CAPITOLO XIX

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

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

a) *Considerazioni generali.* — La relazione previsionale e programmatica del Ministero per l'esercizio 1973 (323), nel richiamare gli indirizzi fondamentali del sistema delle partecipazioni statali, si sofferma, in particolare, sul principio della economicità di gestione.

Secondo l'interpretazione accolta nel menzionato documento, trattasi di criteri che se, in relazione ai fini pubblici dell'intervento dello Stato nell'attività economica, non corrispondono necessariamente e sempre all'obiettivo di massimizzare il profitto, quanto piuttosto a quello di perseguire l'utile sociale compatibilmente con quello gestionale, obbligano tuttavia a tenere nel debito conto i risultati di bilancio e le gestioni delle singole imprese.

Sulla base di tali premesse la relazione afferma l'esigenza di preservare le capacità imprenditoriali del sistema, con riguardo soprattutto alla validità economica degli investimenti, nonché ai limiti della funzione di intervento nella congiuntura ad esso collateralmente assegnabile (324).

È compito del Ministero delle partecipazioni statali assicurare in pratica la realizzazione delle enunciazioni suesposte attraverso l'azione direttiva e coordinatrice ch'esso è chiamato a svolgere, con poteri di vigilanza e di controllo, nel quadro degli indirizzi deliberati dal CIPE in conformità delle scelte parlamentari.

Per quanto concerne i momenti del controllo affidato dall'ordinamento alla Corte, il grado di aderenza dei risultati della gestione ai princìpi e alle finalità del sistema delle partecipazioni statali è sottoposto alla valutazione della sezione competente ad esercitare il sindacato sulla gestione finanziaria degli enti.. In quella sede, possono assumere particolare rilevanza, quali parametri di giudizio della condotta gestoria degli enti, gli atti di autorizzazione, le direttive e i controlli

(323) Atti Camera Deputati, VI legislatura, doc. 620-18 A.

(324) La relazione sottolinea, altresì, l'opportunità di non assecondare le pressioni che — accentuate nella presente difficile situazione dell'economia italiana — potrebbero risospingere le partecipazioni statali verso un « anacronistico ruolo assistenziale » che « fatalmente diminuirebbe od annullerebbe la loro capacità di essere strumenti di sviluppo, con il rischio addirittura di trasformarle in un fattore di involuzione, ove tale ruolo fosse spinto al limite ».

posti in essere dal Ministero delle partecipazioni statali nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali.

Non mancano, d'altra parte, casi nei quali l'esplicazione dei poteri spettanti all'amministrazione nei confronti degli enti si concretizza in provvedimenti formali, prevalentemente a contenuto vincolato, soggetti al controllo preventivo.

Quest'ultima ipotesi si verifica, ad esempio, quando l'esercizio di siffatti poteri comporta oneri per il tesoro dello Stato o altrimenti determina — nei casi previsti dalla legge — variazioni nella sfera dei rapporti patrimoniali dello Stato con gli enti e le società non ancora inquadrate o, infine, quando si tratta di atti da sottoporre al sindacato di legittimità in relazione alla forma con cui devono essere adottati (decreti presidenziali concernenti l'approvazione di norme statutarie, o la nomina dei titolari di determinati organi degli enti) (325).

Una fattispecie particolarmente rilevante nell'ambito degli atti suscettibili di valutazioni circa i risultati delle gestioni si è verificata, in sede di controllo preventivo, nel corso dell'esercizio 1973, in occasione dell'inquadramento nell'ente minerario EGAM, delle partecipazioni azionarie dello Stato al capitale della società « Nazionale Cogne », dell'AMMI e della Società italiana per il commercio estero — SICEA —, sulla cui vicenda si riferisce nel successivo paragrafo 3/a.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — All'atto dell'approvazione del bilancio per l'anno finanziario 1973, lo stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali recava stanziamenti di parte corrente per poco più di un miliardo e 110 milioni, mentre non risultava stanziata alcuna somma per le spese di investimento. Delle somme previste dalle leggi 28 luglio 1971, n. 547 e n. 586 e 14 agosto 1971, n. 814, riguardanti gli aumenti dei fondi di dotazione dell'IRI, dell'ENI e dell'Ente autonomo di gestione per il cinema, ammontanti, per le quote afferenti all'esercizio 1973, a complessivi miliardi 303 (di cui: 220 per l'IRI; 75 per l'ENI; 8 per l'Ente cinema) faceva peraltro menzione la nota preliminare, e i relativi capitoli venivano intanto iscritti per memoria, in relazione al futuro approvvigionamento dei fondi, da reperire attraverso le operazioni finanziarie autorizzate dalle stesse leggi nn. 547, 586 e 814.

Nel corso dell'esercizio, non appena incamerati i ricavi netti dei mutui a tal fine contratti dal Ministero del tesoro con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, sono state disposte le conseguenti variazioni in aumento nello stato di previsione dell'entrata (capitoli 5031, 5033 e 5054) e nello stato di previsione della spesa del Ministero interessato (capitoli 5046, 5053, 5054).

Sempre nel corso dell'anno, sono intervenute nuove autorizzazioni di spese di investimento, contenute nelle leggi 5 marzo 1973, n. 30; 7 marzo 1973, n. 69; 7 maggio 1973, nn. 243 e 244, concernenti, rispettivamente, l'aumento del capitale dell'ATI, la costituzione del fondo di dotazione dell'EGAM e gli aumenti di quelli dell'EFIM e dell'EAGAT, ammontanti complessivamente, per le rate incidenti sull'esercizio 1973, a 230 miliardi (dei quali: 2 per l'ATI; 102 per l'EGAM; 120 per l'EFIM; 6 per l'EAGAT). I relativi stanziamenti sono stati disposti dal Ministero del tesoro, mediante istituzione di nuovi capitoli (326), in seguito al reperimento dei fondi, attraverso il consueto ricorso al mercato finanziario, previsto da dette leggi.

Pertanto le previsioni definitive ammontano, per le spese in conto capitale,

(325) Sul problema delle nomine e dell'eventuale revoca dei titolari degli organi degli enti nei riflessi del controllo vedasi: relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1972, Senato della Repubblica — VI legislatura, doc. XIV, n. 2, pagine 198 e 199.

(326) Capitoli: 5003, 5012, 5013 e 5016 dell'entrata; capitoli: 5045, 5047, 5055 e 5056 della spesa del Ministero delle partecipazioni.

a 533 miliardi, interamente stanziati dopo l'approvazione del bilancio, e, per le spese correnti, a 1,35 miliardi, con un aumento di 245 milioni rispetto al dato iniziale. Sistema questo che comporta, come già rilevato nelle precedenti relazioni, la mancanza di rappresentatività delle previsioni iniziali di spesa.

Per quanto riguarda le spese di investimento — di gran lunga preponderanti sulle prime, dato il tipo di organizzazione delle partecipazioni statali (327) — è anzitutto da porre in evidenza come l'importo complessivo degli stanziamenti (533 miliardi) risulti di poco superiore a quello del 1972 (529,6 miliardi), nonostante l'intervenuta approvazione, nel corso del 1973, delle citate nuove leggi di finanziamento, recanti un onere di 230 miliardi a carico dello stesso esercizio. Ciò si deve alla cessata incidenza di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, esauritesi con l'erogazione delle ultime quote avvenuta per l'appunto nel 1972 (leggi n. 1252 del 1967; nn. 49, 99, 113 e 1209 del 1968; n. 1072 del 1969; n. 184 del 1971).

Tra gli interventi previsti per il 1973 da leggi preesistenti e tuttora in vigore, il più cospicuo è rappresentato dalla terz'ultima quota dell'aumento del fondo di dotazione dell'IRI previsto dalla legge 26 luglio 1971, n. 547, il cui ammontare (220 miliardi) supera di 100 miliardi l'importo della quota precedente; il rimanente importo (83 miliardi) è costituito dalle terz'ultime rate di aumento dei fondi di dotazione dell'ENI (75 miliardi) e dell'Ente per il cinema (8 miliardi) rispettivamente previste dalle leggi 28 luglio 1971, n. 586 e 14 agosto 1971, n. 814.

Destinatari dei nuovi interventi sono gli altri tre enti autonomi di gestione e l'Azienda tabacchi italiani (ATI) società per azioni ancora a partecipazione diretta; e precisamente: l'EGAM per 102 miliardi (prima e seconda quota della somma di 330 miliardi da corrispondersi all'ente negli esercizi dal 1972 al 1978 ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 marzo 1973, n. 69, concernente la costituzione del fondo di dotazione dell'ente) (328); l'EFIM per 120 miliardi (prima e seconda quota dell'aumento del fondo di dotazione di 215 miliardi distribuiti in cinque annualità, ai sensi della legge 7 maggio 1973, n. 243); l'EAGAT per 6 miliardi (prime due rate dell'aumento del fondo di dotazione previsto dalla legge 7 maggio 1973, n. 244 in 18 miliardi ripartiti in sei annualità); l'ATI per 2 miliardi (prima e seconda annualità della spesa di 2,5 miliardi prevista dalla legge 5 marzo 1973, n. 30, per la sottoscrizione di azioni da parte dello Stato).

La struttura dello stato di previsione in esame, non dà luogo ad osservazioni, sia per quanto concerne la ripartizione in rubriche sia per quanto attiene alla classificazione delle spese, che risultano tutte esattamente ricomprese, sotto il profilo funzionale, nella Sezione X - Azione e interventi nel campo economico e, sotto il profilo economico, per la parte in conto capitale, afferenti per intero alla categoria XIII - Partecipazioni azionarie e conferimenti.

Per ciò che si riferisce invece alla ripartizione delle spese in capitoli, deve osservarsi che per alcuni di essi (1067, 1068, 1069, 1070, 1071), ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627, si rende necessaria una opportuna revisione dei rispettivi oggetti che risultano promiscui, in modo da far corrispondere a ciascuna destinazione specifica altrettante unità elementari di bilancio.

Deve infine ripetersi l'osservazione formulata nella relazione dello scorso anno

(327) In proposito si richiamano le considerazioni generali svolte nelle precedenti relazioni e, da ultimo, in quella dell'esercizio 1972 (doc. parlam. cit., pagina 196).

(328) Sulla vicenda dell'ente autonomo di gestione per le aziende minerarie metallurgiche — EGAM —, già ente autonomo di gestione per le aziende minerarie e come tale rimasto inoperante per lunghi anni, vedasi: relazione per l'esercizio 1972, doc. parlam. cit., pagine 197 e 198).

(329) circa l'ingiustificata iscrizione del capitolo 1063, relativo a compensi per speciali incarichi professionali, non ancora eliminato, sebbene costantemente inutilizzato (330).

c) *Considerazioni sulla gestione.* — Le menzionate leggi di finanziamento stabiliscono che agli oneri da esse derivanti si provvede con il ricavo netto di operazioni finanziarie che il Ministero del tesoro è autorizzato ad effettuare, in ciascun anno, nella forma di assunzione di mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche o di emissioni di buoni poliennali del tesoro oppure di certificati speciali di credito. Per la copertura degli oneri relativi alle predette operazioni finanziarie e che le leggi approvate nel 1973 specificano consistere, oltre che in spese e interessi, anche nell'eventuale rata capitale, è prevista — limitatamente agli esercizi finanziari per i quali si verifica la prima incidenza del carico — la riduzione dei fondi speciali di cui ai capitoli nn. 3523 e 6036 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Fra i tre sistemi di provvista di fondi consentiti, si è fatto esclusivamente ricorso nell'esercizio 1973, come nei precedenti, all'assunzione di mutui (obbligazionari) con il consorzio di credito per le opere pubbliche, provvedendo tempestivamente, come si è detto, a stanziare tutte le somme previste con il ricavo netto di tali operazioni, il cui costo risulta dal seguente prospetto:

CAPITOLO	Stanziamento	Ente beneficiario	Leggi	Importo mutuo
5045	2.000.000.000	ATI	5 marzo 1973, n. 30	2.087.600.000
5046	8.000.000.000	CINEMA	14 agosto 1971, n. 814	8.153.500.000
5047	102.000.000.000	EGAM	7 marzo 1973, n. 69	105.781.600.000
5053	220.000.000.000	IRI	28 luglio 1971, n. 547	226.059.600.000
5054	75.000.000.000	ENI	28 luglio 1971, n. 586	76.439.400.000
5055	120.000.000.000	EFIM	7 maggio 1973, n. 243	124.448.900.000
5056	6.000.000.000	EAGAT	7 maggio 1973, n. 244	6.222.400.000
Totale . . .	533.000.000.000			549.193.000.000

(329) Doc. parlamentare cit., pagina 196.

(330) Nello stato di previsione è iscritto apposito capitolo (1061), che consente il conferimento di incarichi, ai sensi dell'articolo 380 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3.

Dei 533 miliardi di stanziamenti in conto capitale in tal modo acquisiti, 531 sono stati erogati nel corso dell'esercizio. I restanti 2 miliardi corrispondono, a parte degli stanziamenti, previsti in complessivi 2,5 miliardi, dalla menzionata legge n. 30 del 1973, iscritti in bilancio (capitolo 5045), ma non pagati nell'esercizio (331).

Circa l'incidenza delle spese d'investimento previste a carico del Ministero per i futuri anni finanziari, va posto in evidenza che, allo stato della vigente normativa, il loro importo globale ammonta a 929,5 miliardi di lire, così distribuiti per ente beneficiario ed esercizio:

ENTI	Esercizio 1974	Esercizio 1975	Esercizio 1976	Esercizio 1977	Esercizio 1978	Totali
ATI	0,5	—	—	—	—	0,5
GEPI	48	—	—	—	—	48
IRI	220	220	—	—	—	440
CINEMA	8	8	—	—	—	16
ENI	50	40	—	—	—	90
EFIM	35	30	30	—	—	95
EAGAT	3	3	3	3	—	12
EGAM	48	45	45	45	45	228
Totali . . .	412,5	346	78	48	45	929,5

È, tuttavia, da considerare, che i mezzi forniti dallo Stato al sistema delle partecipazioni statali non coincidono con le somme che attraverso lo stato di previsione del Ministero vengono versate agli enti autonomi di gestione, dovendosi aggiungere a tali finanziamenti i vari contributi cui le aziende a partecipazione statale hanno diritto, quali imprese operanti in determinati settori economici (ad esempio, sovvenzioni alle società di navigazione di preminente interesse nazionale) e, d'altra parte, che l'insieme di questi interventi, sommato alla risorsa dell'autofinanziamento del sistema stesso, copre solo in parte il fabbisogno finanziario delle partecipazioni statali, che vi provvedono, per la maggior parte, sia ricorrendo in proprio all'indebitamento verso

(331) Nell'anno corrente è stato sinora erogato 1 miliardo in conto residui.

organismi finanziari operanti nel mercato interno — al quale, del resto, vengono normalmente attinti anche i fondi necessari a far fronte all'aumento dei fondi di dotazione — sia attingendo mezzi della stessa natura sui mercati esteri (332).

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — L'organizzazione dei servizi del Ministero delle partecipazioni statali è compiutamente regolata per legge al livello di divisione. Il decreto legislativo 31 marzo 1971, n. 282 — sulla prima applicazione del quale si è riferito nella relazione dello scorso anno (333) — nel riordinare lo stesso dicastero in tre direzioni generali: per i programmi e lo sviluppo; per gli affari economici; per gli affari generali e l'organizzazione amministrativa, e un ispettorato generale di rango pari alle prime, ha infatti tassativamente fissato il numero e le attribuzioni delle divisioni in cui si articola ciascuna direzione generale, nonché i limiti di organico dell'ispettorato generale per quanto concerne le ex qualifiche di ispettore generale e di direttore di divisione. La dotazione organica delle qualifiche dirigenziali, stabilita nella tabella XVIII allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, corrisponde ai servizi previsti dal nuovo ordinamento del Ministero. Pertanto, l'inquadramento del personale direttivo nelle nuove funzioni — regolarmente definito durante l'anno 1973 — non ha presentato il problema di procedere ad una previa ricognizione degli uffici dirigenziali in sede amministrativa.

In applicazione delle norme sull'esodo volontario, di cui all'articolo 67 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, sono stati collocati a riposo un dirigente generale, dieci dirigenti superiori, cinque primi dirigenti, ma non tutti i posti resisi in tal modo disponibili nella qualifica di primo dirigente possono essere attualmente conferiti, data la mancanza di funzionari direttivi in possesso della prescritta anzianità. Ciò ha, in concreto, comportato l'affidamento degli uffici vacanti a primi dirigenti titolari di altre funzioni.

b) *Personale.* — L'organico del Ministero (334), alla data del 31 dicembre 1973, aveva una dotazione di 264 posti, dei quali 159 risultavano vacanti. Tenendo conto dei posti indisponibili (in totale 34) le vacanze effettive si riducono a 125, che rappresentano una percentuale assai elevata in rapporto all'organico.

Per il reclutamento del personale da assumere nei posti disponibili dei vari ruoli, sono stati definiti nel corso del 1973 tre soli concorsi, riservati ai dipendenti dello stesso Ministero, con il conferimento di 13 posti (su 21 conferibili). Altri concorsi, per complessivi 95 posti, risultano in fase, più o meno avanzata, di svolgimento.

Frattanto il Ministero continua a far ampio ricorso allo strumento del comando — nonostante le diverse finalità dell'istituto, non destinato a sopperire alle carenze quantitative di personale, utilizzando circa 60 unità — in prevalenza destinate a mansioni esecutive — appartenenti ad altre amministrazioni.

Lo stanziamento di spesa per la corresponsione dei compensi relativi al lavoro

(332) Per più ampi ragguagli sugli aspetti finanziari considerati, cfr., Relazione programmatica del Ministero per il 1973, doc. parlam., cit.

(333) Doc. parlam., cit., p. 196.

(334) L'organico, originariamente previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282, in complessivi 263 posti, risulta incrementato per la istituzione del ruolo ad esaurimento (8 posti) prevista dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica n 748 del 1972 e diminuito per la soppressione di 7 posti, conseguente alla cessazione dal servizio di sei dipendenti che occupavano posti ad esaurimento già esistenti nella carriera ausiliaria tecnica e tra le categorie del personale operaio, e di un funzionario collocato a riposo ai sensi della legge n. 336 del 1970.

straordinario (capitolo 1023 per gli impiegati e 1024 per gli operai) (335) ha subìto nel corso dell'esercizio un rilevante incremento, passando dai 44 milioni della previsione iniziale ai 133 milioni di quella definitiva (336).

c) *Beni e servizi strumentali.* — Non disponendo di un edificio di proprietà statale, il Ministero delle partecipazioni adibisce a sede dei propri uffici immobili condotti in affitto, in base a contratti che importano attualmente un onere annuo di complessivi milioni 210,5.

Ancora inattuato il servizio meccanografico, previsto dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971 in relazione ai compiti del personale di concetto e in funzione del quale è stato istituito con lo stesso decreto presidenziale un apposito ruolo di personale esecutivo tecnico, poiché il Ministero non dispone di un centro dotato di apparecchiature per la rilevazione ed elaborazione dei dati (337).

Al servizio automobilistico risultano destinati 18 autoveicoli, tra cui 16 autovetture, su un contingente di 22 automezzi determinato con decreto interministeriale del 1972.

(335) Il decreto con il quale è stata autorizzata l'effettuazione del lavoro straordinario nel 1973 fa riferimento a 200 unità di personale di ruolo e non di ruolo, ivi compresi i 60 comandati da altre amministrazioni.

(336) L'importo di tale integrazione, che ha inciso sensibilmente sull'aumento complessivo delle spese correnti, è da porre in relazione, oltre che alle maggiori occorrenze derivanti dall'elevazione dei limiti mensili di orario e di spesa, autorizzata nel corso dell'esercizio dal ministro del tesoro ai sensi dell'articolo 3, comma 3° del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 749, all'esigenza di far fronte alla maggiore spesa determinata dall'applicazione della legge 16 aprile 1973, n. 144, che ha prorogato la corresponsione del compenso forfettario previsto per i dipendenti delle Amministrazioni finanziarie dalla legge 28 dicembre 1970, n. 777, e ora soppresso per effetto dell'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734 concernente la concessione di un assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato.

(337) Si rinvia a quanto osservato, in via generale, nel capitolo dedicato alla meccanizzazione dei servizi della pubblica amministrazione.

3. - *Attività istituzionale.*

a) Inquadramento nell'ente autonomo di gestione per le aziende minerarie metallurgiche — EGAM — delle partecipazioni dello Stato al capitale delle società « Nazionale Cogne » AMMI e SICEA.

Ai fini del trasferimento all'EGAM delle azioni di proprietà dello Stato nelle società Cogne, AMMI e SICEA, disposto dall'articolo 1 della legge 7 marzo 1973, n. 69, ne è stata determinata la consistenza al valore nominale, come previsto da tale norma (338), con provvedimento pervenuto alla Corte nel luglio 1973 (339).

Nell'esaminare il decreto di trasferimento sono venute in evidenza differenze vistose tra i dati esposti, con riferimento al 31 dicembre 1972, nel conto generale del patrimonio dello Stato alle partite relative alle società in questione (340), ed i valori nominali dei corrispondenti titoli azionari, accertati dal Ministero alla data (25 aprile 1973) di entrata in vigore della legge n. 69 del 1973.

In particolare, il controvalore della partecipazione dello Stato al capitale del-

(338) Sul criterio di valutazione al nominale che si discosta da quello al valore effettivo ordinariamente prescritto, si rinvia a quanto osservato nella precedente relazione: Atti Senato VI Legislatura doc. XIV n. 2 pag. 197.

(339) Al termine dell'esercizio, l'inquadramento nell'EGAM non era ancora operante, non essendo stato ammesso a registrazione il relativo provvedimento che, emanato una prima volta in data 11 giugno 1973 (decreto ministeriale 4531), è stato ritirato, a seguito dei rilievi della Corte, e riprodotto, in data 18 ottobre 1973 (decreto ministeriale 4693), con diversa motivazione, risultata, tuttavia, ancora inadeguata a chiarire le ragioni della mancata corrispondenza con le scritture patrimoniali dello Stato, ragioni individuate soltanto nel corso del 1974, a seguito di ulteriore istruttoria, cui è seguita, nel maggio 1974, la ammissione al visto e alla registrazione del provvedimento. Da notare, tuttavia, che nella situazione patrimoniale annessa al consuntivo per l'esercizio 1973 l'EGAM iscrive le partecipazioni sopraindicate come se il trasferimento fosse avvenuto *ex lege* nel 1973 e non in forza del citato decreto ministeriale, debitamente registrato.

(340) Le partecipazioni azionarie dello Stato figurano nel conto del patrimonio al valore nominale. In argomento: relazione per l'esercizio finanziario 1971 - atti Camera dei deputati, legislatura VI, pag. 121.

l'AMMI — iscritta nel conto del patrimonio per 49,111 miliardi — veniva indicato in 1.169 milioni, quella della Cogne — iscritta per 25 miliardi — in 3 miliardi, e quello della SICEA — iscritta per 103,1 milioni — in 6 milioni.

A seguito di laboriosi accertamenti, protrattisi oltre la chiusura dell'esercizio 1973, l'amministrazione ha chiarito le ragioni di tali rilevanti discordanze, solo in parte dovute a riduzioni del capitale sociale dell'AMMI e della SICEA deliberate nel corso del 1973 e quindi non considerate nella formazione del conto del patrimonio dello Stato relativo all'esercizio 1972, nel quale, per contro, si sarebbe dovuto tener debito conto delle variazioni del capitale in precedenza deliberate dagli organi sociali della Cogne, dell'AMMI e della SICEA (341).

È risultato, infatti, sulla base della documentazione fornita, che la partecipazione dello Stato al capitale delle predette società non ammontava, al 31 dicembre 1972, a 74,214 miliardi come indicato nel conto del patrimonio, bensì a complessivi 14,58 miliardi (Cogne: 3 miliardi; AMMI: 11,59 miliardi; SICEA: 10,4 miliardi) e che ha subìto una ulteriore riduzione per l'AMMI (a 1,169 miliardi) (342) e per la SICEA (a 6.015.457) (343) in conseguenza delle delibere adottate dalle assemblee dei soci rispettivamente in data 9 e 17 aprile 1973.

Da notare che in entrambe le assemblee — tenute successivamente alla pubblicazione, ma anteriormente all'entrata in vigore della legge di inquadramento (n. 69 del 7 marzo 1973) — l'EGAM ha rappresentato la partecipazione di maggioranza appartenente allo Stato, in forza del mandato fiduciario, conferitogli sin dal 1972 per la gestione delle società in questione.

(341) Si rinvia, in argomento, al capitolo V della parte II, dedicato al conto generale del patrimonio.

(342) Dei quali 1,159 appartenenti allo Stato.

(343) Dei quali 5.960.000 appartenenti allo Stato.

Dopo aver chiarito, sotto il profilo meramente formale, lo svolgersi della vicenda, si apre il discorso in ordine alla gestione delle società in esame, le cui risultanze denotano gravi squilibri aziendali resi manifesti dall'entità delle perdite subìte per un ammontare tale da assorbire, in pochi anni, la maggior parte del capitale sociale.

Nel rinviare, per quanto riguarda le società Cogne e SICEA alle relazioni della competente sezione della Corte, cui è demandato il controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato (344), è qui da porre in evidenza con riferimento alla gestione dell'AMMI che, nel quinquennio 1968-1972, sono state registrate perdite nette di esercizio — venute ad aggiungersi a quelle degli esercizi antecedenti (4.345.808.426) — nelle misure seguenti:

1968	1.959.145.635
1969	1.249.782.985
1970	1.049.102.894
1971	12.402.295.860
1972	10.456.813.047

Tale andamento risulta in netto contrasto con le indicazioni del programma di risanamento e sviluppo dell'AMMI, la cui realizzazione, come sottolineato nella relazione del Consiglio di amministrazione per l'esercizio 1968, avrebbe dovuto portare ad una inversione di tendenza fin dal 1970.

Quali che ne siano le cause (345) le risultanze della gestione dell'AMMI e, più generale delle aziende del settore mine-

(344) La Cogne e la SICEA sono soggette al controllo della Corte, ai sensi del regio-decreto 8 aprile 1939, n. 720.

(345) Prevalentemente attribuite dagli amministratori e dai sindaci allo sfavorevole andamento dei prezzi dei minerali non ferrosi sui mercati internazionali e su quello interno, che ha risentito anche della riduzione dei dazi doganali sul piombo e lo zinco, al progressivo rilevante incremento del costo della manodopera, degli oneri aziendali, nonché, in genere, alla grave incidenza degli oneri finanziari.

rario metallurgico, affidata all'EGAM, chiamano anzitutto in causa l'adeguatezza della funzione di vigilanza del Ministero nei confronti degli enti di gestione, specie quando vengono ad essi affidati compiti non previsti dalla normativa vigente, mediante lo strumento atipico del mandato fiduciario, che non comportando formalmente oneri immediati a carico del bilancio statale, in quanto non è previsto alcun compenso per l'opera svolta dall'ente, si sottrae ad ogni controllo esterno di legittimità. Inoltre, esse pongono il problema della compatibilità con i princìpi che stanno a base delle partecipazioni statali. Se, infatti, le finalità dell'intervento pubblico nell'attività imprenditoriale possono giustificare gestioni in perdita, in circostanze del tutto particolari e transitorie e soprattutto sulla base di scelte consapevoli in tal senso, il perseverare in attività cronicamente deficitarie, salvo che sussistano prospettive non remote di ripresa, potrebbe risultare incompatibile con il fondamentale criterio dell'economicità di gestione, del resto ribadito nelle ricordate enunciazioni programmatiche del Ministero.

b) *Situazione delle residue partecipazioni dirette dello Stato.* — Con legge 22 dicembre 1973, n. 931 l'amministrazione è stata autorizzata a trasferire ad uno degli enti autonomi di gestione, con le modalità di cui all'articolo 14 della legge 21 giugno 1960, n. 649 (346), le azioni di proprietà dello Stato nelle società elencate nell'articolo unico della nuova legge (347).

Tenuto presente che analoga disposizione è contenuta, per quanto riguarda l'ATI, nell'articolo 2, ultimo comma, della legge 5 marzo 1973, n. 30 e che per la società anonima milanese editrice (SAME), compresa nella tabella annessa al citato articolo 14 della legge n. 649 del 1960, il Ministero dispone da tempo della necessaria autorizzazione, si ritiene che con il recente provvedimento legislativo sia prossimo ad esaurirsi il residuo fenomeno della gestione diretta del Ministero delle partecipazioni statali non inquadrabili per difetto di autorizzazione legislativa. Dipende ormai solo dal Ministero la definitiva e completa attuazione del disegno organizzativo previsto dalla legge 22 dicembre 1956, n. 1589, secondo il quale tutte le partecipazioni statali devono essere inquadrate negli enti autonomi di gestione, al fine di evitare ogni diretta ingerenza dello Stato nella gestione aziendale.

c) *Attività di indirizzo e vigilanza sull'attività degli enti di gestione.* — La latitudine dei fini istituzionali dell'IRI e l'ampliamento dei fini degli altri enti autonomi di gestione, previsto dalle modifiche dei rispettivi statuti succedutisi nel tempo (con le sole eccezioni della EAGAT e dell'ente per il cinema i quali conservano l'originario carattere di organismi specializzati in un solo settore) pone al Ministero delle partecipazioni statali impegnativi compiti di indirizzo e di coordinamento, attesa la continua esigenza di adeguare gli assetti del sistema alle svolte della situazione economica e di evitare che la presenza di più enti di gestione nello stesso settore (348) dia luogo a fenomeni di inopportuna concorrenzialità.

Nuovi compiti derivano, inoltre, alla amministrazione dall'attuazione dell'ordinamento regionale che, sebbene non abbia avuto ripercussioni sulle competenze e l'organizzazione del Ministero, sembra presentare punti di contatto con il si-

(346) Che ne prevede, tra l'altro, la determinazione del valore sulla base delle quotazioni ufficiali o, in difetto, delle risultanze dell'ultimo bilancio.

(347) Lariana, La Rifiorente, Giulio Einaudi editore, Italcable, Montecatini-Edison, Cartiere Burgo, CINTIA, CIAAO.

(348) Si consideri, ad esempio, che nel settore siderurgico operano IRI ed EGAM, in quello della metallurgia non ferrosa l'EFIM e l'EGAM, in quello dell'industria meccanica tanto questi tre enti che l'ENI, nel settore alimentare sia l'IRI che l'EFIM, etc. per non citare che i campi più importanti.

stema delle partecipazioni statali (consultazione della commissione interregionale in sede programmatica, pareri delle regioni interessate nelle ipotesi di cui agli articoli 4 e 7 della legge n. 69 del 1973, e dell'articolo 20 della legge 11 marzo 1972, n. 118).

Nuovi specifici adempimenti, infine, posti da recenti disposizioni di legge a carico di alcuni enti di gestione comportano maggiori responsabilità per il Ministero. È questo il caso dei programmi quinquennali che l'EGAM e l'EFIM sono tenuti a sottoporre al CIPE ai sensi dell'articolo 7 della citata legge n. 69 del 1973 e dell'articolo 3 della legge n. 243 dello stesso anno.

Le stesse leggi stabiliscono rispettivamente all'articolo 9 e all'articolo 2 — introducendo una importante innovazione rispetto all'articolo 10 della legge n. 1589 del 1956 — che i predetti enti dovranno allegare al proprio rendiconto patrimoniale ed economico, il conto consolidato di tutte le imprese nelle quali essi detengano almeno il 50 per cento del capitale sociale, nonché lo stato patrimoniale e il conto economico di tutte le imprese incluse nel bilancio consolidato; e che il ministro « emanerà istruzioni per la formazione degli stati patrimoniali e dei conti economici delle imprese appartenenti all'ente, secondo criteri di omogeneità e di chiarezza ». Disposizioni di identico contenuto sono dettate per l'EAGAT dall'articolo 4 della legge 7 maggio 1973, n. 244 ed è auspicabile che la stessa disciplina sia estesa agli altri enti autonomi di gestione. Trattasi, infatti, di adempimenti da annoverare fra quelli che, con rinnovata prospettiva, ristrutturano « il modo di porsi degli enti a partecipazione statale nei confronti del Parlamento e degli organi amministrativi dello Stato » (Senato della Repubblica, IV legislatura, 5ª Commissione, relazione sui disegni di legge nn. 733 e 107 *A*).

d) *Riflessi della gestione sulla situazione patrimoniale e sulle entrate extratributarie dello Stato.* — La inesatta rappresentazione nel conto generale del patrimonio dello Stato di alcune voci relative alle partecipazioni al capitale di società facenti capo al Ministero — rilevata in occasione della costituzione del fondo di dotazione dell'EGAM — ha reso necessaria la verifica delle indicazioni riferite alle residue partecipazioni dirette dello Stato, nonché ai fondi di dotazione degli enti di gestione, anche in considerazione della difformità tra i dati esposti nei conti patrimoniali di questi ultimi e quelli riportati nel conto del patrimonio dello Stato.

Nel rinviare a quanto esposto in argomento in altra parte della relazione (349), è qui sufficiente notare che la effettiva consistenza dei fondi di dotazione e delle residui partecipazioni dirette che, alla fine del 1972, era di complessivi 2.294 miliardi circa (350), è aumentata, al 31 dicembre 1973, a 2.816 miliardi, in conseguenza dei conferimenti effettuati nel corso dell'esercizio e delle variazioni di capitale deliberate, e tenuto conto dei rimborsi effettuati dall'IRI.

Per quanto attiene alla valutazione della economicità degli interventi nel sistema delle partecipazioni statali si fa rinvio alle relazioni della competente sezione della Corte, che riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria dei singoli enti di gestione, pur rilevando, in questa sede che, a fronte del capitale investito, i proventi netti degli enti, per la quota di pertinenza dell'erario, ed i dividendi delle partecipazioni dirette sono stati accertati, per il 1973 in complessivi 283,1 milioni (capitoli 3151 e 3152 dell'entrata mentre è stata fissata in 900 milioni la quota degli utili netti dell'IRI dovuta allo Stato, nella misura del 65 per cento, a titolo di rimborso del fondo di dotazione (capitolo 4751).

---

(349) Capitolo V della Parte II.

(350) Nel conto del patrimonio relativo all'esercizio 1972, l'ammontare complessivo è erroneamente indicato in 2.354 miliardi circa.

CAPITOLO XX

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

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

a) *Considerazioni generali.* — Fanno capo al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni le due aziende autonome — cui sono dedicati i capitoli che seguono — delle poste e delle telecomunicazioni e dei servizi telefonici, le quali esauriscono i compiti di diretto intervento attribuiti al Ministero e sono dotate, appunto in ragione dell'autonomia loro concessa, di distinti bilanci, costituenti appendici dello stato di previsione della spesa del Ministero.

A parziale modifica del vigente ordinamento — che risale nei suoi lineamenti essenziali, specie per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra le due aziende, alla legislazione del 1925 — il Ministero ha predisposto, nel 1971, un disegno di legge inteso ad attribuire all'azienda di Stato tutti i servizi di telecomunicazione, compresi quelli in atto esercitati dall'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.

A distanza peraltro di quasi tre anni dalla sua presentazione al Parlamento, non risulta che detto disegno di legge — sul quale le sezioni riunite della Corte hanno formulato apposito parere, nell'adunanza del 12 gennaio 1972 (351) — abbia ancora superato la fase iniziale dell'*iter* di approvazione.

All'esigenza, intanto, di considerare unitariamente gli strumenti e le infrastrutture delle telecomunicazioni, si è inteso provvedere con la predisposizione, nel quadro del programma economico nazionale, di un unico piano di sviluppo per i servizi di telecomunicazione, inizialmente riferito al quinquennio 1971-1975, e successivamente rielaborato ed aggiornato al quinquennio 1973-1977 (352).

---

(351) Detto parere è riportato in allegato (lettera N) alla relazione per l'esercizio finanziario 1971 (atti Camera dei deputati, VI legislatura, doc. XIV, n. 1 allegato, pag. 365).

