

## CAPITOLO VIII.

## MINISTERO DELLA DIFESA

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

a) *Considerazioni generali.* — I dati relativi all'esercizio 1974 confermano la netta prevalenza, già evidenziata negli anni scorsi, delle spese di funzionamento e mantenimento rispetto a quelle relative al potenziamento ed ammodernamento dei mezzi difensivi.

In particolare, le sole spese per il personale hanno assorbito, nel 1974, circa il 62 per cento degli stanziamenti della Difesa.

Gli aspetti del fenomeno sono ulteriormente evidenziati dai dati relativi all'incidenza percentuale degli stanziamenti globali per la difesa rispetto alla spesa ed alle entrate complessive dello Stato (301).

Va rilevata, correlativamente, la già segnalata tendenza dell'Amministrazione della Difesa a ricorrere (previa autorizzazione del Ministero del tesoro) al sistema dell'impegno pluriennale, per far fronte a pressanti esigenze istituzionali, come ingenti spese per contratti di forniture).

(301) Nell'ultimo decennio tali stanziamenti sono diminuiti dal 15,14 per cento al 9,17 per cento (la recente legge n. 57/1975 che prevede finanziamenti per la costruzione e l'ammodernamento dei mezzi navali potrebbe preludere ad una inversione di tendenza).

Nel corso dell'esercizio 1974, sono stati assunti impegni pluriennali (fino al 1980) per 335 miliardi. Nello stato di previsione, la parte relativa alle spese correnti — ulteriormente incrementate (per 24 miliardi) con la legge di variazione n. 128/1975 — comprende la quasi totalità degli stanziamenti (2.377 miliardi contro i 20 miliardi della parte relativa alle spese in conto capitale).

Ciò è in linea con i noti criteri elaborati in sede di cooperazione internazionale.

Nella sostanza, tuttavia alcune delle spese di difesa comprese nella parte corrente sono vere spese in conto capitale o di investimento (302) o attinenti, sotto prevalenti aspetti, al patrimonio immobiliare (303).

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Lo stato di previsione del Ministero della difesa non presenta, per l'esercizio 1974, mutamenti notevoli, rispetto ai precedenti esercizi.

(302) I capitoli compresi nelle rubriche 12 e 14 (potenziamento della Difesa e potenziamento dell'Arma dei carabinieri) per i quali l'articolo 106 della legge n. 24/1974 del bilancio, consente l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 36, commi secondo e terzo, del R.D. n. 2440/1923.

(303) Opere concernenti infrastrutture, ospedali, scuole, stabilimenti termali e soprattutto rilevanti complessi industriali.

Le considerazioni svolte in precedenti relazioni (304), in merito alla ripartizione delle spese, possono in massima ribadirsi.

Nella Sezione 2<sup>a</sup> sono aggregate gran parte delle spese del bilancio militare, molte delle quali potrebbero con buon fondamento, aggiungersi ad altre specifiche sezioni (istruzione e cultura, relazioni internazionali, giustizia).

La rubrica 11 (servizi speciali) è caratterizzata — in disparte la evidente improprietà della denominazione — da una notevole eterogeneità delle spese indicate nell'oggetto dei vari capitoli, parte delle quali potrebbero invece aggregarsi nelle rubriche appropriate (servizi generali, Commissariato, personale militare), mentre le rimanenti spese, inerenti ai servizi dell'istruzione e della cultura, potrebbero dare, alla rubrica 11, una propria caratterizzazione funzionale.

Inascoltati sono rimasti i rilievi formulati in precedenza (305) a proposito della rubrica 12 raggruppante tutti i capitoli destinati al potenziamento, che come tale non può costituire un servizio in termini di omogeneità funzionale, la rubrica, pertanto, non appare aderente all'articolo 37 della legge di contabilità, nè sotto il profilo soggettivo dell'organo che amministra la spesa, nè sotto quello oggettivo, in rapporto alla molteplicità ed eterogeneità degli scopi cui gli stanziamenti sono destinati.

Per quanto concerne i capitoli di spesa (per i quali è stata soppressa l'articolazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 627/1972) vanno rilevate due tendenze opposte: da un lato la proliferazione di capitoli aventi oggetti sostanzialmente omogenei (in ispecie in materia di stipendi, indennità di missione e di trasferimento, per cui sono iscritti oltre trenta capitoli); dall'altro la concentrazione in uno stesso capitolo di oggetti eterogenei (esempio capitoli 2401, 2402, 2501, 3041, 3061, 3081).

Una nota particolare merita infine la previsione di spesa relativa alla ricerca scientifi-

ca interforze, fundamentalmente compresa nei capitoli 5001, 3021 e 3502, il cui stanziamento, già inferiore (di due miliardi e cento milioni) rispetto all'esercizio precedente, è stato ulteriormente ridotto (di 800 milioni) dalla legge 14 aprile 1975, n. 128. Tali spese, tuttavia, come si è già detto in precedenza, non si trovano soltanto in un unico capitolo (il 5001) del titolo 2° del bilancio militare (articolo 3, legge 2 marzo 1963, n. 283) e nei citati capitoli 3021 e 3502, ma sono incluse anche in vari altri capitoli della parte corrente (ad esempio, sul capitolo 2102, spese per studi relativi al servizio delle telecomunicazioni; sul capitolo 2501, spesa per studi e ricerche nel campo sanitario; nonché sui capitoli del « potenziamento » 3504, 3505 e 3506, alcuni dei quali invero sono stati consistentemente incrementati dalla citata legge.

Ma poichè anche tali capitoli sono caratterizzati dall'eterogeneità dell'oggetto, emerge che, venuta meno ogni articolazione, non è possibile, per il settore in esame, stabilire nè l'ammontare esatto delle spese che dalla parte corrente dovrebbero passare in quella in conto capitale, nè soprattutto l'onere complessivamente destinato ai fini di ricerca.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — La spesa complessiva sostenuta dall'amministrazione nel 1974, pari, secondo le previsioni iniziali, a 2.373,4 miliardi e secondo quelle definitive a 2.744,5 miliardi, di cui 2.719,9 di parte corrente e 24,5 in conto capitale, è ammontata, sulla base degli impegni assunti, a 2.750,5 miliardi di cui 2.725,9 relativi alle spese correnti e 24,5 miliardi ad investimenti (con maggiori spese per la parte corrente di 6,05 miliardi).

I pagamenti disposti ammontano a 2.829 miliardi di cui 2.123,3 miliardi in conto competenza e 705,7 miliardi in conto residui.

L'importo complessivo degli impegni assunti nel 1974 sugli esercizi successivi è asceso a 627,1 miliardi.

L'entità globale della spesa erogata a mezzo di ordini di accreditamento è ulteriormente aumentata rispetto all'esercizio 1973, confermando la prevalenza di tale modalità di pagamento rispetto alla forma del mandato

(304) V. Relazione 1973 — Atti Parlamentari — Camera dei deputati, pag. 214.

