie di attribuzione del traffico marittimo (capitoli 1045, 1047, 1083) o della direzione generale del naviglio (capitoli 1046, 1048, 1081, 1084, 1092).

Lo stesso è a dirsi per la rubrica 2, dalla denominazione generica "marina mercantile", in cui sono compresi e, in taluni casi, promiscuamente gestiti capitoli rientranti nella sfera di attribuzione della direzione generale del naviglio, della direzione generale del lavoro marittimo e portuale e di quella della navigazione e del traffico marittimo (296).

Né varrebbe obiettare che l'organo che amministra la spesa è pur sempre lo stesso Ministero, sia pure attraverso distinte direzioni generali, e che la modesta entità degli stanziamenti non rende opportuna una loro separazione in distinte rubriche. Ove volesse aderirsi a siffatta considerazione, verrebbero chiaramente frustrate le finalità perseguite dalla legge 1° marzo 1964, n. 62, secondo la quale il raggruppamento in rubriche deve essere fatto avendo riguardo all'ufficio amministrativo che gestisce i capitoli di spesa o con riferimento al servizio, all'espletamento del quale i capitoli stessi sono destinati. In ambedue i casi deve trattarsi di un ufficio unitario: elementi questi che non si riscontrano nei casi di specie.

Non rispondono, inoltre, alle prescrizioni della legge n. 62 del 1964 alcuni capitoli dall'oggetto eterogeneo, la cui scissione è tanto più auspicabile per la intervenuta soppressione dell'articolazione dei capitoli (297).

Meritevole altresì di menzione l'istituzione, nel corso dell'esercizio, di alcuni capitoli in seguito alla emanazione di provvedimenti normativi istitutivi della spesa (298).

Sempre in tema di stati di previsione, vanno nuovamente ribadite le osservazioni cui dà luogo la trasmissione alla

(296) È tuttora il caso, diffusamente illustrato nella precedente relazione, del capitolo 1103, avente ad oggetto corrispettivi per le prestazioni del Registro italiano navale.

(297) Si tratta in particolare dei capitoli 1123 e 1169. Comune ai bilanci di altre amministrazioni è la promiscuità d'oggetto dei capitoli 1073 e 1076. Modificazioni sono state, invece, apportate alle denominazioni del capitolo 1120, che comprende materie omogenee, essendo state poste le sovvenzioni ad istituti ed associazioni a carico dell'apposito capitolo 1109.

(298) Concernono interventi disposti dal Ministero per la epidemia colerica dell'estate 1973 gli stanziamenti dei capitoli 1186 e 1187 (v. oltre al paragrafo «attività istituzionali») mentre hanno tutti riguardo allo stesso settore della pesca, ridisciplinato dalla recente legge 16 ottobre 1973, n. 676, le dotazioni dei capitoli 5036, 5041 e 5045.

Corte dei bilanci speciali per gli uffici del lavoro portuale, successiva alla loro annessione al rendiconto generale dello Stato. A metà dell'esercizio decorso sono infatti pervenute le contabilità relative all'esercizio 1972, restituite all'Ente gestore con varie osservazioni.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — La gestione della spesa del Ministero è caratterizzata dalla netta prevalenza della erogazione attraverso il sistema dei mandati diretti, forma di pagamento di tutte le somme destinate ai vari settori d'intervento (navigazione sovvenzionata, industria cantieristica, credito navale, eccetera).

Passando a notazioni più analitiche in ordine all'erogazione della spesa sui vari capitoli di bilancio — in aggiunta a quanto si riferirà per i singoli settori d'intervento — da segnalarsi la quasi integrale inutilizzazione dei fondi stanziati sul capitolo 1067 « Spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni » (su 10 milioni di stanziamento oltre 9 milioni e mezzo passati in economia) (299). Lo stesso è a dirsi dello stanziamento del capitolo 1076 « Spese per l'attuazione di corsi di preparazione, formazione e perfezionamento del personale », passato in economia per oltre 4 milioni e mezzo su uno stanziamento di 5 milioni », non essendo stato immesso nuovo personale nei ruoli dell'amministrazione da oltre due anni.

A qualche perplessità sulle effettive occorrenze del settore dà luogo, inoltre, il movimento di fondi sul capitolo 1104 « Spese per le sistemazioni difensive », da cui si rileva l'invio in economia di quasi l'80 per cento della disponibilità (circa 160 milioni su 200), superiore alle già rilevanti somme mandate in economia nell'esercizio precedente, pari al 60 per cento circa dello stanziamento.

(299) Nell'esercizio 1972 la somma inviata in economia superava già il 50 per cento dello stanziamento del capitolo.