(352) Il piano, adottato in attuazione della delibera del CIPE del 29 maggio 1969, è stato trasmesso nel mese di luglio 1971 al Ministero del bilancio e della programmazione economica, per essere sottoposto all'esame del CIPE. Ha fatto seguito, nel gennaio 1972, una « nota aggiuntiva al piano quinquennale 1971-1975 », elaborata in seguito alla formulazione, da parte del CIPE, di taluni rilievi critici in ordine alla necessità di « correggere e riordinare l'espansione del settore rispetto all'esperienza del primo piano quinquennale, modificando la tendenza al prevalere di quegli investimenti sociali che hanno un più alto grado di complementarietà con quelli direttamente produttivi (come le telecomunicazioni), a scapito di quelli direttamente collegati alla do-

A tale piano si avrà occasione di accennare in sede di esame della spesa dell'azienda di Stato per i servizi telefonici.

b) *Considerazione sulla gestione.* — La gestione degli stanziamenti amministrati dal Ministero non dà luogo — attesa la menzionata, particolare struttura dello stesso ed il conseguente limitato volume di spesa — a notazioni di rilievo. Sembra pertanto sufficiente osservare che all'ammontare degli stanziamenti, tutti di parte corrente, previsti inizialmente in 176,3 milioni (170,8 nel 1972) e definitivamente in 195,5 milioni (nel 1972, 199,2 milioni) hanno fatto riscontro nel 1973 impegni di spesa per complessivi 127,6 milioni, con una diminuzione del 18 per cento circa rispetto al precedente esercizio (156,2 milioni). Notevole è, poi, sotto il profilo della rispondenza delle previsioni di spesa alle effettive esigenze, l'ammontare delle economie sui capitoli 1023 (assegni ed indennità agli addetti al Gabinetto e alle segreterie particolari: 15,1 milioni, rispetto ai 61,1 milioni stanziati); 1051 (acquisto di riviste, giornali ed altre pubblicazioni: 7,8 milioni su una previsione definitiva di 13 milioni) e 1063 (spese postali e telegrafiche: 14,9 milioni, rispetto a 30 milioni); i capitoli 1023 e 1051 erano stati incrementati in sede di approvazione dello stato di previsione. A 2,9 milioni ammontano le spese erogate nel 1973 sul capitolo 7010 — aggiunto allo stato di previsione a termini dell'articolo 144 del regolamento per la contabilità generale dello Stato — per il pagamento di stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale comandato da altre amministrazioni, anteriormente alle innovazioni introdotte in materia dall'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, che ha modificato l'articolo 57 del testo unico 10 gennaio 1958, n. 3.

2. - *Attività istituzionale.*

Nel corso dell'esercizio sono stati emanati il decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1973, n. 95 — modificazioni delle tariffe radiotelegrafiche e radiotelefoniche marittime per l'intero territorio della Repubblica — inteso soprattutto a realizzare una semplificazione nel sistema tariffario del settore, nonché il decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, relativo all'approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni.

Con tale ultimo provvedimento si è proceduto, sulla base dei criteri di cui all'articolo 6 della legge delega 28 ottobre 1970, n. 775, alla raccolta di tutte le disposizioni legislative concernenti i servizi suindicati, con introduzione delle modifiche ed integrazioni ritenute necessarie al fine di una migliore accessibilità e comprensibilità delle norme stesse (353).

Per ciò che attiene ai compiti di vigilanza sugli impianti e sui servizi della RAI-Radiotelevisione italiana, spettanti al Ministero in base al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 aprile 1947, n. 428, nel rinviare alle relazioni sulla gestione finanziaria dell'ente radiotelevisivo per gli esercizi 1969, 1970 e 1971, appare sufficiente ricordare, in questa sede, che con decreto legge 20 di-

manda collettiva ». Sempre nel 1972, l'Amministrazione — in seguito ai nuovi orientamenti conseguenti alla ristrutturazione, effettuata nello stesso anno, del sistema tariffario telefonico — ha proceduto ad una rielaborazione del piano, con riferimento al quinquennio 1973-1977, integrando le precedenti indicazioni ed aggiornandole sulla base del nuovo livello dei prezzi.

(353) In sede di controllo, la Corte aveva formulato numerosi rilievi di legittimità, integralmente accolti dall'amministrazione, che ha proceduto alle opportune modifiche del testo normativo.

cembre 1973, n. 796, è stata prorogata a tutto il 30 giugno 1974, la validità della convenzione per la gestione dei servizi radiotelevisivi, in attesa di una nuova disciplina legislativa dei medesimi (354).

Restano, inoltre, validi i rilievi formulati nella relazione dello scorso anno e concernenti, tra l'altro, la carente funzione di vigilanza esercitata dal Ministero, l'omessa comunicazione alla Corte dei provvedimenti adottati nei confronti dell'ente vigilato ed i rapporti talora intercorrenti tra società concessionaria ed amministrazioni dello Stato per la effettuazione di trasmissioni particolari. Tali rapporti — istaurati sulla base di semplici intese con uffici ministeriali, alle quali hanno talora fatto seguito atti tardivi di regolarizzazione — appaiono in contrasto con l'esigenza di un chiaro e preordinato svolgimento della gestione e con il principio, che sta a base del rapporto di concessione, secondo il quale la gestione del servizio radiotelevisivo è normalmente alimentata dai canoni di abbonamento e dai proventi della pubblicità (355).

Merita, infine, notazione che con decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 1973 è stata approvata una convenzione stipulata in data 27 aprile 1972 tra il Ministero e la RAI-TV, che autorizza la società concessionaria a trattenere, per gli esercizi 1971 e 1972, quote di canone da essa dovuti allo Stato, a titolo di compensazione delle spese per l'installazione di nuovi impianti, peraltro non preventivamente autorizzata dallo Stato. Della questione è stata investita la sezione del controllo, ma prima della relativa pronuncia la materia ha trovato espressa disciplina legislativa, con decreto-legge 30 aprile 1974.

(354) Con successivo decreto legge 30 aprile 1974, tale termine è stato ulteriormente prorogato al 30 novembre 1974.

(355) Vedasi relazione per l'esercizio finanziario 1972, atti Senato della Repubblica, doc. XIV, n. 2, pag. 201. In proposito, va anche segnalato che sul recente decreto del Presidente della Repubblica n. 390 del 6 luglio 1974 — approvativo di una convenzione per la liquidazione di compensi alla RAI-TV per prestazioni relative a trasmissioni in lingua tedesca, nonché per i servizi radiofonici di radio Trieste — sono state dalla Corte formulate osservazioni, che attengono, tra l'altro, ai profili evidenziati nel testo.

CAPITOLO XXI

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

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

a) *Considerazioni generali.* — I risultati dell'esercizio 1973 confermano l'inversione di tendenza verificatasi nella gestione dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni a partire dal 1970: il disavanzo annuale, già progressivamente ridottosi dai 51,6 miliardi del 1967 ai 26,4 miliardi del 1969, e poi risalito, nell'ultimo triennio, attraverso i 72,2 miliardi del 1970 e i 116,3 miliardi del 1971, sino ai 180,8 miliardi del 1972, ha raggiunto infatti, nell'esercizio in esame, la cifra di 279,1 miliardi (356).

A tale fenomeno — addebitabile, come più volte segnalato nelle precedenti relazioni, alla crescente espansione dei costi di gestione — si accompagna, d'altra parte, una sempre più avvertita difficoltà dell'amministrazione a soddisfare con efficienza e celerità le esigenze degli utenti (357).

È con riferimento alla delineata situazione, pertanto, che occorrerà accertare, attraverso una approfondita analisi dei costi, le cause di fondo del progressivo appesantimento del disavanzo di gestione, onde verificare quali economie possano in concreto essere perseguite e quali ri-

(356) Il disavanzo del 1973 era stato inizialmente previsto in miliardi 257,4 (329,8 miliardi nel 1974). V'è da tener conto, inoltre, che al finanziamento di parte delle maggiori spese si è provveduto, in corso d'esercizio, con concessione di sovvenzioni straordinarie del tesoro, sui capitoli di nuova istituzione 276, 277 e 278, per un importo complessivo di 120,4 miliardi. L'ammontare effettivo del disavanzo, pertanto, è superiore a quello indicato nel testo.

(357) L'amministrazione, interpellata dalla presidenza del Consiglio dei Ministri, su iniziativa della Corte, in merito alle cennate difficoltà, ha espresso l'avviso che un immediato, seppur parziale, miglioramento dei servizi potrà conseguirsi attraverso iniziative già deliberate, quali la c.d. « provincializzazione » del sistema distributivo della corrispondenza e l'introduzione del « dispaccio unico ».

Elementi significativi in ordine alle cause da cui le difficoltà stesse derivano, nonché ai possibili rimedi, sono altresì desumibili dalla relazione, inviata dal Ministero al CIPE, sul « potenziamento e sviluppo dei servizi Poste e Telegrafi » (Piano quinquennale 1974-1978, volume I).

Tra i fattori che incidono negativamente e sull'efficienza dei servizi e sulla determinazione del *deficit*, particolare rilievo è stato anche dedicato, in sede di esame del bilancio di previsione (atti Camera deputati — n. 620-621-*A*, Commissione X) al fenomeno delle stampe propagandistiche periodicizzate, le quali usufruiscono delle modeste tariffe previste per la stampa periodica in genere. A tale riguardo, degno di nota è l'aumento tariffario introdotto nel settore con il decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 1974, n. 110.

medi esperti compatibilmente con il miglioramento dei servizi.

L'analisi dei principali aggregati della spesa sostenuta nel 1973 evidenzia, innanzitutto, com'è d'altronde connaturale ai compiti dell'amministrazione, la preponderanza delle spese correnti, le quali, nonostante l'accresciuta incidenza degli investimenti di cui si dirà tra poco, ascendono al 92,3 per cento circa della spesa totale (1050,6 miliardi in termini di impegno, su 1137,2 di spesa complessiva) (358).

Il 68,2 per cento della spesa corrente, pari al 63 per cento di quella complessiva, risulta assorbito dalle spese di personale (in totale 716,5 miliardi, di fronte ad una previsione iniziale di 562,3 miliardi; 534,1 miliardi nel 1972 rispetto ad una previsione iniziale di 508,1 miliardi). Da rilevare, peraltro, come il raffronto con i dati degli esercizi decorsi evidenzi un'incidenza decrescente, in termini di percentuale, della spesa per il personale rispetto a quella corrente complessiva, ed un proporzionale aumento, per contro, delle restanti spese di gestione: rispetto all'esercizio 1960-1961, ad esempio, le spese per il personale si sono più che quadruplicate, passando da circa 167 a oltre 716 miliardi (dall'84 al 68,2 per cento del totale della spesa corrente); ma quelle di gestione si sono più che decuplicate, passando da circa 32 a oltre 334 miliardi (dal 16 al 31,8 per cento della parte corrente).

L'ammontare delle spese della categoria V (interessi), è in particolare aumentato dai 7,9 miliardi del 1972 ai 18,7 miliardi del 1973.

Nel settore delle spese in conto capitale (82,1 miliardi) — costituenti, in valore assoluto, solo il 7,7 per cento circa del totale — i dati del consuntivo registrano, da ultimo, un considerevole aumento (20,6 miliardi, pari a circa il 25 per cento, rispetto all'esercizio precedente), in forza soprattutto dei rilevanti investimenti effettuati dall'amministrazione per la meccanizzazione dei servizi (359).

Il tasso d'incremento della spesa complessiva (31,8 per cento in più rispetto al 1972) è tale, comunque, da rendere in sé poco significativo l'aumento globale delle entrate correnti, passate, a causa soprattutto delle sovvenzioni straordinarie del tesoro, oltre che per i maggiori proventi del servizio conto correnti e del servizio telex, dai 610,7 miliardi del 1972 ai 761,7 miliardi del 1973. Circa le variazioni in aumento apportate alle previsioni iniziali, si rinvia al successivo paragrafo.

Con riferimento alle entrate per accensione di prestiti (capitolo 601), è da premettere che, mentre le leggi di approvazione dei bilanci di previsione anteriori al 1972 prevedevano per la copertura dei disavanzi d'esercizio la contrazione di mutui con la cassa depositi e prestiti, l'articolo 18 della legge 11 marzo 1972, n. 54 e l'articolo 15 della legge 27 febbraio 1973, n. 18 — approvative, rispettivamente, dei bilanci 1972 e 1973 — hanno assicurato la copertura mediante concessione all'amministrazione di anticipazioni da parte del Ministero del tesoro.

Da un lato, tuttavia, quest'ultime non sono state erogate, a causa della mancata stipulazione delle convenzioni previste dai succitati articoli ed intese a determinare le forme, condizioni e le modalità di corresponsione delle anticipazioni stesse; dall'altro i mutui della cassa depositi e prestiti relativi agli esercizi 1966, 1967, 1970 e 1971, non risultano essere stati, a tutto oggi, neppure concessi all'amministrazione.

La iscrizione in bilancio della corrispondente posta attiva risulta, pertanto, meramente figurativa, ed è tale da risolversi in deficienza di cassa, con negative ripercussioni sulla gestione dei servizi a danaro.

(358) Nel 1972 la spesa corrente era stata di 801,4 miliardi su 862,9 di spesa complessiva, eppertanto pari al 92,8 per cento di questa ultima.

(359) Si veda, in proposito, il successivo paragrafo dedicato ai beni e servizi strumentali.

È anche in tale prospettiva, quindi, che va valutato il fenomeno — più volte segnalato in passato (360), ma di estesa applicazione anche nel 1973 — dei così detti pagamenti « in conto sospeso » effettuati dai cassieri provinciali, previa autorizzazione ministeriale, mediante utilizzazione del fondo vaglia.

Alle gravi irregolarità cui dà luogo l'adozione di tale sistema (non soltanto effettuazione del materiale pagamento in assenza di un formale titolo di spesa e, talora, dello stesso impegno, ma mancanza, in qualche caso, delle necessarie disponibilità di bilancio, o, addirittura, di una norma sostanziale autorizzativa della spesa; impossibilità di reintegrare il fondo vaglia sino alla formale emissione del titolo « sospeso »; intestazione, a posteriori, di taluni titoli al cassiere provinciale anziché al creditore dell'amministrazione) vanno aggiunti rilievi di diversa indole; all'atto dell'approvazione del bilancio dell'amministrazione, infatti, una aliquota delle disponibilità risulta già vincolata per il ripianamento del fondo vaglia. E mentre l'autorizzazione delle Camere concerne formalmente spese ancora da effettuare, nella sostanza l'amministrazione si avvale dell'autorizzazione ottenuta per reintegrare il fondo, con riferimento ad erogazioni già avvenute in precedenti esercizi.

Tra i casi più significativi di pagamenti « in conto sospeso », accanto a quelli già segnalati nelle precedenti relazioni, si colloca quello — accertato dal competente ufficio della Corte in sede di esame dei verbali di verifica e ispezione presso le casse delle direzioni provinciali — di anticipazioni concesse alla Azienda di Stato per i servizi telefonici, per esigenze di bilancio. Detta elargizione, che sembra avvenuta a titolo di prestito, non trova riscontro in alcuna norma sostanziale.

Anche nel 1973, inoltre, sono stati effettuati pagamenti per la corresponsione di pensioni INPS in mancanza del preventivo deposito presso l'amministrazione delle somme occorrenti (361).

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Ai dati originari di previsione dell'entrata e della spesa sono state apportate anche nel 1973, in corso d'esercizio, notevoli variazioni in aumento, inerenti, per ciò che riguarda la spesa, quasi esclusivamente alla categoria I (personale in attività di servizio).

Va in particolare sottolineato che la legge 16 novembre 1973, n. 728, concernente la revisione del trattamento economico del personale delle amministrazioni postali, ha provveduto in parte alla copertura delle maggiori spese previste mediante riduzione, sino alla concorrenza di 3,4 miliardi, dei già esigui stanziamenti iscritti a capitoli di spesa in conto capitale.

Nei riguardi dell'entrata, d'altronde, le principali variazioni in aumento ineriscono, come si è detto, a sovvenzioni straordinarie del tesoro su capitoli di nuova istituzione, nonché all'integrazione (pari a 26,3 miliardi) del capitolo 601, relativo alle anticipazioni del Ministero del tesoro a copertura del disavanzo di gestione: può dirsi, pertanto, che parte delle maggiori spese correnti risulta finanziata con l'aumento del *deficit* del bilancio dello Stato.

In assenza di una ripartizione degli stanziamenti in sezioni, secondo l'analisi funzionale, la classificazione della spesa si articola in rubriche (362), con riferi-

(360) Relazione della Corte dei conti al Parlamento sull'esercizio 1972, cap. XXI, pagg. 203-204; relazione della Corte dei conti sull'esercizio 1971, cap. XXI, pag. 286; relazione della Corte dei conti sull'esercizio 1970, cap. XXI, pag. 221.

(361) Al 31 dicembre 1973 le somme a tale titolo anticipate dall'amministrazione ammontavano a 614 miliardi; detta cifra è ulteriormente aumentata, sino a raggiungere, al 28 febbraio 1974, 1.167,5 miliardi.

(362) Nell'ambito del titolo I, si hanno le seguenti rubriche: 1: servizi generali; 2: servizi postali; 3: servizi bancoposta; 4: servizi di telecomunicazione; 5: gestione di case economiche. Al titolo II afferisce la rubrica 6: servizi promiscui.

mento, peraltro, non agli organi che amministrano le spese, bensì ai principali settori di attività cui le spese stesse inerisconо. Ciò comporta che talune unità amministrative (direzioni centrali) partecipano alla gestione di servizi classificati in diverse rubriche, e che in ogni singola rubrica risultano iscritti, pertanto, capitoli amministrati da diverse direzioni centrali (363).

Permane, infine, il fenomeno di taluni capitoli ad oggetto eterogeneo, già segnalato nelle precedenti relazioni (364).

c) *Considerazioni sulla gestione.* — I dati del 1973, confermano, relativamente alla situazione dei residui, le osservazioni formulate dalla Corte in precedenti occasioni (365) circa il costante aumento delle somme rimaste da riscuotere e da pagare all'inizio come alla fine di ciascun esercizio. Mentre al 31 dicembre 1972 i residui ammontavano a miliardi 824,4 per le entrate e a miliardi 453,7 per le spese (miliardi 661,87 e 358,74, rispettivamente alla fine del 1971), allo scadere dell'esercizio in esame gli accertamenti ammontano a complessivi miliardi 1.246,7 per le entrate, e a miliardi 644,8 per le spese.

I capitoli cui si riferiscono le consistenze maggiori dei resti attivi riguardano i rimborsi da parte di amministrazioni statali ed estere per servizi e prestazioni effettuati dall'amministrazione delle poste e telegrafi (366), ovvero, come il capitolo 181, tasse dovute da amministrazioni estere per corrispondenza telegrafica e canoni telex, nonché canoni di fitto o manutenzione di linee telegrafiche e telefoniche dovuti dai Ministeri dei trasporti ed aviazione civile e della difesa (367).

Notazione a parte, in relazione a quanto si è più avanti osservato, meritano i residui attivi del capitolo 601, (742,9 miliardi al 31 dicembre 1973), afferenti per 283,8 miliardi a mutui della cassa depositi e prestiti per copertura dei disavanzi finanziari degli esercizi 1966, 1967, 1970 e 1971, per 180 miliardi ad anticipazioni del Ministero del tesoro per la copertura del disavanzo 1972, e per il resto (279,1 miliardi) alle analoghe anticipazioni per il *deficit* 1973. Interamente da riscuotere sono poi rimaste le somme relative alle sovvenzioni straordinarie del tesoro sui capitoli 276, 277 e 279.

Tra i residui passivi di parte corrente, a parte i 207 miliardi delle categorie I e II (personale in servizio e in quiescenza), i 73,9 miliardi della categoria VI (poste correttive e compensative delle entrate)

(363) Nell'ambito della rubrica 1, ad esempio, il capitolo 103 (compensi per lavoro straordinario al personale di ruolo e non di ruolo) è amministrato dalle seguenti direzioni centrali: personale, vaglia e portafoglio, conti correnti, casse di risparmio, linee, cavi, impianti, lavori e impianti tecnologici, istituto superiore Poste e Telecomunicazioni. Così dicasi dei capitoli 114, 115, 120, 122, 127, 129, 130, 132, 134, 199, 200, 201, 206, 208, 209, 217, 220, 241. Nell'ambito della rubrica 2 sempre in via esemplificativa, il capitolo 350 (spese relative a carte di libera circolazione etc.) è amministrato dalle direzioni centrali patrimonio, movimento e trasporti. Osservazioni analoghe valgono per il capitoli 381, nonché, nella rubrica 3, per i capitoli 394, 397, 398, 400, 401, 421, e nella rubrica 4, per i capitoli 426, 428, 429, 430, 433, 435, 437 e 471.

(364) Trattasi dei capitoli 200 (avente ad oggetto sia le spese per la manutenzione ed affitto di mobili e macchine, duplicazione e fotoriproduzioni, sia le spese per l'espletamento dei concorsi) e 396, concernente il rimborso al provveditorato dello Stato delle spese di ufficio, cancelleria, illuminazione, trasporto e facchinaggio, nonché delle spese di manutenzione di macchine da scrivere e calcolatrici, mobili e suppellettili del servizio dei risparmi postali. Tali capitoli conservano immutata la denominazione anche nello stato di previsione per il 1974.

(365) Si vedano le relazioni sugli esercizi 1971 e 1972, capitolo XXI.

(366) Un residuo attivo di oltre 56,3 miliardi, figura, in particolare, sul capitolo 143, per rimborso da parte della cassa depositi e prestiti delle spese di gestione per il servizio dei risparmi relativamente agli esercizi 1970, 1971, 1972 e 1973, mentre a 39,7 miliardi ammontano i resti del capitolo 145 (rimborsi da parte di enti pubblici per servizi di bancoposta).

Sul capitolo 106 restano da riscuotere 5,6 miliardi per rimborsi del Ministero del tesoro, a seguito dell'abrogazione delle esenzioni e riduzioni delle tasse postali, relativamente agli esercizi 1966, 1968 e 1969.

(367) Sul capitolo 181, figurano residui attivi per miliardi 20,5.

e i 95,4 miliardi della categoria VII (ammortamenti, rinnovamenti e migliorie), da rilevare, per elevatezza d'importo, quelli del capitolo 427 (pagamenti e rimborsi per lo scambio della corrispondenza telegrafica ecc., 11,7 miliardi). Tra le spese in conto capitale (184 miliardi di residui, di cui 81,3 di stanziamento), da evidenziare gli importi rimasti da pagare sui capitoli 501 (acquisto di terreni, acquisto e costruzione di fabbricati ecc., 58,1 miliardi, di cui 18,8 relativi al 1973), 502 (acquisto e costruzione di macchinari e impianti elettrici: 89,3 miliardi, di cui 52,3 concernenti il 1973) e 509 (acquisti di materiali, attrezzi, utensili, apparecchiature ecc., 14,3 miliardi).

È da rilevare — passando ad un diverso ordine di considerazioni — che la convenzione relativa al servizio svolto dall'amministrazione per conto dell'INPS (pagamento delle pensioni), scaduta sin dal 1970, non è stata rinnovata neppure nel 1973.

Non è stato emanato, inoltre, il decreto interministeriale previsto dall'articolo 40 della legge n. 325 del 1968, relativo alla determinazione delle modalità e delle condizioni per il rimborso integrale, da parte delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni, delle spese sostenute dall'istituto postelegrafonico per la gestione delle case economiche di proprietà delle aziende stesse. All'istituto, nel frattempo, risultano essere stati corrisposti acconti, in parte con mandati emessi sull'apposito capitolo 487, ed in parte con erogazioni « in conto sospeso », previo prelevamento dal fondo vaglia.

V'è da tener conto, al riguardo, che l'articolo 10 della legge 23 gennaio 1974, n. 15, ha sottratto all'istituto postelegrafonico la gestione di cui trattasi, ma che permane ciononostante l'esigenza di regolarizzare la situazione pregressa, mediante definizione, in via di sanatoria, di tutte le pendenze relative alla passata gestione.

Circa il dopolavoro postelegrafonico, è da premettere che, con le modifiche introdotte in materia dalla legge n. 325 del 1968, e con l'avvenuto inquadramento, per espressa disposizione di legge, dell'ufficio centrale del dopolavoro nell'organizzazione dell'amministrazione poste e telecomunicazioni, la relativa gestione risulta ricondotta nell'ambito della gestione aziendale ed assoggettata alle comuni norme contabili. A partire dal 1969, infatti, negli stati di previsione dell'amministrazione trovano distinta iscrizione le entrate e le spese concernenti l'attività del predetto ufficio (368).

La parte più rilevante della gestione del dopolavoro consiste in una serie di erogazioni, a titolo sostanzialmente contributivo, alle singole istituzioni dopolavoristiche. In ordine al modo in cui la gestione stessa si è concretata, può rilevarsi, in via generale, come la mancata emanazione del regolamento previsto dall'articolo 10 del regio decreto legge 9 luglio 1926, n. 1271, nel testo modificato dalla legge n. 325 del 1968 — regolamento inteso a disciplinare i compiti, nonché le modalità e i limiti d'intervento dell'ufficio centrale del dopolavoro — si traduca in una serie di incertezze e difficoltà pra-

(368) Per ciò che attiene alle entrate del dopolavoro — che affluiscono al capitolo 267 del corrispondente stato di previsione — con l'articolo 41 della citata legge n. 325 è stato istituito un fondo, alimentato da un contributo fisso a carico di ciascuna azienda dipendente dal Ministero delle poste e telecomunicazioni, da una contribuzione variabile a carico delle stesse, nonché — com'è da ritenere e malgrado dell'incerta formulazione normativa — dai versamenti annuali dell'istituto postelegrafonico previsti dall'articolo 36 della legge stessa. Nell'esercizio 1973, sono affluiti a tale fondo, a carico del bilancio dell'amministrazione (capitolo 246), 11,2 milioni per contributi fissi e 75 per contribuzione variabile.

Al capitolo d'entrata di cui si è detto, fa riscontro, nello stato di previsione della spesa dell'amministrazione, il capitolo 250 (spese dell'ufficio centrale del dopolavoro postelegrafonico), sul quale, per l'esercizio 1973, è stata stanziata la somma di lire 2,5 miliardi (1,8 per il 1972).

V'è in particolare da notare che il già indicato articolo 41 della legge n. 325, prescrive che le somme non erogate nei singoli esercizi siano conservate tra i residui « ad aumento delle disponibilità dell'esercizio successivo ».

tiche, sia in materia di erogazioni contributive, sia nel settore degli investimenti patrimoniali.

Un cenno a parte merita, infine, la situazione patrimoniale dell'amministrazione, la cui consistenza, alla fine dell'esercizio, ammontava a 321,2 miliardi, di cui 137,5 attinenti alla voce « immobili » e 114 alla voce « materiali poste e telegrafi ». Per la determinazione della somma da versare in entrata a titolo di ammortamento dei beni patrimoniali (capitolo 531), sono state applicate le percentuali di svalutazione del 2 per cento sul valore degli immobili, del 3 per cento su quello dei materiali poste e telegrafi, del 4 per cento sui beni mobili, del 2 per cento sul valore degli automezzi, del 5 per cento sul valore delle linee telegrafiche, del 10 per cento sui materiali scientifici (369).

d) *Gestioni fuori bilancio.* — Per ciò che riguarda la gestione fuori bilancio concernente i depositi costituiti da terzi per spese contrattuali, sono stati trasmessi alla Corte i rendiconti relativi all'anno 1972, presentati dai singoli ufficiali roganti dell'amministrazione.

Dall'esame di essi, tuttora in corso, sono emersi casi di somme consegnate « brevi manu » da terzi agli ufficiali roganti, per motivi di urgenza, nonché l'esistenza, in qualche conto corrente intestato ad ufficiale rogante, di somme a suo tempo versate a titolo di cauzione e da restituirsi agli interessati.

Sono in corso accertamenti in ordine all'applicabilità della disciplina dettata dalla legge n. 1041 del 1970, ad altre gestioni operanti nell'ambito dell'amministrazione.

(369) Il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 1973, n. 537 demanda al Ministero del tesoro, com'è noto, la fissazione dei criteri e le modalità di calcolo dell'ammortamento; tale provvedimento, peraltro, non risulta sinora emanato.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nel quadro dell'ampio decentramento dei servizi disposto dalla legge 12 marzo 1968, n. 325, sono state istituite, nel corso del 1973, le tredici direzioni compartimentali (370) che ancora mancavano al completamento del previsto assetto organizzativo dell'amministrazione.

Ciò ha comportato, tra l'altro, la necessità di addivenire, nell'anno, ad una duplice ripartizione dei fondi di bilancio a gestione decentrata (371), la prima effettuata, anteriormente all'istituzione delle direzioni compartimentali, direttamente tra le direzioni provinciali, a norma dell'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 619, e la seconda a favore invece degli organi di nuova istituzione, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 325 del 1968.

In conseguenza, inoltre, dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, l'am-

(370) La graduale istituzione di tali organi periferici, che avrebbe dovuto completarsi entro un triennio dall'entrata in vigore della citata legge n. 325, ha avuto inizio con notevole ritardo, tanto che solo nel 1972 l'amministrazione ha provveduto ad istituire le prime tre direzioni compartimentali (Lombardia, Trentino Alto Adige, Campania).

(371) All'inizio dell'esercizio finanziario il direttore generale ripartisce tra gli organi periferici i due terzi dei fondi stanziati in ciascuno dei capitoli di bilancio interessati, ai fini della determinazione dei limiti massimi globali di somma entro i quali potrà svolgersi, nell'anno l'attività di competenza degli uffici compartimentali e provinciali. Il terzo restante viene accantonato a disposizione dello stesso direttore generale e per le spese ordinate direttamente dalla amministrazione centrale, e per eventuali assegnazioni suppletive agli uffici periferici.

Nell'ambito, poi, di ciascun compartimento, il direttore compartimentale dispone tra le dipendenti direzioni provinciali il riparto dei due terzi dei fondi assegnatigli, accantonandone il rimanente terzo per fini analoghi a quelli sopra riferiti.

Il descritto sistema di amministrazione dei fondi decentrati riguarda quasi tutti i capitoli di bilancio, restandone esclusi solo quelli relativi al trattamento economico del personale e quelli aventi ad oggetto spese per il funzionamento degli organi centrali.

ministrazione ha provveduto ad apportare le necessarie modifiche al decreto ministeriale 14 ottobre 1971 con il quale erano state specificate le attribuzioni degli organi periferici. In materia di amministrazione del personale, peraltro, tra i compiti assegnati alle direzioni compartimentali figura una parte soltanto delle attribuzioni devolute, a norma dell'articolo 10, secondo comma, del suaccennato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, ai direttori delle divisioni, o uffici equiparati, che amministrano il personale.

Da segnalare — in materia di conferimento di poteri delegati ai direttori provinciali ex articolo 15 della legge — l'esigenza di valutare attentamente quali funzioni possano più opportunamente restare demandate alle direzioni compartimentali, attesa la presenza, esclusivamente in quest'ultime, di determinati uffici strumentali a livello tecnico.

A seguito, sempre, dell'entrata in vigore delle norme sulla disciplina delle funzioni dirigenziali, nonché in attuazione della legge 12 marzo 1968, n. 325, si è altresì provveduto, con decreto ministeriale dell'11 maggio 1973, alla ristrutturazione degli uffici centrali dell'amministrazione, alla ripartizione dei medesimi in divisioni e sezioni, nonché alla individuazione dei posti a livello dirigenziale in ciascuna unità amministrativa (372).

In ottemperanza, infine, alla previsione di cui all'articolo 3 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, l'amministrazione ha approvato, per il periodo 1° ottobre-31 dicembre 1973, nonché per il 1974, programmi di massima intesi a stabilire, nel quadro delle norme sostanziali e nei limiti della legge di bilancio, una scala di priorità nella realizzazione di determinate spese o nell'attuazione di specifici interventi, in funzione di stimolo e, insieme, di limite al potere discrezionale di tutti gli organi centrali e periferici dell'amministrazione stessa.

In materia, da ultimo, di organi collegiali, da rilevare come, per effetto dell'articolo 7, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 più volte citato, debbano intendersi ora soppressi i comitati consultivi del direttore generale e dell'ispettore generale superiore, ai quali, in virtù della legge istitutiva 12 marzo 1968, n. 325, erano attribuiti compiti consultivi in materia contrattuale, entro limiti di somma inferiori a quelli previsti dal medesimo articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748.

b) *Personale.* — Per l'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, a differenza che per altre, la ristrutturazione delle carriere direttive, resa necessaria dall'entrata in vigore delle norme sulla dirigenza, non ha comportato problemi meritevoli di menzione, posto, tra l'altro, che la disponibilità di personale promuovibile nei ruoli ad esaurimento, e da questi inquadrabile nelle qualifiche dirigenziali, ha consentito la copertura di tutti i posti resisi vacanti a seguito dei collocamenti a riposo ex articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748.

Al fine di evitare il prevedibile fenomeno del reiterarsi delle promozioni e degli inquadramenti sul quale si è riferito nel capitolo I della presente parte III, l'amministrazione ha d'altra parte provveduto alle prime operazioni di scrutinio in data posteriore al 30 giugno 1973. Unicamente nella qualifica di dirigente

(372) In base al citato provvedimento, modificativo del precedente decreto ministeriale 14 ottobre 1971, la direzione generale dell'amministrazione poste e telecomunicazioni è costituita dai seguenti uffici: *a*) ufficio di segreteria; *b*) ufficio di coordinamento; *c*) ufficio relazioni internazionali; *d*) ufficio centrale del dopolavoro postelegrafonici; nonché delle seguenti direzioni centrali: *e*) personale; *f*) uffici locali e agenzie; *g*) automezzi e meccanizzazione servizi; *h*) ispezione amministrativa; *i*) servizi postali; *l*) trasporti; *m*) servizi bancoposta; *n*) servizi telegrafici e radiotelegrafici; *c*) lavori e impianti tecnologici; *p*) patrimonio e approvvigionamento.

superiore è venuta a determinarsi, sul finire dell'esercizio, una certa insufficienza di personale (79 funzionari su 100 posti).

Complessivamente, comunque, hanno ottenuto il collocamento a riposo, a norma del menzionato articolo 67, 190 funzionari della carriera direttiva (su un organico complessivo di 1646 posti) gran parte dei quali rivestiva qualifiche dirigenziali.

Ripercussioni più rilevanti ha avuto, invece, specie sugli organici delle carriere diverse da quella direttiva, l'applicazione della legge n. 336 del 1970 (relativa all'esodo agevolato degli ex combattenti e categorie assimilate), a norma della quale sono stati disposti, nell'anno, 835 collocamenti a riposo (di cui 33 in favore di funzionari direttivi), a fronte di 1244 cessazioni verificatesi nell'esercizio precedente.

In conseguenza anche degli esodi suddetti, permane significativa la situazione deficitaria di numerosi ruoli: tra il personale degli uffici, ad esempio, su 1198 posti nella carriera dei segretari (tabella VIII), erano in servizio, al 31 dicembre 1973, 634 dipendenti; mentre tra i commessi (tabella X), il rapporto era di 351 dipendenti su 456 posti.

Tra il personale dell'esercizio, parimenti, su 4.266 posti di dirigente d'esercizio (tabella XII) erano in servizio 2.459 dipendenti, e su 842 posti per la tabella XIII, i geometri in servizio erano 514.

Tra il personale degli uffici locali, ancora, erano in servizio 734 direttori di ufficio locale di gruppo *A*, *B* o *C* (tabella XXII) su 1484 posti, nonché 18.606 fattorini o portalettere (tabella XXIV) su 30579.

È con riferimento a tale situazione, che deve tra l'altro valutarsi il massiccio ricorso operato dall'amministrazione medesima alle assunzioni senza concorso di personale straordinario, ai sensi dell'articolo 3 della legge 19 dicembre 1965, n. 1376 (373). Nel corso del 1973, in particolare, sono state assunte presso le direzioni provinciali, a norma della disposizione ora citata, 22885 unità di personale esecutivo o ausiliario, per una spesa complessiva di lire 9,8 miliardi, e 9 unità di personale operaio, per una spesa di lire 4 milioni circa. Il personale straordinario assunto presso gli uffici locali è stato, poi, di 4350 unità, con una spesa di lire 2,03 miliardi circa.