(305) V. Relazione 1973, pag. 214.

diretto: tale gestione interessa oltre 170 funzionari delegati.

L'incremento — ferma restando la notevole incidenza dei pagamenti per acconti contrattuali — è da attribuire soprattutto al ricorso sempre più frequente al sistema dei lavori e forniture in economia, al quale particolarmente si addice tale forma di pagamento, nonchè all'aumento degli acquisti all'estero, che richiedono l'emissione di ordini commutabili in quietanza di entrata a favore del Contabile del portafoglio dello Stato.

Permane il fenomeno dei ritardi nella presentazione dei rendiconti, specie per quelli relativi a spese effettuate in contabilità ordinaria (riguardanti in prevalenza la Marina e l'Aeronautica), mentre più tempestiva risulta la presentazione dei rendiconti concernenti accreditamenti in contabilità speciale, intestati alle Direzioni di amministrazione presso i vari Comandi militari territoriali dell'Esercito.

Ma i ritardi più rilevanti, come più volte segnalato, riguardano la rendicontazione delle spese all'estero, il cui importo totale, ancora da rendicontare, alla data del 31 dicembre 1974, è asceso a 396 miliardi. Comunque, a seguito delle modifiche semplificative delle norme di contabilità, realizzate con il decreto presidenziale n. 627 del 1972, l'acquisto di beni da effettuarsi all'estero direttamente sul luogo di produzione appare notevolmente facilitato anche per la possibilità di demandare agli addetti militari l'espletamento delle procedure all'uopo previste dalla legislazione vigente nel paese estero.

d) *Gestioni fuori bilancio.* — Allo stato, tra le numerose gestioni condotte, al di fuori dell'ordinario sistema del bilancio, dalla Amministrazione, l'unica già definita come tale (in quanto ritenuta autorizzata dall'articolo 62 del regio decreto n. 2440/1923 sulla contabilità generale dello Stato e dall'articolo 28 della legge notarile n. 89/1913), e conseguentemente sottoposta al sistema di rendicontazione e di controlli previsto dalla legge 1041/1971, è quella concernente i depositi per le spese contrattuali ».

Gli enti individuati come tenuti alla presentazione dei rendiconti sono 517. Entro il 28 febbraio 1975 sono pervenuti n. 46 rendiconti (annuali, relativi al 1974).

Nell'ambito delle numerose gestioni attinenti al « settore editoriale » (in parte ricondotte a bilancio ed in parte riconosciute estranee alla disciplina dettata dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041) resta ancora da definire l'esatta collocazione delle gestioni relative alla « Rivista Marittima », alla pubblicazione « Annali di medicina navale » e alla rivista « il Carabiniere » (306).

## 2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nel corso dell'anno 1974 non sono intervenute variazioni nell'assetto organizzativo del Ministero della difesa, tranne che per aspetti di modesta rilevanza, concernenti compiti e funzioni di alcune delle 19 Direzioni generali che lo costituiscono, unitamente ai 5 Uffici centrali ed all'Ufficio del Segretario generale.

Si tratta, in sostanza, di parziali modifiche ai decreti ministeriali emanati il 30 settembre 1966. In particolare, con decreto ministeriale 6 marzo 1974 sono stati ampliati i compiti della Direzione generale dei servizi generali, che resta tuttavia costituita, come per il passato, da cinque divisioni.

Permangono le fondamentali esigenze di decentramento e di snellimento delle procedure amministrative, sulle quali si è posto l'accento nella precedente relazione (307), mentre si attende ancora l'emanazione del regolamento unificato in materia di amministrazione e contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965,

(306) Nel settore assistenziale resta pure da definire la natura delle gestioni: spacci cooperativi militari, cooperative avieri, cooperative marinai, posti di ristoro, circoli con o senza bar, mense ufficiali e sottufficiali non obbligatorie, mense aziendali, sale cinematografiche per truppa, case del soldato, sale convegno, stabilimenti balneo-termali.

(307) V. relazione 1973 - Atti parlamentari Camera dei deputati, pag. 217.

n. 1482, sul quale le Sezioni riunite della Corte hanno espresso il proprio parere sin dal 15 marzo 1972.

È altresì in corso di rielaborazione, sulla base delle osservazioni delle Sezioni riunite della Corte e del parere del Consiglio di Stato, lo schema di regolamento concernente la ristrutturazione e l'ammodernamento degli stabilimenti ed arsenali militari, da emanare ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1481.

In materia di concorsi, invece, l'Amministrazione della difesa, ha emanato, nel corso del 1974, diversi decreti ministeriali, a carattere regolamentare, in attuazione del disposto del 5° comma dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, stabilendo programmi di esame per l'accesso ai vari ruoli del personale civile e per il concorso alla qualifica intermedia di direttore di sezione, sentito, come prescritto, il parere del Consiglio superiore della pubblica Amministrazione.

b) *Personale militare.* — Il quadro degli organici degli ufficiali delle tre forze armate, non presenta, sul finire dell'esercizio finanziario 1974, rilevanti differenze rispetto a quello degli anni precedenti (308).

Piuttosto ristretti, peraltro, sono stati i margini temporali per poter avere, allo scadere dell'anno 1974, dati compiutamente significativi sugli effetti derivanti dall'applicazione della legge 10 dicembre 1973, n. 804, tenuto altresì presente che, per motivi connessi alla stessa meccanica dell'avanzamento, le promozioni degli ufficiali in servizio permanente effettivo disposte al termine dell'anno (con decorrenza 31 dicembre) si formalizzano in provvedimenti che vengono trasmessi alla Corte, come evidenziato nelle precedenti relazioni, soltanto nei primi mesi dell'anno successivo.

Permangono, nei diversi gradi delle Forze armate, situazioni di ruolo caratterizzate da numerose posizioni soprannumerarie, deri-

vanti dalle diverse disposizioni di legge che le prevedono, nonché dalla presenza di ufficiali in eccedenza rispetto agli organici e, in qualche caso, anche rispetto al numero massimo fissato dall'articolo 3 della nuova legge sulla dirigenza militare (n. 804/1973).

Le eccedenze di quest'ultimo tipo dovranno, comunque, essere gradualmente riassorbite, con il verificarsi di vacanze per cause naturali, entro il termine ultimo del 31 dicembre 1978, come prescritto dall'articolo 15 della legge n. 804.

La nuova disciplina, pur se ha mirato alla eliminazione (articolo 1) della causa principale delle eccedenze organiche — individuandola nella promozione degli ufficiali « a disposizione » — ha altresì inteso tutelare le aspettative degli interessati, con apposite norme di carattere transitorio (articoli 16, 17).

Analogamente, per effetto delle disposizioni transitorie del successivo articolo 18 non sono ancora cessate le « promozioni alla vigilia del limite d'età » (già previste dalla legge 536/1971).

È ancora da rilevare che, in aderenza a quanto disposto dall'articolo 3 della stessa legge n. 804, con il decreto presidenziale in data 11 luglio 1974, emanato su proposta del Ministro per la difesa, sono stati stabiliti i contingenti degli ufficiali da assegnare ai ruoli di ciascuna Forza armata.