Per la tardiva messa a disposizione dei fondi — avvenuta alla scadenza dell'esercizio (lo stanziamento del capitolo 1092 « Contributi ad enti ed istituzioni in materia di costruzioni, di architettura e di istruzione navale », iscritto inizialmente per memoria, è subordinato al versamento delle ritenute previste dalle varie leggi sulla cantieristica) si è poi determinato il passaggio in conto resti quasi per l'intero della somma assegnata alla competenza dell'esercizio.

Non hanno avuto incidenza sulla entità delle spese erogate nell'esercizio i numerosi provvedimenti legislativi — emanati prevalentemente verso la fine dell'esercizio o all'inizio del 1974 — in quanto, ad eccezione della legge 16 ottobre 1973, n. 676, concernenti provvidenze per lo sviluppo della pesca marittima — non contemplano stanziamenti integrativi per l'esercizio decorso.

d) *Gestioni fuori bilancio.* — In ordine alle gestioni autorizzate da leggi speciali e soggette alla disciplina della legge n. 1041 del 1971, articolo 9, secondo comma, sono stati dichiarati regolari i rendiconti per l'anno 1972 presentati da varie capitanerie di porto per la gestione dei depositi di terzi per spese di istruttoria delle concessioni sul demanio marittimo nonché per i depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali. Ugualmente regolari sono stati dichiarati i rendiconti presentati dagli stessi organi gestori ed aventi ad oggetto il ricavato della gestione di recuperi e la vendita di oggetti ritrovati.

Fondo di assistenza sociale dei lavoratori portuali e Fondo per il collocamento della gente di mare.

Sono stati restituiti con osservazioni i rendiconti per il 1971 inerenti al Fondo di assistenza sociale dei lavoratori portuali ed al Fondo per il collocamento

della gente di mare e degli ufficiali della marina mercantile. Per il primo è stato rilevato che l'allegata relazione illustrativa non offriva alcun elemento di analisi delle singole gestioni, limitandosi ad esporre situazioni afferenti ad un mero raffronto tra le entrate e le uscite; per il secondo che le operazioni complessive effettuate dai singoli uffici non potevano essere compendiate in un'unica gestione resa da parte di un ufficio centrale di collocamento della gente di mare, in quanto dai provvedimenti legislativi disciplinanti il settore erano stati previsti appositi organi gestori, al livello di ciascun ufficio di collocamento della gente di mare e di movimento ufficiali. Una gestione centralizzata dei fondi avrebbe perciò determinato un rapporto di dipendenza organica dei singoli gestori dall'amministrazione centrale, incompatibile con l'autonomia di gestione normativamente prescritta.

Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio (300).

Per quanto riguarda, infine, la gestione del fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio — inquadrata tra quelle previste dal titolo II della legge n. 1041, essendo stata istituita presso il Ministero della marina mercantile — è da segnalare che non sono tuttora pervenuti i relativi rendiconti, in quanto, avendo la Corte affermato che l'obbligo di trasmissione spettava al predetto Dicastero, dallo stesso si è ritenuta viceversa sussistere la competenza in materia del Ministero del tesoro.

La questione è stata successivamente deferita da quest'ultimo Ministero alla Presidenza del Consiglio dei ministri per la risoluzione del conflitto negativo di competenza.

(300) La dotazione del fondo è stata recentemente integrata di 3 miliardi dalla legge 16 ottobre 1973, n. 676.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Come nelle altre amministrazioni statali, anche per il Ministero della marina mercantile la struttura organizzativa ha subìto alcune modifiche per effetto dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1970, n. 748, istitutivo della carriera dirigenziale nell'ambito di quelle del personale direttivo. Immutato il numero delle direzioni generali, è stato ridotto il numero delle divisioni (da 29 a 25), in corrispondenza dei posti previsti in organico per la qualifica di primo dirigente.

È poi da segnalare che, in sede di attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, il Consiglio di amministrazione ha dato parere sfavorevole all'inquadramento di due funzionari nelle nuove qualifiche dirigenziali.

Per effetto poi dell'applicazione delle norme agevolative dell'esodo, si è determinata una carenza di funzionari dirigenti, per cui, alla fine dell'esercizio e sulla base dei soli provvedimenti già registrati, non risultava coperto nessun posto di dirigente superiore, mentre sussistevano 10 vacanze (su 23 posti complessivi) nella qualifica di primo dirigente.

Ne è derivata, oltre ad una esecuzione, solo parziale, delle norme abilitanti all'esercizio delle funzioni dirigenziali — ad eccezione di quelle proprie dei dirigenti generali — un'ulteriore attribuzione, ad alcuni primi dirigenti, di funzioni rientranti nella sfera di competenza delle divisioni prive di titolari.