In analoga prospettiva, inoltre, vanno considerati gli eccezionali poteri riconosciuti all'amministrazione in materia di assunzione di idonei dei pubblici concorsi (374), ai quali è ora da aggiungere la facoltà — concessa dalla legge 27 ottobre 1973, n. 674 — di assumere, limitatamente ai posti disponibili sino al 30 giugno 1975 e per le tabelle XIV, XV, XVI, XIX, XXI e XXIV, gli idonei di tutti i precedenti concorsi, nonché quella, recata dalla legge 29 novembre 1973, n. 809, di assumere, relativamente ai posti disponibili entro un biennio dall'entrata in vigore della legge stessa, gli idonei dei concorsi già banditi o da bandire per l'accesso alle

(373) La legge suddetta consente l'assunzione di personale straordinario, da applicare a mansioni esecutive, ausiliarie o di operaio, per sopperire ad eccezionali esigenze di servizio in occasione delle festività natalizie e pasquali, nonché durante i mesi estivi. Detto personale non può essere tenuto in servizio per un tempo superiore a 90 giorni e non può essere nuovamente assunto se non siano trascorsi sei mesi dalla data di cessazione. Dall'esame dei rendiconti resi da funzionari delegati, è emerso che talune di dette assunzioni sono state dall'amministrazione disposte per periodi di tempo superiori ai 90 giorni; sono in corso, al riguardo, accertamenti da parte della Procura generale della Corte, in ordine alle eventuali connesse responsabilità.

(374) In ordine ai suddetti poteri — che trovano riscontro in quelli concessi ad altre amministrazioni autonome — sono state svolte considerazioni nel capitolo I della presente parte III. Per l'amministrazione delle poste è particolarmente da richiamare l'esigenza — ivi sottolineata — di una più selettiva valutazione del requisito della buona condotta degli assumendi, in ragione del non esiguo numero di dipendenti in servizio con precedenti penali. Anche su tale circostanza la Presidenza del Consiglio dei ministri ha richiamato l'attenzione dell'amministrazione, ad iniziativa della Corte.

qualifiche iniziali dei ruoli corrispondenti alle tabelle XV e XVI.

Da rilevare, inoltre, che con la prima delle due leggi menzionate sono state idoneamente snellite le procedure dei concorsi di reclutamento nei ruoli delle tabelle XIV, XIX, XXII e XXIV (relativa, quest'ultima, ai fattorini e portalettere) mediante l'introduzione di *tests* eventualmente integrati da esami orali (375).

Nel corso degli anni 1970, 1971, 1972 e 1973, l'amministrazione ha bandito 11 concorsi di accesso nelle carriere direttive (sette dei quali, riservati agli assistenti universitari e banditi per complessivi otto posti, sono andati deserti), sette concorsi nella carriera di concetto, sei nella carriera esecutiva e 2 in quella ausiliaria.

Relativamente ai sette concorsi della carriera di concetto — nella quale la situazione deficitaria degli organici è particolarmente accentuata — quattro risultano banditi negli ultimi mesi del 1973, mentre per un quinto, bandito a fine 1972, è tuttora in corso la revisione degli elaborati; i restanti due concorsi, banditi nel 1970, hanno avuto tempi assai lunghi di espletamento (376).

Ai dati di cui sopra, comunque, sono da aggiungere, limitatamente alle carriere esecutive ed ausiliarie, quelli relativi ai concorsi banditi per l'accesso ai ruoli del personale degli uffici locali (2 concorsi nella carriera esecutiva nel quadriennio preso a riferimento, e 3 concorsi in quella ausiliaria); a tali concorsi si riferiscono, tra l'altro, i poteri eccezionali cui si è sopra accennato, che consentono all'amministrazione il reclutamento di un altissimo numero di idonei oltre i vincitori.

È da ultimo da rilevare, con riferimento ancora alla scarsa consistenza del personale, che il limite di spesa per la retribuzione di prestazioni straordinarie, a malgrado dell'elevatezza delle previsioni di bilancio (complessivamente 47,7 miliardi per il 1973), viene abitualmente superato dall'amministrazione, tanto che annualmente, dopo la chiusura dell'esercizio, si rende necessario procedere a sanatoria legislativa. Con legge 4 giugno 1973, n. 338, in particolare, l'amministrazione è stata autorizzata a superare di 10 miliardi il limite di spesa suddetto per il decorso esercizio 1972.

Circa l'applicazione della legge 16 novembre 1973, n. 728 — con la quale è stata istituita per il personale delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni una indennità pensionabile in sostituzione dei premi ed indennità soppressi dall'articolo 2 della legge stessa — si renderà possibile fornire adeguati elementi di valutazione solo in sede di relazione al prossimo esercizio (377).

Da segnalare, passando ad altro argomento, che l'amministrazione ha organizzato nell'anno 17 corsi di qualificazione, aggiornamento, preparazione e perfezionamento del personale, di cui 8 tenuti dall'istituto superiore poste e telecomunicazioni, con 384 impiegati partecipanti; 2, con 184 partecipanti, organizzati da istituti pubblici o privati, e 7 organizzati da uffici periferici dell'amministrazione stessa, con 780 partecipanti. La spesa complessiva, a carico del capitolo 214 del bilancio, è stata di milioni 285,5. Ai corsi suddetti ha partecipato anche personale dell'azienda di Stato per i servizi telefonici.

---

(375) Ancora con riferimento alle delineate carenze di personale in taluni organici dovrebbe poi essere valutato il fenomeno dell'assenteismo — nel quadro anche dell'indagine disposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, ufficio per la riforma della pubblica amministrazione — cui si è fatto cenno in altra parte della presente relazione.

(376) Concorso a 436 posti di vice-segretario, bandito il 27 giugno 1970, e concluso il 2 febbraio 1974; concorso a 76 posti di viceperito, bandito il 5 ottobre 1970 e concluso il 5 maggio 1973.

(377) La legge stessa ha tra l'altro fissato gli importi individuali percepibili per prestazioni straordinarie e per lavori a cottimo autorizzati legislativamente.

In tema di assistenza al personale, si richiamano, infine, le considerazioni già svolte sulla gestione del dopolavoro postelegrafonico.

3. - *Attività dell'amministrazione.*

Tra le attività svolte dall'amministrazione nel corso dell'esercizio, di particolare rilievo — in relazione anche alla segnalata esigenza di ovviare per quanto possibile alle disfunzioni manifestatesi nel settore — è quella preordinata all'avvio del processo di totale meccanizzazione dei servizi corrispondenza e pacchi (378).

Con contratto stipulato in data 23 marzo 1973 ed approvato con decreto ministeriale 27 aprile 1973, la realizzazione dell'intero programma è stata affidata, a trattativa privata, alla « Elettronica S. Giorgio — ELSAG S.p.A. », per un ammontare complessivo di 200 miliardi. Il decreto, tuttavia, ha dato luogo ad osservazioni — relative alla mancata previa individuazione delle aree di localizzazione degli impianti, oltre che ad irregolarità nell'assunzione dell'impegno di spesa — alle quali l'amministrazione non ha fornito ancora risposta.

Per la meccanizzazione di servizi diversi, l'amministrazione ha in dotazione un notevole complesso di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche, installate presso i seguenti centri di elaborazione dati: CED risparmi (spesa di funzionamento 213,7 milioni IVA esclusa); CED conti correnti (spese di funzionamento 159 milioni circa, IVA esclusa; è in corso la rinnovazione del contratto di locazione delle apparecchiature per il 1974, con un aumento di spesa di 11 milioni); CED direzione centrale automazione e meccanizzazione poste e telegrafi (spese di funzionamento 234,8 milioni IVA esclusa); CED istituto superiore poste e telegrafi (spese complessive di funzionamento — per nolo e gestione — 52 milioni circa; rateo annuo spesa d'acquisto per il 1973, 28,5 milioni circa).

Per l'automazione, inoltre, dei servizi banco posta, tuttora nella fase di avviamento, l'amministrazione ha sostenuto nel 1973, per noleggio delle apparecchiature dei centri di Roma e Bologna, una spesa di circa 495 milioni. Per il 1974 è prevista la installazione di altri quattro centri, per una spesa complessiva di noleggio macchine di 1,7 miliardi (379).

Agli oneri indicati, sono da aggiungere quelli per la realizzazione degli impianti di meccanizzazione posta-lettere di Firenze e Trento (quest'ultimo attivato nel 1973), nonché dell'impianto meccanizzazione pacchi di Milano (380).

Cenno a parte merita anche la costruzione, tuttora in corso, di un complesso edilizio in Roma EUR da destinarsi a sede dei servizi ed uffici centrali dell'amministrazione poste e telecomunicazioni e dell'azienda di Stato per servizi telefonici (381). Premesso che la previsione di spesa di 19,5 miliardi contenuta nella legge 30 marzo 1965, n. 224, è stata larga-

(378) In attuazione graduale del piano regolatore nazionale approvato con decreto ministeriale 15 gennaio 1970 — tra le cui finalità era quella di assicurare il recapito della corrispondenza entro le 24 ore dall'impostazione — l'amministrazione aveva stipulato nel 1970 e 1971, come si è riferito nelle precedenti relazioni, contratti d'appalto per la separata costruzione, a titolo sperimentale, di impianti a Firenze, Trento, Verona. L'attivazione dell'impianto di Verona (costo presunto miliardi 2,7) è prevista per l'anno 1974. Prossimo alla definizione è anche un appalto per la meccanizzazione della sede di Ancona, autorizzato dal Consiglio di amministrazione nel 1971. L'attuazione dell'impianto è prevista per il 1975, con un costo di 2,1 miliardi.

(379) Si veda, al riguardo, la relazione dell'amministrazione al CIPE sul « potenziamento e sviluppo dei servizi poste e telegrafi », vol. II, pag. 7/43.

(380) La realizzazione di quest'ultimo è prevista per l'anno 1974 con un costo di 5 miliardi (Decreto ministeriale 25 febbraio 1971).

(381) I termini di ultimazione delle opere sono stati ulteriormente prorogati dall'amministrazione secondo un programma concordato con le varie imprese appaltatrici. Non si è in grado di fornire elementi circa gli effetti di tale proroga sulla revisione prezzi: l'onere globale definitivo di quest'ultima, secondo una stima approssimativa, dovrebbe però ascendere a circa 5 miliardi.

mente superata, e che l'intero complesso, a lavori ultimati, comporterà una spesa complessiva di circa 45 miliardi (382), l'amministrazione ha fatto fronte alla maggiore spesa mediante utilizzazione degli stanziamenti iscritti negli ordinari capitoli di bilancio (501 e 502 di spese in conto capitale).

Di fronte, comunque, a pagamenti per 9,1 miliardi effettuati nel 1973 dall'amministrazione, tutti in conto residui, per acquisto o costruzione di immobili da destinare ad uffici, la spesa sostenuta nello stesso periodo per locazioni di immobili è di 6,6 miliardi, di cui 5,4 in conto competenza e 1,2 in conto residui.

Su un totale di 15.451 immobili utilizzati come sede di uffici, 1.618 sono patrimoniali o demaniali, 12.968 di proprietà di terzi, 865 di proprietà di enti, concessi in uso gratuito.

Il parco automezzi dell'amministrazione consta, al 31 dicembre 1973, di 262 autovetture, 72 motoveicoli, 2 natanti e 2.559 altri autoveicoli, la maggior parte dei quali destinati alle esigenze degli uffici periferici.

La relativa spesa affrontata dall'amministrazione ascende, nel 1973, a 10,7 miliardi, di cui 1 circa per spese di manutenzione (ivi comprese le spese per il personale di officina e di autorimessa).

L'onere annuo di assicurazione è stato di 129 milioni circa, mentre l'ammontare degli indennizzi pagati nell'esercizio dalla società assicuratrice è stata di milioni 32 circa.

Ancora in tema di mezzi strumentali, è da rilevare, infine, che la spesa affrontata dall'amministrazione nell'esercizio per la così detta « piccola meccanizzazione », attinente alle attrezzature di sportelleria, è ammontata a 3,6 miliardi.

Dal punto di vista, poi, delle procedure seguite, gli strumenti negoziali dei quali l'amministrazione si è avvalsa in prevalenza sono, nell'ordine, la trattativa privata e la licitazione privata, mentre quasi irrilevante è stato il ricorso alla procedura dell'appalto-concorso.

Con decreto del Presidente della Repubblica n. 916, del 26 settembre 1973, è stato emanato il regolamento previsto dall'articolo 34 della legge 12 marzo 1968, n. 325, per la determinazione delle norme e procedure per l'esecuzione dei collaudi per gli impianti e i materiali forniti dall'amministrazione (383).

In materia di collaudi, inoltre, merita cenno la delibera n. 539, del 15 novembre 1973, con la quale la sezione del controllo hà negato il visto a due provvedimenti dell'amministrazione relativi alla corresponsione, in favore di personale in attività di servizio, di compensi per operazioni di collaudo determinati in base alla tariffa prefessionale.

(382) Relazione VIII/CT/1671, del 9 aprile 1973, approvata dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 18 aprile 1973.

(383) In merito al provvedimento, tuttavia, la Corte ha formulato osservazioni alle quali la presidenza del Consiglio non ha ancora fornito risposta.

CAPITOLO XXII

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

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

La gestione dell'azienda di Stato per i servizi telefonici si è chiusa con un avanzo di 93,8 miliardi, così registrando — conformemente alla linea di tendenza manifestatasi nel precedente quinquennio, con una lieve inversione soltanto nel 1972 (384) — un miglioramento rispetto al precedente esercizio, nel quale l'avanzo era stato di 73,7 miliardi.

Passando ad esaminare in primo luogo le entrate, che hanno raggiunto l'ammontare di 364,3 miliardi (316,9 nel 1972), rilievo particolare merita l'incremento delle varie voci concernenti la vendita di beni e servizi, da ascriversi principalmente — nel permanere della continua crescita dei servizi telefonici, alla quale si è accompagnato l'aumento delle tariffe, disposto nell'agosto del 1972 — al notevole sviluppo del traffico telefonico interurbano ed internazionale, al più elevato canone dovuto dalla SIP per la concessione di servizi telefonici ad uso pubblico (385), pur in presenza di una leggera flessione dei proventi per affitto di mezzi trasmissivi di telecomunicazione (386).

Una lieve diminuzione denunciano, invece, gli introiti per percentuali dovute dalle società concessionarie di servizio telefonico sulle sopratasse interurbane ed i proventi derivanti dalle sopratasse sul traffico.

Per ciò che attiene alle spese, (270,5 miliardi rispetto ai 243,2 miliardi del 1972), va segnalato l'aumento verificatosi, in materia di costituzione di capitali fissi (categoria IX del titolo II), che sono passati dai 72,1 miliardi del 1972 a 74,7 mi-

(384) Negli esercizi 1968, 1969, 1970, 1971 e 1972 l'avanzo di gestione era stato, rispettivamente, di 41,6, 46, 60,9, 73,9 e 73,7 miliardi.

(385) Anche tale incremento trae principalmente origine dal nuovo regime tariffario (decreto del Presidente della Repubblica 28 agosto 1972, n. 549), avendo questo comportato l'incremento dei proventi lordi della SIP, sui quali è calcolata la percentuale del 4,50 per cento da versare all'azienda, a titolo di canone di concessione del servizio telefonico ad uso pubblico.

(386) In proposito è anche da tener conto dell'incremento del numero dei circuiti da cedere in uso alla SIP, in base alla convenzione aggiuntiva con decreto del Presidente della Repubblica 28 agosto 1972, n. 803, che eleva le percentuali previste dall'articolo 11, penultimo comma, della convenzione aggiuntiva del 27 febbraio 1968, dal 10 al 15 per cento.

liardi. Tra detti stanziamenti, particolare menzione è da fare dell'incremento apportato al capitolo 531 a carico del quale si è provveduto alla costruzione ed ampliamento degli impianti di trasmissione e commutazione, agli scavi e ripristini stradali per nuovi impianti, all'acquisto, costruzione ed ampliamento di fabbricati e relativi servizi tecnologici ed allacciamenti, nonché all'acquisto di terreni.

Riguardo alle spese di parte corrente, passate da 168,1 miliardi a 192,7 miliardi, particolare rilievo assume, come nel 1972, l'aumento degli oneri relativi al personale in attività di servizio ed in quiescenza. Nell'ambito della categoria VII (ammortamenti, rinnovamenti e migliorie), di scarsa portata è l'incremento dell'importo stanziato nel capitolo 332, e relativo alla quota dei proventi di esercizio da versare all'entrata (capitolo 532) per lo sviluppo e il miglioramento degli impianti (71,8 miliardi, rispetto a 70,9 miliardi nel 1972). I trasferimenti (categoria IV) — compreso l'avanzo di gestione da versare al tesoro — hanno raggiunto complessivamente la somma di 96,9 miliardi (nel 1972, 76 miliardi).

Quanto alla struttura del bilancio, restano valide le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni in ordine alla suddivisione degli stanziamenti, che non tiene conto, attesi i criteri adottati per la ripartizione in rubriche (387), dei settori di attività dell'azienda e degli organi a tali attività preposti e non realizza, pertanto, una soddisfacente classificazione amministrativa della spesa. Del pari sono da richiamare, con riferimento all'oggetto delle singole voci di spesa, le osservazioni sulla genericità della denominazione del capitolo 252 (contributi vari), la quale non consente l'individuazione sia della normativa che autorizza la spesa, sia dei beneficiari delle erogazioni.

Notevole è, da ultimo, l'incremento verificatosi nell'ammontare dei residui passivi, essendo questi passati dai 266,7 miliardi del 1972 a 306,6 miliardi, dei quali 153,2 afferenti a spese in conto capitale.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — La struttura dell'azienda di Stato per i servizi telefonici — tuttora stabilita sulla base del regio decreto legge 14 giugno 1925, n. 884, e delle successive modifiche apportate con legge 18 febbraio 1963, n. 81 — è caratterizzata da un notevole accentramento di competenze.

L'esigenza peraltro di procedere all'attuazione di un razionale decentramento è resa ormai particolarmente avvertita, oltre che dalla natura stessa dei servizi — tenuto conto sia del continuo ampliamento dell'utenza che della evoluzione tecnologica dei sistemi di telecomunicazione — anche da talune innovazioni normative che presuppongono appunto modifiche, in questa direzione, dell'organizzazione dell'azienda. A tale ultimo proposito, va ad esempio segnalato l'articolo 13, ultimo comma, della legge 12 marzo 1968, n. 325 (recante norme sulla organizzazione dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni) il quale estende agli ispettorati di zona le disposizioni contenute nei precedenti terzo, quarto e quinto comma (e concernenti, principalmente, il riparto di fondi tra le direzioni comparti-

(387) Le spese correnti risultano, infatti, suddivise in due sole rubriche, concernenti i servizi generali e la gestione delle case economiche, mentre per le spese in conto capitale esiste una sola rubrica (servizi generali). Da rammentare, inoltre, che nel bilancio dell'azienda di Stato per i servizi telefonici, come del resto negli altri bilanci concernenti le aziende autonome, non si fa luogo alla suddivisione in sezioni, essendo le spese già qualificate funzionalmente della stessa attività istituzionale dell'amministrazione.

mentali) stabilendo così, nella materia, una disciplina analoga a quella introdotta per l'amministrazione delle poste — ed ispirata a criteri di ampio decentramento — pur essendo rimaste immutate le competenze degli ispettorati telefonici di zona, i quali sono sforniti di competenze esterne. In occasione di tale adeguamento della struttura dell'azienda potrà inoltre ovviarsi all'esigenza — attualmente insoddisfatta — di consentire un adeguato decentramento dei servizi di ragioneria.

Parzialmente inattuata risulta ancora la legge n. 325 del 1968, anche per ciò che attiene all'emanazione dei provvedimenti previsti dagli articoli 26 e 28, concernenti, rispettivamente, la predeterminazione dei criteri per i movimenti del personale e le preposizioni ad uffici e reparti tecnici. È stato, invece, predisposto, ma restituito all'amministrazione in seguito a rilievi formulati dalla Corte, il regolamento previsto dall'articolo 34 della legge stessa per l'esecuzione dei collaudi degli impianti e dei materiali forniti all'azienda.

All'esigenza di una migliore utilizzazione del personale dipendente, si è in parte inteso provvedere con la legge 9 gennaio 1973, n. 4, concernente attribuzione di nuove mansioni al personale delle tabelle XIV (sorveglianti e smistatori) e XV (sorveglianti e conducenti) di cui all'articolo 125 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077. L'articolo 1 di detta legge ha infatti attribuito al personale menzionato, che svolge mansioni di custodia delle stazioni telefoniche, anche la conduzione degli impianti di riscaldamento delle stazioni stesse, facendo così conseguire all'azienda economie dalla stessa valutate nell'ordine di 80 milioni circa per la stagione invernale 1973-1974.

Passando infine a trattare di altri aspetti organizzativi — rilevato che pressoché immutata è rimasta la consistenza del parco automobilistico e degli oneri a questo connessi (388) — è da segnalare che, in relazione alla scarsità di immobili del patrimonio dello Stato da utilizzare per uffici, i pagamenti relativi a locazioni di immobili sono ammontati a 642,8 milioni. È prevista peraltro una notevole diminuzione di tale spesa, a partire dal 1975, in seguito al trasferimento di tutti gli uffici dell'amministrazione centrale presso la nuova sede dell'EUR.

b) *Personale.* — Numerose innovazioni legislative sono intervenute, nel corso dell'esercizio, al fine precipuo di porre rimedio alle notevoli carenze che sono venute a determinarsi nelle dotazioni organiche dell'azienda, non diversamente che in quelle dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.

A tale riguardo, vanno ricordate le leggi 27 ottobre 1973, n. 674, e 28 novembre 1972, n. 809, cui si è fatto cenno nel paragrafo 2 del precedente capitolo, e che prevedono tra l'altro, per quanto concerne in particolare l'azienda di Stato per i servizi telefonici, l'aumento delle dotazioni organiche di talune tabelle del personale e lo snellimento delle procedure concorsuali, nonché l'espletamento di concorsi riservati per l'accesso alla carriera di concetto e la modifica dell'articolo 9 della legge 18 febbraio 1963, n. 81, con l'introduzione del diploma di laurea in matematica ed in fisica tra i titoli di studio prescritti per l'accesso alla carriera direttiva tecnica.

In attesa che tali innovazioni possano produrre effetti, è rimasta inalterata la

(388) Per quanto concerne il parco automobilistico, l'azienda disponeva, al termine dell'esercizio, di 58 autovetture (68 nel 1972) e di 241 autoveicoli (248 nel 1972). Il ricambio di tali mezzi è stato assicurato con la vendita di 23 autovetture e 52 autoveicoli (rispettivamente 13 e 52 sono stati i veicoli acquistati). Le spese di esercizio sono state di 113,2 milioni e quella di manutenzione di 39 milioni. Pressoché immutato anche l'ammontare degli oneri assicurativi (14,1 milioni, rispetto ai 13,6 milioni del 1972).

grave situazione deficitaria in tutti i ruoli — ad eccezione di quelli dei dirigenti tecnici ed amministrativi — nei quali, a fronte di una dotazione organica complessiva di 15.792 posti, risultavano in servizio, al 31 dicembre 1973, 12.981 dipendenti. Tra le carenze di maggior rilievo, meritano di essere segnalate quelle dei ruoli del personale direttivo tecnico (85 dipendenti in servizio su un organico di 160), del personale direttivo amministrativo (82 dipendenti su 136 posti di ruolo), del personale della tabella IV (carriera di concetto: 998 dipendenti su 1.768 posti di ruolo), della tabella IX (dirigenti e revisori d'esercizio: 61 dipendenti su 115 posti d'organico), della tabella X (dirigenti e revisori tecnici: 828 dipendenti su 1.375) e della tabella XIII (capi di centrali e operatori tecnici: 784 dipendenti su 1.223 posti).

Su tali carenze, è da porre in rilievo, hanno influito solo in minima misura gli esodi previsti dall'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (30 dipendenti) e dell'articolo 3 della legge n. 336 del 1970 (del pari, 30 dipendenti); né, d'altro canto, l'amministrazione sembra aver atteso con la dovuta sollecitudine al reclutamento di nuovo personale. Nell'ultimo triennio, infatti, è stato bandito un solo concorso nel 1971 per 70 posti di revisore tecnico (personale dell'esercizio di cui alla tabella X) e due concorsi nel 1973 per 28 e 55 posti, rispettivamente, al grado iniziale della carriera direttiva amministrativa e di quella tecnica (quest'ultimo in via di svolgimento).

Nel quadro della situazione che si è sopra delineata — ed alla luce dell'esigenza, più volte richiamata dall'azienda, di ampliare taluni ruoli organici (segnatamente degli operatori telefonici), nonostante la progressiva automazione dei servizi — può essere valutato l'esteso ricorso operato dall'azienda, non diversamente che dall'amministrazione delle poste, alle assunzioni senza concorso di personale straordinario, a termini dell'articolo 3 della legge n. 1376 del 1965. Sono state infatti assunte, nell'esercizio in esame, 2487 unità di personale — tra telefonisti e personale ausiliario addetto alle sale di commutazione — per una spesa complessiva di 1,4 miliardi. Più contenuta l'assunzione di operai con contratti di diritto privato, ai sensi dell'articolo 3, ottavo comma, della legge 14 dicembre 1965, n. 1376, essendosi fatto ricorso a tali assunzioni per 59 unità, con una spesa complessiva di 65 milioni.

In analoga prospettiva, va considerato, inoltre, il frequente ricorso a leggi che autorizzano a superare il limite di spesa per la retribuzione di prestazioni straordinarie, malgrado l'elevatezza dei relativi stanziamenti in bilancio (capitolo 104, 1,6 miliardi circa, interamente impegnati) (389).

Allo scopo di aggiornare il personale sui nuovi e più complessi impianti di telecomunicazione nonché sulle tecniche di gestione aziendale, sono stati organizzati nel 1973, in collaborazione con l'istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni, tre corsi di qualificazione per dirigenti ed assistenti di commutazione, per periti industriali addetti alla trasmissione telefonica e per aiuto contabili addetti ai servizi di ragioneria e all'amministrazione di capitoli di bilancio.

Una parte del personale, con estesa partecipazione di operatori telefonici (724 unità), ha inoltre frequentato corsi di lingue straniere. L'ammontare della spesa sostenuta dall'azienda (capitolo 214) è stato di 61 milioni.

3. - *Attività istituzionale.*

Gli interventi da svolgere nel settore di sua competenza, sono stati dall'azienda indicati, per il quinquennio 1971-1975,

(389) Vedi, da ultimo, legge 4 giugno 1973, n. 338, con la quale l'azienda è stata autorizzata a superare di 900 milioni, per il 1972, il limite di spesa per le prestazioni in parola.

nel piano per lo sviluppo ed il potenziamento del servizio telefonico statale, che si pone come componente del più vasto programma di sviluppo dei servizi di telecomunicazione, cui si è fatto cenno nel paragrafo 1 del capitolo XX, e che, nel suo primo aggiornamento relativo allo stesso quinquennio, prevede una spesa complessiva di 460 miliardi (100 miliardi nel 1973), con un aumento di 175 miliardi rispetto all'originaria previsione (390).

In relazione alle linee programmatiche tracciate in tale piano — ed illustrate, in sintesi, nella nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste, nella parte dedicata agli interventi dell'azienda — non adeguati appaiono gli stanziamenti per spese in conto capitale (74,6 miliardi) ed in particolare quelli del capitolo 531 (miliardi 67,6) su cui gravano, nella quasi totalità, gli oneri relativi agli obiettivi indicati nel piano (391).

Nel quadro di tali interventi, sono proseguiti i lavori per la realizzazione di grandi arterie in cavo coassiale sulla rete autostradale e in ponti radio a grande distanza e si è dato incremento a precedenti iniziative per la posa di nuovi cavi telefonici sottomarini a grande capacità. In sede di esame di taluni provvedimenti approvati di contratti concernenti la realizzazione di questi ultimi collegamenti, la Corte ha avuto peraltro occasione di formulare osservazioni, cui l'amministrazione non ha ancora risposto, in relazione alla mancata ratifica degli accordi internazionali in attuazione dei quali i provvedimenti stessi venivano emanati. Nella materia è intervenuta, nel corso dell'esercizio, la legge 9 gennaio 1973, n. 5, con la quale si è data autorizzazione al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per la costituzione di diritti irrevocabili d'uso su cavi sottomarini telefonici internazionali di proprietà dello Stato.

Per quanto riguarda altre iniziative, contemplate da programmi pluriennali di spesa, risulta realizzato per il 98,2 per cento il piano relativo al potenziamento degli impianti e stabilimenti delle telecomunicazioni — per il quale sono stati globalmente stanziati 100 miliardi — previsto dalla legge 26 luglio 1961, n. 718.

Lo stato di attuazione dei collegamenti nell'interesse del servizio telefonico sociale (392) — per i quali sono stati stanziati 9 miliardi, di cui 2,4 miliardi nell'esercizio 1973 — è reso manifesto dall'avvenuta utilizzazione di 3,2 miliardi, e cioé di poco più di un terzo della spesa complessiva. In proposito è anche da ricordare che con legge 20 marzo 1973, n. 86, sono state prorogate le disposizioni della legge n. 2592 del 1952 e successive modifiche, concernenti l'impianto di collegamenti telefonici nelle frazioni di comune e nei nuclei abitati.

Risultano, infine, interamente versati in economia i fondi stanziati (393) per contributi trentacinquennali sui mutui concessi — a termini della legge 2 maggio 1969, n. 779 — dall'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato

(390) Va rammentato peraltro che, successivamente alla predisposizione dello stato di previsione della spesa per il 1973, detto piano — approvato dal Consiglio di amministrazione e dal Consiglio superiore tecnico delle telecomunicazioni — è stato aggiornato e riferito al quinquennio 1973-1977. Nell'ultima formulazione, tenuto conto dell'intervenuta riconsiderazione degli obiettivi originari e della lievitazione dei prezzi nel frattempo verificatasi, la spesa totale prevista per lo sviluppo dei servizi telefonici gestiti dall'azienda ammonta a 579 miliardi, di cui 113 relativi all'esercizio 1973.

(391) Sono stati erogati nell'esercizio, a carico di tale capitolo, 23,7 miliardi e sono stati assunti impegni per 43,9 miliardi.

(392) Leggi 11 dicembre 1952, n. 2539; 22 dicembre 1954, n. 1123; 28 giugno 1956, n. 716; 30 dicembre 1959, n. 1215; 30 maggio 1966, n 368; 8 marzo 1968, n. 178. Da rilevare che all'esigenza di sviluppare ulteriormente la penetrazione del servizio telefonico nelle aree prevalentemente rurali, in cui maggiore è la importanza dei mezzi di comunicazione, erano anche preordinati i menzionati ritocchi tariffari, operati nell'agosto del 1972.

(393) 60 milioni nell'esercizio, a fronte di una spesa totale di 300 milioni.

(INCIS) per la costruzione di alloggi da assegnare in locazione al personale della azienda, non essendo ancora stati concessi i mutui medesimi.

Per quanto concerne, da ultimo, l'attività contrattuale svolta dall'azienda, permane — pur in presenza di una notevole flessione della spesa complessiva passata sulla base dei dati sinora pervenuti, da 136,2 a 52,6 miliardi — la netta prevalenza del sistema della trattativa privata nei confronti degli altri metodi di contrattazione e della conduzione dei lavori in economia. L'importo complessivo dei contratti stipulati a trattativa privata è stato infatti di 45 miliardi (81 miliardi nel 1972), a fronte dei 4,4 e 2,2 miliardi concernenti la licitazione privata e l'appalto concorso (nel 1972, rispettivamente, 16,3 e 37,7 miliardi), mentre i lavori e servizi effettuati in amministrazione diretta sono ammontati a 1 miliardo (1,2 nel 1972). Meritevole di menzione appare l'esclusivo ricorso alla trattativa privata anche per i contratti attivi, che sono passati da 1,2 miliardi del 1972 a 6,2 miliardi.

CAPITOLO XXIII

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

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

a) *Considerazioni generali.* — La spesa dello Stato nel campo dell'istruzione e cultura, cui si riferisce la sezione VI della classificazione funzionale, amministrata in massima parte dal Ministero in esame, continua a mantenere, in assoluto, un volume superiore a quello di tutte le altre sezioni, ma presenta nuovamente, anche in base ai dati di consuntivo 1973, la caratteristica di un incremento inferiore a quello della spesa statale complessiva, sia nell'ultimo quinquennio che, ancor più accentuatamente, nell'esercizio in esame rispetto a quello precedente.

Tale considerazione conferma quella analoga che già i dati del 1971 e del 1972 avevano offerto occasione di formulare, mentre da quelli dell'esercizio in esame risulta invece migliorato, cioé inferiore rispetto all'incremento medio generale, l'andamento dei residui (394).

Può dirsi, pertanto, che la caratteristica rilevata dipende essenzialmente dalla dinamica delle autorizzazioni di bilancio più che da quella dell'attività di gestione.

Tenuto conto, comunque, dell'incidenza prevalente degli oneri di personale, e del fatto che, fra i residui, quelli che ad essi si riferiscono, pur cospicui, coprono una quota di gran lunga più bassa, in proporzione, che nella competenza, l'incremento delle spese della sezione, tanto in termini di impegni effettivi quanto di pagamenti, appare determinato in prevalenza da quello di tali oneri.

Ciò porta a richiamare nuovamente l'attenzione sul profilo, esso pure già considerato nella precedente relazione, di quell'equilibrio tra i diversi oneri dello Stato nel settore, che appare indispensabile ad assicurare il massimo di produttività ed efficienza al complessivo impegno finanziario. Possono, a questo proposito, in mancanza di analoghe tempestive elaborazioni a consuntivo, ricordarsi gli ordini di grandezza indicati in sede previsionale dalla "Nota introduttiva" al bilancio 1973, dai quali si ricava (p. 220) come, rispetto al totale della spesa statale, le spese per l'istruzione destinate al perso-

(394) In seno all'VIII Commissione della Camera, il Ministro per la pubblica istruzione, nella seduta del 13 dicembre 1973, ha dato annuncio di avere avviato uno studio approfondito sul fenomeno dei residui passivi (Camera, Bollettino Commissioni, n. 273, pag. 19).

nale rappresentino il 14,4 per cento, mentre agli acquisti di beni e servizi e ad investimenti risultano destinate, rispettivamente, soltanto quote dello 0,7 per cento ciascuna, di contro al 2,6 per trasferimenti correnti (395).

Questi elementi sembrano tali da richiedere la più oculata valutazione nell'impostare quella programmazione dell'intervento statale nel settore, che più volte il Governo, assieme ad una ristrutturazione dei servizi, ha riconosciuto necessaria (396), proprio al fine di evitare che all'impiego di fondi sempre più cospicui per le retribuzioni non segua un effettivo miglioramento dell'attività scolastica, a causa della insufficienza di attrezzature e locali adeguati.

Del resto, come si dirà meglio più avanti, è nella stessa materia del personale che occorrerebbero rilevazioni più aggiornate ed analitiche di quelle attualmente rese disponibili dall'amministrazione.

Della misura nella quale possa incidere sulle osservazioni che precedono, in tema di volume e distribuzione della spesa, la devoluzione delle competenze alle regioni (397), e la conseguente riduzione delle incombenze gravanti sullo Stato, si ha un'idea sufficientemente chiara considerando che a fronte di una spesa complessivamente prevista per il 1973, in materia di istruzione e cultura, in oltre 3.400 miliardi, il totale delle diminuzioni apportate agli stanziamenti, rispetto al 1972, in rapporto a tale devoluzione, è stato di 49,7 miliardi, cui si aggiunge una somma molto più ridotta per quote di residui di stanziamento non impegnati, da trasferire all'apposito fondo per i programmi regionali di sviluppo.