In applicazione della legge 824 del 20 dicembre 1973, è stata disposta la ammissione a permanere in servizio nei confronti di 3.621 ufficiali di complemento (1.913 per l'Esercito, 342 per la Marina e 1.366 per l'Aeronautica) con conseguente stabilizzazione del rapporto di servizio.

Va ancora segnalato che non si è provveduto alla compilazione e pubblicazione del ruolo dei sottufficiali dell'Aeronautica.

Deficitaria permane la situazione di taluni ruoli tecnici di ufficiali (309).

(308) Da segnalare l'istituzione del grado di capitano di corvetta per il Corpo equipaggi militari marittimi (CEMM), disposta con la legge 21 dicembre 1974, n. 699, con effetto dal 1° luglio 1974.

(309) Su cento posti di tenente medico in s.p.e. dell'Esercito se ne sono coperti 2, e su sette posti di veterinario, 2; su 40 posti di tenente medico della Marina se ne sono coperti 4; 6 nomine per 25 posti di tenente medico nell'Aeronautica e 5 nomine su 8 posti di tenente del Genio aeronautico.

In rapporto alle ammissioni in servizio del personale militare, l'Amministrazione ha provveduto con appositi decreti, in relazione a quanto disposto dalla legge 22 ottobre 1973, n. 678, a stabilire i titoli di studio validi per l'ammissione all'Accademia aeronautica ed ai concorsi in generale per ufficiali in s.p.e. della stessa Arma a quelli validi per l'accesso ai singoli ruoli, colmando una lacuna in precedenza più volte denunziata.

Analoga disciplina si renderebbe opportuna per le altre scuole ed Accademie militari, anche al fine di regolare le modalità di svolgimento dei vari concorsi, atteso che il riferimento più volte effettuato alle norme relative al personale civile (reso necessario ogni qualvolta manchino più specifiche disposizioni) non sempre risulta rispondente alle esigenze particolari del reclutamento del personale militare.

I ruoli dei sottufficiali sono caratterizzati in alcuni settori delle Forze armate da situazioni organiche deficitarie.

Per l'Esercito, infatti, pur avendo la recente legge 29 gennaio 1975, n. 14 (la quale ha effetto dal 1° settembre 1974), stabilito un ampliamento degli organici dei sottufficiali in servizio permanente, la situazione, alla data del 31 dicembre 1974, si compendia, per il ruolo normale in 17.802 presenze a fronte delle 25.000 unità previste dalla citata legge, mentre nel ruolo speciale per mansioni d'ufficio si registrano 1.937 presenze a fronte delle 2.700 unità consentite dalla legge medesima fino al 31 dicembre 1976. Per quest'ultimo ruolo, peraltro, l'esistenza di vacanze riduce in parte gli inconvenienti evidenziati nella precedente relazione (310) in ordine alla utilizzazione negli uffici di personale esperto per periodi di tempo troppo limitati.

Per la Marina, risultano 1.348 vacanze su un organico di 8.000 unità.

Per l'Aeronautica, il numero dei sottufficiali del ruolo naviganti, in servizio, supera di poco un quinto dell'organico, che è di 500 unità. Non risultano disposte promozioni

in detto ruolo per mancanza di sottufficiali che abbiano maturato l'anzianità prescritta.

Il ruolo specialisti è completo, ma l'incidenza negativa sull'avanzamento dei sergenti, derivante dall'applicazione dell'articolo 5 della legge 25 maggio 1970, n. 363 (che fa gravare sull'organico dei sergenti maggiori il soprannumero esistente nel grado di Maresciallo di 1<sup>a</sup> classe) permane ancora, come esposto nella precedente relazione, anche se tende a diminuire, peraltro molto lentamente.

Nè d'altronde, potrà realizzarsi una più immediata disponibilità di posti in conseguenza dell'esodo degli ex combattenti, in quanto quasi tutti i beneficiari delle note disposizioni verranno raggiunti dai limiti di età prima della data stabilita per il collocamento a riposo dei contingenti in cui sono stati inseriti. La situazione dei sergenti rimane, di conseguenza, precaria e la loro permanenza nel grado piuttosto lunga.

Si sottolinea, infine, ancora una volta la esigenza del coordinamento in un testo unico delle norme concernenti l'avanzamento degli ufficiali delle tre Forze armate, la cui legge fondamentale (12 novembre 1955, numero 1137) ha subito continue modificazioni, recentemente ancora con la legge 18 giugno 1974, n. 257.

Restano poi sempre da emanare le norme di esecuzione della citata legge n. 1137 e quelle delle leggi di stato, sia degli ufficiali (legge 10 aprile 1954, n. 113) che dei sottufficiali (legge 31 luglio 1954, n. 599). In tale sede potrebbe realizzarsi, almeno in parte, quell'uniformità di disposizioni, per il personale delle tre Forze armate, di cui si avverte la necessità; ciò vale anche per la materia dell'avanzamento dei sottufficiali dell'Esercito, nella quale viene fatto frequente richiamo a norme interne diramate con la circolare ministeriale n. 589 del 1934.

c) *Personale civile.* — Nel corso dell'esercizio 1974 l'attività dell'Amministrazione è stata ancora interessata al riordinamento ed alla ristrutturazione dei ruoli delle carriere, dirigenziale e direttiva, in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica nu-

(310) Cfr. Relazione 1973, pag. 19.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mero 748 del 30 giugno 1972, nonchè all'applicazione, per quanto riguarda la carriera di concetto del decreto del Presidente della Repubblica del 1° giugno 1972, n. 319.

La situazione dei vari ruoli, complessivamente considerati, non appare tuttavia ancora compiutamente definita.

È rilevante infatti il numero dei posti portati in diminuzione a norma dell'ultimo comma dell'articolo 3 della legge 24 maggio 1970, n. 336, mentre sono state presentate circa 7.000 nuove domande di collocamento a riposo anticipato ai sensi della legge 14 agosto 1974, n. 355 (delle quali 331 da parte di personale delle varie carriere direttive).

Notevole è anche, per le carriere direttive, il numero (327) dei posti resi indisponibili in conseguenza dell'esodo volontario ai sensi dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, numero che rappresenta il 20 per cento della dotazione organica complessiva di dette carriere, amministrative e tecniche.

A ciò si aggiunga da un lato la presenza di consistenti posizioni soprannumerarie, nelle carriere direttive ex speciali e soprattutto in quelle di concetto, esecutive ed ausiliarie; dall'altro l'esistenza di molte vacanze da ricoprire nelle ultime tre carriere mediante i numerosi concorsi in via di espletamento o previa emissione di nuovi bandi.