Sempre in tema di nuove funzioni riconosciute ai dirigenti, va rilevato — della questione è già stato fatto cenno nella parte generale relativa al personale — che gran parte dei provvedimenti di concessione di contributi, di competenza dei dirigenti generali a norma dell'articolo 7, lettera *b*) del decreto del Presidente della

Repubblica n. 748, restano assegnati all'esclusiva competenza del ministro per una serie di disposizioni normative, emanate successivamente all'entrata in vigore della menzionata legge delegata. Infine, in ordine alle carenze normative, viene nuovamente ribadita la pressante esigenza della emanazione di una disciplina regolamentare per i servizi in economia dell'amministrazione centrale, per i quali tuttora si provvede a mezzo di un apposito decreto ministeriale, emanato di volta in volta.

b) *Personale.* — Non particolarmente elevate (il 10 per cento circa della dotazione organica complessiva) le vacanze nei vari ruoli dell'amministrazione, già messe in evidenza per le qualifiche dirigenziali.

Ancora una volta, è da sottolineare l'insufficienza dei posti d'organico nel ruolo tecnico (8 in tutto), in relazione alle mansioni da svolgere (301). Costante altresì la tendenza dell'amministrazione a non bandire tutti i concorsi necessari per la copertura dei posti vacanti. Nell'esercizio risultano, infatti, banditi solo due consorzi per 7 e 12 posti, rispettivamente per l'assunzione di operai di II e III categoria.

In materia di trattamento economico, l'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734 sull'assegno perequativo ha comportato, alla scadenza dell'esercizio, la inammissibilità di erogazioni su capitoli prevedenti compensi speciali (302), propri dell'amministrazione, nonché la soppressione del soprassoldo per gli operai e dell'indennità meccanografica.

Ugualmente, per il personale militare appartenente al Corpo delle capitanerie di porto, l'emanazione della legge 27 ottobre 1973, n. 678, istitutiva anch'essa di un assegno perequativo ha determinato, tra l'altro, la soppressione dei compensi per la stazzatura delle navi e dei galleggianti, dell'indennità di alloggio, nonché dei proventi previsti dal decreto legge 31 luglio 1954, n. 533, convertito nella legge 26 settembre 1954, n. 689.

L'esame delle spese per indennità di trasferta del personale dà luogo — ancora una volta — al rilievo delle troppo frequenti indicazioni della riservatezza della missione, con il conseguente esonero per l'interessato dall'obbligo di presentarsi all'autorità del luogo in cui si è svolto l'incarico (303). Nessun rilievo particolare da formulare in merito agli interventi assistenziali in favore del personale, per i quali, fin dall'inizio del 1969, furono predeterminati criteri direttivi per dar luogo alle erogazioni in connessione al verificarsi di determinati eventi. In sede di esame dei rendiconti presentati dal cassiere cui vengono accreditate le relative somme, si è rilevato che non sempre i sussidi sono stati corrisposti in base a documentate istanze degli interessati.

c) *Beni e servizi strumentali.* — L'attività contrattuale per la fornitura di beni e servizi strumentali, si è svolta, nel 1973, esclusivamente con il sistema della trattativa privata, ricorrendo le condizioni previste dall'articolo 6 della legge di contabilità di Stato.

Per la sede centrale e quella di numerosi uffici periferici l'amministrazione, oltre ad utilizzare 1.781 vani demaniali, ha stipulato 87 contratti di locazione per un importo complessivo di oltre 330 milioni.

(301) L'argomento viene ripreso nel paragrafo « demanio e credito navale ».

(302) Capitoli 1041, 1047, 1048 e 1050. L'articolo 26 della legge ha previsto la riassegnazione di fondi a favore del bilancio della marina mercantile limitatamente alle spese per missioni relative all'espletamento del controllo sui cantieri e sulle società di navigazione esercenti i servizi marittimi sovvenzionati di carattere locale, che fruiscono di contributi statali.

(303) In una comunicazione inviata alla Corte a metà dell'esercizio 1972 l'allora titolare del Dicastero aveva dato assicurazione che « il ricorso a tali esenzioni sarebbe stato per l'avvenire limitato a casi debitamente giustificati, solo quando reali esigenze di servizio o di riservatezza della missione lo imponessero ».

Limitati i casi di riconoscimento di debito, derivanti dall'uso di locali, anticipato rispetto al perfezionamento delle locazioni, ovvero protratto dopo la scadenza. L'importo corrisposto a tale scopo non ha superato il 20 per cento dell'intero onere per locazioni.