Fra l'altro, per taluni degli stessi capitoli toccati dalle diminuzioni in parola, a queste ultime si sono contrapposti, già in sede di previsioni iniziali, incrementi più rilevanti, per sopperire ad un maggiore fabbisogno. Valgano, come esempi, i casi dei capitoli: 1061, relativo a stipendi (diminuito di 69 e aumentato di 568 milioni); 1099, per spese postali, (diminuito di 1,5 e aumentato di 11,5 milioni); 1102, relativo a spese varie per la formazione di funzionari e docenti (diminuito di 6 ed aumentato di 192 milioni); 1114, per spese d'ufficio (diminuito di 7,7 ed aumentato di 27,7 milioni); 1321, riguardante interventi per scuole materne non statali (diminuito di 0,5 ed aumentato di 2 miliardi).

In rapporto ad altre notazioni di ordine generale formulate nella precedente relazione, è da far presente che, anche a causa della riduzione registratasi nel 1973 nell'emissione di titoli di spesa, non si è ripetuto, in questo esercizio, il fenomeno dell'accumularsi di tale emissione verso la fine di esso. Meno frequenti, altresì, sempre nel complesso, sono stati i casi in cui incertezze interpretative e difetti di coordinamento fra i vari servizi, tanto centrali che periferici, hanno reso necessari interventi in sede di controllo, pur essendosi intensificata l'attività specie per il consueto accrescersi e complicarsi di adempimenti in tema di amministrazione del personale.

b) *Stato di previsione e procedure della spesa.* — L'innovazione di maggior rilievo intervenuta nella struttura dello stato di previsione per il 1973 è stata la riduzione del numero dei capitoli. A parte i casi in cui essa è derivata dal trasferimento di competenze alle regioni,

(395) Di questi, i due terzi circa sono destinati alle università. La nota introduttiva, peraltro, per le spese d'investimento, non considera quelle finanziate con prestiti, iscritte inizialmente « per memoria ». Quanto a queste ultime, elevato è l'ammontare dei residui in materia di edilizia scolastica, nonostante l'avvenuta assunzione dei prestiti (vedi parte seconda, cap. I).

(396) Si vedano, da ultimo, le dichiarazioni del Ministro all'VIII Commissione della Camera (bollettino Commissioni, 13 dicembre 1973, cit.). Per altre notazioni sulla spesa della sezione qui considerata, si rinvia alla parte seconda, cap. III.

(397) In materia di assistenza scolastica, musei e biblioteche degli enti locali, istruzione artigiana e professionale, ed opere di edilizia scolastica.

o dell'onere di spesa ad altri Ministeri, ovvero a cessazione dell'autorizzazione legislativa, maggiormente significativi sono quelli dipendenti da una scelta deliberata, mirante, come leggevasi nella nota preliminare alla tabella dello stato di previsione presentato dal Governo, ad assicurare maggiore elasticità all'azione amministrativa, specialmente nel settore dell'acquisto di beni e servizi.

In proposito, si deve rinviare alle considerazioni svolte in via generale nella parte I della presente relazione, con particolare riguardo all'esigenza che tale obiettivo — ove ammissibile nei limiti dei princìpi di legalità e buon andamento — non pregiudichi le possibilità di una soddisfacente analisi, quanto meno *ex post*, della effettiva direzione dei flussi di spesa, necessaria anche ai fini di quella programmazione che, come si è visto, è enunciata fra gli intendimenti governativi.

Concentrazioni di capitoli sono altresì derivate dalla soppressione della rubrica 2, intestata in precedenti stati di previsione ai provveditorati agli studi, ed assorbita in quello in esame nella rubrica n. 1, concernente i servizi generali. Tale rubrica, il cui volume di spesa era, secondo il consuntivo 1972, di 16,5 miliardi, concerneva quasi esclusivamente oneri per il personale, e la sua soppressione è derivata, come chiarito a pagina 110 della già citata "Nota introduttiva" al bilancio di previsione 1973, dalla unificazione dei ruoli di detto personale con quello dell'amministrazione centrale, intervenuta ad opera del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 283.

L'innovazione, pertanto, sulla base di tali elementi, può apparire sufficientemente motivata, ma non può tacersi come, anche in vista di quel più incisivo decentramento del quale è cenno nel paragrafo che segue, una apposita rappresentazione di tutti gli oneri concernenti il funzionamento dei servizi periferici meglio risponderebbe — in rapporto alle loro dimensioni in via di potenziamento — agli scopi cui è ispirata la classificazione amministrativa della spesa.

Sempre in tema di rubriche, mostrano di ignorare le reiterate osservazioni formulate in passato dalla Corte le concentrazioni operate nei capitoli della rubrica 8, relativa all'istruzione tecnica. Infatti, non solo non si è enucleata da quest'ultima una apposita rubrica relativa alla istruzione professionale, secondo l'esigenza più volte fatta presente nelle relazioni al Parlamento, ma si è anzi provveduto ad unificare i preesistenti distinti capitoli che, pur nella stessa rubrica, si riferivano comunque separatamente ai due settori.

A ciò giustificare, non appare sufficiente il motivo, adottato nella citata nota preliminare allo stato di previsione, secondo il quale l'aggregazione discenderebbe anche da una scelta politica, intesa a ricondurre ad ispirazione unitaria il settore tecnico e professionale. Tale scelta, infatti, indipendentemente da ogni valutazione di merito — dalla quale la Corte deve rigorosamente tenersi estranea — non può, in ogni caso, investire direttamente il bilancio, lasciando invece immutata quella situazione giuridico-organizzativa cui il bilancio deve, per legge, conformarsi. E tale situazione, allo stato, è quella dell'esistenza di due distinte direzioni generali, e quindi di due distinti apparati di servizi, derivante da norme in vigore da oltre un decennio, in quanto recate dalla legge 7 dicembre 1961, n. 1264.

Quanto poco formalistica sia tale osservazione può cogliersi agevolmente, del resto, chiedendosi come possa la perseguita ispirazione unitaria efficacemente realizzarsi attraverso strutture amministrative che restano separate.

In tema di classificazione economica della spesa, ogni possibile notazione circa la distribuzione di molti interventi fra le categorie IV (acquisto di beni e servizi) e V (trasferimenti correnti) riporta alle incertezze che in ordine alla natura stessa di tali interventi derivano da una

carente disciplina sostanziale, sia pure di livello amministrativo, sicché in materia sembra meglio rinviare alle considerazioni svolte in via generale nella parte II della presente relazione, oltreché a quelle più specifiche esposte nel successivo paragrafo dedicato all'attività del Ministero.

Non può, tuttavia, qui tacersi del capitolo 2458, relativo ad assegni e dotazioni a biblioteche non statali, la cui classificazione nella categoria V, adottata del resto fino al 1966, sarebbe palesemente più corretta di quella attuale, nella categoria IV.

Passando a trattare delle procedure di spesa, devesi anzitutto, ancora una volta, richiamare l'esigenza di unificare regimi contabili la cui differenziazione non trova più la connessione, che l'aveva prodotta, con ormai cessate diversità di situazioni giuridiche.

Ciò va ripetuto in tema di spese per l'istruzione elementare, che continuano ad essere effettuate in contabilità speciale, nonostante che fin dal 1966 il Ministero del tesoro avesse suggerito l'estensione anche a questo campo dei sistemi del ruolo di spesa fissa per gli stipendi e delle aperture di credito per le altre spese.

Nel ribadire, poi, la stessa esigenza in ordine ai settori dell'istruzione tecnica, professionale ed artistica, occorre, per i primi due, riportarsi altresì alle osservazioni più volte formulate in ordine al sopravvivere di un regime giuridico-contabile che ne sottrae la gestione alle ordinarie procedure di spesa, pur essendo tale gestione quasi tutta a carico del bilancio dello Stato (per ben 395 miliardi, secondo il consuntivo 1973), specialmente in materia di retribuzioni al personale, costituito ormai da dipendenti statali, salva una minore parte di quello non insegnante (398).

(398) Una vera anomalia, pertanto, che deve tornare a rilevarsi, è la mancanza, fra gli allegati alla tabella dello stato di previsione, di quelli giustificativi degli oneri concernenti il personale in parola, con la dimostrazione analitica della sua consistenza.

Richiamando, in proposito, le considerazioni svolte anche nella relazione dello scorso anno, è da aggiungere che, essendo mancata sinora la normativa necessaria a ricondurre anche le procedure di spesa del settore entro l'ambito di quelli generali, sono in corso accertamenti volti a stabilire se la sopravvenuta legge n. 1041 del 1971 in tema di gestioni fuori bilancio — già richiamata sull'argomento nella relazione suddetta — non sia da applicare anche in materia, non precludendo la personalità giuridica degli istituti di istruzione in parola la loro configurabilità come organi dell'amministrazione statale (399).

Non possono, d'altronde, tacersi i dubbi che insorgono circa la stessa legittimità costituzionale delle norme (contenute nei provvedimenti legislativi citati qui in nota) che consentono la creazione di detti istituti tecnici, professionali ed artistici (nonché dei relativi organici, e, per quelli professionali, la disciplina delle carriere) con decreto presidenziale, tenuto conto sia del campo riservato al legislatore dall'articolo 97 della Costituzione, sia dei limiti posti alla delega legislativa dell'articolo 76, sia delle conseguenti limitazioni che, in rapporto al terzo e quarto comma dell'articolo 81, si pongono in ordine al potere di introdurre nuove o maggiori spese, per giunta a carattere continuativo, e neppure vincolate all'importo fissato nei decreti istitutivi, stante la sistematica corresponsione di assegnazioni integrative.

Un'ultima notazione è da esporre, sempre in tema di procedure di spesa, per quanto concerne le aperture di credito, per rilevare l'opportunità di un aumento del limite di importo (85 milioni) oggi

(399) È da ricordare che, anteriormente al regio decreto legge 21 settembre 1938, n. 2038, il cui articolo 6 stabilì che i contributi di enti diversi dallo Stato fossero direttamente versati agli istituti destinatari, l'articolo 28 della legge 15 giugno 1931, n. 889, prescriveva il loro passaggio attraverso il bilancio statale, con versamento in entrata e successiva riassegnazione alla spesa.

vigente, quale del resto già contemplato da un progetto di legge da tempo all'esame del Parlamento: opportunità che si manifesta con particolare riguardo all'impiego di tale sistema, consentito dalla legge 22 dicembre 1960, n. 1726, per il pagamento delle retribuzioni al personale non di ruolo e dei relativi oneri previdenziali ed assistenziali, tenuto conto del continuo accrescersi di questo genere di spese, e della conseguente necessità, allo stato attuale, di ricorrere ad un elevato frazionamento degli ordini di accreditamento, per rimanere entro il cennato limite.

c) *Gestioni fuori bilancio.* — Premesso qui un mero richiamo all'importante problema del quale è più sopra cenno, relativo alla configurabilità delle gestioni degli istituti tecnici e professionali come gestioni fuori bilancio, deve anzitutto rilevarsi che non sono, a tutt'oggi, risultate nuove gestioni in aggiunta a quelle elencate nella relazione dello scorso anno.

Per dette gestioni, nulla è da aggiungere per quanto concerne quelle venute meno per il versamento in entrata delle relative disponibilità, già segnalate con la citata relazione.

Per le altre, richamata qui la riserva formulata in generale nella parte seconda di questa relazione, in ordine all'individuazione ancora in corso della natura di talune, e del conseguente regime giuridico, nella competente sede del controllo, si espone quanto segue:

1) *indennità di missione per ragioni d'ufficio a richiesta di privati o di enti*: soltanto due rendiconti, relativi all'esercizio 1971, sono pervenuti, dei 77 complessivamente da presentare per il periodo 1971-1973;

2) propine corrisposte sui fondi da sopratasse di esami universitari: secondo l'avviso espresso all'amministrazione dal Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, con nota del 22 maggio 1973, trattasi di gestione soggetta a rendiconto, ma nessun rendiconto è sinora pervenuto alla Corte;

3) *casse scolastiche*: essendo già accertato, almeno per quelle sprovviste di personalità giuridica, l'assoggettamento all'obbligo di rendiconto (ravvisandosi una autorizzazione legislativa al mantenimento di tali gestioni nelle norme della legge 31 ottobre 1965, n. 942), si è in attesa di risposta ad una richiesta di più precisi elementi, rivolta al Ministero nel gennaio del corrente anno.

4) *casse di soccorso presso molte Soprintendenze ai monumenti e alle antichità, ai sensi dell'articolo 15 del regio decreto 31 dicembre 1923, n. 3164*: è in corso l'esame di 66 rendiconti trimestrali finora pervenuti, sui molti ancora da presentare, con documentazione non sempre completa, e sono già stati mossi rilievi, fra l'altro per pagamento di compensi per straordinario e missioni, non rientranti nell'oggetto della gestione.

5) *depositi provvisori per spese contrattuali*: sono finora pervenuti 3 rendiconti, su 48 ancora da presentare, in ordine ai quali sono state formulate richieste di integrazione della documentazione;

6) *indennità verifiche fuori ufficio per esportazione di oggetti di antichità e d'arte*: dei 52 rendiconti trimestrali finora pervenuti, su 120 da presentare, 13 sono già stati riconosciuti regolari, mentre per altri è stata richiesta l'integrazione della documentazione;

7) *gestione depositi provvisori sulla contabilità speciale, ai sensi del regio decreto 23 giugno 1938, n. 1224*: sono finora pervenuti 59 rendiconti, su 744 da presentare, con documentazione incompleta, della quale si è già chiesta l'integrazione;

8) *fondo della stazione appaltante presso il Ministero della pubblica istruzione per la costruzione di case riservate ai dipendenti*: avendo cessato di operare dal 1° aprile 1972, sopravvive come ufficio stralcio, per la liquidazione delle residue pendenze: sono finora pervenuti 10 rendiconti;

9) *depositi provvisori presso le Soprintendenze per il funzionamento di commissioni peritali*: ne è stata fin dal dicembre 1972 disposta la soppressione dal Ministero;

10) *somme versate dalle amministrazioni alle Soprintendenze alle gallerie per inadempimento agli obblighi in tema di norme per l'arte negli edifici pubblici*: gestione anch'essa soppressa come la precedente.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione.* — Importanti provvedimenti legislativi intervenuti nel 1973, come le leggi n. 477 del 30 luglio, concernente delega per l'emanazione di norme sullo stato giuridico di tutto il personale, docente e non docente, degli ordini di istruzione diverso da quello universitario (delega esercitata poi nel 1974), e n. 766 del 30 novembre, di conversione del decreto legge n. 580 del 1° ottobre, recante misure urgenti per le università, indicano, nella stessa ampiezza della materia affrontata, e nell'incisività di molte delle norme introdotte, la portata tutta peculiare dei problemi, concernenti tanto le articolazioni scolastiche che quelle burocratiche dell'amministrazione.

Che queste ultime, peraltro, richiedano ancora misure ad esse più specificamente rivolte, integrando quelle che con i suddetti provvedimenti l'urgenza ha imposto di adottare, emerge sia da riconoscimenti governativi, più volte formulati in documenti ufficiali o in sede parlamentare (specialmente in occasione dei dibattiti sui bilanci), sia da quegli inconvenienti, oggettivamente rilevabili, di assai insoddisfacente funzionalità, riducibili alla rapida dilatazione dei compiti in rapporto alle possibilità dell'apparato dei servizi, e spesso segnalati sia nelle passate relazioni, sia, più avanti, nella presente.

Dal suo canto, l'attuazione dell'ordinamento regionale, con la devoluzione alle regioni ad autonomia ordinaria di materie che appaiono naturalmente limitate, almeno in termini di oneri finanziari ed a confronto con gli ingenti compiti che in tema di istruzione restano nella competenza statale, non modifica di molto le esigenze di una adeguata ristrutturazione (400).

Fra tali esigenze, il decentramento rappresenta per il Ministero in esame una prospettiva di particolare e quasi intuitivo rilievo, sottolineata dallo stesso ministro, di recente, in sede parlamentare (401), tenuto conto della capillarità territoriale dei servizi, della loro differenziazione, e dell'elevata consistenza numerica del personale.

L'assunzione di tale prospettiva tra i fondamentali criteri ispiratori di una riforma generalizzata delle strutture burocratiche dell'amministrazione, comporta, fra l'altro, l'opportunità di tener conto anche dei problemi e di talune insufficienze che l'esperienza ha finora fatto emergere.

In argomento, richiamando considerazioni già esposte in precedenti relazioni, può anzitutto ricordarsi l'esigenza di adeguare articolazione e dotazioni degli uffici periferici all'entità dei compiti loro attribuiti, esigenza che nell'ultimo anno l'esodo di personale fruente di benefici combattentistici ha reso più avvertita (402).

(400) Si vedano, per i loro riflessi organizzativi, le osservazioni formulate nel paragrafo 1, lettera *b*), in materia di spese per l'istruzione professionale.

(401) Camera dei deputati, bollettino delle commissioni, 11 ottobre 1973, n. 232, pag. 8.

(402) L'amministrazione in esame è fra quelle esonerate dalla riduzione degli organici in corrispondenza delle vacanze create dall'esodo, ai sensi della legge n. 336 del 1970.

L'esigenza, peraltro, non si pone solo in termini di semplice potenziamento, bensì anche con riferimento a quegli aspetti organizzativi che, ad esempio, in via generale, si è mancato di predisporre con logica antecedenza rispetto alla nuova disciplina delle funzioni dirigenziali, come dalla Corte rilevato nell'apporre il visto con riserva al provvedimento relativo.

Basti, al riguardo, far cenno delle incertezze relative all'ambito entro il quale i primi dirigenti in servizio presso i provveditorati possano esercitare le funzioni di rilievo esterno loro astrattamente attribuite da detta disciplina, posto che quella specifica del settore conferisce un rilievo siffatto alle sole competenze proprie del provveditore.

In particolare, fra le attribuzioni dei primi dirigenti la normativa generale comprende anche provvedimenti per i quali è consentita — sempre nello specifico settore — quella ulteriore forma di decentramento che è la delega ai presidi, mentre nella normativa stessa manca una espressa previsione della delegabilità di tali attribuzioni.

Non dovrebbero, pertanto omettersi, in sede di riforma ispirata al decentramento, opportune precisazioni legislative in proposito, costituendo la delega ai presidi strumento di indubbia utilità, che peraltro va perfezionato anche sul piano dell'attuazione in sede amministrativa. Difficoltà in materia, pur dopo quelle verificatesi nel primo periodo di attuazione (403), sembrano ancora sussistere, sia perché, essendone attualmente limitata l'estensione ai soli presidi di ruolo, essa risente della lentezza nel reclutamento di questo personale, sia perché può ritenersi sintomatico il caso che lo stesso Ministero, impartendo lo scorso anno istruzioni in tema di inquadramento di insegnanti ai sensi della legge 18 marzo 1968, n. 303, abbia raccomandato ai provveditori di non avvalersi della delega, al fine di evitare difformità di trattamenti. Esigenza, quest'ultima, non certo da trascurare, ma da salvaguardare in armonia con quella del decentramento, con un adeguato esercizio dei poteri di direttiva e controllo, ed anche con opportuni accertamenti, caso per caso, dell'effettiva idoneità dei delegatari, e dei loro uffici, allo svolgimento dei compiti amministrativi.

Sui rapporti fra Ministero ed organi decentrati, è da ribadire l'esigenza di una più razionale distribuzione di competenze (404), specie con riferimento a quelle

(403) L'istituto è stato introdotto con l'articolo 2 del decreto legge 19 giugno 1970, n. 367, convertito con modificazioni nella legge 26 luglio 1970, n. 578.

(404) Si ritiene utile, con l'occasione, una ricognizione degli atti, soggetti al controllo della Corte, che allo stato risultano attribuiti agli organi decentrati, per effetto delle varie norme emanate con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 766, con legge 30 giugno 1961, n. 304, con decreto legge 19 giugno 1970, n. 367, convertito nella legge 26 luglio 1970, n. 578 e, da ultimo, con decreto legge 21 settembre 1973, n. 567, convertito con modifiche nella legge 15 novembre 1973, n. 727:

— Promozione ad ordinario degli insegnanti delle scuole secondarie;

— Conferimento della classe anticipata di stipendio agli insegnanti medi vincitori di concorsi per merito distinto;

— Riconoscimento al personale insegnante dei servizi d'insegnamento pre-ruolo;

— Riconoscimento allo stesso personale dei servizi combattentistici;

— Conferimento dell'incarico di presidenza per le scuole secondarie;

— Riconoscimento al personale direttivo dei servizi pre-ruolo e combattentistici;

— Immissione nei ruoli ordinari del personale avventizio non insegnante degli istituti e scuole statali di istruzione secondaria ed artistica;

— Riconoscimento al personale non insegnante di ruolo dei servizi non di ruolo e combattentistici;

— Collocamento a riposo del personale insegnante e non insegnante per limiti di età;

— Concessione di congedi straordinari, aspettative, benefici economici e di carriera al personale direttivo, di economato ed ausiliario dei convitti nazionali, degli educandati femminili statali e alle maestre istitutrici degli educandati stessi;

— Concessione al personale in servizio in istituti e scuole dotati di autonomia amministrativa di aumenti periodici di stipendio per anzianità e per merito;

— Attribuzione di alcune quote di aggiunta di famiglia al personale anzidetto;

— Concessione di congedi straordinari ed aspettative al personale insegnante e non insegnante.

Agli atti suddetti si aggiungono quelli di competenza delle autorità universitarie.

considerate nelle precedenti relazioni, concernenti da un lato le conferme ad ordinario dei docenti medi, e l'inquadramento in ruolo dei non docenti (attribuite ai provveditori), e dall'altro le nomine di questi ultimi a fine prova, e le nomine a straordinario dei docenti suddetti (rimaste al Ministero).

Fra l'altro, l'attuale distribuzione pregiudica la stessa funzionalità dei provveditorati, ove si consideri che, nell'esempio ora fatto, le nomine a straordinario sono presupposto per le conferme ad ordinario, e che il ritardo nella loro effettuazione da parte del Ministero, talora a distanza di anni dall'assunzione, si è risolto in un altrettanto ritardo delle conferme, non avendo potuto la Corte ritenere legittime quelle ugualmente adottate da taluni provveditori.

Analoghi inconvenienti sono derivati dalla mancata emanazione, anche nel 1973, dell'ordinanza ministeriale necessaria a determinare, in applicazione dell'articolo 17 della legge 6 dicembre 1971, n. 1074, i tempi, i modi ed i criteri per la formazione delle graduatorie ad esaurimento del personale non di ruolo non insegnante, ai fini della immissione in ruolo (405).

Fra le iniziative ministeriali per una migliore utilizzazione degli organi decentrati, va ricordato l'affidamento a questi ultimi dell'effettuazione di concorsi per nuove assunzioni. Inoltre in relazione al disposto dell'articolo 8 del decreto legge 6 settembre 1972, n. 504, convertito con modificazioni nella legge I novembre 1972, n. 625, che ha introdotto uno snellimento nelle procedure di liquidazione, da parte delle direzioni provinciali del tesoro, degli aumenti connessi a variazioni di stato rientranti nella competenza dei provveditori agli studi, il Ministero ha assunto intese con la ragioneria generale dello Stato e con la direzione generale del tesoro, affinché i provveditori stessi possano dare comunicazione, alle suddette direzioni provinciali, dei provvedimenti in corso di adozione, senza attendere il formale perfezionamento ed il visto della Corte; con espressa riserva, peraltro, di eventuali conguagli o recuperi nei casi di concessioni risultate successivamente non spettanti, in tutto o in parte.

Non tutti i provveditorati, tuttavia, risultano assersi avvalsi di tale facoltà, e comunque sono continuati a verificarsi ritardi, anche di anni, nell'effettiva corresponsione dei maggiori assegni agli interessati.

Lentezze nell'azione ministeriale, fonti a loro volta di rilevanti irregolarità sul piano organizzativo, si riscontrano poi in tema di formale istituzione di nuovi organismi scolastici, essendosi nuovamente verificato il caso, già segnalato in passato, di istituti tecnici, professionali ed artistici entrati di fatto in funzione molto prima della loro formale istituzione (406) con decreto presidenziale (dando così luogo a gestioni finanziarie fittiziamente ricomprese in quelle di istituti già esistenti, ma in realtà condotte da amministratori privi di regolare investitura), e dovendo ad esso aggiungersi quello, ora emerso, dei conservatori di musica de L'Aquila e di Pescara, funzionanti (il primo da anni) senza che ancora sia intervenuto il provvedimento istitutivo, persino con rilascio, alla fine dei corsi, di formali titoli di studio.

Per quanto attiene al settore universitario, si rinvia all'apposito successivo paragrafo, ad esso dedicato, qui concludendo solo con un rinnovato richiamo alle esigenze della tutela dei beni culturali, che comportano un adeguato impegno essenzialmente organizzativo, oltreché finanziario, la cui urgenza — in relazione

(405) In tema di confronto fra l'attività degli organi centrali e di quelli periferici, una notazione scaturente dalla concreta esperienza del controllo concerne la regolarità della gestione di somme accreditate da parte di funzionari delegati, la quale è apparsa maggiore per gli uffici decentrati.

(406) Circa i dubbi sulla legittimità delle modalità di istituzione delle scuole in parola, si rinvia a quanto osservato nel paragrafo precedente, alla lettera *b*).

al progressivo deterioramento del patrimonio da essi costituito — è stata anche di recente riconosciuta dal Ministro della pubblica istruzione, con l'accoglimento di un ordine del giorno presentato nella competente Commissione della Camera dei deputati, e contenente l'invito al Governo a presentare entro il 1° marzo 1974 un disegno di legge per la ristrutturazione dei servizi del settore (407).

b) *Personale.* — L'annuncio, dato dal Ministro in Parlamento (408), essere allo studio l'installazione di due anagrafi computerizzate relative agli insegnanti ed a tutte le scuole esistenti in Italia, offre un'idea delle dimensioni tutte peculiari che la consistenza di tale personale (cui si aggiunge quello non docente, fino a raggiungere quasi, nell'insieme, le 800 mila unità) presenta, e della difficoltà di poterne persino avere, ormai, con gli strumenti di rilevazione tradizionale, una agevole ed analitica cognizione, tanto a livello di singoli che di categorie.

Ad accrescere, fra l'altro, tale difficoltà, si aggiunge al mero dato numerico quello della notevole eterogeneità delle varie situazioni; e ciò anche, come è ben noto, all'interno di categorie con lo stesso tipo di mansioni, essenzialmente a causa della diversità dei sistemi di reclutamento, generatrice a sua volta di differenti successivi interventi del legislatore in ordine allo stato giuridico degli interessati.

Si è già osservato, lo scorso anno, come il concetto stesso di dotazione organica, di fronte all'elevatissimo numero dei dipendenti non di ruolo (pur in presenza di notevoli vacanze nei ruoli), abbia perso ogni apprezzabile significato, e come, più in generale, la situazione determinatasi riveli la mancanza, all'origine, di un tempestivo disegno d'insieme, fondato su una adeguata visione delle esigenze sopravvenienti. Le ulteriori notazioni ora esposte confermano tali considerazioni, e sollecitano tutte quelle possibili misure, di ordine normativo, organizzativo, procedurale e tecnico, idonee, da un lato, ad agevolare e semplificare al massimo l'attività amministrativa nella presente complessa situazione, e dall'altro, ciò che più conta, ad incidere, sia pure gradualmente, sulla sostanza stessa di quest'ultima, in vista dell'obiettivo di assicurare alla scuola personale con requisiti ed attitudini soddisfacenti, nonché omogenei entro ciascun settore.

L'attività suddetta, per le ragioni suesposte, impegna l'apparato burocratico in una misura assai più assorbente di quella connaturale alla sola consistenza numerica del personale amministrato, ed ha ricevuto nel 1973 un considerevole impulso, essendo notevolmente aumentata la quantità dei provvedimenti emessi, specialmente in rapporto all'applicazione delle normative concernenti tanto gli esodi agevolati (per gli ex combattenti ed i dirigenti) quanto la creazione dei nuovi quadri dirigenziali, nonostante le difficoltà che proprio dalla normativa indicata sono derivate in ordine alla funzionalità degli uffici, come accennato nella prima parte del presente paragrafo.

In tale parte si è anche fatto cenno della legge di delega in materia di stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche dello Stato, emanata nel luglio del 1973, legge la quale, a parte le innovazioni previste nella stessa organizzazione scolastica, intende appunto porre le condizioni di ordine normativo per un riassetto dell'intera materia, al fine di ricondurla sotto una disciplina generale stabile e coerente. All'attività svolta dall'amministrazione nel corso dell'anno va ascritta anche la predisposizione dei provvedimenti delegati, che sono stati perfezionati entro il termine di scadenza della delega, ma non sono ancora stati, tuttavia, sottoposti al controllo della Corte, e quindi a tutt'oggi non sono ancora operativi.

(407) Bollettino delle commissioni, 13 dicembre 1973, n. 273, pag. 20.

(408) Camera, bollettino commissioni 13 dicembre 1973, cit.

Quanto all'applicazione delle norme in atto vigenti, fra le carenze ed i ritardi degni di rilievo sono da segnalare il protrarsi della mancanza del regolamento previsto dall'articolo 7 della legge 26 gennaio 1962, n. 16, in tema di comandi di personale presso le università, e la lentezza delle procedure di inquadramento nelle carriere di concetto ed esecutiva, da parte di qualche provveditorato agli studi, degli insegnanti di materie tecniche in scuole ora soppresse, ai sensi della legge 18 marzo 1968, n. 303.

Con riferimento, poi, al considerevole onere che le retribuzioni al personale comportano per il bilancio dello Stato nel settore della pubblica istruzione, non può tacersi un accenno alla spesa aggiuntiva recata dai compensi ai supplenti in caso di assenza dei titolari, tenuto conto del fatto che la frequenza e la durata delle assenze giustificate con infermità sono risultate talora, al confronto, inferiori in quelle zone nelle quali l'amministrazione ha fatto ricorso, anziché a medici provinciali o ufficiali sanitari, ad un proprio servizio sanitario mediante liberi professionisti.

c) *Beni strumentali e lavori.* — Nota di maggior rilievo per quanto concerne i sistemi adottati, è l'effettuazione in economia di tutte le spese relative a numerosi lavori di restauro, oltre un migliaio, a cura delle soprintendenze alle antichità e belle arti, per un valore di oltre 17 miliardi, dei quali solo una minima parte (notevolmente inferiore allo scorso anno) in amministrazione diretta. Va ricordato che, nella precedente relazione, è stata rilevata proprio per il suddetto settore, come per quello delle biblioteche, la vetustà delle norme regolamentari relative alle procedure in economia, la cui esigenza di aggiornamento è confermata dalla loro adozione sistematica se non esclusiva.

Al contrario, nonostante l'intervenuta emanazione, anch'essa già segnalata, di un nuovo regolamento in materia per la amministrazione centrale, con un notevole ampliamento delle possibilità di ricorso al sistema in parola, quest'ultimo è stato da essa adottato con minor frequenza che nell'anno precedente, e per una spesa (137 milioni), relativa a lavori di restauro, adattamento di locali, ecc., assai meno elevata di quella (2,4 miliardi) sostenuta per gli stessi scopi per contratti a licitazione e a trattativa privata, in misura fra queste equivalente.

Esclusivamente a trattativa privata, poi, si è provveduto all'acquisto di pubblicazioni e sussidi scolastici (654 milioni), a locazioni (63 milioni) e ad acquisto di autoveicoli (49 milioni).

Rilevante, altresì, l'importo complessivo (3,3 miliardi) degli otto contratti relativi ad opere di edilizia scolastica prefabbricata, stipulati con lo stesso sistema, pur essendone il valore unitario medio inferiore a quello (1,2) dell'unico caso nel quale è stato adottato, allo stesso fine, l'appalto concorso.

In materia di locazioni (i cui canoni hanno comportato, per quelle in corso, pagamenti per 550 milioni), il ricorso all'anomalo sistema del riconoscimento di debito, in conseguenza di ritardi nella stipulazione del contratto rispetto all'effettivo inizio del rapporto, appare particolarmente frequente nel settore di competenza della direzione generale delle antichità e belle arti.

3. - *Attività ed interventi finanziari.*

Si è già accennato, nel primo paragrafo, all'incidenza percentuale delle spese per trasferimenti. Il complessivo ammontare di tali spese, che nel 1973, secondo il consuntivo, è stato di 251 miliardi per la parte corrente, è assorbito in prevalenza dalle assegnazioni alle università (169 miliardi), mentre la restante parte si distribuisce fra le rubriche relative all'assistenza scolastica (27 miliardi)

(409), alla scuola materna (18 miliardi), all'istruzione elementare (12 miliardi) e alle antichità (10 miliardi), all'educazione fisica (5 miliardi) alle accademie e biblioteche (3 miliardi), ed alle altre materie, per quote minori.

Per quanto l'insieme delle somme indicate non copra che una piccola parte delle spese in materia di istruzione pubblica, esso appare, comunque, di entità non trascurabile in assoluto, e inoltre, considerato nell'ambito della intera categoria trasferimenti correnti del bilancio, e più in particolare fra quelli destinati a singoli e ad organismi anche privati senza fine di lucro, assorbe una rilevante quota delle contribuzioni soggette ad una disciplina piuttosto generica.

È questa, perciò, una delle materie nelle quali appaiono più pertinenti i cenni svolti nella parte seconda della presente relazione in ordine alla categoria « trasferimenti » in generale, con particolare riferimento a quei casi nei quali l'interesse pubblico, che deve sempre giustificare l'intervento finanziario, non è predeterminato dal legislatore con il riferimento a parametri di agevole accertamento oggettivo, né la sua ponderazione è assicurata da apposite modalità procedurali; sicché altri limiti non si pongono all'amministrazione se non, anzitutto, quelli delle disponibilità di anno in anno accordatele dal bilancio (donde l'importanza che assume lo stabilirne ed il valutarne l'ammontare), e quelli che l'amministrazione stessa deve porsi nell'assicurare l'effettiva idoneità dell'erogazione a realizzare i propri fini istituzionali, con la più oculata considerazione della concreta attitudine degli organismi e soggetti destinatari.

Ciò senza dire poi, ed a maggior ragione, di quelle altre ipotesi, trattate nella precedente relazione, nelle quali la erogazione, pur consistendo sostanzialmente in un trasferimento, deriva da stanziamenti significativamente collocati nella categoria « acquisto di beni e servizi », apparendone quindi i destinatari come investiti dello svolgimento di una attività ad essi demandata, e dovendo, per conseguenza, sottostare a quelle cautele ed a quegli adempimenti, pure ricordati nel citato documento, cui opportunamente l'amministrazione fa spesso ricorso per le iniziative attuate attraverso terzi con fondi di tale categoria.

Fra queste ultime iniziative vanno menzionate le convenzioni, stipulate nell'anno, di parifica di scuole elementari in numero di 457, con contributo per 5,2 miliardi (peraltro di sensibile diversità quantitativa, fra i singoli casi, a parità di numero di classi e di insegnanti), e per l'attuazione di classi differenziali (136, per 1,5 miliardi).

Una menzione a parte, in argomento, deve farsi delle somme per complessivi 550 milioni, pagate alla RAI-TV per trasmissioni scolastiche, in base a convenzione stipulata nel maggio 1973.

Circa l'azione svolta in altri settori, è da porre in rilievo il sensibile incremento rispetto all'anno precedente (da 20,3 a 48 miliardi), delle spese per il personale delle scuole materne statali, in relazione al piano di espansione, con l'istituzione di oltre 3.000 nuove sezioni, annunciato nella nota introduttiva al bilancio 1973. Con riferimento, peraltro, alle considerazioni svolte nel paragrafo primo sull'equilibrio fra le varie categorie di spesa, deve rilevarsi che nel settore non si è avuto un corrispondente incremento degli oneri, (scesi da 5,8 a 5,7 miliardi), per acquisto di beni e servizi (a parte le riduzioni a questi apportate per il trasferimento di competenze alle regioni), mentre di una certa entità è quello delle contribuzioni ad organismi non statali (capitolo 1321, già menzionato nel citato paragrafo, da 15,5 a 17,4 miliardi). Inoltre non è ancora stato emanato il regolamento di esecuzione della legge istitutiva delle scuole in parola, pur avendone

(409) Pur dopo le decurtazioni subìte per effetto del trasferimento di funzioni alle regioni, il totale delle spese impegnate sulla rubrica è di 32 miliardi.

il ministro riconosciuto l'urgenza in sede parlamentare (410).