Passando a notazioni particolari va osservato che il ruolo della carriera direttiva amministrativa risultante dall'unificazione, con effetto dal 1° luglio 1972, dei tre preesistenti ruoli — presenta, alla data del 31 dicembre 1974, nella qualifica di primo dirigente, trentadue posti vacanti, dei quali non è prevedibile una sollecita copertura, sia per la mancanza di personale anche nelle qualifiche ad esaurimento di ispettore generale e di direttore di divisione (311), sia perchè non sono stati ancora indetti i concorsi per titoli per l'ammissione al corso di formazione

(311) Sono presenti in tale posizione soltanto 14 direttori di divisione, per alcuni dei quali il Consiglio di amministrazione si è però pronunciato negativamente ai fini dell'inquadramento nella qualifica di primo dirigente.

dirigenziale di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748.

Resta precaria altresì la situazione del ruolo dei cancellieri della giustizia militare (312), mentre di poco migliorata appare quella del ruolo dei Commissari di leva (313).

Pressocchè sguarnito è il ruolo dei professori ed assistenti dell'Accademia aeronautica, nel quale sono presenti 3 professori e 6 assistenti contro un organico, rispettivamente, di 10 e 19 unità.

Persiste la tendenza alla rescissione dei contratti prima del termine da parte del personale laureato assunto, (ai sensi della legge 29 settembre 1962, n. 1483) per le esigenze degli studi e delle ricerche nel campo dell'energia nucleare e per la preparazione di personale specializzato.

Su 29 programmatori del CAMEN (Centro applicazioni militari energia nucleare) 9 hanno rescisso anticipatamente il contratto nel quadriennio 1970-1974.

La situazione dei molti ruoli, amministrativi e tecnici, della carriera esecutiva, si presenta fluttuante ed in effetti svincolata dalle astratte previsioni organiche iniziali, per effetto di presenze soprannumerarie conseguenti, in particolare, agli inquadramenti disposti dall'articolo 5 della legge 313/1970 (salariati adibiti per almeno due anni a mansioni impiegate) e dell'articolo 25 della legge 775/1970 (questi ultimi ancora numerosi nel corso dell'esercizio).

Le presenze soprannumerarie vanificano il riassorbimento previsto dall'articolo 132 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077/1970 ed il congelamento dei posti delle qualifiche iniziali connesso con il collocamento a riposo degli ex combattenti.

I tre ruoli del personale della carriera ausiliaria presentano un'accentuata riduzione nelle qualifiche iniziali, per effetto dell'ap-

(312) Cfr. relazione 1973, Atti parlamentari Camera dei deputati, documento XIV, n. 3, pag. 220 e nota 125.

(313) Al 1° gennaio 1973 vi erano 85 vacanze sulla dotazione organica di 172 posti, attualmente sono presenti 125 unità e sono indisponibili 33 posti.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

plicazione dell'articolo 3 della legge n. 336 del 1970. Va al riguardo rilevato che sono state presentate 1.223 domande di collocamento a riposo anticipato ai sensi della legge n. 335 del 1974. Il ruolo del personale tecnico si è ridotto di 4 unità, passando da 29 a 25 posti, scoperti per la metà. Così pure il ruolo del personale addetto ai fari ha registrato una diminuzione di 65 posti (da 550 a 485) ed un'ulteriore diminuzione del numero delle unità in servizio, che sono 392.

In materia di assunzioni obbligatorie, per quanto riguarda la carriera esecutiva, si rileva un'eccedenza dei posti riservati rispetto alle domande di collocamento per quanto riguarda gli invalidi di guerra.

Le istanze dei sordomuti, invalidi per servizio ed invalidi del lavoro corrispondono, in massima, ai posti disponibili, mentre esuberano rispetto alle disponibilità quelle degli invalidi civili.

Nel complesso, risultano ancora da conferire, nel ruolo del personale d'ordine della carriera esecutiva, circa 600 posti.

d) *Personale operaio*. — Sussistono, alla data del 31 dicembre 1974, su un organico di 52.373 unità, oltre 15.000 vacanze, che solo in piccola parte (presumibilmente circa 2.500) potranno essere ripianate mediante i concorsi in atto e mediante assunzioni obbligatorie e di ex allievi operai.

Si profila, inoltre, un rilevante esodo di personale ex combattente, essendo state presentate circa 13.000 domande di collocamento a riposo, che daranno luogo ad altrettante vacanze disponibili nel ruolo. Infatti, l'articolo 1, secondo comma, della legge 6 giugno 1973, n. 313, ha escluso, per il personale operaio della Difesa, la conseguente diminuzione dei posti in organico prevista dal più volte citato articolo 3 della legge n. 336 del 1970.

Occorre peraltro sottolineare che nell'anno decorso l'Amministrazione ha portato a termine complessi adempimenti (inquadramenti e riqualificazioni del personale) conseguenti all'entrata in vigore della legge 6 giugno 1973, n. 313. Il provvedimento legisla-

tivo ha apportato rilevanti innovazioni nella classificazione professionale degli operai, sostituendo alle numerosissime qualifiche di mestiere di cui alla tabella C allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 1480 del 18 novembre 1965, fasce di qualifiche comprendenti diversi mestieri raggruppati a seconda dell'affinità degli stessi.

In materia di conferimento, di mansioni di categoria superiore, dal quale discende, alle condizioni stabilite dall'articolo 3, primo comma, del decreto presidenziale n. 1078 del 1970, la possibilità dell'automatico definitivo inquadramento dell'operaio nella predetta categoria superiore (si tratta, in sostanza, di promozione) non si nota il fenomeno negativo evidenziato in altra parte della relazione in quanto l'Amministrazione malgrado il grande numero di operai dipendenti ha fatto equilibrato uso dei propri poteri (314).

Per quanto concerne l'applicazione della legge 9 marzo 1971, n. 98, con riguardo alla quale era stata rilevata nella precedente relazione la mancata emanazione dei previsti provvedimenti di assunzione, in qualità di salariati non di ruolo, dei cittadini italiani, ex dipendenti di organismi militari della comunità atlantica, si può ora riferire che tali provvedimenti (circa 210) stanno avendo corso senza dar luogo a problemi di particolare rilievo.

Presso le Scuole allievi operai della difesa — istituite con legge 19 maggio 1964, n. 345 — sono stati tenuti anche nel 1974 corsi per giovani aspiranti alle varie qualificazioni professionali. A norma delle vigenti disposizioni (decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 148) sono stati accantonati, nei ruoli degli operai della Difesa, n. 327 posti di operaio qualificato, per le previste assunzioni al termine dei corsi stessi. Si è provveduto, inoltre, ad assumere nei ruoli degli operai 460 ex allievi che hanno conseguito l'attestato d'idoneità al termine dei corsi, negli anni 1972 e 1973.