Anche nel 1973, è stata rispettata la riserva a favore delle imprese operanti nel centro-sud del 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle amministrazioni pubbliche, con le necessarie compensazioni nella stessa categoria merceologica o in altre similari. L'osservanza del precetto normativo è facilitata dalla circostanza che alla fornitura dei materiali e lavorazioni per il funzionamento degli uffici marittimi provvedono localmente i comandi di porto, i quali sono ubicati per il 75 per cento nei territori ove hanno sede imprese del centro-sud.

Non dà luogo a particolari notazioni il servizio automobilistico se non sotto il profilo del ridotto numero di autovetture (304) di cui l'amministrazione fruisce rispetto al limite massimo fissato nel contingente.

Strumentale, poi, all'attività del Ministero l'uso di natanti, di cui 28 acquistati durante l'esercizio, prevalentemente per le esigenze del servizio di soccorso in vicinanza degli aeroporti, nonché per l'attività integrativa di vigilanza.

Per quanto riguarda l'uso delle apparecchiature elettroniche, i programmi di automazione dei servizi, iniziatisi nel decorso biennio nel settore della gente di mare e proseguiti nel 1973 si vanno estendendo a quelli del naviglio, demanio e movimento delle merci in entrata ed in uscita nei porti italiani (305).

(304) 101 automezzi e 112 fra automezzi, campagnole ecc. su un contingente, rispettivamente, di 199 e 166.

(305) La società IBM Italia, cui sono affidati tali lavori verso un corrispettivo per l'esercizio di oltre 63 milioni, proseguirà nella gestione dei dati registrati su nastri magnetici relativi alla posizione matricolare della gente di mare di 1ª e 2ª categoria, con i necessari aggiornamenti e con stampa dei fogli matricolari.

Per la prima volta nel decorso esercizio, l'amministrazione, potendo disporre di un sufficiente numero di propri tecnici nonché di addetti alla meccanografia, è passato ad una prima fase di gestione diretta del servizio, utilizzando, con programmi autonomi, l'elaboratore elettronico del centro di calcolo di Roma, collegato con apposito terminale. Oltre a provvedere, in tal modo, all'aggiornamento dei dati registrati nello schedario della gente di mare ed all'istituzione della matricola generale integrata del personale, sarà possibile gestire le partite di pensione dei marittimi realizzandosi il coordinamento operativo con l'istituto nazionale della previdenza sociale.

Vanno in ogni modo riconsiderate le effettive esigenze di spesa del centro tenuto conto che oltre il 30 per cento dello stanziamento del capitolo 1085 è andato in economia (306).

3. - *Attività istituzionale.*

a) *Navigazione sovvenzionata.*

1) Società di preminente interesse nazionale. — Nel corso dell'esercizio, sono stati emanati i provvedimenti relativi alla quarta revisione ordinaria (valida per il biennio 1971-1972) della sovvenzione alle società Italia, Lloyd Triestino ed Adriatico determinata sulla scorta delle variazioni degli elementi revisionabili negli anni 1969 e 1970. È stata, poi, stipulata con la società Tirrenia, una convenzione aggiuntiva, approvata nel primo semestre nel 1973.

Le variazioni in aumento, apportate alle sovvenzioni nei due ultimi esercizi rispetto all'importo previsto nelle conven-

(306) Nell'esercizio 1972 era passato in economia quasi il 60 per cento dello stanziamento del capitolo.

zioni base, risulta dalla tabella in nota (307).

Oltre a dover procedere ancora alla quarta revisione ordinaria limitatamente alla società Tirrenia, solo in seguito alla emanazione della legge 22 dicembre 1973, n. 930, è stato possibile per l'amministrazione assicurare la copertura delle somme dovute alle società di P.I.N. per effetto della terza revisione ordinaria, valida per il biennio 1969-1970 (308).

In definitiva, alle quattro società P.I.N. sono stati erogati, nell'esercizio per acconti mensili, conguagli e saldi miliardi 150,8, di cui 134,9 in conto competenza e 15,9 in conto resti.

L'onere sempre crescente a carico delle finanze statali rende quanto mai pressante l'esigenza della ristrutturazione dei servizi gestiti dalle predette società secondo le linee già tracciate dal primo programma economico nazionale e le più recenti direttive del CIPE, pur nella più attenta valutazione delle conseguenze che dalle innovazioni preposte (ad esempio interventi delle società P.I.N. nel trasporto merci) deriverebbero per analoghi settori in cui operano società a partecipazione statale (309).

Sulla gestione delle società P.I.N. per il triennio 1969-1971 ha diffusamente riferito al Parlamento, nel primo semestre del 1973, la sezione controllo enti della Corte.