In tema di attrezzature, invece, va registrato un notevole impulso nell'attuazione di opere di edilizia prefabbricata, mediante le convenzioni ricordate nell'ultima parte del precedente paragrafo.

Infine, per quanto concerne il settore degli enti sottoposti alla vigilanza del Ministero, la Corte ha riferito al Parlamento, nel corso del 1973, sulle gestioni dell'istituto nazionale « G. Kirner » dal 1966 al 1971, dell'ente per le Ville Venete dal 1967 al 1972, dell'istituto elettrotecnico nazionale « G. Ferraris » dal 1966 al 1971, del centro italiano per i viaggi di istruzione degli studenti delle scuole secondarie ed universitarie (CIVIS) per il 1971, e qui basterà ricordare, fra i molteplici rilievi formulati in quella sede, e fra quelli più strettamente relativi ai rapporti fra detti enti ed il Ministero, le osservazioni concernenti l'erronea applicazione di norme, da parte dell'istituto Kirner, tanto nell'utilizzazione di fatto di personale dell'amministrazione, quanto nell'esercizio di attività svolte per conto di quest'ultima.

4. - *Istruzione universitaria.*

L'evento di maggior rilievo in questo settore è costituito, nel 1973, dall'emanazione, a conversione del decreto legge 1° ottobre 1973, n. 580, della legge n. 766 del 30 novembre, già ricordata, e recante provvedimenti urgenti, la cui predisposizione ha impegnato, nel corso di buona parte dell'anno, l'attività dei competenti uffici dell'amministrazione.

Dato il respiro piuttosto ampio della legge, la situazione delle strutture universitarie, con particolare riguardo al corpo docente, è destinata ad esserne notevolmente modificata.

(410) Camera, bollettino commissioni, 11 ottobre 1973, n. 232, pag. 8.

Nel quadro della normativa preesistente, tale situazione alla fine dell'anno presentava una consistenza di 4.386 professori di ruolo (a parte 152 amministrati dalle università libere), di 15 mila professori incaricati, e 12.415 assistenti universitari.

La legge citata è destinata anche ad incidere sulla situazione del personale amministrativo, inquadrato in un gran numero di ruoli disciplinati da molteplici disposizioni legislative. La consistenza di detto personale (della quale la legge ha previsto un sensibile potenziamento) ha risentito in misura notevole, ai vertici delle carriere, dell'esodo agevolato dalle note disposizioni sulla dirigenza.

Prima di esaminare il concreto funzionamento delle amministrazioni universitarie, occorre far cenno della anomala frequenza con la quale continuano ad essere disposte modifiche statutarie, in genere per l'istituzione di nuove scuole di specializzazione, per l'introduzione di nuove materie d'insegnamento e per il raddoppiamento di cattedre già esistenti, con conseguente incidenza, fra l'altro, sul bilancio dello Stato.

A parte i dubbi che, sotto quest'ultimo aspetto, insorgono circa la conformità del sistema dell'articolo 81 della Costituzione, analogamente a quanto si è visto ad altro proposito nel paragrafo 1, lettera *b*); va nuovamente, rilevato come un siffatto comportamento dell'amministrazione — che per l'università di Roma, ad esempio, ha adottato ben 27 modifiche nel 1972 e 11 nel 1973, fra le 231 e le 159 complessivamente disposte in ciascuno di tali anni — renda concretamente inoperante la norma contenuta nell'articolo 17, ultimo comma, del testo unico sulla istruzione universitaria, che vieta innovazioni agli statuti ad intervalli inferiori ad un triennio, eccettuando solo i casi di « particolare constatata necessità ».

La regola non è se non l'espressione di quell'esigenza di stabilità dell'assetto organizzativo fondamentale che gli statuti

debbono per definizione assicurare, esigenza con la quale vanno contemperati i pur innegabili fattori evolutivi emergenti nel corso del tempo, evitando che essi diano luogo ad interventi ripetuti e frammentari — almeno nella misura attuale — ma assumendoli in tempestive visioni programmatiche d'insieme, sottratte in quanto tali alla pressione di interessi particolaristici.

Nel medesimo ordine d'idee non può favorevolmente considerarsi la molteplicità di statuti che, con riferimento alle singole facoltà, attualmente sussistono, in luogo di un ordinamento unitario assai più consono all'organicità di ciascuna istituzione universitaria.

È, inoltre, da segnalare la mancanza del regolamento, prescritto dall'articolo 44 del testo unico 31 agosto 1933, n. 1592, per talune università, mentre le norme regolamentari, per altre, si limitano a disciplinare la sola materia del personale, e non pure l'ordinamento amministrativo e contabile.

Altri sintomi di disfunzione sono dati dai ritardi nell'adozione di provvedimenti di conferimento di incarichi di insegnamento (ad esempio, nell'aprile 1973 per l'anno accademico 1971-1972), anche, però, a causa della ritardata concessione del nulla osta ministeriale, o dal ritardo nella loro trasmissione alla Corte, talora a distanza di anni, come pure dai frequenti conferimenti di incarichi ad assistenti, tecnici laureati, coadiutori, ostetriche, ausiliari, ingegneri negli uffici tecnici, ecc., per la lentezza nell'espletamento dei concorsi per la copertura dei corrispondenti posti di ruolo, ovvero per il ritardo da parte del Ministero per quelle dei posti da assegnare ad invalidi. Si sono dati anche casi, infine, di disguido, risolventisi nella nuova emanazione di numerosi provvedimenti, che erano stati già da tempo adottati (411).

In materia di gestione finanziaria, deve segnalarsi una lacuna aggravata dal suo stesso notevole protrarsi, e cioè la mancanza, da circa quindici anni, del decreto presidenziale che, a norma dell'articolo 13 della legge 18 dicembre 1951, n. 1551, avrebbe dovuto determinare la misura dei diritti di segreteria dovuti dagli studenti, e disciplinare le modalità di ripartizione dei relativi proventi. Qualche università ha provveduto a tale ripartizione, fra il personale, con deliberazione del consiglio di amministrazione, ma il sistema non può ritenersi conforme alla legge, che ha prescritto, come si è detto, un diverso tipo di provvedimento, in attesa del quale le entrate in parola, a norma dell'articolo 91 del regolamento generale universitario di cui al regio decreto 6 aprile 1924, n. 674, debbono essere interamente devolute al bilancio dell'istituto.

Per quanto, infine, concerne le opere universitarie, è da richiamare l'attenzione sul fatto che gran parte di esse si trova sotto gestione commissariale, a causa principalmente delle difficoltà (cui la citata legge n. 766 mira a porre rimedio) di costituire le rappresentanze studentesche in seno agli organi di amministrazione.

---

(411) A ridurre le cause di disguido potrebbe in qualche caso soccorrere la legge: così ad esempio, attribuendo al rettore, nella cui competenza rientra l'emanazione dell'atto di conferimento di incarico, anche quella, oggi ministeriale, a concedere all'assistente, che ne fruisca, il congedo previsto dall'articolo 10 della legge 24 febbraio 1962, n. 16.

CAPITOLO XXIV

MINISTERO DELLA SANITÀ

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

Lo stato di previsione della spesa del Ministero della sanità non presenta per il 1973, nella sua generale impostazione mutamenti sotto il profilo sia dell'analisi funzionale — tutti gli stanziamenti sono classificati nella sezione VIII, relativa all'azione ed agli interventi nel campo sociale — sia dell'analisi economica, per l'assoluta prevalenza delle spese di parte corrente. Va comunque, notato, sotto il primo profilo, che alcune spese si ricollegano anche con le finalità proprie della sezione VI (istruzione e cultura) (412).

In merito alla ripartizione per rubriche può ricordarsi che le spese per la retribuzione delle prestazioni dei veterinari, non dipendenti dall'amministrazione dello Stato, incaricati della vigilanza sanitaria delle carni e dei prodotti alimentari di origine animale, ora classificate nella rubrica 7 (servizi veterinari) potrebbero trovare più idonea collocazione — come già rilevato nella relazione sul rendiconto del 1971 — nella rubrica 5 (igiene degli alimenti e nutrizione).

Per quanto riguarda i dati della gestione, può notarsi che l'incremento si è verificato anche quest'anno nei fondi messi a disposizione del Ministero con le dotazioni di competenza (227,6 miliardi rispetto ai 221,6 del 1972), a questi vanno aggiunti quelli derivanti da residui per 181,1 miliardi. Su questa complessiva disponibilità sono stati effettuati pagamenti per 186 miliardi cioè per un importo appena superiore a quello dei residui esistenti al 1° gennaio. L'ammontare complessivo dei residui, del quale nella precedente relazione si era notata la consistente flessione, è risalito, quindi, ai livelli precedenti (213,3 miliardi).

Alla formazione di questi residui, è opportuno precisare essendo le spese del Ministero, come detto, in assoluta prevalenza di parte corrente, concernono residui di stanziamento — autorizzati dalla legge di approvazione del bilancio e da disposizioni speciali — per 119,4 miliardi (dei quali 1 miliardo per spese fisse in conto capitale). Per valutare l'attuale consistenza dei residui stessi va tenuto an-

(412) Così è a dire per i capitoli 1132 e 1214 relativi, rispettivamente, a contributi per l'impianto ed il funzionamento delle «scuole» per infermieri professionali e per assistenti sanitarie visitatrice e delle «scuole» per la formazione di assistenti educatori, di assistenti sociali specializzati e di personale paramedico.

che conto che sono passati in economia 6,9 miliardi di residui di anni precedenti oltre ai 2,5 miliardi di economia sulla gestione di competenza. I residui provenienti da esercizi anteriori al 1973 ammontano a 76,7 miliardi.

Sulle gestioni fuori bilancio, già elencate nella precedente relazione, sono in corso ulteriori accertamenti. I rendiconti della gestione « concorsi per condotte sanitarie », (articoli 4, lettera 37 e 69 del regio decreto 11 marzo 1935, n. 281) sono stati trasmessi alla Corte dai medici e dai veterinari provinciali. In seguito ai rilievi mossi, con circolare n. 50, del 25 marzo 1974, il Ministero ha richiamato i predetti funzionari agli adempimenti previsti dall'articolo 9, 3° comma della legge 25 novembre 1971, n. 1041, fissando, quale termine ultimo, il giorno 31, dello stesso mese di marzo, per la presentazione dei rendiconti relativi agli esercizi finanziari 1972 e 1973.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

Già nella relazione dello scorso anno si è fatto cenno della sostanziale ristrutturazione dell'assetto organizzativo del Ministero, conseguenza del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario e del riordinamento dei ruoli organici delle carriere direttive limitatamente a quelle dirigenziali.

Sono stati disposti nel 1973 gli inquadramenti ai sensi degli articoli 59 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, del personale della carriera direttiva amministrativa, dirigenziale e tecnica. I provvedimenti relativi all'inquadramento dei medici e dei veterinari hanno però formato oggetto di osservazioni.

Non si è ancora provveduto, invece, alla ristrutturazione, ai sensi dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1972, n. 473, dei ruoli organici delle carriere inferiori a quella direttiva il cui contingente è venuto a ridursi, a seguito del trasferimento di parte di detto personale alle regioni a statuto ordinario, in applicazione dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4.

Per quanto attiene alle spese del personale per missioni nel territorio nazionale, deve rilevarsi la scomparsa dell'uso del mezzo proprio per recarsi nelle località di effettuazione della missione, anche a notevole distanza dalla sede di servizio.

Invero, tale fenomeno che aveva, in precedenza, assunto notevoli dimensioni può considerarsi eliminato anche in virtù delle rigorose disposizioni limitative impartite con la circolare del Ministro n. 300, del 16 febbraio 1973, che trovano rispondenza, circa le prescrizioni sull'uso del mezzo proprio, nella legge ultima 18 dicembre 1973, n. 836, relativa al nuovo trattamento economico di trasferimento e di missione dei dipendenti statali.

Permane, di contro, nel 1973 la prassi di assolvere alla vigilanza sanitaria degli aeroporti di Fiumicino e di Ciampino, anziché con personale organicamente assegnato ai rispettivi uffici di sanità aeroportuale, mediante personale inviato, di volta in volta, in missione. Invero, profilandosi nel 1962 un periodo di epidemia di malattie esotiche di importazione si dispose, per rafforzare i presidî sanitari presso gli aeroporti di Fiumicino e di Ciampino, di inviare, temporaneamente, e limitatamente al sussistere del predetto periodo epidemico, personale in missione. È d'uopo, pertanto, ribadire che il protrarsi da oltre un decennio di tale fenomeno rende manifesta la necessità, se permangono le esigenze, ancorché di diversa nutura, che richiedono una determinata presenza numerica di personale, di provvedervi con assegnazioni in via definitiva.

In ordine all'attività del centro studi, operante alle dirette dipendenze del Ministro, ai sensi dell'articolo 4 della legge 20 giugno 1969, n. 383, va notato che nel corso dell'esercizio sono state stipu-

late convenzioni per complessivi 702,5 milioni e conferiti incarichi di studio, ad estranei all'amministrazione, per 67 milioni.

3. - *Attività istituzionale.*

a) *Servizi generali.* — Nell'ambito della ripartizione dello stanziamento del Ministero della sanità per rubriche quella relativa ai servizi generali assomma l'importo di maggiore rilevanza ove è determinante, anche a fronte delle categorie componenti le altre aggregazioni in esame, il comparto per oneri di trasferimento (categoria V).

Tra questi, va richiamato il contributo dello Stato, ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, di 12 miliardi (per l'anno 1973) quale fondo assegnato alle regioni per il funzionamento e la costruzione di asili-nido (capitolo 1116), a cui devono aggiungersi 10,3 miliardi del contributo INPS (costituiti dai 3,3 miliardi del saldo 1972 e dai 7 miliardi relativi al primo versamento semestrale del 1973), mentre devono ancora ripartirsi 8 miliardi (inerenti al secondo versamento semestrale dell'istituto stesso) (413).

In merito agli altri interventi contributivi valgono le considerazioni già formulate dalla Corte nella precedente relazione. Si richiama, in particolare, la prospettata esigenza che il Ministero della sanità, quale autorità vigilante, intervenga perché si sopperisca al vuoto normativo derivante dalla mancata emanazione dello statuto e del regolamento organico della « Lega italiana per la lotta contro i tumori » e si addivenga ad un coordinamento dell'attività amministrativa e tecnica dei diversi enti pubblici e privati operanti nel settore oncologico.

Infine, va notata la mancata utilizzazione del capitolo 1093, di nuova istituzione, inerente a « contributi per il finanziamento dei centri di medicina dello sport » che trae origine dalla legge 26 ottobre 1971, n. 1099 (articoli 9 e 10), il che può rapportarsi anche alla mancata emanazione delle norme regolamentari, relative alla istituzione ed al funzionamento dei suddetti centri, che avrebbero dovuto prodursi entro il dicembre 1972.

b) *Ospedali.* — Nel quadro generale della riforma ospedaliera, di cui alla legge 8 marzo 1968, n. 132, devesi ancora rilevare la mancata emanazione di vari provvedimenti regolamentari previsti dalla legge stessa e relativi all'attività didattica, di carattere applicativo complementare di quella universitaria, da svolgersi negli ospedali regionali (articolo 44); ai criteri per il riconoscimento di idoneità degli istituti clinici universitari e degli ospedali regionali e non regionali ai fini del tirocinio obbligatorio, in qualità di interno, per l'ammissione agli esami di Stato di abilitazione professionale dei laureati in medicina e chirurgia (articolo 45); ai criteri per la ripartizione dei posti d'internato per le cliniche universitarie e gli altri luoghi di cura, per l'ammissione all'internato e per lo svolgimento del tirocinio (articolo 46) ed, infine, alle norme tecniche per la costruzione, per l'equipaggiamento e per l'organizzazione inerenti ai luoghi di cura (articolo 51, II comma).

Si è provveduto, invece, ai sensi dell'articolo 33 della cennata legge n. 132 del 1968, con decreto del Presidente della Repubblica 25 settembre 1972, a ripartire

(413) Ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1044 (piano quinquennale a favore degli asili-nido comunali con il concorso dello Stato) è istituito un fondo speciale, che viene iscritto in apposito capitolo del bilancio di previsione del Ministero della sanità (capitolo 1116) per la conseguente ripartizione, entro il mese di febbraio di ogni anno, delle relative disponibilità alle regioni secondo i criteri previsti dall'articolo 8 della legge 15 maggio 1970, n. 281.

Tale fondo è alimentato sia dai versamenti erariali e sia dai contributi versati dall'INPS (articolo 9). A tal fine, l'Istituto tiene apposita contabilità ove affluiscono le maggiorazioni dello 0,10 per cento sui contributi dovuti dai datori di lavoro (articolo 8). Detto importo è versato semestralmente in apposito capitolo dell'entrata (2224).

Le somme non impegnate in un esercizio possono esserlo in quelli successivi (articolo 2, ultimo comma).

fra le regioni il fondo nazionale ospedaliero di 19 miliardi (capitolo 1139), previa attribuzione della metà del fondo alle regioni meridionali ed a quelle del centro-nord dove sono comprese zone economicamente depresse e, per l'altra metà, a tutte le regioni in relazione alla popolazione presente.

Va, infine, osservato, per quanto attiene all'assistenza psichiatrica, che mentre permane il fenomeno della scarsa utilizzazione delle somme stanziate nel capitolo 1140, relative al concorso dello Stato nelle spese degli enti pubblici per l'assunzione di personale medico e paramedico nonché per i miglioramenti economici al personale in servizio, non si sono assunti impegni sul capitolo 1128, inerente a spese per le ispezioni ordinarie e straordinarie delle commissioni provinciali sui manicomi e sugli alienati nelle regioni a statuto speciale.

c) *Igiene pubblica.* — In merito agli stanziamenti relativi agli interventi indiretti la materia risulta, nella maggior parte, trasferita alle regioni a statuto ordinario.

Le disponibilità residue del comparto della categoria V attengono, essenzialmente, a contributi ed a sussidi per il miglioramento dei servizi inerenti all'igiene del suolo, dell'ambiente e dell'abitato.

Devesi, infine, segnalare la ritardata emanazione solo nel 1974 del regolamento riguardante la biodegradabilità dei detergenti sintetici, alla quale, a norma dell'articolo 6 della legge 3 marzo 1971, n. 125, doveva provvedersi entro il 3 ottobre 1971.

d) *Malattie sociali.* — Il settore della medicina sociale ha subìto, anche per il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario, una notevole riduzione del relativo stanziamento a fronte del precedente esercizio finanziario. I centri di medicina sociale, i dispensari antivenerei, i presidi di lotta al tracoma e alla tubercolosi, riguardano servizi che attualmente sono demandati alla competenza regionale, rimanendo, nei corrispondenti capitoli del bilancio statale, solo gli importi per le esigenze delle regioni a statuto speciale.

L'importo prevalente della spesa concernente gli invalidi civili (sia per gli interventi diretti, capitolo 1186, che per quelli indiretti, capitolo 1213) ed il relativo settore è riservato alla competenza dello Stato sino all'attuazione della riforma sanitaria, come previsto dalla legge 30 marzo 1971, n. 118 e del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4 (articolo 6).

In ordine agli interventi diretti, si osserva una progressiva normalizzazione dell'attività amministrativa, come è dato desumere dalla quasi integrale utilizzazione delle disponibilità del capitolo 1186.

In merito alle malattie veneree, va segnalata l'istituzione di due nuovi capitoli, il 1190, relativo alle cure ospedaliere delle manifestazioni contagiose di tali infermità e il 1215, afferente ai contributi per l'istituzione ed il funzionamento di dispensari nelle regioni a statuto speciale. Per la necessità di detti dispensari sono rimaste in vigore 8 convenzioni nei territori delle cennate regioni e ne sono state stipulate due nuove nel corso del 1973. Inoltre, sempre per le medesime regioni, su 13 posti di ispettore dermosifilografo 8 sono attualmente vacanti, stante la necessità di provvedere a mezzo di incarichi temporanei.

e) *Igiene degli alimenti e nutrizione.* — Le funzioni amministrative, relative al settore dell'igiene degli alimenti e delle nutrizioni, sono rimaste di competenza statale. Le spese attengono principalmente alla concessione di contributi alle amministrazioni provinciali per il potenziamento e l'aggiornamento delle attrezzature tecniche dei laboratori d'igiene e profilassi nonché per l'adeguamento delle effettive esigenze del servizio del personale dei laboratori stessi e dei vigili sanitari. Su stanziamenti complessivi di

705 milioni sono stati effettuati pagamenti per lire 235.000 e impegni per 698,7 milioni.

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

È stato, invece, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1973, n. 441 il regolamento speciale per la disciplina igienico-sanitaria della produzione, commercio e vendita del caffé e suoi derivati in esecuzione — per il caffé e suoi derivati — della cennata legge n. 283 del 1962 nel testo modificata con legge 26 febbraio 1963, n. 441.

f) *Servizio farmaceutico.* — In ordine agli interventi diretti, lo stanziamento è prevalentemente assorbito, per 135 milioni, dal capitolo 1246 — relativo a spese per l'accertamento, la rilevazione e la elaborazione dei dati inerenti al servizio farmaceutico e di altre informazioni di interesse sanitario, nonché per l'acquisto, il potenziamento e la manutenzione delle macchine ausiliarie — sul quale in conto competenza non risultano effettuate erogazioni.

Circa gli interventi indiretti, l'intero stanziamento è ricompreso nell'unico e nuovo capitolo 1251. Va, infatti, notato che nella categoria V (trasferimenti) si è soppresso il capitolo 1250 che, nei precedenti esercizi finanziari, prevedeva spese per indennità sia di residenza a favore dei titolari di farmacie rurali e sia di gestione dei dispensari farmaceutici nonché per contributi a favore dei comuni gestori di farmacie rurali. La competenza per le spese in esame, ai sensi degli articoli 1 e 22 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4, è demandata ora alle regioni a statuto ordinario, rimanendo, in quella istituzionale del Ministero, unicamente gli interventi indiretti nel territorio delle regioni a statuto speciale.

g) *Servizi veterinari.* — Il comparto in esame è rimasto quasi integralmente di competenza dello Stato anche se, per una notevole parte, l'esercizio delle relative funzioni amministrative, in quanto già espletate dagli uffici veterinari provinciali all'atto del loro trasferimento alle regioni a statuto ordinario, è stato delegato alle stesse ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4.

In virtù, pertanto, della richiamata delega di funzioni sono stati assegnati, con mandati diretti, ai presidenti delle giunte delle regioni a statuto ordinario, i fondi occorrenti per l'esercizio delle funzioni stesse tratti dai pertinenti capitoli, per un importo complessivo di 12,9 miliardi (414).

Va, poi, notata dall'analisi degli impegni assunti su alcuni capitoli — quali il 1263, relativo all'attuazione di piani organici di risanamento del patrimonio zootecnico, il 1269, inerente all'acquisto di presidî immunizzanti per gli interventi profilattici ed il 1271, concernente l'impiego di prodotti immunizzanti per l'attuazione di piani profilattici — una più incisiva efficacia dell'attività amministrativa.

Va, inoltre, osservato che a favore dei dieci istituti profilattici sperimentali, quali enti sanitari di diritto pubblico ai sensi della legge 23 giugno 1970, n. 503, sono stati corrisposti, oltre lo specifico contri-

(414)

Milioni	In conto competenze	In conto residui	Capitoli
645,7	475,5	170,2	1265
4.661,4	2.171,8	2.489,6	1271
27,3	19,1	18,2	1281
7.622,3	4.672,4	2.949,9	1282
12.956,7			

buto annuo previsto dalla cennata legge (ex articolo 7) di 2,3 miliardi (415) sul capitolo 1287, anche altri contributi sulle disponibilità dei capitoli 1283 e 1289 che traggono fondamento da precedenti disposizioni di carattere generale. Devesi, pertanto, ribadire la notazione già espressa nel precedente esercizio che s'impone un coordinamento, in sede legislativa, della cennata legge n. 503 con la pregressa normativa (in particolare, con la legge 23 gennaio 1968, n. 34).

Infine, si rileva che non si è ancora disposta la revisione degli statuti dei predetti istituti zooprofilattici, ai sensi della stessa legge n. 503, cui dovevasi provvedere, entro il 1° agosto 1971, con decreto del Ministro della sanità di concerto con quello del tesoro.

4. - *Istituto superiore di sanità.*

Nel secondo semestre del 1973 si sono apportate, con legge 7 agosto 1973, n. 519, modifiche ai compiti, all'ordinamento ed alle strutture dell'istituto superiore di sanità. In concreto, si è dato un nuovo assetto organizzativo all'istituto in esame, accentuandone, pur nella dipendenza del Ministro della sanità, il carattere di una propria autonomia nel perseguimento delle finalità cui è preordinato.

La cennata legge ha previsto l'emanazione (con decreto del Ministro per la sanità, su proposta del comitato scientifico e del comitato amministrativo, sentito il consiglio dei direttori di laboratorio, ex articoli 4 e 62), entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa, di un regolamento interno, che assume, ai fini della puntuale e concreta attuazione del nuovo ordinamento, peculiare importanza.

In merito all'attività svolta dall'istituto nel decorso esercizio, va notato che, in materia di acquisti e di forniture, si è fatto ricorso, essenzialmente al sistema della trattativa privata e della esecuzione in economia, in amministrazione diretta, posta in essere, quest'ultima, per carenza di apposito regolamento, con il procedimento previsto dal secondo comma dell'articolo 8 della legge di contabilità generale (416).

Si rappresenta che diversamente da quanto rilevato nei precedenti esercizi finanziari, nel 1973 non si sono verificati apprezzabili ritardi nella esecuzione dei contratti di forniture di apparecchiature scientifiche, sicché, per i contratti stipulati nell'esercizio stesso, non si è fatto ricorso ad applicazione di penali.

Infine, va ulteriormente ribadito lo stato di limitata utilizzazione dello stanziamento previsto in bilancio per le spese della ricerca scientifica (capitolo 5031) che è l'unico del Ministero attinente al comparto delle spese in conto capitale. Infatti, come per gli anni precedenti, si è avuta una utilizzazione solo in conto residui di limitata entità per 217 milioni (su una disponibilità complessiva di 1.080 milioni, tra residui di stanziamento — 780 milioni — e competenza, 300 milioni).

(415) Con legge 11 marzo 1974, n. 101, lo stanziamento è stato elevato per l'esercizio 1973 a 5 miliardi (articolo 4).

(416) Va notato che la legge n. 519 del 1973, nel disciplinare la materia dei servizi in economia, dispone che, entro un anno dalla sua entrata in vigore, con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della sanità e di concerto con il Ministro per il tesoro, venga emanato un regolamento speciale che determini i servizi e le opere da eseguirsi in economia (articolo 10, ultimo comma).

CAPITOLO XXV

MINISTERO DEL TESORO

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

Occorre preliminarmente ricordare che oltre alle funzioni di carattere istituzionale e di diretto intervento (servizi del tesoro, debito pubblico, provveditorato, danni di guerra, pensioni di guerra) il Ministero è chiamato a svolgere funzioni di carattere generale che interessano l'attività di altre amministrazioni, nei confronti delle quali il tesoro assolve a compiti di coordinamento e di indirizzo della spesa (417).

È per tale ragione che, nello stato di previsione del Ministero del tesoro, figurano capitoli di spesa generica (fondi di riserva, fondi speciali) destinati ad interventi nei più diversi settori della vita economica, e capitoli di spesa il cui oggetto (relazioni internazionali, istruzione, edilizia abitativa ecc.) rientra nella specifica competenza di altre amministrazioni. Sarà sufficiente ricordare in proposito che, su 23.807,9 miliardi di spesa complessiva dello Stato, ben 8.881,7 sono stati gestiti dal Ministero del tesoro, il quale si colloca al primo posto come ente erogatore, seguito dal Ministero della pubblica istruzione (3.323,2 miliardi).

Le spese complessive impegnate riguardano per 4.904,8 miliardi la parte corrente (4.058,9 nel 1972, + 20 per cento) e per 3.216,9 le spese di investimento (2.522,3 nel 1972 + 27,7 per cento). L'onere per rimborso prestiti è stato pari a 760 miliardi (422,3 nel 1972 + 80 per cento).

Nel complesso, va rilevato il notevole incremento riscontrato sia nelle spese correnti, (imputabile in gran parte ai maggiori oneri derivanti dall'accoglimento della piattaforma rivendicativa del personale nonché dal crescente disavanzo degli enti locali e previdenziali) sia nella spesa in conto capitale.

I pagamenti sono ammontati a miliardi 8.878, di cui 7.202,2 in conto competenza e 1.675,8 in conto resti, con un totale di residui, propri e di stanziamento, di miliardi 2.341,9 pari a circa il 26 per cento della competenza prevista per il 1973.

Per quanto attiene all'applicazione della legge 25 novembre 1971, n. 1041 — la quale, com'è noto, ha fatto obbligo di sottoporre al controllo della Corte i

(417) Di questa particolare funzione la presente relazione si occupa nella parte I e nella parte II.

rendiconti delle gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali — sono in corso accertamenti volti a definire la natura ed il regime cui dovranno essere sottoposte le gestioni svolgentisi nell'ambito del tesoro, ma affidate all'IMI e ad altri istituti finanziari (418).

2. - *Organizzazione dei servizi e del personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — In sede di applicazione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, l'amministrazione ha provveduto alla emanazione di un decreto ministeriale ricognitivo e di autorganizzazione; provvedimento che, in difetto di una previa valutazione delle esigenze dei servizi ai fini di una ristrutturazione funzionale, ha in sostanza riprodotto integralmente la precedente complessa articolazione del Ministero.

Può rilevarsi, in proposito, che è stata mantenuta una direzione generale (quella del contenzioso) articolata in sole due divisioni; che, inoltre, a fianco di due distinte direzioni generali (dei danni di guerra e delle pensioni di guerra), continua a svolgere limitatissima attività il « commissariato per la sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra », i cui compiti, ormai in via di completo esaurimento, potrebbero essere proficuamente svolti dalle ordinarie unità amministrative del Ministero, che infine, i dirigenti generali preposti alle varie direzioni generali del Ministero, oltre ai compiti istituzionali loro demandati, continuano a svolgere tipiche funzioni di capo del personale, con diretta gestione dei capitoli afferenti a spese riguardanti il trattamento economico.

Ulteriore notazione riguarda l'entità dell'organico previsto per i dirigenti superiori, in rapporto al numero esiguo dei servizi organicamente dipendenti dal Ministero. Ciò ha comportato per i ruoli centrali l'affidamento, di generiche funzioni di « consigliere ministeriale » ad un numero elevato di dirigenti superiori.

Diversa appare la situazione dei ruoli dirigenziali delle direzioni provinciali del tesoro e delle ragionerie provinciali dello Stato, ove, a parte i dirigenti superiori con funzioni ispettive, sussiste una inadeguatezza delle consistenze organiche, essendo stato previsto, per ogni direzione provinciale del tesoro, o ragioneria provinciale, un solo dirigente. Ciò crea difficoltà di particolare rilievo, in ragione della rilevanza dei compiti demandati a questi uffici periferici, stante l'impossibilità di delegare le funzioni dirigenziali a personale non appartenente al ruolo dei dirigenti.

Tale situazione, la cui anomalia è stata evidenziata a seguito del notevole esodo dei dirigenti, ha determinato e determina, infatti, nelle ipotesi di assenza del titolare per esigenze pur previste dalle disposizioni vigenti (aspettative, malattia ecc.), vasti movimenti di personale, per le necessità di affidare temporaneamente le reggenze ad altri dirigenti « periferici » da un lato con aggravio di spesa a seguito del trattamento di missione spettante ai funzionari in parola, dall'altro con riflessi negativi sulla stessa funzionalità degli uffici.

L'amministrazione non ha ancora provveduto ad istituire, secondo quanto previsto dall'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077, autonomi ruoli organici del personale addetto ai servizi meccanografici e di elaborazione dei dati con funzione di direzione, analisi e programmazione. Non risulta inoltre, che sia stato provveduto, in esecuzione dell'articolo 25 della legge n. 775,

(418) Va in proposito rilevato che il Consiglio di Stato ha ritenuto non applicabile la normativa di cui alla legge 1041 del 1971 alle gestioni tenute da soggetti estranei all'amministrazione, ancorché i relativi fondi siano di pertinenza statale.

alla determinazione dei contingenti dei coadiutori dattilografi ed alla istituzione di specifici ruoli per i servizi di dattilografia.

b) *Personale.* — In applicazione dei decreti del Presidente della Repubblica 1° giugno 1972, n. 319 e 30 giugno 1972, n. 748 è stata attuata, nell'ambito della ragioneria generale dello Stato e della Direzione generale del tesoro, la sistemazione del personale di concetto delle ex carriere speciali in servizio presso le ragionerie provinciali dello Stato e le direzioni provinciali del tesoro. L'avvenuta istituzione, ai sensi del citato decreto n. 319 dei ruoli ordinari del personale della carriera di concetto del Ministero del tesoro ha peraltro comportato nell'ambito delle carriere stesse e stante il mancato coordinamento delle norme, una duplicazione dei ruoli.

Per quanto riguarda i concorsi interni di passaggio in carriera, i relativi bandi sono stati emanati con notevole ritardo rispetto al termine indicato dall'articolo 150 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 (419), ritardo che assume rilievo particolare relativamente ai ruoli dei servizi ispettivi centrali e della carriera di concetto (decreto del Presidente della Repubblica n. 319 del 1972) della Direzione generale del tesoro, nonché per il ruolo dei servizi ispettivi della direzione generale istituti di previdenza e per il ruolo di coadiutore meccanografico della ragioneria generale dello Stato.

Circa la situazione dei ruoli del personale, le particolari agevolazioni contenute nella nuova normativa sulla dirigenza statale hanno determinato un notevole esodo dei dipendenti della carriera direttiva. In particolare, pur avendo i consigli di amministrazione tenute due sole sedute (la prima per operare l'inquadramento e la seconda, nel mese di giugno, per disporre le promozioni necessarie per sopperire alle vacanze già verificatesi nei quadri dirigenziali) le facilitazioni di carriera e di trattamento economico hanno causato, nell'ambito del tesoro (amministrazione centrale, ragioneria generale dello Stato, ragionerie provinciali, direzioni provinciali del tesoro) l'esodo di circa 1.200 funzionari, della carriera direttiva.

L'applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, ha inoltre determinato circa 600 cessazioni dal servizio — ripartite fra le varie carriere del Ministero del tesoro.

A seguito dell'effetto congiunto delle due leggi agevolative si è quindi verificata una consistente diminuzione nel numero dei dipendenti di ruolo, con particolari effetti negativi sulla situazione dell'ispettorato generale di finanza della ragioneria generale dello Stato. A siffatta carenza, di rilievo tale da riflettersi sulle stesse possibilità operative di un settore istituzionalmente chiamato a svolgere delicati ed importanti compiti di vigilanza sulla attività degli organi statali, difficilmente potrà farsi fronte, nel prossimo futuro, sulla base del sistema di reclutamento previsto (articolo 40) dalla nuova disciplina delle funzioni dirigenziali.

Sempre in margine al reclutamento va ancora menzionata la notevole durata (ultrabiennale) di taluni concorsi banditi dall'amministrazione.

In tema di trattamento economico, va rilevato che durante il 1973 pressoché la generalità del personale (18.000 unità) è stata autorizzata alla prestazione di lavoro straordinario (420), ivi compreso il compenso forfettizzato previsto dalle leg-

(419) Per i ruoli dell'amministrazione centrale del Tesoro e delle Direzioni provinciali del Tesoro solo nell'anno 1973 sono stati banditi i concorsi relativi all'anno 1972.

(420) Amministrazione centrale: 5050 unità, Ragioneria generale 5560 Direzione provinciale del Tesoro 6270; Personale distaccato presso le Intendenze di finanza 1111.

gi 28 ottobre 1970, n. 775 e 16 aprile 1973, n. 144 ed esteso, con legge 6 dicembre 1971, n. 1038, ai dipendenti fuori ruolo.