(314) Nel corso del 1974 è stato predisposto il ruolo di anzianità dei capi operai, pubblicato all'inizio del 1975, ed è stato dato inizio all'approntamento dei ruoli delle altre categorie.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e) *Trattamento economico.* — L'Amministrazione della Difesa ha a norma del terzo comma dell'articolo 3 del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 749 e previa autorizzazione del Ministro per il tesoro, disposto, nel corso del 1974, l'aumento dei limiti massimi di spesa da 15 a 22,5 (50 per cento del massimo consentito), ore mensili di lavoro straordinario per ciascuna unità del personale direttivo, di concetto, esecutivo, ausiliario e non di ruolo nonché l'elevazione del limite individuale di orario a 55 ore (per il personale ausiliario) ed a 45 ore (per il personale delle rimanenti carriere) per un numero di unità, rispettivamente, di 600 e di 1.300.

In attuazione del terzo comma dell'articolo 19 della legge 15 novembre 1973, n. 734, sono stati determinati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 marzo 1974, gli uffici (315) aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministro per la difesa ed è stato fissato in 64 unità il contingente delle persone da assegnarvi.

Per quanto concerne le missioni va rilevato che l'Amministrazione ha recentemente emanato opportune norme interne intese a disciplinare la materia in modo più rigoroso.

### 3. — Beni e servizi strumentali.

Valgono le considerazioni fatte in sede di relazione 1973 in merito alla utilizzazione dell'apparato industriale (stabilimenti ed arsenali militari) ed alla confermata tendenza al ricorso alle industrie ed alle officine private, in ispecie per la ordinaria manutenzione dei mezzi, carri ed aeromobili.

Sempre rilevante l'entità delle somme erogate per canoni di fitto a privati (onere costato all'Amministrazione, nel corso dell'esercizio, oltre 286 milioni) e per il riconoscimento di debito per occupazione senza titolo di immobili di proprietà privata (oltre 784 milioni per 87 atti di riconoscimento).

(315) Ufficio stampa ed Ufficio affari riservati del Ministro.

Non risultano effettuati acquisti di immobili mentre notevoli somme sono state erogate per la costruzione nonché per la ordinaria e straordinaria manutenzione di edifici militari (depositi di munizioni, caserme, edifici vari).

Nessuna variazione è intervenuta nel numero (61) delle autovetture in dotazione al Ministero, mentre non si hanno dati circa il numero dei veicoli immatricolati direttamente dall'amministrazione militare giusta le previsioni del codice della strada.

A proposito della circolazione dei mezzi militari peraltro non può omettersi di rilevare che nel corso del 1974 è stata erogata la complessiva somma di 1.284.590.850 per risarcimenti dovuti in dipendenza di 544 incidenti stradali (105 comportanti danni a persone e 497 danni a cose) verificatesi per colpa o concorso di colpa di conducenti militari.

I citati provvedimenti si riferiscono ad incidenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1972, data sotto la quale ha trovato attuazione la normativa sull'assicurazione obbligatoria.

### 4. — Attività istituzionale.

a) *Attività contrattuale.* — *Considerazioni generali.* — L'attività contrattuale dell'Amministrazione della difesa assume, come è evidente, particolare rilievo, oltre che per le sue peculiari caratteristiche, per l'ingente quantità di somme erogate e per la conseguente notevole incidenza nell'economia del Paese. Mantengono la loro fondamentale validità i richiami fatti, negli anni scorsi alla non perfetta idoneità degli strumenti contabili ed amministrativi da utilizzare per il suo svolgimento, alla episodicità e frammentarietà delle modifiche, via via intervenute in materia, all'inconveniente (tipico della Difesa) della duplicità (in determinati casi) dei pareri (Consiglio di Stato e Consiglio superiore delle forze armate), causa del prolungamento — talvolta di qualche anno — dell'iter contrattuale, alle remore e disarmonie derivanti dall'ormai incongrua ripartizione



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di competenze, in alcune materie, fra il Genio militare ed il Ministero dei lavori pubblici.

Dall'esame delle procedure contrattuali si è rilevato la insufficiente verifica, da parte dell'Amministrazione, in taluni settori, delle condizioni di mercato e quindi il sostanziale affidamento alle analisi di costo di provenienza della controparte.

Si evidenzia ancora, d'altro canto, il prevalente orientamento, tra i sistemi di scelta dei contraenti, per la trattativa privata (se non per il numero, per il complessivo importo dei contratti).

Nel 1974 è stata rispettata — superando le notevoli difficoltà segnalate nei precedenti anni (316) — la riserva del 30 per cento per le industrie delle zone agevolate (la percentuale delle commesse è stata del 34,90 per cento; in cifra assoluta milioni 22.793,6).

Sempre nel corso del 1974, si sono cominciati ad evidenziare gli effetti della innovazione introdotta, nella materia contrattuale, dal decreto legislativo n. 748 del 1972 sulla dirigenza.

(316) V. Relazione 1972, pag. 136.

Pur se mancano i dati completi per una esatta quantificazione dei contratti approvati dai dirigenti, appare già chiaro che, almeno nei limiti di relativa applicazione, l'azione amministrativa si è svolta con maggiore rapidità.

L'innovazione tuttavia ha posto dei problemi (attualmente in corso di soluzione) connessi con la struttura centrale dei servizi della Difesa, caratterizzata, come è noto, dall'impiego promiscuo di civili e di militari nello svolgimento dei compiti dell'amministrazione, sia a livello di direzioni generali che di divisioni.

Va osservato inoltre che la conseguenza più rilevante che scaturisce dalla normativa sulla dirigenza è che l'attuale struttura del Ministero della difesa, caratterizzata dalla ripartizione di competenze fra divisioni, per linee orizzontali (coerente con il precedente sistema che commetteva essenzialmente al Ministro ogni rapporto esterno) non appare più in armonia con l'attribuzione ai dirigenti di specifiche sfere di competenza funzionale.

Semberebbe più aderente alla innovazione l'attribuzione dell'intera gestione del contratto ai dirigenti, nell'ambito della materia assegnata agli uffici cui sono preposti.

## CAPITOLO IX.

## MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

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

a) *Considerazioni generali.* — A fianco delle prevalenti funzioni di attuazione della politica estera spettano al Ministero compiti di intervento in settori ove, in ragione della prevalente competenza istituzionale o dell'avvenuto cristallizzarsi nel tempo di situazioni particolari, anche altre Amministrazioni concretamente operano. Di qui l'esigenza, che ha rilievo soprattutto per i settori sociale, dell'istruzione e della promozione commerciale, di una puntuale ridefinizione dei compiti in sede di revisione dell'ordinamento dei vari Ministeri (317).

La distribuzione della spesa del Ministero offre indicazioni sintomatiche in ordine alla partecipazione del Ministero nei differenti settori; in particolare, nell'esercizio 1974, la

prevalente parte degli stanziamenti di bilancio (oltre 120,4 miliardi pari al 65 per cento del totale) ha riguardato la Sezione V (Relazioni internazionali); mentre la Sezione VI (Istruzione e cultura) e la Sezione VII (Azione ed interventi in campo sociale) hanno concorso con percentuali rispettivamente del 12 per cento e del 4,8 per cento circa.