2. - *Società esercenti linee di interesse locale.*

Nell'esercizio si è determinato un aumento dell'importo complessivo delle somme da erogare alle sei società esercenti linee di interesse locale per effetto della revisione triennale delle sovvenzioni spettanti alle linee marittime dello Adriatico e Navigazione Alto Adriatico, nonché della riliquidazione della sovvenzione spettante, per il biennio 1972-1973, alle Società Partenopea, Navisarma e Sirena a seguito di lodo arbitrale.

Il raffronto fra l'entità delle sovvenzioni spettanti alle predette Società in base alla convenzione originaria e quella

---

(307) Sovvenzioni (in milioni di lire)

Società.	Sovvenzione base (al 1° luglio 1962)
— Italia	6.471
— Lloyd Triestino	5.197
— Adriatica	5.228
— Tirrenia	6.704
Totale	23.600

	Nel 1972
— Italia	25.886
— Lloyd Triestino	13.335
— Adriatica	9.457
— Tirrenia	12.201
Totale	60.880

	Nel 1973
— Italia	39.428
— Lloyd Triestino	24.031
— Adriatica	15.462
— Tirrenia	12.575
Totale	91.496

(308) La legge 22 novembre 1973, n. 970, spostando il termine di riferimento della situazione debitoria dello Stato dal 31 dicembre 1967 al 31 dicembre 1970, ha consentito l'utilizzazione delle eccedenze delle somme per la copertura di spese scaturenti da atti di variazioni delle sovvenzioni concretatesi successivamente al 31 dicembre 1967.

(309) È, tuttora, all'esame della VIII commissione del Senato il disegno di legge concernente la ristrutturazione del settore (Senato, atto n. 975).

risultante dall'ultimo biennio può rilevarsi dal prospetto riportato in nota (310).

Complessivamente alle 6 società sono stati corrisposti miliardi 7,5 di cui 6,5 in conto competenza ed 1,0 in conto resti.

La scadenza, alla fine dell'esercizio 1973, delle convenzioni ventennali con quattro delle sei società, oltre a determinare l'avvio all'emanazione di provvedimenti normativi modificativi del sistema in atto (311), è stata occasione di una loro proroga annuale (mediante atti aggiuntivi, da stipularsi normalmente con gli attuali concessionari) con riferimento alla entità delle sovvenzioni corrisposte per il 1973. In tal senso ha disposto una legge emanata alla fine dell'esercizio (legge 22 dicembre 1973, n. 876).

b) *Cantieristica.* — Nel settore della cantieristica, gli interventi dell'amministrazione si estrinsecano nella concessione di nuovi contributi per la esecuzione di lavori di riparazione, trasformazione ed installazione di nuovi apparati motori, nonché per operazioni di ristrutturazione e conversione di cantieri navali in altre attività industriali.

Scaduta, con il 31 dicembre 1971, l'efficacia della legge 4 gennaio 1968, n. 19, alla fine dell'esercizio (legge 27 dicembre 1973, n. 878) è stato emanato un nuovo provvedimento legislativo con effetto dal 1° gennaio 1972 al 31 dicembre 1976, che prevede una spesa complessiva di 159 miliardi, ripartita negli esercizi finanziari 1974-1980.

Sulla sua incidenza nel settore e sulle sue concrete modalità di applicazione, si rinvia alla relazione per l'esercizio 1974.

Per quanto concerne l'applicazione della legge n. 19 del 1968 in ordine alla prima categoria di benefici (costruzioni di nuove navi), sono state finora accolte complessivamente 239 istanze di contributi, pari a 2.050.055 tonnellate di stazza lorda con un impegno globale di 81,3 miliardi.

Quanto alla seconda categoria di contributi (relativi a lavori di riparazione, trasformazione ed installazione di apparati motori) dall'entrata in vigore della legge n. 19 sono stati impegnati ed erogati complessivamente 12,6 miliardi.

Per l'una e l'altra categoria di provvidenze, nel solo esercizio 1973 sono stati poi disposti pagamenti per un totale di 20,3 miliardi (capitolo 5019) di cui miliardi 15,1 in conto competenza e miliardi 5,2 in conto residui.