Il fenomeno dell'utilizzazione di estranei per speciali studi, è risultato più contenuto nel 1973 (421), comportando una erogazione di circa 5,5 milioni di lire nel complesso, e una durata media degli incarichi di un anno.

Con riguardo ai dipendenti non di ruolo, il loro numero ammontava, al 31 dicembre 1973, a 419 unità, ivi compreso il personale dipendente da organismi militari operanti nell'ambito della comunità atlantica (legge 9 marzo 1971, n. 98).

c) *Beni e servizi strumentali.* — Tra i possibili sistemi di scelta del contraente l'amministrazione si è indirizzata in misura prevalente verso la trattativa privata. Risultano infatti stipulati con tale sistema, contratti per oltre 43,5 miliardi di cui lire 26,8 miliardi per forniture di beni eseguite dall'istituto poligrafico dello Stato e lire 4,7 miliardi per forniture di beni eseguite dalla SIP. Di gran lunga inferiore, il ricorso alla licitazione privata (lire 3,4 miliardi) ed all'appalto concorso (1,1 miliardi). Lavori e servizi in economia hanno comportato, per il 1973, una complessiva spesa di 5,5 miliardi.

La consistenza del parco automobilistico, in relazione agli acquisti effettuati durante l'anno, è aumentata ad oltre 300 autoveicoli ed a 80 motoveicoli, grosso modo ripartiti in ragione di un terzo presso uffici centrali e due terzi presso uffici periferici.

La spesa di esercizio ha comportato un esborso di circa 115 milioni, di cui 13 per oneri di assicurazione.

(421) La Corte nelle precedenti relazioni aveva censurato tale utilizzazione, intesa a consolidare, il più delle volte, anomali rapporti continuativi di prestazione d'opera.

3. - *Attività istituzionale.*

a) *Danni di guerra ed interventi affini.* — Dopo la notevole flessione nel flusso dei provvedimenti registratisi nel corso dell'anno 1972, conseguentemente alla dichiarata inagibilità dei locali adibiti ad uffici, durante l'anno 1973 l'attività della direzione generale dei danni di guerra si è avviata gradatamente verso un ritorno alla normalità, anche a seguito di una nuova strutturazione interna della direzione stessa.

Peraltro, le particolarità del procedimento di erogazione degli indennizzi in favore dei beneficiari hanno impedito, anche durante l'anno decorso, di dare adeguata soddisfazione alle istanze degli interessati per una sollecita definizione di pratiche ancora non ultimate a distanza di circa un trentennio dalla fine del conflitto. Le difficoltà frapposte ad un celere disbrigo di dette pratiche sembrano risiedere oltre che nella mancanza di un regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 1953, n. 968, che regola la materia dei danni di guerra (il che comporta lo svolgimento di una continua opera interpretativa delle norme di legge da parte della direzione generale danni di guerra, al fine di indirizzare unitariamente l'attività delle intendenze di finanza), anche nella particolare posizione in cui vengono a trovarsi le intendenze di finanza nei riguardi della direzione generale dei danni di guerra, organo centrale del Ministero del tesoro. Tale anomala situazione, che involge questioni di carattere giuridico ed organizzativo — quali, ad esempio, il permanere sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro di fondi gestiti da organi periferici dell'amministrazione delle finanze, il fondamento giuridico della potestà di indirizzo della intendenza di finanza da parte della citata direzione generale, la natura giuridica dei ricorsi presentati al Ministero del tesoro avverso provvedimenti negativi di organi periferici dell'amministrazione del-

le finanze — contribuisce, in effetti, ad un rallentamento nell'attività del settore.

Dall'esame degli atti concernenti le erogazioni effettuate, emerge che l'attività della direzione generale dei danni di guerra (e delle intendenze di finanza per la parte relativa alla stessa materia) si è concretata, nell'anno, nella emanazione di circa 600 decreti (concessivi o decisori di ricorsi) e nella emissione di circa 1.400 mandati, per un importo complessivo di circa 1.300 milioni (422).

Attività di contenuto analogo sono svolte sempre nel settore dei danni di guerra, dalla direzione generale del tesoro attraverso le divisioni XIX e XX (ex ispettorato generale beni italiani all'estero). L'ufficio provvede alla definizione e liquidazione delle anticipazioni e degli indennizzi dovuti a persone fisiche e giuridiche titolari di beni, diritti ed interessi soggetti in Libia alle misure limitative del luglio 1970 (legge 6 dicembre 1971, n. 1065) nonché al riconoscimento dei danni dovuti per le misure espropriative attuate a carico di cittadini italiani in Tunisia, Jugoslavia, Etiopia, Albania, Romania, Ungheria, Cecoslovacchia e Bulgaria.

Durante l'anno decorso è stato provveduto alla erogazione di circa 11,1 miliardi di cui, in conto competenza 5,5 miliardi ed in conto residui 6,1 miliardi.

b) *Pensioni di guerra ed interventi affini.* — La legge 28 luglio 1971, n. 585, ha previsto il riesame amministrativo dei provvedimenti in materia di pensioni di guerra gravati da ricorso e giacenti in attesa di istruttoria presso la Corte. Tale ulteriore incombenza, che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto comportare uno snellimento nella definizione, in via amministrativa, delle numerose pratiche di pensione ha invece comportato un ulteriore appesantimento e ritardo nelle procedure.

(422) Di fronte ad uno stanziamento complessivo di miliardi 12,9.

In particolare, al 31 dicembre 1973 risultavano rinviati al tesoro, per il citato nuovo esame, oltre 170.000 ricorsi; di questi, circa 28.000 sono stati sinora restituiti alla Corte dal suddetto Ministero, nella maggior parte con esito negativo.

Per le provvidenze a favore dei perseguitati politici e dei familiari superstiti, previste dalla legge 10 marzo 1955, n. 96 (e successive integrazioni), va rilevato che, mentre all'inizio dette norme si distinguevano nettamente dalla legislazione pensionistica di guerra, successivamente, ed in particolare con la legge 18 marzo 1968, n. 313, di riordinamento della normativa pensionistica di guerra, si sono resi sostanzialmente uniformi i criteri concessivi ed i requisiti richiesti per l'attribuzione delle relative provvidenze, stabilendosi, tra l'altro, che le norme della legge 10 marzo 1955, n. 96, e successive modifiche e integrazioni avrebbero continuato a trovare applicazione purché non incompatibili con quelle sancite dalla legge 313 del 1968 sopra richiamata. In proposito, va sottolineato che la procedura seguita per la formazione del provvedimento concessorio a favore dei perseguitati politici, si differenzia da quello attualmente in vigore in materia di pensioni di guerra, solo per qualche marginale aspetto, quale, in particolare, la prevista audizione di apposita « commissione consultiva ».

Tenuto conto dell'identità sostanziale delle situazioni disciplinate dalle leggi in argomento e considerato che la concessione delle provvidenze in parola rientra pur sempre nella competenza della direzione generale pensioni di guerra, sarebbe opportuno addivenire, mediante una adeguata revisione delle vigenti disposizioni, ad una completa unificazione delle procedure.

c) *Servizio del debito pubblico.*

Nel rinviare alla parte generale per quanto riguarda la problematica dell'indebitamento dello Stato ed il sempre più

consistente ricorso ad altri enti pubblici per il reperimento dei mezzi finanziari, va fatto cenno alla esigenza di un aggiornamento delle norme regolamentari in materia di debito pubblico.

Tale esigenza viene avvertita, in particolare, per quanto attiene all'adeguamento normativo in tema di minimo iscrivibile il cui importo attuale (lire 5.000) manifestamente esiguo, comporta pur sempre l'esecuzione di lunghe e complesse formalità (di iscrizione nel gran libro e negli appositi registri) in caso di vendita, successione ecc.

Altra notazione riguarda la riduzione progressiva dei compiti del servizio in esame (per il 1973 si è registrata una diminuzione nella consistenza complessiva dei prestiti di circa 80 miliardi (su 4.330 di capitale nominale) e ciò sia in dipendenza dell'avvenuto rimborso di quote di ammortamento dei prestiti redimibili sia in ragione del fatto che durante l'anno decorso, gran parte delle ulteriori occorrenze del bilancio statale è stata finanziata attraverso prestiti obbligazionari emessi dal consorzio di credito per le opere pubbliche e da organismi affini.

CAPITOLO XXVI

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE

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

a) *Considerazioni generali.* — La spesa complessiva sostenuta dall'amministrazione nel 1973, pari, secondo le previsioni iniziali, a 157,1 miliardi e, secondo le previsioni definitive, a 177,3 miliardi, di cui 147,3 per la parte corrente e 30 per quella in conto capitale, è ammontata, in termini di impegni ed al lordo dei residui di stanziamento, a 175,2 miliardi (163,4 nel 1972), di cui 146,2 relativi a spese di funzionamento e 29 ad investimenti.

I pagamenti effettuati ascendono, invece, a 181,2 miliardi, di cui 122 in conto competenza (118,6 per la parte corrente e 3,4 in conto capitale) e 59,3 in conto residui (rispettivamente, per il titolo I e il titolo II, 47,5 e 11,8).

Tenuto conto, peraltro, dell'esiguità delle spese — di sola parte corrente — ascrivibili alla rubrica 1 (servizi generali) ed alla rubrica 4 (direzione generale del coordinamento e degli affari generali) (423), dell'irrilevante importo della spesa per rimborso prestiti (424), nonché della struttura organizzativa del Ministero — contraddistinta essenzialmente, ove si prescinda dall'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, dell'esistenza di due direzioni generali aventi non solo compiti di diversa natura, ma ruoli distinti di personale, distinti consigli di amministrazione (425), e distinta rete di uffici periferici — appare più significativo analizzare in dettaglio i dati della spesa separatamente per la rubrica 2 (direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione) e la rubrica 3 (direzione generale dell'aviazione civile).

Per quanto riguarda la prima, occorre ulteriormente distinguere tra la gestione relativa alla parte corrente, che non dà luogo a particolari osservazioni,

(423) Alla rubrica 1 fanno sostanzialmente capo, a parte le spese per il funzionamento del gabinetto e delle segreterie particolari, quelle per il personale in quiescenza, che hanno assorbito, secondo i dati degli impegni, 2,21 dei complessivi miliardi 2,33 della rubrica. L'importo globale di spesa della rubrica 4 è stato di 319 milioni, a fronte di una previsione definitiva di 362.

(424) Milioni 7,7, relativi ad annualità cinquantennali di ammortamento di somme anticipate dalla Cassa depositi e prestiti.

(425) In ordine all'opportunità di unificare i Consigli di amministrazione delle tre direzioni generali, si vedano le osservazioni formulate dalla Corte nelle precedenti relazioni (relazione sull'esercizio 1972, capitolo XXVI, pag. 230, nonché sull'esercizio 1970, capitolo XXVI, pag. 242).

(426) e quella delle spese in conto capitale, dove un dato significativo è costituito dal rilevante importo dei residui.

Al 31 dicembre 1973, infatti, i residui del titolo II della rubrica 2 ammontavano globalmente a 73,8 miliardi (di cui 20 per residui di stanziamento) pari al 335 per cento della previsione relativa alle spese d'investimento da effettuarsi nel 1974 (22,3 miliardi) (427).

Per la rubrica 3 (Aviazione civile), la spesa corrente complessiva è stata, in termini di impegni, pari a 14,4 miliardi (10,8 nel 1972), su 15 di stanziamento (428), mentre, per il titolo II, a fronte di 11,7 miliardi di stanziamento (di cui 11,2 per beni e opere immobiliari a carico dello Stato), i pagamenti in conto competenza sono ammontati a 1,8 miliardi. L'ammontare globale dei residui, al 31 dicembre 1973, era pari a 30,5 miliardi (di cui 21,5 ascrivibili alla categoria X, e 9, circa, alla XII) (429).

Come emerge indirettamente dai dati suesposti, e come meglio si avrà modo di specificare nei paragrafi seguenti, mentre per le spese della rubrica 3, complessivamente considerate, è dato rilevare un certo equilibrio tra la parte corrente e quella in conto capitale, ed una netta preponderanza, in quest'ultima, delle spese ascrivibili alla categoria X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato), la rubrica 2 è contrassegnata, sotto il profilo della classificazione economica, da una netta prevalenza delle spese correnti, e da una elevata incidenza, sia nel titolo I che nel II, dei trasferimenti (categorie V e XII). Ciò è essenzialmente da connettersi al crescente onere delle gestioni governative di pubblici servizi di trasporto, alla permanente operatività, — pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni statali in materia di tramvie e linee automobilistiche — di competenze statali in ordine alle sovvenzioni ed ai sussidi di esercizio, all'intervento della legge 12 dicembre 1973, n. 821, cui si è già avuto occasione di accennare, ed al concorso offerto dallo Stato nelle spese per la costruzione e per la provvista di materiale rotabile e d'esercizio di ferrovie metropolitane.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — L'incidenza sulle previsioni di spesa dell'avvenuto trasferimento alle regioni, a seguito del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 5, delle funzioni amministrative statali in materia di tramvie, funivie, funicolari, linee automobilistiche e servizi di navigazione interna a carattere regionale, è sta-

(426) Su 129,2 miliardi di dotazione globale, gli impegni assunti per spese correnti sono ammontati a miliardi 128 — di cui 17 per oneri di personale, 3,3 per acquisto di beni e servizi e 108,4 per trasferimenti — mentre i pagamenti in conto competenza sono ascesi a 108,3 miliardi (di cui 91,7 per trasferimenti), con 20,5 miliardi di residui (oltre la metà di tale importo va riferito comunque, ai 12,5 miliardi stanziati sul capitolo 1264, per contributi straordinari da erogarsi a concessionari di autoservizi di linea, a seguito dell'entrata in vigore, allo scadere quasi dell'esercizio, della legge 12 dicembre 1973, n. 821). Su 47,5 miliardi di residui degli anni precedenti, i pagamenti sono stati di 44,3 (41,9 per trasferimenti), con un importo complessivo di residui, a fine esercizio, pari a 23,1 miliardi (600 milioni passati in economia).

(427) In particolare, a fronte di 18,3 miliardi stanziati nel 1973 su capitoli di spesa in conto capitale (di cui 11 per trasferimenti), i pagamenti effettuati in conto competenza hanno raggiunto l'entità di 1,6 miliardi, con 15,7 miliardi di residui in conto 1973 e 1 miliardo di economie; mentre, relativamente ai residui preesistenti, devono considerarsi non solo i 44,5 miliardi concernenti capitoli compresi nello stato di previsione del 1973 (cui si contrappongono pagamenti in conto residui per 7,7 miliardi, con ulteriori 36,8 miliardi di resti a fine d'anno), ma anche i 32,8 miliardi insistenti su capitoli aggiunti istituiti ai sensi dell'articolo 144 del regolamento di contabilità generale dello Stato, ridotti, al termine dell'esercizio, a seguito di pagamenti per 11,5 miliardi, a miliardi 21,3.

(428) Miliardi 4,3 per oneri di personale, 6,4 per acquisto di beni e servizi, e 3,7 per trasferimenti; i pagamenti in conto competenza sono ammontati a 8 miliardi (6,4 di residui). I 6,5 miliardi di residui riguardanti gli esercizi precedenti al 1973, si sono ridotti, al 31 dicembre 1973, a 3,3 miliardi, per un totale di residui di 9,7 miliardi.

(429) Dei complessivi 30,5 miliardi di residui, 20,6 attengono ad esercizi precedenti al 1973.

ta, in termini finanziari, di proporzioni alquanto marginali (430).

Nel complesso, le diminuzioni apportate assommano, infatti, a 19,5 miliardi, ed in ragione di esse l'aumento globale della previsione di spesa, che sarebbe stato, rispetto al 1972, di 39 miliardi circa, si è ridotto a 19,5.

Per ciò che attiene alle variazioni apportate in corso di esercizio alle previsioni iniziali, accanto al già segnalato aumento di 4,5 miliardi sul capitolo 1253, ed a parte quello concernente il capitolo 1161 (stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi) — conseguenziale tra l'altro, all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 30 giugno 1972 e della legge 15 novembre 1973, n. 734 — è da notare l'istituzione, ai sensi della legge 12 dicembre 1973, n. 821, del capitolo 1264, (contributi straordinari da erogarsi agli enti pubblici ed agli imprenditori concessionari di autoservizi di linea per viaggiatori), con dotazione pari a 12,5 miliardi.

Da segnalare, sotto diverso profilo, come siano stati dotati di stanziamento, nel 1973, i capitoli 1207, 1208, 1260 e 5072, i quali, nei passati esercizi, erano inclusi « per memoria » nello stato di previsione, provvedendosi poi ai relativi stanziamenti, nel corso dell'anno, in misura proporzionale agli introiti affluenti sul capitolo 2163 dello stato di previsione dell'entrata, (diritti dovuti in relazione alle operazioni tecniche o tecnico-amministrative della direzione generale della MCTC, a termini dell'articolo 5 del decreto legge 21 dicembre 1966, n. 1090).

Lo stanziamento del citato capitolo 1260 (spese relative a misure previdenziali ed interventi assistenziali in favore del personale della direzione generale MCTC) è stato peraltro rapportato al 4 per cento delle entrate previste sul capitolo 2163 (7 miliardi), e, quindi, ancora una volta, alla misura percentuale massima di prelievo prevista dalla legge (431): sono ancora attuali, di conseguenza, le osservazioni formulate in proposito nella relazione sull'esercizio 1972. Con riguardo alla classificazione funzionale della spesa, si osserva, poi, che gli oneri gravanti sui capitoli 1339 (spese relative all'ufficio del rappresentante italiano presso l'organizzazione dell'aviazione civile internazionale - OACI) e 1386 (quote dovute alla OACI e quote di partecipazione all'assistenza aerea del nord Atlantico), nonché sul capitolo 1252 — limitatamente alla quota a carico dell'Italia riguardante

(430) In particolare, al capitolo 1253, concernente le sovvenzioni ordinarie per l'esercizio di tali servizi, è stata apportata una diminuzione di 10,4 miliardi rispetto allo stanziamento del 1972, più che compensata, peraltro, da un aumento di 12,6 miliardi, ascrivibile per 2 miliardi alla legge 23 novembre 1971, n. 1080, per 6,1 alle maggiori esigenze, e per ulteriori 4,5 miliardi da un prelevamento, disposto in corso d'esercizio, dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine. Il capitolo 1255, relativo a sussidi integrativi di esercizio a carattere temporaneo, ha subìto, poi, una diminuzione di 3,2 miliardi, mentre di 1,1 è diminuito lo stanziamento del capitolo 5103, di parte in conto capitale e relativo al contributo nelle spese per la costruzione delle linee e per la provvista del materiale rotabile e d'esercizio di ferrovie metropolitane.

Al capitolo 5106, di nuova istituzione e concernente contributi alle aziende speciali che hanno assunto l'impianto e l'esercizio diretto di pubblici servizi di trasporto, è stato conferito, inoltre, uno stanziamento (1 miliardo), di 3 miliardi inferiore a quello previsto dalla legge 23 novembre 1971, n. 1087. È stato infine soppresso il capitolo 5093 (contributi per costruzioni e ammodernamenti di natanti e per costruzioni di depositi merci e attrezzature d'uso pubblico per la navigazione interna; 100 milioni di stanziamento nel 1972), mentre riduzioni di esiguo ammontare sono state apportate ai capitoli 1106, 1161 (stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo: diminuzione presa in considerazione 781,8 milioni), 1163, 1165, 1166, 1168, 1192, 1193, 1194, 1195 (fitto di locali; riduzione di 150 milioni) 1198, 1199, 1203 e 1263 di parte corrente, nonché a quello 5091 di spese in conto capitale.

(431) Il 30 per cento delle disponibilità del capitolo è di pertinenza della Cassa di previdenza ed assistenza tra i dipendenti del Ministero. A fronte di una previsione di spesa di 280 milioni, gli impegni sono ammontati a 255 milioni (25 di economie), mentre i pagamenti (272,8 milioni) hanno riguardato per 27,5 milioni la competenza del 1973 e per i restanti 245,3 milioni l'intero importo dei residui dell'anno precedente.

la delegazione Italo-Svizzera per il Sempione — troverebbe più esatta collocazione nella sezione V (relazioni internazionali).

In tema di gestioni governative, è da rilevare, infine, che, mentre alle spese concernenti gli investimenti patrimoniali delle stesse provvede direttamente la direzione generale della MCTC (capitolo 5092), quelle d'esercizio incidono di norma sul bilancio statale (capitolo 1254) attraverso anticipazioni concesse alle singole gestioni e conguagli erogati a fine anno: per le spese di acquisto dei mobili, macchine, utensili ed attrezzature varie, l'amministrazione provvede, peraltro, al pagamento diretto in favore dei fornitori, di tal che sul capitolo 1254 — esattamente ricompreso nella categoria V del titolo I — gravano indistintamente sia spese effettuate direttamente dallo Stato, sia trasferimenti di somme, in merito alla cui utilizzazione le gestioni sono tenute alla presentazione di rendiconto.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — Premesso che — come si è osservato nelle precedenti relazioni — il trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di trasporti in concessione non ha di fatto inciso sul problema degli oneri latenti relativi alle sovvenzioni d'esercizio, è da tener presente che la somma complessivamente impegnata nel 1973, a tale titolo, è ammontata a 53,5 miliardi, pari all'intero stanziamento iniziale del capitolo 1253 (49 miliardi) e ad una integrazione di 4,5 miliardi a carico del fondo di riserva per spese obbligatorie e di ordine.

Ai pagamenti in conto competenza (50 miliardi), si sono aggiunti quelli in conto residui (24 miliardi), relativi, tra l'altro, ai 15 miliardi di integrazione stanziati nel 1972 per conguagli spettanti a numerose aziende a titolo di rivalutazione delle sovvenzioni. Una congrua parte della spesa in argomento (30,8 miliardi), è stata erogata ai presidenti delle giunte regionali, attinendo a funzioni delegate (432).

Sul capitolo 1255, avente ad oggetto i sussidi integrativi di esercizio a carattere temporaneo, i pagamenti (13,7 miliardi circa), hanno esaurito sia la competenza (6,5 miliardi) che i residui (7,2 miliardi circa): buona parte dei sussidi concessi sono stati corrisposti, come già nei precedenti esercizi, a copertura di disavanzi di anni remoti, conseguenti, di norma, a debiti delle aziende nei confronti dell'INPS.

In ordine, poi, alla più volte rilevata esigenza di un urgente intervento legislativo inteso a risanare il settore delle gestioni governative di pubblici servizi di trasporto, è nuovamente da segnalare il costante incremento del disavanzo delle medesime, soprattutto dovuto all'aumento degli oneri per il personale (433); in situazione non diversa, d'altronde, versano la maggior parte delle aziende concessionarie di trasporti pubblici.

Con riferimento alla situazione dei residui — della quale si è riferito, per grandi linee, in precedenza — cenno particolare meritano, nell'ambito della rubrica 2, quelli inerenti alle gestioni gover-

(432) I restanti pagamenti sul capitolo, a parte quanto si dirà nella nota che segue, attengono o a servizi a carattere interregionale, ovvero alla costituzione di fondi di rinnovo e a maggiori sovvenzioni riferentisi ad esercizi anteriori.

(433) Il disavanzo complessivo delle gestioni governative ammonta, al 31 dicembre 1973, a 41,5 miliardi, di cui 18,3 per le sole ferrovie Calabro-Lucane.

L'incidenza sulla spesa corrente degli oneri per il personale è superiore, in genere, all'80 per cento (81 per cento, a titolo esemplificativo, per la gestione dei servizi di navigazione sui laghi Maggiore, di Garda e di Como, nel 1973; 88 per cento per la gestione delle ferrovie Calabro-Lucane nel primo semestre dello stesso anno).

Da rilevare che alle gestioni governative « Cancello-Benevento », « strade ferrate sarde » e « complementari sarde » sono in atto erogate sovvenzioni sul capitolo 1253 a seguito delle ordinanze n. 117, 123 e 124 del 1972 con le quali il consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia del provvedimento di decadenza della concessione.

native (434), nonché all'esecuzione, a carico dello Stato, dei lavori di costruzione della seconda linea della metropolitana di Roma, o all'erogazione di contributi, in favore dei comuni interessati, per la realizzazione di nuove linee metropolitane (435).

Per ciò che attiene, invece, alla rubrica 3 (aviazione civile), a parte taluni capitoli di spesa corrente (436), residui di notevole importo riguardano, nell'ambito del titolo II, il capitolo 5176 (costruzione dei nuovi aeroporti di Firenze, Napoli ed Agrigento, 15 miliardi di residui, tutti di stanziamento, 6 dei quali riferibili alla dotazione del 1973) e il capitolo 5191 (spese relative alla costruzione degli aeroporti civili di Genova, Venezia e Palermo; contributi per la costruzione dell'aeroporto di Genova Sestri e per il completamento degli aeroporti di Palermo Punta Raisi e Venezia Marco Polo), sul quale i pagamenti hanno assorbito per intero l'esigua competenza (500 milioni), lasciando per contro invariato l'importo dei residui propri (9 miliardi). A 5,9 miliardi (di cui 3 di stanziamento), ammontano, infine, i resti del capitolo 5172 (progettazione, costruzione, ampliamento ed ammodernamento degli aeroporti, eliporti, campi di volo, ecc.) sul quale, peraltro, sono stati effettuati pagamenti, nel 1973, per 5,4 miliardi, di cui 1,3 in conto competenze e 4,1 in conto residui.

Va ricordato, da ultimo, che l'articolo 4 della legge 22 dicembre 1973, n. 825, ha eccezionalmente abilitato il Ministro dei trasporti, nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1 della legge stessa, ad assumere impegni per somme eccedenti lo stanziamento di ciascun esercizio, a condizione che i relativi pagamenti siano ripartiti negli esercizi finanziari entro il limite di ciascun correlativo stanziamento. Le somme non impegnate in ciascun esercizio possono essere utilizzate, a norma del 2° comma della disposizione, negli esercizi successivi.

In materia di gestioni fuori bilancio, i dati riassuntivi emergenti dai rendiconti concernenti la gestione, nel 1973, di somme anticipate per spese contrattuali, evidenziano, per il settore MCTC, un saldo attivo, al 31 dicembre 1973, di 381.864

---

(434) Sul capitolo 5092 (spese di carattere patrimoniale inerenti alle gestioni governative), nessun pagamento è stato effettuato, nell'anno, in conto competenza (2,5 miliardi di stanziamento), mentre a fronte di resti, al 1° gennaio, per 6,1 miliardi, in conto residui sono stati erogati 1,6 miliardi, per un importo globale di residui, al 31 dicembre, di 7 miliardi, dei quali 5,2 di stanziamento. Sul capitolo aggiunto 8006 (spese per il rinnovamento, ammodernamento e potenziamento dei servizi di trasporto esercitati per mezzo della gestione governativa delle ferrovie Calabro-Lucane — legge 18 marzo 1968, n. 368 —, i pagamenti effettuati sono inoltre ammontati a 5,2 miliardi circa, con conseguente riduzione dei residui propri da 13,8 a 8,6 miliardi. La disponibilità del capitolo 1254 (spese di esercizio delle gestioni), pari a circa 44 miliardi, di cui 35 di competenza e 9 di residui, è stata, per contro, quasi interamente utilizzata.

(435) Sul capitolo 5061, della categoria X (acquisto di beni e servizi), avente ad oggetto la costruzione della linea romana, i pagamenti effettuati nell'anno sono ammontati a 7 miliardi (di cui 1,3 in conto competenza e 5,7 in conto residui), a fronte di 5 miliardi di stanziamento per il 1973 e 16 miliardi di residui al 1° gennaio 1973. I residui propri del capitolo ammontano, al 31 dicembre, a 13,4 miliardi. Sui capitoli 5103 (contributo nelle spese per la costruzione della linea e per le provviste di materiale rotabile e di esercizio di ferrovie metropolitane) e 5104 (concorso dello Stato nella spesa per la costruzione delle opere di completamento e per l'approvvigionamento del materiale rotabile e d'esercizio di prima dotazione della linea A della ferrovia metropolitana di Roma), ambedue classificati nella categoria XII, a fronte di stanziamenti pari, rispettivamente, a 4,9 e 2,3 miliardi, nessun pagamento è stato per contro effettuato nel 1973. A fine d'anno, i residui dei suddetti capitoli ammontavano a 18,8 miliardi per il primo (tutti residui propri) e 9,2 miliardi per il secondo (tutti di stanziamento).

(436) Capitolo 1334 (acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto e di mezzi speciali, attrezzature, macchinari e utensili vari per l'espletamento dei servizi antincendio, sanitario, di sgombero delle piste e vari e per l'esecuzione di lavori urgenti; 2,3 miliardi di residui a fine d'anno); capitolo 1338, concernente spese di mantenimento degli aeroporti, eliporti, campi di volo, ecc. (1,1 miliardi di residui); capitolo 1385 (contributi e sovvenzioni a società di navigazione aerea per l'esercizio di servizi aerei interni ed a lungo raggio), sul quale, a fronte di un stanziamento di 1,7 miliardi, nessun pagamento è stato effettuato nell'anno in conto competenza (3,8 miliardi di residui a fine anno).

lire, derivante da introiti per 1.167.464 lire (di cui 485.259 di riporto dell'esercizio precedente) e pagamenti per 785.600; nonché, per la direzione generale dell'aviazione civile, una rimanenza attiva di lire 33.560 (37.529.327 lire di introiti, più 10.100 di riporto dall'esercizio precedente e lire 37.505.867 di spese).

Le gestioni sono state condotte mediante depositi provvisori presso la tesoreria provinciale dello Stato di Roma.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — In attesa che all'avvenuto trasferimento alle regioni di funzioni, uffici e personale della direzione generale MCTC faccia seguito un'adeguata ristrutturazione dei servizi rimasti, nel settore, di competenza dello Stato, l'amministrazione suddetta ha ovviato alle proprie più immediate esigenze funzionali — limitatamente ai soli uffici centrali ed in sede di attività preliminare all'applicazione delle norme sulla dirigenza — provvedendo, con decreto ministeriale, alla ricognizione degli uffici dirigenziali di vario livello (437).

Da un lato, tuttavia, gravi deficienze organizzative si riscontrano nella rete periferica, dove al notevole aumento delle competenze degli uffici provinciali — cui spettavano precedentemente compiti meramente operativi nel settore della motorizzazione, ed ora chiamati ad assolvere funzioni in materia di pubblici servizi di trasporto, di sicurezza e di vigilanza — non ha fatto riscontro alcun mutamento nella strutturazione dei medesimi. Dall'altro, come si è già avuto modo di osservare a proposito di altri settori, lo stesso decentramento di funzioni statali alle regioni postula non solo l'esigenza di una armonizzazione delle attività svolte, nel medesimo settore, dallo Stato e dagli enti di nuova creazione, ma anche quella di realizzare al più presto una struttura amministrativa centrale adeguata ai nuovi compiti.

Per la direzione generale dell'aviazione civile, non possono invece che ripetersi le osservazioni già formulate nella relazione sull'esercizio precedente, concernenti sia la mancata istituzione degli uffici periferici nel termine previsto dalla legge 28 gennaio 1970, n. 76, sia la mancata determinazione dei beni e degli impianti da destinare esclusivamente al traffico aereo, nonché di quelli ad impiego promiscuo da parte dell'aviazione civile e dell'aeronautica militare.

Con decreti ministeriali 25 maggio 1973 e 2 gennaio 1974 si è provveduto a ristrutturare l'ordinamento interno della direzione generale programmazione, organizzazione e coordinamento, a seguito dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (438).

b) *Personale.* — L'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, sulla disciplina delle funzioni dirigenziali, ha dato luogo, presso la sola direzione generale MCTC ed in misura assai contenuta, al fenomeno — segnalato nelle premesse alla presente parte III — del concentrarsi a fine giugno di più riunioni del consiglio di amministrazione, al fine di deliberare inquadramenti, o promozioni nelle qualifiche dirigenziali o ad esaurimento, in connessione con le vacanze determinatesi, nei ruoli, per l'esodo agevolato di cui all'articolo 67 del decreto legislativo.

Con riguardo alla complessiva situazione del personale della direzione gene-

(437) La direzione generale MCTC si articola, a seguito di tale ristrutturazione, in 6 direzioni centrali ed in 39 divisioni. In considerazione delle particolari esigenze organizzative e tecniche del settore è stato inoltre istituito un servizio autonomo della navigazione interna.

(438) La direzione si articola, attualmente, in 5 divisioni.

rale stessa, ai 70 dipendenti cessati dal servizio in applicazione dell'articolo 67 ora citato, sono da aggiungere 102 collocamenti a riposo ai sensi della legge n. 336 del 1970, e 288 cancellazioni dai ruoli per effetto del trasferimento di personale alle regioni.

Tenuto peraltro conto delle detrazioni o indisponibilità di posti determinatesi nelle dotazioni organiche a seguito delle cessazioni suddette, il numero dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1973 è di assai poco inferiore alle disponibilità (439).

Notevolmente deficitaria, all'inverso, permane la situazione del personale presso la direzione generale dell'aviazione civile, dove, a causa soprattutto di difficoltà nel reclutamento, il numero dei dipendenti in servizio è assai inferiore a quello dei posti d'organico. Nei vari ruoli della carriera direttiva, ad esempio, mentre nessun funzionario in atto riveste le qualifiche ad esaurimento di ispettore generale o ispettore capo, il personale in servizio copre il 62 per cento circa dei posti disponibili (440). Nei ruoli dei dirigenti della navigazione aerea e degli ispettori in volo — alla determinazione delle cui dotazioni organiche si deve ancora provvedere in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 — nessun dipendente figura in servizio, in particolare, su organici fissati, rispettivamente, in 12 e 15 posti.

Nella carriera di concetto, complessivamente considerata, su 327 posti, figurano in servizio alla data sempre del 31 dicembre 1973, 180 dipendenti (58 per cento) e 146 su 220 posti (66 per cento) nella carriera esecutiva.

(439) Solo nel ruolo dei coadiutori meccanici è dato riscontrare, su 18 posti d'organico, un solo dipendente in servizio.

(440) 131 unità, complessivamente su 210 posti, non tenendosi conto, ai fini che qui interessano, né dei posti delle qualifiche ad esaurimento — per intero vacanti — né dei posti resi indisponibili a seguito di collocamenti a riposo ex articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748, o ai sensi della legge n. 336 del 1970.

Con riferimento a tale situazione, va rilevato, in genere, lo scarso numero di coloro che partecipano ai concorsi banditi dalla direzione generale, l'eccessiva lunghezza, in qualche caso delle procedure concorsuali, nonché — con particolare riferimento ai concorsi per soli titoli riservati agli impiegati di altre amministrazioni statali — l'alta percentuale dei rinunciatari.

Alla carenza di personale ha inteso comunque far fronte, a chiusura dell'esercizio, la legge 22 dicembre 1973, n. 825 (interventi urgenti e indispensabili da attuare negli aeroporti aperti al traffico civile) da un lato prevedendo la possibilità, per l'amministrazione, di utilizzare ufficiali e sottufficiali dall'aeronautica militare appositamente trattenuti in servizio o richiamati dal congedo, dall'altro, consentendo l'assunzione, con contratto a termine di tre anni, di personale straordinario da adibire a mansioni direttive, di concetto, esecutive, ausiliarie e di operaio nel limite rispettivamente di 90, 80, 40 e 50 unità.

Passando ad altro genere di notazioni e fatto cenno alla legge 15 novembre 1973, n. 734 — che ha inciso sul particolare trattamento economico fruito, nel passato, dal personale del Ministero — si osserva, in ordine agli interventi assistenziali del personale MCTC, che il costante riferirsi di taluni di essi a dipendenti in servizio presso determinati uffici o svolgenti particolari mansioni, rischia di atteggiare di fatto gli interventi stessi, al di là della motivazione, spesso generica, a veri e propri « compensi », disgiunti da finalità assistenziali.

c) *Beni strumentali.* — L'attività contrattuale della direzione generale MCTC si è svolta, quasi per intero, con il sistema della trattativa privata, ad eccezione di quella relativa alle esigenze delle gestioni governative (nei limiti in cui ad essa provvede direttamente l'amministrazione) per la quale si è fatto in certa

misura ricorso anche alla licitazione privata, nonché, per un solo contratto, ma di rilevante importo (890 milioni), all'appalto concorso. Con decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1973, n. 355, è stato approvato il regolamento per i servizi in economia della direzione stessa.