Estremamente contenuto l'intervento finanziario per azioni ed interventi in campo economico; ove infatti si prescindano dalle erogazioni effettuate nell'anno 1974 in favore dell'Organizzazione Europea per le ricerche spaziali (ESRO) e dell'Organizzazione Europea per lo sviluppo e conduzione di vettori spaziali — ELDO (in complesso 33,75 miliardi), soltanto lo 0,3 per cento della complessiva spesa (186,19 miliardi) è stato destinato in bilancio al potenziamento delle relazioni commerciali con l'estero. Al riguardo, la obiettiva prevalenza delle attribuzioni del Ministero del commercio con l'estero e dell'ICE nella materia e d'altra parte l'esame della concreta destinazione data alle somme stanziare nel bilancio del Ministero degli affari esteri per il cennato fine promozionale, inducono a ritenere limitata l'azione di penetrazione commerciale e di fiancheggiamen-

(317) Ai sensi dell'articolo 1, comma secondo della legge 28 ottobre 1970, n. 775 (riprodotto nel D.D.L. n. 3157-bis — Camera —) « nella revisione dell'ordinamento dei servizi dei Ministeri dovranno essere eliminate ad ogni livello le duplicazioni di uffici e servizi fra più dicasteri in base al criterio della prevalente competenza ».

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to dei nostri operatori economici all'estero svolta dal Ministero (318).

Analoghe considerazioni possono essere fatte, rinnovando il rilievo formulato nella precedente relazione, in ordine alla frammentazione di competenze tuttora riscontrabile per il settore della emigrazione, tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed il Ministero degli affari esteri, fenomeno questo che inevitabilmente si traduce in negativi riflessi sul piano operativo (319). A questo proposito per lo stesso settore dell'emigrazione, e con riferimento alle forme tradizionali di assistenza in favore dei nostri lavoratori all'estero (diretta, per il tramite di uffici del Ministero; indiretta se attuata mediante affidamento dei compiti e dei mezzi finanziari, ad Enti, Associazioni e Comitati) deve rilevarsi, contrariamente a quanto si verifica per il Ministero del lavoro, la netta preferenza accordata dall'Amministrazione degli esteri alla forma « indiretta » (320).

(318) Le somme stanziare per l'esercizio finanziario 1974 (Sez. X, Titolo I, capitolo 3351 - 600 milioni) sono state in gran parte utilizzate per il pagamento di indennità di missione a funzionari di varie Amministrazioni (partecipanti a gruppi di lavoro aventi ad oggetto lo studio di questioni mercantili), per le spese di manutenzione di macchine ed attrezzature dei vari Uffici della Direzione Generale Affari Economici ed infine per compensi ad interpreti.

(319) È sufficiente ricordare a tal proposito che nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale figurano capitoli il cui oggetto parzialmente coincide con quello di capitoli iscritti nel bilancio del Ministero degli affari esteri; vedasi ad esempio il capitolo 1252 (dell'importo di 1.200 milioni) concernente spese per il reclutamento, avviamento, assistenza dei lavoratori italiani e delle loro famiglie migranti all'estero o che dall'estero rimpatriano; il capitolo 1253 (dell'importo di 800 milioni) concernente il rimborso all'Azienda F.S. del costo inerente al trasporto dei lavoratori migranti (all'interno e all'estero); il capitolo 1255 (dell'importo di 35 milioni) concernente le spese per il funzionamento del Comitato consultivo in materia di scambio di lavoratori tirocinanti all'interno della CEE.

(320) Significativo in proposito è non soltanto il rapporto tra i fondi assegnati in bilancio all'uno

Sempre con riguardo alla opportunità di un più valido coordinamento tra le Amministrazioni, menzione va fatta dell'attuale suddivisione tra i Ministeri del tesoro e degli affari esteri dei compiti di gestione dei mezzi finanziari inerenti alla partecipazione italiana al funzionamento delle organizzazioni internazionali, con particolare riguardo alla erogazione dei contributi. In proposito, pur tenendo conto della necessità di partecipazione di entrambi i Ministeri all'attività svolta a livello internazionale negli organismi internazionali cui il nostro Paese partecipa, si ritiene risponda a criteri di migliore organizzazione contabile l'accentramento della funzione erogativa in una soltanto delle due Amministrazioni (321).

od all'altro tipo di assistenza: 870 milioni in favore della « diretta »; 1.800 milioni per la indiretta, quanto il riscontro della recente tendenza di quest'ultima ad una progressiva espansione nel corso degli ultimi anni. Il tasso di progressione della spesa è risultato infatti, tra il 1974 ed il 1975, del 33 per cento per l'assistenza indiretta e del 18,7 per cento per quella diretta. In particolare per l'assistenza indiretta la espansione della spesa è così risultata nel recente periodo (capitoli 3094, 3151 e 3158); miliardi 3,290 nel 1972; miliardi 4,040 nel 1973; miliardi 4,910 nel 1974.

Per l'assistenza diretta (capitolo 3092) la spesa relativa è passata da 780 milioni del 1972 a milioni 800 nel 1973 e nel 1974. La prevalenza data alla forma di assistenza indiretta si riflette altresì sotto il profilo del controllo. Infatti, mentre i fondi utilizzati direttamente dalle Autorità consolari vengono trasferiti a mezzo ordini di accreditamento con successiva presentazione dei relativi rendiconti alla Corte dei conti nessun controllo è invece effettuato dalla stessa Corte sulle somme concesse a titolo di contributi agli enti, associazioni e comitati essendo questi tenuti soltanto a presentare il rendiconto all'Amministrazione degli Esteri.

(321) Attualmente compete al Ministero del tesoro provvedere alla erogazione delle somme dovute per la partecipazione alle spese della CEE, dell'AIEA (Agenzia internazionale dell'energia atomica), del CERN (Centro europeo ricerche nucleari), del Centro internazionale di fisica teorica di Trieste.

Il Ministero degli affari esteri provvede a sua volta ad erogare contributi di funzionamento ad

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Con riferimento ad osservazioni già formulate in passato va segnalata, anche nel bilancio 1974, l'esistenza di capitoli ad oggetto eterogeneo. Così è a dire del capitolo 1627 sul quale gravano oltre alle spese derivanti da convenzioni con enti e singoli esperti estranei all'Amministrazione per attività di ricerca e di studio, anche quelle di stampa, acquisto e diffusione di pubblicazioni e del capitolo 3351 che comprende le spese di missione per i funzionari inviati all'estero per riunioni multilaterali, le spese di manutenzione di macchine ed attrezzature di vari uffici della Direzione Generale Affari Economici ed infine quelle di interpretariato.

È da rilevare altresì che sul capitolo 1853: « Cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo », continuano ad essere imputate — anche in ragione dell'estrema latitudine dell'oggetto — spese di natura non omogenea.