(310)

Società.	Sovvenzione base —
— Navigazione alto Adriatico	299.000.000
— Navisarma	434.000.000
— Partenopea	506.239.293
— Toscana	392.500.000
— Sirena	427.128.100
— Linee marittime dell'Adriatico	614.897.300
Totale	2.673.764.693

	Nel 1972 —
— Navigazione alto Adriatico	478.295.235
— Navisarma	1.090.826.986
— Partenopea	1.770.742.127
— Toscana	818.416.117
— Sirena	1.286.061.685
— Linee marittime dell'Adriatico	1.415.963.517
Totale	6.860.305.721

	Nel 1973 —
— Navigazione alto Adriatico	534.786.207
— Navisarma	1.126.605.897
— Partenopea	1.823.188.142
— Toscana	818.416.117
— Sirena	1.342.287.512
— Linee marittime dell'Adriatico	1.432.979.770
Totale	7.078.263.645

(311) Il relativo disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 settembre 1973, si trova attualmente all'esame del Senato.

Restano ancora da erogare contributi per miliardi 8,9. Lo sfalsamento tra la fase di impegno e quella di pagamento è causata dal normale sistema di erogazione di tali provvidenze, in quanto, mentre l'onere per la concessione dei contributi viene assunto sulla base delle richieste presentate dai cantieri, le erogazioni sono disposte solo alla presentazione degli stati di avanzamento delle costruzioni e dei relativi saldi finali.

Relativamente alla concessione di contributi per l'esecuzione di ristrutturazione dell'industria cantieristica, nessun pagamento risulta tuttora effettuato sul capitolo 5020 dal primo anno di stanziamento delle relative somme (1968) fino al termine del decorso esercizio (312).

Per quanto riguarda, infine, le operazioni di conversione dell'attività cantieristica, sul capitolo aggiunto 8016 (gli stanziamenti di bilancio si sono esauriti con l'esercizio 1971) sono stati effettuati pagamenti per circa 825 milioni, mentre nessun nuovo contributo è stato accordato nel 1973.

In proposito, la Corte richiama l'attenzione del Parlamento sulla perdurante necessità di un coordinamento tra le varie forme di benefici accordati anche alle imprese cantieristiche dalle leggi di incentivazione dell'attività industriale (legge 30 luglio 1959, n. 623 e successive modificazioni), in concorrenza con quelle specificamente disciplinanti il settore. Di tutta evidenza le possibili disarmonie (313) e la eventuale duplicazione di interventi, non sempre tempestivamente rilevabili nella fase di controllo.

c) *Credito navale.* — Il credito navale è tuttora regolato dalla legge 9 gennaio 1962, n. 1, che prevede finanziamenti a tasso agevolato da parte dell'apposita sezione del Credito Navale dell'IMI, assistiti da un contributo dello Stato nella misura del 3,50 per cento in conto interessi.

Nell'esercizio 1973 sono stati assunti 30 impegni per nuove costruzioni e trasformazioni di navi, comportanti un onere complessivo di 19 miliardi e riferibili ad un finanziamento complessivo di 58,6 miliardi.

I relativi pagamenti sul capitolo 5016 ammontano a 9,44 miliardi di cui 0,08 in conto competenza e 9,36 sui residui (314).

Sempre molto elevato è l'ammontare dei residui, pari ad oltre 24 miliardi. L'accumulo di tali residui, in misura sempre crescente, ha avuto inizio sin dall'istituzione del credito navale, in quanto alla legge 9 gennaio 1962, n. 1, venne data tardiva esecuzione, non avendo il Ministero provveduto tempestivamente all'emanazione delle relative norme regolamentari, il che ha determinato il passaggio a residui delle somme stanziate in bilancio.

A ciò si aggiunge che le successive leggi di aumento dei limiti d'impegno, intervenute talvolta verso la scadenza dell'esercizio, non hanno reso possibile disporre delle maggiori somme nel corso di esso, troppo breve essendo stato il tempo intercorrente tra la data di entrata in vigore della legge e quella di emanazione dei formali decreti di impegno.

Sulle complesse modalità per la erogazione dei contributi — alle quali è anche dovuta la formazione dei residui passivi

(312) Poco più della metà dello stanziamento complessivo di 6,5 miliardi risulta impegnato a favore della società Italcantieri per la esecuzione di un piano di ristrutturazione. Il provvedimento relativo non ha finora avuto corso per una questione sorta in ordine alle modalità di concessione degli acconti. V., la precedente relazione al Parlamento, pagina 196.

(313) Concretamente ipotizzabili nel caso che essendo dato all'imprenditore privato di optare per l'una o l'altra agevolazione questi, a parità di benefici, possa volgersi a chiedere quelli genericamente accordati alle imprese industriali, sottraendosi così ai puntuali controlli degli organi tecnici abilitati a verificare la rispondenza degli investimenti effettuati ai preventivi di spesa o ai piani di ristrutturazione presentati all'atto della richiesta della concessione di mutui.

(314) Dall'entrata in vigore della legge sono state accolte 382 domande per un onere complessivo di 124,4 miliardi; i pagamenti effettuati ammontano complessivamente a 41,6 miliardi.