Nel settore dell'aviazione civile, va segnalato — a parte la prevalenza data alla trattativa privata rispetto alle altre procedure contrattuali — il pressoché costante ricorso operato dall'amministrazione, per motivi d'urgenza, all'anticipata esecuzione del contratto. A norma, tuttavia, degli articoli 2, 7 ed 8, ultimo comma, della legge 22 dicembre 1973, n. 825 — della quale si è più avanti riferito sotto altri profili — sugli atti inerenti all'esecuzione di opere e forniture connesse agli interventi urgenti preordinati dalla legge, nonché, per la durata di un triennio, sugli « atti relativi all'attuazione di opere da realizzare con fondi di capitoli già iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti e della aviazione civile », il controllo di legittimità verrà esercitato in via successiva (441).

Passando ad altro genere di osservazioni, va rilevato come la spesa sostenuta per fitto di locali ed oneri condominiali è ammontata, nel 1973, a 700 milioni per la direzione generale MCTC e a 75 milioni per la direzione generale aviazione civile.

Per ciò che attiene al parco autoveicoli, sono state acquistate nell'anno, per una spesa di 25 milioni, 9 autovetture e 7 veicoli diversi per i « servizi tecnici » della direzione generale MCTC in ragione dei 13 veicoli ceduti in permuta, la consistenza di tale autoparco al 31 dicembre 1973 è di 126 autovetture (di cui 51 adibite alle esigenze degli uffici centrali e 75 a quelle degli uffici periferici), di 70 veicoli diversi (di cui 60 in uso presso sedi periferiche) e 2 motoveicoli. Il tutto per una spesa d'esercizio di 62,3 milioni, per oneri di manutenzione pari a 21 milioni, e per 9 milioni circa di premi corrisposti a società assicuratrici.

Al servizio automobilistico delle alte cariche dello Stato e all'auto drappello di rappresentanza presso il cerimoniale del Ministero degli affari esteri, risultano invece adibite, al 31 dicembre 1973, 181 vetture (di cui 30 acquistate nell'anno, per una spesa di 96,7 milioni), con una spesa di esercizio di 138 milioni circa, spese di manutenzione per 50 milioni, ed oneri assicurativi pari a 10 milioni.

Ai servizi dell'aviazione civile, infine, risultano destinate, alla data suddetta, 75 autovetture, 497 veicoli diversi, 5 motoveicoli e 1 natante, per una spesa complessiva d'esercizio pari a 114 milioni e spese di manutenzione pari a 137 milioni. A tale ultimo proposito, si rappresenta l'opportunità di modificare il regolamento in atto vigente per i servizi in economia della direzione generale aviazione civile, onde ricomprendere tra i servizi stessi l'esecuzione di lavori relativi alla manutenzione ordinaria degli automezzi (442).

---

(441) In ulteriore deroga alle comuni norme contabili, la succitata legge ha anche disposto che i progetti, i contratti, gli atti di concessione e le convenzioni per l'esecuzione dei lavori, provviste a forniture inerenti all'attuazione degli interventi urgenti, possono essere approvati dalla competente amministrazione senza l'obbligo dei preventivi pareri previsti dalla vigente normativa, salvo, ove l'importo dell'atto superi i 300 milioni, l'avviso di un apposito comitato costituito dall'articolo 2 della legge. Anche la possibilità di ricorrere a tale eccezionale procedura è estesa, dall'ultimo comma dell'articolo 8, agli atti inerenti ad opere da realizzare con fondi già stanziati nello stato di previsione della spesa del Ministero.

È da rilevare che sul disegno di legge poi tradottosi nel provvedimento legislativo in questione non è stato richiesto il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, ai sensi del regio decreto legge 9 febbraio 1939, n. 273.

Per ulteriori considerazioni sulla legge n. 825 del 1973, si veda anche il capitolo I della presente parte III.

(442) Potrebbe opportunamente essere modificata, inoltre, la disposizione del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1964, n. 438, che limita la competenza delle direzioni d'aeroporto alla esecuzione in economia dei soli lavori di manutenzione dei beni immobili.

3. - *Attività istituzionale.*

A parte il settore della motorizzazione — sul quale non ha inciso il trasferimento di funzioni alle regioni — l'attività svolta nell'anno dalla direzione generale MCTC ha riguardato in larga misura, come emerge dalla precedente trattazione, competenze che all'amministrazione stessa spettano o in via solo transitoria (443), ovvero in virtù di norme particolari, derogative rispetto alle attribuzioni regionali in materia di trasporti in concessione (444).

Anche da tale notazione, pertanto, emerge da un lato l'ampiezza dell'attuale decentramento funzionale, e l'importanza che oggi assume ancor più che in passato, il problema del coordinamento non solo nel limitato settore dei servizi in concessione ma, più in generale, in quello del trasporto; e, dall'altro, il preponderante rilievo che è da attribuire alla attività amministrativa preparatoria e preliminare alla risoluzione, in sede legislativa, di tale problema (445).

Premesso che i compiti istituzionali della direzione generale dell'aviazione civile, attengono, principalmente, alla costruzione e gestione degli aeroporti civili, al trasporto aereo e alle attività aeronautiche in genere, va ricordato, riguardo al primo dei tre cennati settori, che la direzione stessa cura direttamente la progettazione, la costruzione e l'ampliamento degli aeroporti civili ai sensi della legge 30 gennaio 1963, n. 141. La successiva legge 25 febbraio 1971, n. 111, che ha stanziato 35 miliardi in sette anni per la costruzione di tre nuovi aeroporti (Firenze, Napoli e Sicilia sud-occidentale-Agrigento) nonché per il completamento di altri già aperti al traffico aereo civile, ha previsto, peraltro, la possibilità di affidare, la costruzione degli stessi in concessione ad enti pubblici o a società a prevalente capitale pubblico. Di fatto, l'esecuzione delle opere relative è stata sinora ritardata da fattori di vario genere (446).

Nel passato, inoltre, con leggi speciali, venne autorizzata la concessione ad altri enti della costruzione degli aeroporti di Genova (legge 16 aprile 1954, n. 156) di Venezia e Palermo (legge 5 marzo 1956, n. 524 e legge 12 marzo 1968, n. 291). La legge relativa alla costruzione dei due aeroporti da ultimo citati tuttavia, è scaduta nel 1972; l'unico pagamento effettuato nel corso dell'esercizio, sul capitolo di spesa 5191 (500 milioni) concerne, pertanto, l'aeroporto di Genova, la cui costruzione è affidata al consorzio autonomo del porto.

Da rilevare, infine, come il titolo II della legge 10 novembre 1973, n. 755, della quale si farà cenno tra poco, abbia previsto la costruzione di una nuova aerostazione nell'aeroporto di Roma-Fiumicino, da concedersi alla società, con capitale sottoscritto dall'IRI, di cui all'articolo 2 della legge stessa.

Alla gestione degli aeroporti provvede del pari, in linea generale, secondo la legge n. 141 del 1963 e a termini dell'articolo 694 del codice di navigazione, direttamente la direzione generale dell'aviazione civile: a parte, talune eccezioni legislativamente previste (aeroporti di Milano-Linate, di Torino, Genova e Venezia), l'am-

(443) Così dicasi dell'erogazione dei contributi ai concessionari di autolinee di cui alla legge 12 dicembre 1973, n. 821, relativi allo anno 1971 ed al primo trimestre del 1972, nonché dell'erogazione delle eventuali sovvenzioni d'esercizio e dei sussidi integrativi, cui si è già avuta occasione di far cenno.

(444) Ci si riferisce alla competenza del dicastero in ordine ai lavori di costruzione della seconda linea della metropolitana di Roma.

(445) In merito alla concreta esplicazione dell'attività in discorso, va segnalato come sia tuttora in fase di rielaborazione, relativamente al periodo 1966-1971, il conto nazionale dei trasporti previsto dall'articolo 3 della legge n. 1085 del 1967.

(446) Come già ricordato, nessun pagamento è stato effettuato, nel 1973, sul corrispondente capitolo di spesa (5176), su cui gravano, alla fine dell'esercizio, 15 miliardi di residui di stanziamento.

ministrazione ha comunque rilasciato ad enti locali di gestione talune concessioni parziali, relative alla costruzione ed alla gestione di aerostazioni.

La già citata legge 10 novembre 1973, n. 755, inoltre, nel costruire in « sistema aeroportuale della capitale » l'aeroporto intercontinentale di Roma-Fiumicino e quello di Ciampino, ha anche disposto che la gestione dell'intero sistema sia affidata in concessione ad una società con capitale sottoscritto dall'IRI (447).

Al terzo dei tre sopraindicati settori di attività dell'amministrazione, (trasporti aerei e attività aeronautiche), attengono infine, oltre a compiti strettamente amministrativi (concessioni, licenze, brevetti ecc.), i trasferimenti in favore sia di enti ausiliari, sottoposti a vigilanza (448), sia di enti vari la cui attività culturale, scientifica, tecnica ed assistenziale viene riconosciuta di interesse pubblico (449), sia alle società di navigazione aerea concessionarie di servizi di linea. Le sovvenzioni a tale ultimo titolo impegnate nel 1973 hanno riguardato l'Alitalia (500 milioni), la « Somali Airlines » (200 milioni) e le società ATI - ITAVIA - ALISARDA (1 miliardo).

Infine, per quanto riguarda gli organismi internazionali preposti allo sviluppo dell'aviazione civile, l'amministrazione contribuisce al bilancio dell'OACI ed al finanziamento collettivo dei servizi prestati nel quadro di accordi internazionali da essa stipulati: nell'anno 1973, il relativo onere è stato di 557 milioni circa.

---

(447) Ad essa potranno partecipare, a gestione già iniziata e in misura non superiore al 49 per cento del capitale sociale, la regione Lazio, il comune di Roma nonché altri Enti pubblici e Istituti di credito nazionale. Alla stessa società — che provvederà alla progettazione, costruzione ed esecuzione delle infrastrutture e di tutte le opere di ammodernamento — sarà altresì affidata in concessione, come si è accennato, la costruzione di una nuova aerostazione. Il decreto approvativo delle due convenzioni — stipulate nel 1974 — non è ancora pervenuto alla Corte.

(448) Aero Club d'Italia (legge 29 maggio 1954, n. 340, lire 540 milioni); Registro aeronautico italiano (legge 24 novembre 1938, n. 1912; 365 milioni); Ente nazionale della gente dell'aria (articolo 736 C. N.; 10 milioni).

(449) Università cattolica del Sacro Cuore di Milano (6 milioni), Scuola di ingegneria aerospaziale (14); Istituto dei trasporti aerei (26); CRAL Aviazione civile (6); Istitute du transport aerien (1,55); Istituto di navigazione (1); ANACNA (3).

CAPITOLO XXVII

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

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

a) *Considerazioni generali.* — A conferma degli orientamenti generali delineatisi negli esercizi precedenti, la gestione dell'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato si è chiusa, nel 1973, con un disavanzo di 693 miliardi circa (608 miliardi nel 1972 e 414,5 nel 1971), derivante da accertamenti d'entrata per complessivi 1.335 miliardi (1.035,2 nel 1972 e 1115 nel 1971) e da una spesa complessiva di 2028 miliardi (1643,2 nel 1972 e 1529, nel 1971), dei quali 1649 per spese correnti, 242,6 per spese di investimento e 136,4 per rimborso prestiti (450).

Dalla comparazione di tali dati globali con quelli relativi agli esercizi 1971 e 1972, emerge che, di fronte ad una spesa complessiva aumentata del 23,4 per cento rispetto a quella del 1972 (7,43 per cento l'aumento del 1972 rispetto al 1971), il disavanzo — che aveva fatto registrare nell'esercizio scorso un incremento pari al 48 per cento del *deficit* 1971 — è invece aumentato nel 1973 in misura notevolmente più contenuta (meno del 14 per cento).

Posto, tuttavia, che ciò è da connettersi con il rilevante aumento delle entrate (quasi 300 miliardi e circa 29 per cento in più rispetto al 1972) occorre tener conto, per valutare la reale portata del diminuito tasso d'incremento del disavanzo, eppertanto la economicità della gestione, che dei 1335 miliardi di entrata complessiva 160 provengono dall'accensione di prestiti per il finanziamento di investimenti (451), mentre 76,2 attengono a sovvenzioni straordinarie del Ministero del tesoro per l'attuazione delle leggi 24 febbraio 1973, n. 21 (capitolo 152, 23,4 miliardi) e 5 marzo 1973, n. 22 (capitolo 153, 50,8 miliardi), nonché per il ripristino di opere ed impianti danneggiati da

(450) Al disavanzo della gestione dell'azienda è da aggiungere quello delle gestioni speciali ed autonome, pari a circa 162,8 miliardi (capitoli 1035 del paragrafo 4 e 1053 del paragrafo 6).

(451) 50 miliardi nel capitolo 613 (ricavo dei mutui contratti per la costruzione della direttissima Roma-Firenze) e 110 miliardi sul capitolo 614, istituito in corso d'esercizio (ricavo dei mutui contratti e delle obbligazioni emerse per finanziare il programma straordinario di interventi per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria).

alcuni eventi calamitosi (capitolo 540,2 miliardi) (452).

Ciò premesso, e rinviando ai successivi paragrafi per più dettagliate osservazioni sugli aspetti finanziari della gestione dell'azienda, è opportuno ancora sottolineare, in sede di considerazioni generali, come l'importo delle sole spese correnti (1649 miliardi) superi comunque di oltre il 23,5 per cento l'ammontare globale delle entrate (1335 miliardi).

Passando a notazioni di altro genere, può poi dirsi che nel corso del 1973, pur essendosi ulteriormente attenuata la tendenza dell'amministrazione, evidenziata in precedenti relazioni, a sottrarre al controllo intere categorie di provvedimenti, si sono ancora verificati casi nei quali la Corte è venuta a conoscenza di atti soggetti a riscontro in modo occasionale, come nell'effettuazione di verifiche a compartimenti ferroviari. Non è tutt'ora sottoposta a controllo, inoltre, la maggioranza degli atti adottati da organi periferici dell'amministrazione.

In mancanza, poi, di termini perentori stabiliti in via normativa, (453) il ritardo con cui taluni atti pervengono alla Corte, o quello con cui l'azienda risponde ad alcune osservazioni formulatele, consentono il consolidarsi nel tempo di situazioni illegittime, rendendo, in qualche caso vano, sostanzialmente, il controllo successivo di legittimità. In altri casi — può soggiungersi — dall'accertamento postumo di irregolarità verificatesi in epoche talora remote e dalla conseguente necessità, per l'azienda, di annullare, non di rado a distanza di anni, i provvedimenti rivelatisi illegittimi, nonché tutti gli atti ad essi conseguenziali o connessi, possono derivare effetti talora talmente gravi e negativi, sotto il profilo della funzionalità dei servizi, da suggerire l'opportunità di interventi legislativi a sanatoria delle irregolarità emerse in sede di controllo. A tale eccezionale procedura si è reso necessario far ricorso, nei tempi più recenti, con rimarchevole frequenza (454).

Cade opportuno osservare — a tale ultimo proposito — come l'azienda ferroviaria, in un numero di casi particolarmente elevato nel 1973, non abbia dato esecuzione ai provvedimenti emanati in materia di personale, in attesa che la Corte si esprimesse sulla legittimità dei medesimi.

---

(452) Da evidenziare, inoltre, come ulteriori 303,3 miliardi d'entrata provengano o da somme dovute dal Ministero del tesoro a titolo di compensazione finanziaria per oneri relativi agli obblighi di servizio pubblico (capitolo 102: 204,3 miliardi), e per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie (capitolo 149: 33,7 miliardi) ovvero da rimborsi del Ministero stesso delle quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento sia dei mutui contratti in applicazione di specifiche autorizzazioni di legge (capitolo 534: 69,4 in miliardi), sia delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti concesse a copertura dei disavanzi di gestione (capitolo 148: 850 milioni).

(453) Si veda, al riguardo, la relazione della Corte sull'esercizio 1972, capitolo XXVII, pag. 232.

(454) A parte la legge 5 marzo 1973, n. 22, la quale — come osservato nella relazione sull'esercizio precedente — ha tra l'altro attribuito al personale ferroviario, con effetto retroattivo e a titolo di sanatoria, compensi accessori illegittimamente erogati al personale stesso dall'amministrazione, meritano menzione sia la legge 12 febbraio 1974, n. 28 (norme interpretative ed integrative dell'articolo 16 della legge 15 febbraio 1967, n. 40, nonché modifiche all'articolo 5 della legge 29 ottobre 1971, n. 880), sia la legge 12 febbraio 1974, n. 27 (provvedimenti relativi al personale dipendente dell'amministrazione ferroviaria), con le quali si è del pari provveduto alla regolarizzazione postuma di numerosi provvedimenti già adottati dall'azienda e rivelatisi illegittimi in sede di controllo (si veda, in proposito, a parte quanto si dirà nel paragrafo dedicato al personale, la stessa relazione con la quale il disegno di legge n. 2478 è stato presentato alla Camera nella seduta del 7 novembre 1973).

In materia di gestione delle mense aziendali, inoltre, e con riferimento a quanto segnalato nella relazione sull'esercizio 1972, può farsi qui cenno alla legge 5 giugno 1973, n. 348, con la quale taluni aspetti della gestione (articolo 1 penultimo comma, e articolo 8, 1° comma) sono stati disciplinati retroattivamente a titolo di regolarizzazione. Circa l'articolo 12 della legge n. 27 del 12 febbraio 1974, con il quale sono state apportate modifiche all'articolo 175 del testo unico n. 425 del 1958, su cui aveva avuto occasione di pronunciarsi la sezione del controllo, si rinvia a quanto sarà diffusamente osservato nel paragrafo sul personale.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Le variazioni alle previsioni iniziali intervenute nel corso dell'esercizio, ovvero introdotte dalla legge di variazione del bilancio 22 maggio 1974, n. 224, sono state di assai notevole importo ed hanno riguardato un alto numero di capitoli di spesa e di entrata. Per le spese correnti, in particolare, la previsione iniziale, di 1.550,2 miliardi si è tradotta in quella, definitiva di 1.664,6 (+ 114,4), mentre le spese in conto capitale sono passate da 132,2 a 244,5 miliardi (+ 112,3).

A tali variazioni ha fatto riscontro una diminuzione di 12 miliardi nelle previsioni di spesa per rimborso prestiti, nonché, nello stato di previsione dell'entrata, un aumento di 76,9 miliardi nella parte corrente (da 821,6 a 898,5), dovuto principalmente a sovvenzioni straordinarie del Ministero del tesoro, uno di 7,8 miliardi nella previsione delle entrate in conto capitale (da 275 a 282,8 miliardi, ad una aumentata previsione, infine, delle entrate per accensione di prestiti, passate da 734,3 a 864,3 miliardi (+ 130) (455).

Variazioni ancor più notevoli hanno interessato le previsioni di entrata e di spesa del settore delle gestioni speciali ed autonome, il cui volume previsionale complessivo si è pressoché raddoppiato, passando da 1.490,5 miliardi a 2.774,2 (+ 1.283,7 miliardi) (456).

Sotto il profilo della congruità di tali previsioni definitive, può rilevarsi come su 2.045,6 miliardi di entrate previste per il 1973, quelle riscosse siano ascese a 1.796,8 miliardi e quelle da riscuotere a 231,1, con 17,6 miliardi, quindi, di minori entrate (457).

Ad una previsione di spesa corrente pari a 1.664,6 miliardi, si sono contrapposti, invece, impegni per 1.648,9, con passaggio ad economia di 15,7 miliardi; mentre per le spese in conto capitale (244,5 miliardi di previsione definitiva), le economie accertate sono ammontate a 1,8 miliardi.

Con riguardo, poi, alla struttura degli stati di previsione per il 1973, è da evidenziare la soppressione del capitolo 147 delle entrate correnti (categoria II, trasferimenti: somme da corrispondere dal Ministero del tesoro per il rimborso degli oneri sostenuti dall'azienda per l'esercizio di linee a scarso traffico: 58,7 miliardi nel 1972), ed il trasferimento della relativa dotazione al capitolo 102 della categoria I (somme dovute dal Ministero del tesoro a titolo di compensazioni finanziarie per oneri relativi agli obblighi di servizio pubblico), in attuazione del regolamento comunitario concernente la compensazione finanziaria in materia di obblighi di servizio pubblico. Nel settore delle spese, è stato inoltre soppresso il capitolo 363 (interessi e conguagli valutari dovuti al consorzio di banche estere sui fondi mutuati per il rinnovamento, l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria, 7 miliardi di stanziamento nel 1972), in ragione dell'avvenuta estinzione anticipata del prestito contratto.

Nonostante le reiterate segnalazioni operate dalla Corte nelle relazioni sugli esercizi precedenti, hanno continuato a

(455) L'aumento ha riguardato per 20 miliardi il capitolo 601 (anticipazioni del Ministero del tesoro a copertura del disavanzo di gestione) e 110 miliardi il capitolo 614, concernente il ricavo dei mutui contratti per finanziare il programma straordinario di interventi per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria.

(456) Le variazioni in aumento di gran lunga più notevoli hanno riguardato il paragrafo 12, concernente le operazioni per conto di terzi e la gestione dei mandati di anticipazione, alle cui previsioni iniziali di entrata e di spesa, pari a 850,5 miliardi, si sono contrapposte previsioni definitive pari a 2085,8 miliardi.

(457) Le minori entrate di parte corrente (—4,4 miliardi) interessano principalmente la categoria I (vendita di beni e servizi), dove ai maggiori introiti del capitolo 101 (prodotti del traffico: + 2,4 miliardi) hanno fatto riscontro minori gettiti su quasi tutti i restanti capitoli, per una differenza globale in meno di 4,8 miliardi. Gli 11,3 miliardi di minori entrate per accensione di prestiti attengono, infine, al capitolo 601 (anticipazioni del tesoro a copertura del disavanzo).

gravare sul capitolo di spesa 101 sia le spese fisse relative a stipendi e retribuzioni, che quelle, non obbligatorie e variabili, connesse all'erogazione di competenze accessorie. Nel bilancio di previsione per l'esercizio 1974, peraltro, si è ovviato in parte a tale irregolare situazione mediante istituzione di quattro nuovi e distinti capitoli, relativi il primo (113) ai compensi per lavoro straordinario e a cottimo, il secondo (114) alle indennità e rimborsi di spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale ed all'estero, il terzo (115) al premio industriale di cui all'articolo 66 della legge 11 febbraio 1970, n. 34, e l'ultimo (116: 92,3 miliardi di stanziamento) ad indennità e competenze accessorie diverse, tra cui i premi speciali previsti e disciplinati dall'articolo 81 della legge ora citata (458). L'oggetto del capitolo 101 è pertanto risultato ristretto ai soli stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi (459).

Si segnala inoltre, che a norma delle vigenti disposizioni (articolo 45 della legge n. 668 del 27 luglio 1967), le spese attinenti a lavori di costruzione di nuove sedi di dopolavori ferroviari, alla ristrutturazione dei relativi impianti ecc., trovano imputazione sui capitoli di spesa aventi ad oggetto i normali programmi di investimento patrimoniale, anziché, come sarebbe invece opportuno, su uno specifico e distinto capitolo. Da un lato, infatti, gli enti dopolavoristici, seppure sprovvisti di personalità giuridica, sono comunque distinti dall'amministrazione ferroviaria; dall'altro, l'attuale sistema di imputazione contabile non consente di rilevare il volume globale degli oneri sostenuti dall'azienda per il perseguimento di finalità dopolavoristiche (460).

Riflessioni in parte analoghe possono dedicarsi al capitolo 101 dello stato di previsione dell'entrate, al quale fanno capo promiscuamente sia i proventi del traffico viaggiatori che di quello merci, laddove sembre evidente l'opportunità di una distinta prospettazione degli introiti derivanti dai due principali settori di attività istituzionale dell'azienda (461).

In via più generale, e con riferimento a quanto si è rilevato in ordine ad altre aziende autonome (462), è da notare come il bilancio dell'azienda ferroviaria non preveda la ripartizione in rubriche prescritta dall'articolo 37 della legge di contabilità generale dello Stato.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — Richiamato quanto già detto sull'entità del disavanzo dell'anno 1973 (693 miliardi), si ritiene di esporre — per una valutazione delle cause del disavanzo stesso — dati più analitici ricavati dal consuntivo in ordine alla gestione dell'azienda ferroviaria, con particolare riferimento alla situazione dei residui.

Nel comparto delle entrate derivanti dall'accensione di prestiti, da segnalare che sul capitolo 601 (ricavo delle anticipazioni del Ministero del tesoro a copertura del disavanzo di gestione) a fronte di previsioni definitive pari a 704,3 miliardi, nonché a residui attivi di 855,6 mi-

(458) Sull'autorizzazione ad erogare tali premi, non ha inciso la legge 16 febbraio 1974, n. 57, attributiva al personale ferroviario dell'assegno perequativo.

(459) Analogamente si è operato per il capitolo 1011, relativo alla spesa della gestione speciale delle officine (paragrafo 3), cui anche si riferivano le osservazioni formulate dalla Corte nella relazione sul rendiconto degli esercizi 1971 e 1972.

(460) Alle spese menzionate nel testo si aggiungono, infatti, il contributo annuale versato dall'amministrazione, a norma dell'articolo 40 della legge n. 668 del 1967, per la costituzione del fondo destinato al perseguimento delle finalità in questione. Tale contributo — è d'uopo soggiungere — grava sul capitolo di spesa 305, compreso nella categoria IV (Trasferimenti).

(461) Nello stato di previsione dell'entrata dell'amministrazione autonoma poste e telegrafi, ad esempio, affluiscono su distinti capitoli i proventi del servizio posta-lettere e quelli del servizio pacchi postali, mentre sono addirittura classificati in rubriche diverse i proventi dei servizi di banco-posta, di telecomunicazioni ecc..

(462) Si vedano, per l'amministrazione delle poste e telegrafi il capitolo XXI della presente relazione, nonché la precedente nota n. 461, e, per l'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il capitolo XI.

liardi, le riscossioni in conto competenza sono ammontate a 627,3 miliardi (con accertamenti per ulteriori 65,7 miliardi), e quelle in conto resti a 853,4, per un importo complessivo di residui, al 31 dicembre 1973, di 67,7 miliardi. Nel paragrafo relativo ai prestiti per il finanziamento d'investimenti, invece, a una previsione di competenza pari a 160 miliardi, ed a residui per 316 miliardi, hanno corrisposto riscossioni, tutte in conto residui, pari a 116,2 miliardi. L'importo complessivo a fine anno dei resti attivi ammonta, per il suddetto paragrafo, a 359,8 miliardi, di cui 160 relativi al 1973 e 199,8 provenienti da esercizi precedenti (188,7 riguardano il capitolo 612, concernente il ricavo dei mutui contratti per l'esecuzione del piano decennale).

Per le gestioni speciali ed autonome, da rilevare come oltre il 55 per cento delle entrate complessive della gestione del fondo pensioni per il personale ferroviario (paragrafo 4) provenga dal contributo del Ministero del tesoro a pareggio del disavanzo (capitolo 1035; 147,5 miliardi nel 1973).

In materia di spese correnti, sui 1.664 miliardi di competenza globale e a fronte di 19,6 miliardi di residui passivi, i pagamenti sono ammontati a 1.617,6 miliardi (di cui 1.605 in conto competenza e 12,6 in conto residui) e gli impegni assunti a 1.648,9 miliardi (463), mentre l'importo dei residui accertati a fine anno è pari a complessivi 50,9 miliardi (464).

Quanto alle spese in conto capitale, a 244,5 miliardi di spese previste hanno fatto seguito pagamenti in conto competenza per soli 4,6 miliardi, mentre i pagamenti in conto resti (219,7 miliardi) hanno ridotto l'importo dei residui attinenti ad esercizi anteriori al 1973 da 609,9 a 390,2 miliardi. Tenuto anche conto dei residui dei capitoli aggiunti (11,6 miliardi), l'ammontare complessivo dei residui, a fine anno, è di 639,8 miliardi, pari al 260 per cento della competenza 1973 (465).

Per ciò che attiene, peraltro, ai residui del capitolo 509 (spese per l'esecuzione del piano decennale: 286,2 miliardi — tutti provenienti da esercizi anteriori — in ragione dei 97,5 miliardi pagati nel 1973) è da rilevare che al termine dell'esercizio, mentre interamente realizzate sono le opere riguardanti la prima fase del piano (per un finanziamento di circa 800 miliardi), i 700 miliardi di finanziamento attinenti alla seconda fase risultano quasi per intero assorbiti dai programmi specifici di spesa deliberati a tale data.

In ordine poi al capitolo 515 (spese per l'esecuzione di un programma straordinario d'intervento per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria), v'è da considerare che ai 3,4 miliardi di pagamenti (su una competenza di 110 miliardi) ed ai 106,6 miliardi di residui, tutti attinenti al 1973, si contrappongono programmi specifici deliberati per un ammontare complessivo di 220 miliardi, sui 400 di finanziamento complessivo concessi, per il triennio 1973-75 dalla legge 9 marzo 1973, n. 52 (466).

(463) In termini di impegno la ripartizione della spesa corrente per categorie riserva 814,3 miliardi alla categoria I (personale), 375,6 alla III (acquisto di beni e servizi), 21 miliardi alla IV (trasferimenti) e 245,3 alla V (interessi). Alla VI, VII e VIII categoria fanno poi capo, rispettivamente, 1,7, 1,90 e 1,0 miliardi.

(464) In particolare, 30,8 miliardi di residui gravano sul capitolo 219 (manutenzione delle linee e relative pertinenze, dei fabbricati ed impianti fissi ecc.), 15 sul capitolo di nuova istituzione 310 (versamento all'opera di previdenza dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione delle norme a favore degli ex combattenti), e 4,9, in totale, su capitoli della categoria V (interessi).

(465) I residui di importo più notevole gravano sul capitolo 501 (spese per rinnovamenti e migliorie finanziate con le assegnazioni a carico delle spese correnti ecc.; 171,7 miliardi al 31 dicembre 1973, di cui 78,5 relativi alla competenza dell'anno, e 93,2 ad esercizi precedenti); nonché sui capitoli 509, 513 e 515, in merito ai quali si riferisce nel testo.

(466) Dei suddetti 220 miliardi, 40 risultano destinati al proseguimento dei lavori inerenti il quadruplicamento della linea Roma-Firenze, a seguito dell'autorizzazione concessa con il decreto interministeriale cui si fa cenno nel prosieguo del testo.

Circa, infine, il capitolo 513 (spese per la costruzione della linea direttissima Roma-Firenze), mentre i dati del consuntivo evidenziano pagamenti, tutti in conto residui, per 52,9 miliardi ed un ammontare di residui, al 31 dicembre 1973, pari a 56,2 miliardi (di cui 50 in conto 1973), è da tener presente che, a tale data, i programmi specifici di spesa deliberati ammontano a 199,3 miliardi, su 200 miliardi di finanziamento complessivo concessi dalla legge 25 ottobre 1968, n. 1089.

Alla necessità, prospettatasi durante l'esercizio, di disporre di dotazioni per ulteriori 60 miliardi, si è inteso provvedere mediante predisposizione di un disegno di legge concernente lo stanziamento anticipato di tale somma, da defalcarsi poi dal previsto finanziamento di 200 miliardi, approvato dal CIPE con delibera 7 settembre 1973, relativo alla prima fase del nuovo piano poliennale ferroviario. In attesa del perfezionamento dell'anzidetto disegno di legge, l'azienda è stata comunque autorizzata, mediante decreto interministeriale (467), ad imputare temporaneamente la citata spesa, attinente alla linea direttissima Roma-Firenze, a carico del finanziamento di 400 miliardi concesso dalla legge 9 marzo 1973, n. 52 (programma straordinario di interventi per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria) ed a tenere accantonata la realizzazione di interventi contemplati nel programma stesso per un importo corrispondente.

Nel settore della spesa delle gestioni speciali ed autonome, infine, degno di attenzione, accanto al crescente ammontare dei residui nel capitolo 1021 (pensioni) del paragrafo 4 (passati dai 24,4 miliardi accertati al 31 dicembre 1972, ai 44,2 miliardi del 31 dicembre 1973) è il rilevante importo di quelli del paragrafo 12 (operazioni per conto terzi), accertato, a fine esercizio, in 644,9 miliardi (468). A 34,2 miliardi, infine, ascendono i residui passivi del capitolo 1110 (spese per il programma decennale di provvidenze finanziarie e assicurative per la costruzione e l'acquisto di case per i ferrovieri), sul quale, nel corso dell'anno, sono stati disposti pagamenti per soli 22 milioni.

Cenno, da ultimo, va fatto all'ulteriore deteriorarsi della situazione debitoria delle società concessionarie di servizi ferroviari, nei confronti delle quali l'azienda vanta un credito complessivo, al termine dell'esercizio, di quasi 13 miliardi, a fronte degli 8 miliardi del 1972, e dei 4,8 del 1971. A oltre 9 miliardi ammonta il solo debito delle ferrovie nord-Milano.

È a tale proposito da rilevare come assai raramente l'azienda disponga, nei confronti delle società morose, l'applicazione dei provvedimenti amministrativi previsti dal vigente capitolato, con particolare riferimento al c.d. « affrancato-assegnato », consistente nella riscossione, presso le stazioni di transito, della quota parte del prezzo di trasporto spettante all'azienda stessa.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Della più volte richiamata circostanza secondo cui il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (disciplina delle funzioni dirigenziali) è entrato in vigore in mancanza di una previa o contestuale ristrutturazione delle amministrazioni dello Stato, nonché della sancita applicabilità del decreto stesso alle aziende autonome, è derivata, anche per l'amministra-

(467) Decreto interministeriale n. 2441 del 22 febbraio 1974.

(468) I residui attivi della gestione ammontano a 37,7 miliardi. Mentre le somme globalmente riscosse nel 1973 ascendono a 2097,6 miliardi, quelle pagate ammontano a 1997,1 miliardi.

zione ferroviaria, la necessità di far precedere alla concreta applicazione delle nuove disposizioni atti ricognitivi intesi ad individuare gli uffici a livello dirigenziale, sia centrali che periferici, in numero corrispondente a quello dei posti di organico di dirigente stabiliti dal decreto legislativo (469).

La riduzione così apportata al numero degli uffici (retti da dirigenti superiori) e delle divisioni, ha profondamente innovato — non è dato conoscere con quale grado di aderenza alle effettive necessità funzionali — la struttura organizzativa che l'azienda si era data, con una serie di decreti ministeriali emanati nel 1971, sulla base delle conclusioni di un'apposita commissione di studio.

Di fronte alle attuali esigenze dell'esercizio — da valutarsi in ragione e della espansione del traffico e dei nuovi programmi di investimento già in atto o di imminente inizio — è dato già adesso rilevare peraltro, per taluni aspetti, l'inadeguatezza del nuovo assetto, soprattutto per la carenza di specifiche unità organizzative in funzione della realizzazione dei programmi stessi e in conseguenza del graduale passaggio delle nuove costruzioni ferroviarie dal Ministero dei lavori pubblici all'azienda delle ferrovie dello Stato.

Sono da rilevare, inoltre, talune incongruenze imputabili al mancato coordinamento tra il preesistente ordinamento dell'azienda, già orientato su linee di accentuato decentramento, e le norme sulla disciplina delle funzioni dirigenziali. Nel settore dell'amministrazione del personale, in particolare, l'entrata in vigore di quest'ultime si è tradotta in un accentramento di diverse funzioni, mentre serie difficoltà interpretative si sono profilate in materia disciplinare nonché per quel che concerne la designazione degli organi competenti a compilare i rapporti informativi, a causa dell'apparente contrasto tra l'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e la specifica ed elaborata disciplina dettata, nelle materie medesime e per la sola azienda ferroviaria, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970.