Altra notazione attiene all'avvenuto frazionamento in due capitoli (capitolo 3092 e capitolo 3152) delle spese previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 per l'erogazione di sussidi in favore dei lavoratori migranti, tenuto conto dell'identità della base giuridica e del fine da raggiungere (322).

c) *Considerazioni sulla gestione.* — A chiusura dell'esercizio risultano impegnati sulla competenza 1974 miliardi 185,6 (su 186,2 di stanziamento) e disposti pagamenti per 170,1 miliardi (di cui 34,8 in conto residui). Limitata pertanto la formazione di residui passivi (607 milioni nel 1974 a fronte di

(Segue nota 321):

una numerosa serie di organismi internazionali (OCSE, UNICEF, UNIDO, Consiglio d'Europa, ecc.).

È da rilevare marginalmente che il trattamento di missione per l'invio di funzionari presso organismi internazionali viene fatto gravare su capitoli di bilancio del Ministero del tesoro ovvero su capitoli di bilancio del Ministero degli affari esteri.

(322) In particolare, il cap. 3092 rientra nella categoria IV (acquisto di beni e servizi) mentre il cap. 3152 è compreso nella categoria V (trasferimenti).

52,2 miliardi dell'esercizio precedente). In ordine al ritmo di smaltimento di questi ultimi va rilevato che per l'anno 1974 è stato impegnato oltre il 92 per cento della loro totale consistenza (48,19 su 52,25 miliardi).

Le spese per il personale sono ammontate complessivamente (in termini di impegni) a circa 108 miliardi di cui circa 25,5 in conto residui (ivi compreso il personale insegnante) (323). Sul totale della spesa corrente del Ministero tale onere ha pertanto inciso nel 1974 per oltre il 55 per cento.

I contributi in favore di istituti italiani all'estero od organizzazioni internazionali hanno comportato nell'anno erogazioni, sulla competenza per circa 64 miliardi (34,5 per cento dello stanziamento complessivo di bilancio).

In ordine ai rapporti tra occorrenze effettive e previsione in bilancio è da rilevare per qualche capitolo l'esistenza di un consistente divario. Così è a dire per i capitoli 2202 e 2203 (indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'interno ed all'estero in relazione ai fini dell'Istituto diplomatico) utilizzati per 1/3 circa della loro dotazione; del capitolo 2212 (spese connesse a corsi di formazione dell'Istituto diplomatico) per il quale oltre i 2/3 della dotazione si sono tradotti in economie.

Con riferimento alla gestione di spese a mezzo di funzionari delegati permane la situazione di grave ritardo nella presentazione alla Corte dei rendiconti (oltre 10.000 all'anno) riguardanti le aperture di credito disposte sull'estero.

In proposito, il richiamo alla necessità di tempestiva rendicontazione assume rilievo anche ai fini di una maggiore possibilità

(323) il rilevante ammontare dei residui si collega alla scarsa tempestività dell'erogazione del trattamento economico del personale all'estero (capitolo 1531, residui per 5 miliardi, cap. 1743, residui per 8,25 miliardi). Il ritardo si è riflesso, tenuto conto della progressiva perdita di valore della lira sui mercati internazionali nell'anno 1974, in una ragione di aggravio del bilancio, considerato che la rimessa all'estero avviene attraverso il contabile del portafoglio in relazione al corso di cambio del giorno in cui viene effettuata l'operazione.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di verifica sulle date delle operazioni rendicontate per l'incidenza che può derivarne in rapporto alla variabilità dei cambi ed alla obiettiva consistenza degli importi.

Ulteriore rilievo è a farsi in merito alla ricorrente pratica dei pagamenti « in conto sospeso » per anticipi e delegazioni e per trattamento di missione all'estero.

In ordine infine alla gestione del Fondo di anticipazione per spese urgenti del Ministero e degli uffici diplomatici e consolari, istituito presso la Tesoreria centrale e vincolato a favore del contabile del Portafoglio permane la situazione già rilevata di quasi integrale inutilizzazione (nel 1974 il 2,8 per cento della somma stanziata).

## 2. — Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Il carattere di specialità dell'ordinamento degli Affari Esteri (decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18) ha reso parzialmente inoperante alcune delle innovazioni introdotte dalla nuova disciplina delle funzioni dirigenziali. Così è a dire, ad esempio, della mancata attribuzione ai primi dirigenti di alcune Direzioni generali di competenze che ad essi sarebbero spettate in relazione alla istituzione dei « reparti ». L'Amministrazione, infatti, avvalendosi della disposizione ex articolo 25, primo comma, lettera c) del richiamato decreto n. 18 del 1967 non ha ritenuto dover provvedere ad una ulteriore ripartizione degli esistenti « Uffici », circostanza questa da cui è derivato l'accentramento nei dirigenti superiori anche di competenze previste per i dirigenti dei « reparti » (324).

(324) Come già fatto presente in precedenti Relazioni, all'unico dirigente generale appartenente alla carriera direttiva amministrativa del Ministero è precluso l'esercizio delle funzioni dirigenziali relative. Ciò è dovuto al fatto che detta qualifica di dirigente generale è stata introdotta nell'ambito del Ministero nonostante che la normativa speciale (fatta salva dal D.P.R. 748/1972) prevedesse il conferimento delle funzioni di dirigente generale soltanto ad Ambasciatori o a Ministri plenipotenziari.

Al fine di una migliore utilizzazione del personale delle carriere non direttive l'Amministrazione ha regolamentato con decreto 22 novembre 1974 l'intercambiabilità nelle diverse sedi estere tra impiegati appartenenti alla medesima carriera (325).

In ordine ai servizi diplomatico e consolare va ancora segnalato l'aggravarsi della situazione concernente la copertura delle sedi all'estero, anche a seguito dei congiunti effetti delle leggi agevolative dell'esodo (326) e del numero non indifferente (240 unità) di personale diplomatico in servizio presso il Ministero.

Anche nell'anno 1974 hanno continuato ad operare nell'ambito dell'Amministrazione sei distinte Commissioni di conciliazione istituite ai sensi dell'articolo 83 del Trattato di pace. Non può non rilevarsi al riguardo l'opportunità di provvedere ad una semplificazione dell'attuale struttura anche in considerazione della ormai presumibilmente scarsa attività degli anzidetti organi collegiali (327).

Permane valido il rilievo formulato nella precedente relazione in ordine alla mancata emanazione di provvedimenti ministeriali di natura regolamentare pur previsti da specifiche disposizioni di legge. Così è a dire per il regolamento generale di esecuzione previsto dall'articolo 40, ultimo comma, del-

(325) In virtù di tale nuova regolamentazione (entrata in vigore il 1° gennaio 1975) nel caso in cui, ad esempio, nell'organico di una sede all'estero sia previsto un posto di coadiutore principale, a detto posto potrà essere destinato qualunque impiegato appartenente alla carriera esecutiva indipendentemente dalla qualifica posseduta.

(326) Dei benefici del D.P.R. 748/1972 si sono avvalsi 122 funzionari direttivi di cui 95 appartenenti alla carriera diplomatica.