— la Corte ha riferito in precedenti relazioni (315).

È da auspicare che uno snellimento della relativa procedura consegua all'emanazione del nuovo regolamento sostitutivo del decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1963, n. 987, previsto dall'articolo 1 della legge 2 febbraio 1974, n. 26, che ha introdotto sostanziali modifiche alla disciplina del settore.

d) *Contributi di demolizione.* — Già nelle precedenti relazioni si è fatto cenno delle provvidenze per la demolizione del naviglio vetusto abbinate alla costruzione di nuove unità (316).

L'applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 362, la cui validità è cessata il 31 dicembre 1971, ha portato, alla fine dell'esercizio 1973 alla demolizione di 273 unità ed a 119 nuove costruzioni, per un onere complessivo di 4,3 miliardi.

I pagamenti effettuati nell'esercizio ammontano a 2,1 miliardi, di cui 748,1 milioni erogati in conto competenza e 1,3 miliardi in conto residui (317).

f) *Pesca marittima.* — Per lo sviluppo del settore della pesca — cessata di validità con il 31 dicembre 1971 la legge 28 marzo 1968, n. 479 — ulteriori provvidenze sono state previste dalla legge 16 ottobre 1973, n. 676, in particolare per la concessione di contributi a fondo perduto a favore di imprese singole o associate esercenti direttamente l'industria o il commercio di prodotti ittici.

L'entrata in vigore della legge verso la fine dell'esercizio ha peraltro determinato il passaggio a residui degli stanziamenti di 500 e 700 milioni, previsti per gli esercizi 1972 e 1973.

Sui residui fondi a disposizione per precedenti stanziamenti — gravanti sul capitolo aggiunto 8026 — sono stati erogati 322,8 milioni relativi a 50 richieste di contributo.

In materia di studi e ricerche nel settore della pesca, risultano poi conferiti 6 incarichi ad esperti, per un importo complessivo di oltre 41 milioni a carico dei capitoli 5035 e 5040, compresi tra le spese in conto capitale.

Nel presupposto che il risultato di tali studi contribuisca allo sviluppo del settore, si consoliderebbe la tendenza, già profilatasi nel 1972, di una più sollecita utilizzazione dei fondi stanziati rispetto agli esercizi precedenti.

Nell'esercizio decorso, non sono stati ancora effettuati pagamenti sulla competenza dei predetti capitoli, mentre delle somme impegnate in conto resti (oltre 60 milioni) sono state pagate soltanto lire 848.000.

Cenno va ora fatto dell'applicazione delle misure eccezionali, previste da alcune norme del decreto legge 5 novembre 1973, n. 658 — convertito con modificazioni dalla legge 27 dicembre 1973, n. 878 — in favore delle aziende coltivatrici di molluschi eduli, danneggiate dall'infezione colerica dell'estate 1973 per la conseguente distruzione coattiva degli allevamenti.

Per le varie forme di intervento le somme occorrenti sono state tempestivamente messe a disposizione dei comandanti delle capitanerie di porto, nella loro qualità di funzionari delegati.

Della loro utilizzazione la Corte avrà conoscenza solo in occasione della presentazione dei rendiconti relativi da parte degli ordinatori di spesa.

Demanio marittimo. — Le questioni in materia di demanio marittimo sono state più volte accennate nelle precedenti relazioni. Abolizione delle concessioni per fini meramente privati, ristrutturazione delle concessioni turistiche e balneari, agevolazioni dell'organizzazione di spiagge libere, criteri restrittivi per il rilascio

(315) Vedi relazione al Parlamento per l'esercizio 1971, pagina 279.

(316) Vedi in particolare « relazione al Parlamento per gli esercizi 1968 e 1970, pagine 213 e 743, in cui sono evidenziati i risultati conseguiti in base alla normativa allora vigente.

(317) Con legge 28 gennaio 1974, n. 19 è stata disposta la proroga delle provvidenze per il settore fino al 31 dicembre 1975.

delle nuove concessioni, limitazione massima dei procedimenti di sdemanializzazione, ma soprattutto costante vigilanza sull'uso del demanio e lotta all'inquinamento. Questi i principali compiti cui deve attendere l'amministrazione a mezzo dei suoi organi centrali, ma precipuamente delle sue diramazioni periferiche.

L'insufficenza dell'azione finora esercitata può ascriversi, più che alla carenza di mezzi, alla limitatissima disponibilità di personale tecnico qualificato, che non consente quella costante e vigile attività di sorveglianza sull'uso del demanio marittimo, sì da impedire ad esempio, il fenomeno delle costruzioni abusive, così generalmente deprecato.