Per quanto attiene, invece, alle competenze finanziarie e contrattuali, l'adeguamento della preesistente normativa alle disposizioni del ripetuto decreto del Presidente della Repubblica n. 748 ha comportato tra l'altro, per attribuzioni diverse da quelle prese in considerazione dalle disposizioni stesse, la necessità di far luogo a deleghe da parte del ministro e del direttore generale.

b) *Personale.* — L'elevato numero dei dipendenti della carriera direttiva che ha usufruito dell'esodo agevolato previsto e disciplinato dall'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (949 unità) e il consolidarsi della indisponibilità dei posti resisi così vacanti a seguito della mancata emanazione del provvedimento previsto dall'articolo 25 della legge-delega n. 775 del 28 ottobre 1970, hanno determinato una notevole contrazione nel numero dei dipendenti stessi (899 funzionari su 1.848 posti complessivi).

Da rilevare come anche al personale direttivo dell'azienda, — come a quello appartenente ad altre amministrazioni — un incentivo supplementare ad avvalersi dell'esodo sia stato offerto, di fatto, dall'anomala frequenza con la quale il consiglio di amministrazione — in ciò facoltizzato dall'articolo 66 del decreto legislativo — si è riunito nell'anno, e, più particolarmente, nel giugno del 1973, onde

(469) La nuova struttura prevede una sede centrale costituita da 10 servizi (Movimento, commerciale e traffico, materiale a trazione, lavori e costruzioni, impianti elettrici, personale, affari generali, sanitario, ragioneria, approvvigionamento), nonché da un Istituto sperimentale e un ufficio centrale di navigazione. L'organizzazione periferica si compone di 15 compartimenti suddivisi in uffici compartimentali.

deliberare inquadramenti o promozioni alle qualifiche dirigenziali e direttive (470).

La situazione del personale rispetto agli organici, comunque, si rivela nel dettaglio carente, non tanto per ciò che riguarda le qualifiche dirigenziali (490 unità in servizio, al termine dell'esercizio, su 538 posti, tenendo anche conto quelli indisponibili), quanto per le restanti qualifiche direttive (ispettori capo aggiunti, ispettori principali e ispettori), nelle quali i funzionari in servizio sono 531 su 1.273 posti. Inoltre nelle qualifiche ad esaurimento figurano in servizio solo 127 ispettori capi (su 290 posti) e nessun ispettore capo superiore (293 posti).

Nelle altre carriere, il numero dei dipendenti in servizio è assai vicino, invece, a quello dei posti d'organico (212.769 dipendenti nel complesso, a fronte di posti 213.858), giacché alla misura alquanto contenuta con la quale il personale ex combattente o di categorie assimilate si è avvalso dell'esodo agevolato di cui alla legge n. 336 del 1970 (3.485 dipendenti nell'anno), nonché alle cessazioni dal servizio per cause ordinarie, si è potuto ovviare, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 880 del 29 ottobre 1971, con il massiccio reclutamento degli idonei dei concorsi banditi nelle varie carriere, operato anche extra-organico, nel solo limite del 5 per cento della dotazione complessiva di ciascuna categoria.

Dall'ampio potere discrezionale — concesso all'amministrazione dalla norma ora richiamata — di prescegliere le qualifiche iniziali nelle quali concentrare le assunzioni in soprannumero, nonché dal particolare ordinamento del personale dell'esercizio, dove esistono gruppi privi di qualifica iniziale e sono altresì previste varie possibilità di transitare, per concorso interno, da un gruppo all'altro, derivano, d'altronde, taluni squilibri rilevabili, in dettaglio, nella distribuzione del personale in servizio nelle diverse piante (471).

Può poi rilevarsi, per connessione logica d'argomenti, che con l'intervento della legge 12 febbraio 1974, n. 27 — il cui articolo 12 ha confermato, in capo al Ministro dei trasporti, la facoltà di disporre con proprio provvedimento « spostamenti di posti » dall'una all'altra dotazione organica del personale ferroviario — non possono considerarsi superate né le osservazioni mosse dalla Corte, in ordine all'analoga e più ristretta facoltà in precedenza concessa dall'articolo 175 delle legge 26 marzo 1958, n. 425, nella relazione sull'esercizio precedente, né, in genere, quelle formulate dalla sezione del controllo e sulla disposizione da ultimo citata e sull'articolo 27 della legge 27 luglio 1967, n. 668, attributivo di un potere analogo a quello in argomento (472).

---

(470) Nel corso di 9 scrutini, sono stati disposti, nell'anno, 1387 provvedimenti di promozione o inquadramento.

(471) Per le carriere di concetto del personale degli uffici, ad esempio, mentre è del tutto scoperto l'organico dei disegnatori (300 posti), una situazione soprannumeraria di personale si verifica tra i segretari (7251 su 7112 posti e, ancor più, tra i segretari tecnici (4438 su 3584 posti). A notevoli deficienze riscontrabili nella situazione dei manovratori (6539 unità su 11.303 posti), dei deviatori (5784 su 8391 posti) e degli ausiliari fermata (361 su 928 posti), si contrappone del pari, nel personale dell'esercizio, la situazione dei manovali che vede, a fronte di 19.065 posti, 31.249 unità di personale in servizio. Carenze effettive, per contro, e non imputabili ai due ordini di fattori individuati nel testo, riguardano il personale delle navi traghetto (133 ufficiali su 157 posti, 127 ufficiali di macchina su 155 posti, 595 marinai su 751 posti, 396 motoristi su 394 posti, 143 elettricisti su 171 posti, 47 ingrassatori su 90 posti).

(472) Nella relazione sull'esercizio 1972 si era rilevato come con l'esercizio della suddetta facoltà potessero restare sconvolte le percentuali secondo cui i posti di ciascuna carriera sono funzionalmente ripartiti dalla legge tra le varie qualifiche. In merito inoltre all'uso in concreto del potere in questione — mediante il quale l'amministrazione intendeva operare spostamenti anche tra qualifiche di diverso livello gerarchico, variando di conseguenza anche il numero complessivo dei posti d'organico che la legge determina per ciascuna delle tre categorie del personale ferroviario — la sezione del controllo, con la delibera n. 490, del 26 giugno 1972, si era espressa negativamente, affacciando inoltre dubbi sulla legittimità costituzionale e dell'articolo 175 sin qui trattato, e dell'articolo 109 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del

Il citato articolo 12 della legge 12 febbraio 1974, n. 27, inoltre, nel confermare il potere del Ministro dei trasporti di ripartire i posti complessivamente stabiliti dalla legge « tra le diverse qualifiche di ciascuna categoria », non ha risolto il problema relativo alla determinazione dell'organo competente a suddividere ulteriormente i posti tra i servizi dell'azienda, nonché, all'interno di ciascun servizio, tra i vari uffici compartimentali: come si è avuto infatti modo di osservare nella relazione sul decorso esercizio, mentre tutte le promozioni del personale ferroviario sono conferite separatamente per ciascun servizio, e sulla scorta, pertanto, di disponibilità distintamente computate, per gli avanzamenti nelle qualifiche meno elevate vengono addirittura in rilievo le disponibilità dei singoli ruoli compartimentali di ciascun servizio, le cui dotazioni organiche sono stabilite con provvedimento interno, non sottoposto a controllo.

Relativamente ad ulteriori osservazioni formulate nella relazione del decorso esercizio, va dato atto dell'intervenuta, seppur tardiva emanazione (473), per il 1973, del provvedimento previsto dall'articolo 22 della legge 26 marzo 1958, n. 425, per la predeterminazione della percentuale dei posti disponibili da riservare ai concorsi interni, relativamente alle qualifiche accessibili anche mediante concorso esterno. Per le qualifiche nelle quali si era determinata, anteriormente all'emanazione del provvedimento stesso ed a seguito delle assunzioni extra organico, una situazione soprannumeraria di personale, non è stato egualmente possibile, tuttavia, bandire concorsi interni; analoga impossibilità si è verificata, come anche nel 1972, riguardo ai cambi di qualifica ed alle riammissioni in servizio.

Per ciò che attiene ai numerosi provvedimenti di promozione che non era stato possibile ammettere a visto e registrazione in quanto concernenti personale pervenuto alla carriera di appartenenza mediante atti di inquadramento non sottoposti al controllo della Corte, va riferito che sulla legittimità degli atti stessi — trasmessi con un ritardo valutabile in anni — erano state formulate osservazioni di vario genere, che devono oggi peraltro essere riconsiderate a seguito della sanatoria legislativa di cui alla legge 12 febbraio 1974, n. 27 (474).

Mentre, inoltre, nulla si ha da rilevare riguardo all'attività di reclutamento dell'amministrazione (475) — posto che i lunghi tempi di espletamento di taluni concorsi trovano spiegazione nell'altissimo numero dei partecipanti — un cenno merita la vasta attività didattica esplicata, anche nel 1973, nell'ambito dell'amministrazione, per l'addestramento tecnico dei dipendenti di nuova assunzione, nonché per l'aggiornamento periodico e la riqualificazione del restante personale: sono stati organizzati, in particolare, nu-

1970, che a tale disposizione si era richiamato al di là di ogni previsione della legge delega n. 775 del 28 ottobre 1970. Circa poi l'articolo 27 della legge 27 luglio 1967, n. 668, che aveva consentito, nel periodo di vigenza di un piano decennale di rinnovamento degli impianti ferroviari, di effettuare spostamenti di posti anche relativamente a qualifiche di diverso livello gerarchico, purché, ovviamente, nel limite complessivo dei posti di ciascuna categoria e nel limite della spesa, la sezione aveva osservato che — a parte il caso meramente teorico di spostamenti effettuati da qualifica più elevata a qualifica meno elevata — ad ogni variante di pianta in senso verticale avrebbe inevitabilmente corrisposto o una variazione numerica nell'organico globale di categoria, o un aumento di spesa (non potendosi ritenere — può soggiungersi — la sussistenza di un obbligo di compensare ogni spostamento da qualifica inferiore a qualifica superiore con uno spostamento inverso, da operarsi anche se al limite non richiesto dalle esigenze del servizio o a queste addirittura contrario).

(473) Decreto ministeriale n. 12135 del 17 luglio 1973. La percentuale dei posti da riservare nell'anno ai cambi di qualifica, cui si fa cenno nel prosieguo del testo, è stata determinata con delibera della direzione generale n. 900 in data 23 giugno 1973.

(474) Si veda, in proposito, il precedente paragrafo dedicato alle considerazioni generali.

(475) Circa le eccezionali facoltà che in tale settore competono all'azienda si rinvia — a parte talune notazioni già dedicate all'articolo 2 della legge n. 880 del 1971, sia alle relazioni sugli esercizi precedenti, sia alle osservazioni contenute nel capitolo I della presente Parte III.

merosi corsi interni, svolti da funzionari delle ferrovie, e qualche corso « esterno », presso l'istituto o società privata. La relativa spesa è ammontata a 2,1 miliardi.

In sede di verifiche effettuate presso compartimenti ferroviari, è emerso che un rilevante numero di dipendenti, assunti tra gli idonei delle graduatorie concorsuali relative ad uno specifico compartimento, veniva ciclicamente utilizzato presso altri compartimenti, con liquidazione del trattamento di missione. Tale illegittima procedura — cui l'azienda ha fatto ricorso per circa un anno, con rilevante onere per l'erario — ha formato oggetto di segnalazione alla Procura generale della Corte per l'accertamento d'eventuali responsabilità.

In merito al complesso problema della gestione delle mense aziendali, cui si è fatto riferimento nella relazione dell'anno 1972, v'è da rilevare che, se la legge 5 giugno 1973, n. 348 (476) ha legittimato, per il passato, la gestione diretta di alcune mense da parte dell'azienda, non altrettanto può dirsi per le mense affidate ai dopolavoro aziendali, le cui gestioni deficitarie erano state — e sono tuttora — ripianate dall'amministrazione sulla base di semplici richieste di intervento.

Per ciò che attiene comunque all'applicazione della nuova normativa, non sono state a tutt'oggi sottoposte a controllo le delibere necessarie per la determinazione dei criteri delle gestioni, cui l'articolo 6 della legge subordina l'operatività delle altre disposizioni.

Riguardo all'esercizio, da parte della azienda, della facoltà di addebitare ai propri dipendenti solo parte dei danni da essi cagionati in servizio, (articolo 9 del decreto legislativo luogotenenziale 15 agosto 1917, n. 1393) (477), si fa presente che la sezione I giurisdizionale della Corte ha ritenuto non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità di tale norma sollevata dal pubblico ministero in un giudizio di responsabilità avverso un agente ferroviario, ed ha deferito pertanto la questione alla Corte costituzionale, con ordinanza del 2 giugno 1973 (478).

Nessun mutamento è intervenuto, infine, nell'orientamento assunto dall'amministrazione in materia di ritenute sulle retribuzioni nell'ipotesi di scioperi parziali, ritenute che tuttora vengono commisurate alla durata dell'astensione dal servizio, sulla base minima unitaria della mezz'ora (479). Tale comportamento, sul quale si è riferito più volte nelle precedenti relazioni, è stato segnalato alla procura generale della Corte nel 1972, per gli accertamenti di competenza.

c) *Beni e servizi strumentali.* — Premesso che considerazioni sull'attività contrattuale in genere saranno esposte nel successivo paragrafo, dedicato all'attività istituzionale dell'azienda, può farsi cenno, nell'ambito dell'attività preordinata allo approvvigionamento di beni o servizi strumentali, alle convenzioni — stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 30 dicembre 1959, n. 1236, dell'articolo 30 della legge 27 luglio 1967, n. 668 e articolo 29, ultimo comma della legge 7 ottobre 1969, n. 747 — con le quali l'espletamento di taluni servizi è affidato ad « incaricati ».

Nell'ampia previsione legislativa — riferita oltre che ai servizi di custodia di fermate, passaggi a livello o punti linea non classificati (480), anche in genere,

(476) Con tale legge l'azienda è stata autorizzata a istituire, e, « se istituiti a gestire », servizi di mensa, nonché ad assumere a proprio carico l'onere derivante da eventuali disavanzi di gestione delle mense stesse.

(477) Si vedano, in proposito, le osservazioni formulate nella precedente relazione.

(478) L'ordinanza di cui trattasi è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 69 del 13 marzo 1974.

(479) Si vedano al riguardo, le osservazioni mosse nella relazione sull'esercizio 1972.

(480) Da segnalare, in proposito, il ritardo con il quale si è provveduto ad emanare il decreto ministeriale previsto dall'articolo 29 della legge n. 747 del 1969, inteso alla determinazione dei servizi di minima importanza « non classificati ».

alle « prestazioni d'opera personale » — è compresa una multiforme categoria di servizi, attinenti prevalentemente, alla custodia e pulizia delle stazioni, dei depositi locomotive, dei dormitori del personale viaggiante e degli alloggi del personale feroviario, alla gestione dell'asilo nido, nonché, ai sensi della legge 5 giugno 1973, n. 348, alla gestione di talune mense aziendali.

Attualmente, nonostante il periodico intervento di disposizioni legislative intese all'inquadramento degli incaricati nei ruoli del personale feroviario (481), l'azienda si avvale dell'opera di circa 5.000 incaricati e di circa 150 coadiutori dei medesimi.

Da rilevare, in proposito, che l'onere relativo (11 miliardi nel 1973) grava sul capitolo 110 compreso nella categoria I (personale) della spesa corrente, anziché alla categoria III (acquisto di beni e servizi), e che talune convenzioni si riferiscono a servizi che solo in via mediata si connettono ai compiti istituzionali dell'azienda. Trattasi, peraltro, di fenomeno comune ad altre forme di attività contrattuale, giacché accanto alle convenzioni con incaricati per la pulizia, l'accudienza, il portierato ecc. dei fabbricati adibiti ad alloggi del personale aziendale, ovvero in qualche caso, per la custodia dei veicoli di proprietà del personale stesso, si collocano i non infrequenti contratti con esercizi alberghieri per la locazione di camere ad uso del personale viaggiante, alcune locazioni di immobili da adibire ad alloggi di funzionari ferroviari e relative famiglie, gli atti di acquisto di immobili destinati a tale uso medesimo, e i contratti di locazione a dipendenti ferroviari di case cantoniere disabilitate all'esercizio.

A quest'ultimo riguardo, è poi da avvertire che l'amministrazione procede successivamente alla vendita delle case cantoniere disabilitate e locate a propri dipendenti, mendiante trattative condotte direttamente con i singoli conduttori. In ordine a tale procedura, la Corte ha formulato peraltro osservazioni cui l'amministrazione non ha ancora fornito risposta (482).

Passando ad altro genere di questioni, è da reiterare il rilievo secondo cui l'azienda, a differenza di altre amministrazioni autonome, non si attiene alle prescrizioni del vigente regolamento del servizio automobilistico (regio decreto 3 aprile 1926, n. 746, e successive modificazioni), disapplicando in particolare l'articolo 4, relativo alla predeterminazione con decreto ministeriale del contingente d'autoveicoli da adibire ai servizi tecnici.

Da notizie fornite dalla stessa amministrazione, la consistenza del parco autoveicoli, al 31 dicembre 1973, comprendeva 315 autovetture (di cui 17 acquistate nell'esercizio), 531 autoveicoli diversi (14 acquistati nell'anno), 167 motoveicoli (4 acquistati nel 1973) e un natante. Le relative spese di esercizio e di manutenzione sono ammontate, rispettivamente, a 2,5 miliardi e a 131 milioni.

A 2,9 miliardi circa è ammontata la spesa per canoni di locazione delle attrezzature meccanografiche di cui l'azienda si avvale in numerosi settori della sua attività.

3. - *Attività dell'amministrazione.*

I dati relativi all'attività istituzionale dell'azienda evidenziano, anche nel 1973, la totale inutilizzazione delle forme dell'asta pubblica, anche nella stipulazione dei contratti attivi (483) nonché la prevalenza del ricorso alla trattativa priva-

(481) La legge 7 ottobre 1969, n. 747, già citata, legge 29 ottobre 1971, n. 880, nonché, da ultimo, legge 16 febbraio 1974, n. 39.

(482) Sul problema, in genere, delle procedure contrattuali cui l'azienda fa ricorso in materie di alienazioni di immobili patrimoniali, si veda il successivo paragrafo sull'attività istituzionale.

(483) Ciò in applicazione, peraltro, dell'articolo 31, terzo comma, della legge 7 luglio 1907, n. 429 e successive modificazioni.

ta, semplice o plurima. Particolare notazione merita, nella perdurante carenza del regolamento previsto dall'articolo 8 della legge di contabilità generale dello Stato, il largo uso dei servizi in economia, specie per cottimo fiduciario.

L'opportunità di un intervento legislativo in materia di revisione dei prezzi nei contratti stipulati dall'azienda emerge dalle considerazioni svolte nella precedente relazione: da rilevare, in proposito, che l'articolo 8 del disegno di legge n. 1640 presentato al Senato il 13 maggio 1974 (piano poliennale per l'ammodernamento ed il potenziamento della rete delle ferrovie dello Stato) prevede l'attribuzione al Ministro dei trasporti della facoltà di determinare i limiti, le procedure e le modalità per il riconoscimento dei rincari, « in armonia con i criteri previsti per le altre pubbliche amministrazioni ».

Ancora con riferimento alla relazione sull'esercizio 1972, restano attuali i rilievi circa l'attribuzione, in talune, ipotesi, di compensi a titolo meramente equitativo sulla base di « dichiarazioni liberatorie », l'affidamento di servizi in « gestione provvisoria », mediante convenzioni di cottimo, nonché le osservazioni in ordine al non tempestivo rinnovo di convenzioni ed al mancato aggiornamento periodico di taluni canoni attivi.

In materia di alienazione dei beni immobili, è da evidenziare, infine, come l'azienda, sulla base anche di un parere espresso dall'Avvocatura dello Stato, adotti sistematicamente il metodo della trattativa privata plurima, preceduta da gara informale, ritenendo che ad essa non si applichino le disposizioni della legge 24 dicembre 1908, n. 783; in merito alle legittimità di molteplici atti di compravendita, peraltro, sono state formulate dalla Corte osservazioni, sulle quali si è tuttora in attesa di ricevere risposta.

Sono infine da richiamare le considerazioni già formulate in ordine alla situazione delle partecipazioni azionarie dell'azienda, ed al fatto che, nell'attuale sistema, restano in concreto sottratte a qualsiasi forma di controllo gestioni riferentisi ad attività spesso riconducibili ai fini istituzionali dell'amministrazione.

La gestione dell'istituto nazionale trasporti, in particolare — in ragione anche dell'affidamento ad esso di servizi deficitari di autolinee in concessione — si è chiusa con una rilevante perdita d'esercizio (1,3 miliardi) che ne concorre a deteriorare ulteriormente la situazione finanziaria per ciò che attiene al servizio delle spedizioni in piccole partite e resa ordinaria. Da rilevare come l'azienda abbia provveduto ad individuare distintamente, sulla base di una analisi dei costi condotta in rapporto agli indici ISTAT, gli oneri gravanti sull'attività esplicata dall'INT rispetto a quelli facenti capo alla azienda stessa: la convenzione stipulata con l'istituto è stata modificata, prevedendo il rimborso degli oneri aggiuntivi sopportati dall'istituto stesso. Il relativo provvedimento (decreto ministeriale 21916 del 30 ottobre 1973), prevede una spesa di circa 4,5 miliardi, ripartita in tre annualità.

Ai sensi della legge 12 dicembre 1973, n. 821, va soggiunto, è stato corrisposto all'INT un contributo di 1,2 miliardi, per far fronte ai disavanzi maturati nell'arco di tempo 1° gennaio 1971-31 marzo 1972 e connessi all'esercizio di autolinee in concessione.

Di rilevante entità è anche il disavanzo della compagnia italiana turismo (1,3 miliardi circa al 31 dicembre 1973) che ha completamente annullato il capitale sociale (1 miliardo): l'azienda è stata autorizzata ad assumersi l'onere del ripianamento, come già verificatosi in passato, nelle forme previste dalle disposizioni vigenti.

CAPITOLO XXVIII

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

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

Nel corso dell'anno 1973 si è definitivamente attuato il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative riguardanti il turismo e l'industria alberghiera.

Il vasto decentramento operato in un settore fra i più importanti nel contesto economico del paese, ha imposto un sostanziale ridimensionamento della struttura e dell'attività del ministero, i cui compiti in tal campo risultano oggi sostanzialmente limitati.

Resta infatti allo Stato, in ordine alle materie trasferite una funzione di indirizzo e di coordinamento ove si manifestino esigenze di carattere unitario nell'ambito della programmazione economica nazionale e degli accordi internazionali.

Pur essendo venuta meno, con il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di turismo, ogni possibilità da parte dello Stato di assumere dopo il 31 dicembre 1972 ulteriori impegni di spesa a valere sulle leggi 15 febbraio 1962, n. 68, 22 luglio 1966, n. 614 e 12 marzo 1968, n. 326 in materia di provvidenze alberghiere, è peraltro rimasta affidata alla competenza degli organi statali la definizione dei procedimenti amministrativi relativi ad impegni assunti entro il 1972.

Nell'esercizio delle competenze residue, l'amministrazione ha operato nel settore turistico, durante il 1973, mediante erogazioni di contributi, fra i quali possono ricordarsi quelli in favore degli enti provinciali del turismo operanti nelle regioni a statuto speciale (1,05 miliardi) ed il contributo nelle spese di funzionamento dell'ENIT (2,01 miliardi). Giova rilevare in proposito che tutto ciò si concreta, tenuto conto che l'intervento dello Stato ha in alcuni casi natura di apporto finanziario aggiuntivo, in una evidente disarmonia del sistema.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

In relazione a quanto già precisato in ordine al trasferimento alle regioni ordinarie delle funzioni in materia di turismo, attualmente soltanto la direzione dello spettacolo ha conservato intatte le proprie competenze. Ciò trova riscontro nella circostanza che la materia del tu-

rismo, in ambito ministeriale, non fa più capo ad una direzione, bensì ad alcune divisioni. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 ha previsto solo due posti di dirigente generale, uno solo dei quali attualmente ricoperto dal dirigente generale preposto allo spettacolo, anche reggente della direzione generale degli affari generali e personale. I compiti di quest'ultima, in considerazione del trasferimento del personale alle regioni e dell'esodo che ha notevolmente inciso soprattutto nei gradi più elevati della carriera direttiva, si presentano ormai necessariamente limitati.

L'amministrazione non ha bandito nell'anno decorso concorsi di immissione nelle varie carriere, ma non ha ancora provveduto ad emanare i programmi d'esame previsti dal penultimo comma dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077.

Per quanto riguarda la liquidazione di sussidi corrisposti in favore del personale, a seguito di rilievi della Corte sulla assoluta genericità ed indeterminatezza dei criteri di massima utilizzati per la scelta dei beneficiari, l'amministrazione ha provveduto a stabilire nuovi criteri in attuazione dell'articolo 8 della legge 18 gennaio 1968, n. 249.

È proseguita nel corso del 1973, l'attribuzione in base all'articolo 2 della legge 4 marzo 1964, n. 114, di incarichi di studio nei settori di competenza del Ministero.

Detti incarichi, per lo più affidati ad estranei all'amministrazione, hanno comportato una media di compensi di circa 4 milioni ciascuno per studi effettuati nell'arco di 4-6 mesi ed hanno dato luogo ad alcune osservazioni, in sede di controllo, in ordine alla qualificazione professionale ed alla specifica competenza tecnica delle persone prescelte per assolverli.

A seguito di tali rilievi, il consiglio di amministrazione del Ministero ha provveduto ad una definizione dei requisiti soggettivi richiesti agli esperti nonché ad una limitazione delle materie di studio interessanti lo stesso dicastero.

Nell'ambito dell'amministrazione agiscono, in specie nel settore dello spettacolo, numerosi collegi, comitati, commissioni (484) la cui attività, anche a causa dei ritardi verificatisi nelle designazioni dei numerosi componenti, dà luogo di frequente a lentezze operative.

La recente legge 30 novembre 1973, n. 818 con la quale sono stati fissati termini perentori entro i quali le associazioni competenti (di categoria e di organizzazioni varie) debbono effettuare le proprie designazioni (disposte in mancanza del Ministro del lavoro e della previdenza sociale) potrà forse contribuire ad una migliore correntezza dell'azione amministrativa risolvendo, almeno in parte, una delle cause alla base dell'accumulazione di residui passivi nel settore dello spettacolo. Si rivelerebbe inoltre opportuna, in tale contesto, pur nel rispetto del principio della rappresentatività delle diverse categorie, un'opera di snellimento e concentrazione degli attuali collegi.

3. - *Attività istituzionale.*

Teatro lirico. — La crisi finanziaria degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate si è ulteriormente aggravata nel corso del 1973 raggiungendo limiti preoccupanti.

Si tratta di una crisi ormai cronica, causata, in gran parte, dalla dilatazione delle spese correnti, ed in particolare degli oneri, sempre in aumento, per il personale (amministrativo, tecnico e artistico), oneri che assorbono spesso da soli l'intero ammontare della sovvenzione statale e delle altre entrate.

La stessa legge 27 novembre 1973, n. 811 che ha addossato interamente a ca-

(484) È sufficiente ricordare in proposito che funzionano nell'ambito della sola direzione dello spettacolo 30 collegi composti in alcuni casi di un numero di membri superiore a trenta.

rico dello Stato gli oneri per il ripianamento dei *deficit* non ha risolto il problema di fondo che riguarda l'esigenza di riorganizzare senza alcun indugio gli enti lirici e le istituzioni concertistiche, affinché essi, pur nel rispetto del fine istituzionale educativo e divulgativo, non continuino a produrre sempre più ingenti disavanzi.

Le massiccie erogazioni per permettere agli enti di far fronte agli oneri dei mutui (capitolo 1025), che ha comportato per il 1973 una spesa di oltre 9,6 miliardi, mentre rivelano la gravità del dissesto finanziario degli enti e l'impegno dello Stato per porvi rimedio, si risolvono, in pratica, in un meccanico e indiscriminato « ripianamento » — peraltro tardivo — delle passività pregresse.

Carente è risultata l'azione di vigilanza ministeriale per quanto attiene ai bilanci preventivi, ai conti consuntivi ed ai regolamenti e statuti. I conti consuntivi non sono stati, nel quinquennio considerato, approvati dal Ministero del turismo e dello spettacolo, come prescritto dalla legge e tale inadempimento fa venir meno un atto che condiziona il versamento agli enti ed alle istituzioni del saldo del contributo statale. Gli atti normativi previsti dall'articolo 25 della legge n. 800 del 1967 (regolamenti e statuti) o non sono stati ancora deliberati o, se deliberati, non risultano approvati in sede ministeriale, sicché anche in questo caso la funzione di vigilanza si è rivelata di scarsa efficacia, nel suo duplice aspetto di stimolo e di controllo.

Teatro di prosa. — L'intervento dello Stato in favore del teatro di prosa si concreta principalmente in un contributo a fondo perduto, a carattere praticamente automatico, pari ad una quota degli incassi lordi, del 9 per cento in caso di rappresentazione di autore straniero, del 18 per cento nel caso di rappresentazione di autore italiano e del 20 per cento in caso di novità italiana assoluta.

Tale sistema di sovvenzione percentuale, determinato in base alla circolare ministeriale del 26 aprile 1972, n. 3801, si presta a considerazioni di qualche rilievo, tenuto conto che il successivo decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640 ha notevolmente innovato in materia di diritti erariali sugli spettacoli (che erano caratterizzati da aliquote fortemente progressive), introducendo, in sostituzione, una « imposta sugli spettacoli » che, per il teatro di prosa, incide con aliquota fissa del 5 per cento. Con il nuovo regime fiscale, pertanto i biglietti d'ingresso nei teatri sono soggetti ad imposizione tributaria complessiva dell'11 per cento (cioé 6 per cento aliquota ridotta IVA e 5 per cento di imposta sugli spettacoli) cosicché nel caso di rappresentazione di lavori di autore italiano, il contributo percentuale « automatico » (18 per cento — elevato al 20 per cento per le novità assolute) ragguagliato agli incassi lordi denunciati supera di molto le imposte prelevate (485) sul singolo biglietto.

Va quindi sottolineata la necessità di un intervento del legislatore, volto a disciplinare compiutamente (tenuto conto del nuovo quadro tributario) una materia sinora regolamentata, con disposizioni interne e frammentarie, dalla stessa amministrazione.

Sempre in materia di provvidenze a favore del teatro di prosa va sottolineato come l'amministrazione abbia sinora — anche nell'erogazione di « contributi di avviamento », « premi di qualità », « premi finali » ecc. — applicato criteri da essa stessa determinati con circolari emanate annualmente.

Al riguardo va rilevato che mentre ai sensi del decreto legislativo 20 febbraio 1948, n. 62 il Ministero aveva la facoltà

(485) Anche con circolare viene subordinata la concessione di contributi supplementari (da mezzo milione a 3 milioni di lire) in favore degli spettacoli teatrali che abbiano totalizzato incassi lordi non inferiori a lire 75.000 a recita.

(e non l'obbligo) di emanare norme regolamentari per l'attuazione dei controlli relativi alla gestione ed all'impiego delle somme erogate, con successiva legge del 1949 è stata obbligatoriamente prevista la emanazione di tali norme attuative con decreto del Presidente della Repubblica. Ciò al fine di porre dei limiti ad una discrezionalità amministrativa molto ampia nella determinazione dei criteri per far luogo alle provvidenze a favore delle attività teatrali di prosa. Gli elementi su cui si basano le valutazioni della competente « commissione per il teatro » sono infatti solo in parte di carattere obiettivo e documentabile (durata dell'attività, numero degli attori scritturati, numero delle recite, incassi realizzati, rappresentazioni di autori italiani, ecc.), mentre altri elementi — pur considerati nelle circolari ministeriali — non possono che essere liberamente valutabili (capacità professionale e organizzativa dimostrata dalla compagnia, livello qualitativo degli spettacoli rappresentati, « validità » delle opere, impegno nel loro allestimento, ecc.).

Quanto esposto ha formato oggetto di osservazioni all'amministrazione la quale ha predisposto uno schema di regolamento di esecuzione che in data recente è stato trasmesso per il prescritto parere al Consiglio di Stato.

Servizi della cinematografia. — Nel settore della cinematografia, le osservazioni riguardano, essenzialmente, l'applicazione della legge 4 novembre 1965, n. 1213, contenente un organico complesso di provvidenze a favore dell'industria cinematografica nazionale.

La più importante di tali provvidenze, anche per i suoi riflessi sul bilancio, è la sovvenzione (o « contributo ») a favore del produttore italiano, pari al 13 per cento dell'incasso lordo realizzato dal film sul mercato nazionale.

Nel sistema della legge un film viene ammesso ai contributi (ed altri benefici) se concorrono, essenzialmente, due condizioni, e cioé che il film sia dichiarato « nazionale » dal Ministero del turismo e dello spettacolo, in base all'accertamento di determinati requisiti fissati dalla legge medesima (nazionalità italiana del regista, della maggioranza degli sceneggiatori, degli attori, dei tecnici, ecc.) e che il film venga ammesso alla c.d. « programmazione obbligatoria » da un apposito comitato il quale deve accertare, in ciascun film esaminato, la sussistenza, oltre che di adeguati requisiti di idoneità tecnica, anche di « sufficienti qualità artistiche o culturali o spettacolari ».

La legge, pertanto, che nel suo preambolo considera il cinema « mezzo di espressione artistica, di formazione culturale, di comunicazione sociale », ha inteso chiaramente incoraggiare una produzione nazionale di buon livello qualitativo, ad essa riservando un complesso di aiuti assai cospicuo, ma, nello stesso tempo « selettivo » (e non, quindi, automatico), escludendo perciò dalle provvidenze sia film stranieri, sia film « nazionali » sforniti di certi requisiti minimi di qualità, o che — secondo la dizione approssimativa, ma non equivoca dell'articolo 5, « sfruttino volgarmente temi sessuali a fini di speculazione commerciale ».

Si deve, però, rilevare che in sede di applicazione delle norme è stata attuata una pressoché totale ammissione dei film ai benefici della legge, talché per il 1971 risultano ammessi il 99,7 per cento dei film presentati; per il 1972, il 97 per cento (ma per il residuo 3 per cento si deve pronunciare la commissione di appello) risultando così vanificata la selettività dell'intervento prevista dal legislatore.

Al verificarsi di una tale situazione sembra non estranea la stessa composizione dei collegi decidenti nei quali, la presenza di larghe rappresentanze delle categorie interessate alla sovvenzione (esercenti, produttori, ecc.) fa sorgere dei seri dubbi sulla reale possibilità di negare ai film esaminati i benefici.

Avviene, inoltre, in concreto, che film di particolare richiamo commerciale diano

luogo a « contributi » (la percentuale è del 13 per cento) dell'ordine di 400-500 milioni di lire, importi che, in casi di specie, superano da soli lo stesso costo di produzione del film, cessando di rappresentare un « contributo » nel senso economico (e lessicale) della parola (486). A parte l'entità percentuale di tali contributi, che collocano la cinematografia tra le industrie più sovvenzionate nel nostro paese, non può non suggerirsi, al riguardo, la opportunità di un « plafond » che, similmente a quanto avviene in altri Stati della Comunità europea, permetta di limitare ad una cifra massima predeterminata l'importo della sovvenzione. Va inoltre osservato come la generale, drastica riduzione delle aliquote di imposta sullo spettacolo cinematografico connessa con l'entrata in vigore della riforma tributaria (decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640) abbia mutato, a favore dell'industria cinematografica, i termini del precedente rapporto (tributi-sovvenzione) richiedendo quindi una riconsiderazione puntuale della intera materia delle sovvenzioni nel settore.

(486) Ad un film di recente programmazione sono stati erogati sulla base degli incassi realizzati, nei soli primi nove mesi di proiezione, contributi statali per oltre 600 milioni di lire.

PAGINA BIANCA