L'esigenza di provvedere sollecitamente alla demolizione delle opere costruite abusivamente trova certo un limite nell'inadeguatezza degli stanziamenti all'uopo disposti (25 milioni, di cui, peraltro, solo 584.835 utilizzate nel corso dell'esercizio). A ciò si aggiunga che la denominazione del capitolo 1158 « Spese relative all'uso ed alla vigilanza del demanio marittimo » non consente il pagamento di spese per le missioni ispettive del personale (318).

Opportuna si palesa, pertanto, l'istituzione di un apposito capitolo nella rubrica I (servizi generali - categoria II. Personale in attività di servizio) con adeguato stanziamento. Ove poi dovesse pervenirsi ad una modifica legislativa della norma disciplinante il settore, quanto mai auspicabile sarebbe la previsione di una analitica relazione sull'attività svolta per la tutela del demanio da presentarsi annualmente dall'amministrazione al Parlamento (319).

Quanto alla insufficienza di personale, basti indicare che ai pochi funzionari destinati ai servizi del demanio presso la competente Direzione generale si aggiungono sessanta ufficiali del Corpo delle capitanerie di porto, quaranta dei quali, oltre alle funzioni demaniali, svolgono anche quelle di comandanti di porto (320).

A tale situazione l'amministrazione intenderebbe sopperire mediante l'istituzione di un nuovo ruolo tecnico di 140 unità da destinare esclusivamente ai servizi del demanio per la quasi totalità in periferia (321).

Sempre in materia di tutela del demanio, è da menzionare l'attività svolta dall'amministrazione per prevenire l'inquinamento marino, ed in particolare l'istituzione di una apposita Commissione permanente, che ha predisposto un piano di « pronto intervento » contro gli inquinamenti accidentali da idrocarburi, in caso di emergenza. A tal fine è prevista la dotazione di mezzi antinquinamento presso i vari centri operativi d'intervento di zona, per cui nell'esercizio sono stati impegnati oltre 300 milioni sull'apposito capitolo 1160.

Presso l'amministrazione ha altresì funzionato, nel 1973, un comitato misto Stato-regioni per un tentativo di armonizzazione delle rispettive competenze in materia.

L'inquinamento marino costituisce, infatti, un aspetto del più generale problema dell'inquinamento delle acque, settore in prevalenza diviso fra tre amministra-

(318) Attualmente al pagamento delle indennità di missione si provvede mediante una quota parte dello stanziamento del capitolo 1042 compreso nella rubrica « servizi generali ».

(319) Già ora sussiste per gli organi periferici l'obbligo di riferire ogni quattro mesi al Ministro sulle ispezioni effettuate.

(320) Dati forniti dall'amministrazione.

(321) In una comunicazione inviata alla Corte nei primi mesi del corrente anno, unitamente ad una copia della circolare n. 147 del 17 gennaio 1974 — diramata a tutti gli uffici periferici con analitiche direttive per una più efficace gestione e tutela del demanio marittimo — il titolare della direzione generale rappresenta l'istituzione del predetto ruolo di tecnici come una delle misure più urgenti ed efficaci per ovviare alle lamentate carenze. Indubbiamente — e nel presupposto che si proceda, poi, all'assunzione di personale civile realmente qualificato o da addestrare opportunamente — l'immissione di nuovi elementi risponderebbe meglio alle finalità da perseguire, piuttosto che il rafforzamento del ruolo del corpo delle capitanerie di porto la cui azione non può non risentire delle sue funzioni promiscue, della doppia dipendenza funzionale e gerarchica da due Ministeri, nonché della possibilità di utilizzazione solo temporanea del personale di leva.

zioni centrali (lavori pubblici, sanità e la stessa marina mercantile) con i loro organi periferici, nonché fra le amministrazioni locali (in particolare le province).

Ad esse si sono di recente aggiunti i nuovi organismi regionali, competenti sulla base delle norme statutarie, nell'ambito della più ampia tutela dell'ambiente (si è già avuto concreto esercizio di potestà legislativa da parte della regione veneta e della provincia di Bolzano).

Pur in questo settore va richiamata l'attenzione del Parlamento sulle conseguenze — anche per i riflessi che attengono alle erogazioni del pubblico denaro (322) — derivanti dalla persistente carenza di una organica legislazione riguardante l'inquinamento delle acque, in considerazione che il frazionamento delle competenze ha indubbiamente rappresentato una delle maggiori remore per più efficaci interventi.

(322) È sufficiente accennare alle possibili duplicazioni di studi e progetti, di cui vengono incaricati — dallo Stato e da enti diversi — esperti ed organismi di consulenza dello specifico settore.