Inoltre al 31 dicembre 1974 risultavano esodati in relazione alle leggi 336/1970 e 355/1974 326 unità (di cui 28 appartenenti alla carriera diplomatica).

(327) Nell'anno 1974 l'onere globale per il funzionamento di tali Commissioni è stato di 15,5 milioni.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la legge n. 1222 del 1971 nonchè per i regolamenti attuativi della normativa contenuta negli articoli 19 (terzo comma), 32 (ultimo comma), 100 (primo e penultimo comma) e 113 (ultimo comma) del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (328).

È da segnalare che spese di interpretariato e traduzioni gravano oltrechè sul capitolo 3351 anche sul capitolo 1628 della Rubrica I. Si ricorda in proposito, che il personale (estraneo alla pubblica amministrazione) da vari anni addetto allo svolgimento di attività di traduzione ed interpretariato è stato formalmente inserito (articolo 231, secondo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967) nella struttura organizzativa del Ministero nell'intento dichiarato di evitare in futuro il ricorso all'opera di estranei. Ciò nonostante l'Amministrazione continua ad utilizzare in larga misura personale estraneo per lavori di traduzione e interpretariato avvalendosi, sempre più frequentemente, della facoltà ad essa attribuita « per esigenze temporanee e particolari » dall'articolo 24 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 (329).

b) *Personale.* — Al 31 dicembre 1974 i dipendenti in servizio raggiungevano le 5.000 unità; di queste il 15 per cento circa appar-

(328) Sono ancora da emanare, pur se alle relative norme applicative è stato sinora ovviato con le relative disposizioni transitorie, i regolamenti previsti dagli artt. 422, 127, 173, 174 e 178 del citato D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18.

(329) Nell'anno 1974 di concerto con il Ministero del tesoro è stato determinato in lire 25 milioni il limite di spesa previsto a tale fine.

Con riferimento al capitolo 3351 occorre segnalare peraltro che anche a seguito di ripetute osservazioni della Corte, per l'esercizio 1975 il fenomeno può considerarsi parzialmente cessato. Parte dello stanziamento del capitolo (40 milioni) è stato infatti trasferito al capitolo 1123 concernente « compensi ad estranei per attività saltuaria di traduzione ed interpretariato anche nel settore economico-commerciale ».

tenenti alla carriera diplomatica (755 unità su un organico previsto di 1.061 unità) (330).

Anche nell'anno di riferimento l'Amministrazione, come già accennato, è ricorsa all'opera di personale estraneo per lavori di traduzione ed interpretariato.

È da rilevare al riguardo che il pressochè costante ricorso alla facoltà, riconosciuta, in via eccezionale, dall'articolo 24, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 18/1967, di porre in essere rapporti di lavoro con personale estraneo al Ministero, inevitabilmente comporta il consolidarsi di posizioni soggettive precostituite con la necessità di successiva regolarizzazione in sanatoria di detti rapporti e quindi con un ulteriore aggravio per l'Erario (331).

In ordine al trattamento economico è da segnalare che, in attuazione delle disposizioni della legge 27 dicembre 1973, n. 838, sono state determinate le sedi nelle quali opererà, sotto il profilo retributivo, la parificazione tra addetti militari e primi consiglieri d'Ambasciata.

Argomento trattato anche nelle precedenti relazioni è quello della revisione del trattamento economico del personale diplomatico svolgente la propria attività all'estero, attraverso la rivalutazione dei « coefficienti » applicati sull'indennità mensile. Le modificazioni — conseguenti all'avvenuta perdita di valore della lira — hanno comportato per l'esercizio decorso un onere aggiuntivo di circa 2.600 milioni. Va rilevato in proposito che ai sensi dell'articolo 209 del decreto del Presidente della Repubblica 18/1967 il pagamento delle indennità di servizio vie-

(330) Nell'anno 1974 è stato espletato e concluso il concorso a 70 posti di volontari nella carriera diplomatica (67 vincitori); è stato altresì bandito un concorso per 60 posti nella stessa carriera. Pur con le assunzioni derivate e che deriveranno da tali concorsi, l'organico del personale risulterà, tenuto conto delle cessazioni di servizio per esodo ex legge 336/1970 o per altre cause, coperto per il 75-80%.

(331) Il D.P.R. 18/1967 nell'intento di evitare per il futuro il ricorso ad estranei per i servizi di traduzione ed interpretariato prevede l'istituzione di ruoli *ad hoc* nei quali confluirono traduttori ed interpreti sino ad allora utilizzati dal Ministero.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne effettuato in divisa estera secondo un tasso fisso di cambio preventivamente stabilito tra il Ministro del tesoro e il Ministro degli affari esteri, tasso che prescinde dall'evoluzione, verificatasi sul mercato dei cambi, nel rapporto relativo fra monete, nazionale ed estera (332), essendo per la quasi totalità delle destinazioni ancorato ai valori del 1972.

Ancora con riguardo al trattamento economico va ricordato che l'articolo 173 del decreto del Presidente della Repubblica 18/1967 ragguaglia l'importo degli assegni per carico di famiglia ad una percentuale dell'indennità di servizio percepita. Ciò ha comportato un notevole divario, a parità di condizioni familiari, nelle somme percepite da personale della stessa sede fruente, in relazione alla qualifica, di indennità di servizio di diverso importo (333).

In ordine al trattamento accessorio è da segnalare che nell'anno 1974 il contingente di personale autorizzato all'effettuazione di lavoro straordinario per un massimo di 80 ore (articolo 19 della legge 734/1973) è risultato di 54 unità, in disparte il personale del Gabinetto e delle segreterie particolari dei sottosegretari (334).

---

(332) Non è inopportuno al riguardo un richiamo al problema nascente dalla sfasatura temporale tra il momento in cui le operazioni di pagamento vengono effettuate e quello in cui sorge il diritto alle competenze spettanti al personale in servizio all'estero in relazione alla progressiva perdita di valore della lira nel 1974 ed al ritardo, considerevole, con il quale da parte dell'Amministrazione è stato provveduto al pagamento delle competenze cennate.

(333) La misura dell'indennità di servizio per il capo rappresentanza (dal 300% al 430% dell'indennità base mensile di lire 795.000) viene ulteriormente maggiorata del 20% ove il coniuge non svolga attività lavorativa e del 5% per ogni figlio a carico. Queste maggiorazioni sono tutte esenti da tassazione.

(334) In margine al trattamento del personale dislocato fuori sede va altresì segnalato che circa 1/3 degli immobili locati all'estero (110 su 337) sono stati, nel 1974, concessi in uso al personale. E da rilevare al riguardo, pur se una parte della spesa relativa al canone locativo viene posta a carico del personale, la frequenza con la quale il Ministero si è avvalso della disposizione dell'articolo 84, secondo comma, del D.P.R. 18/1967 che

A titolo di compenso per lavoro straordinario ex articolo 19 della legge 734/1973 sono stati erogati nel 1974 milioni 56,2. In conto residui sono stati corrisposti inoltre compensi speciali per oltre 163 milioni.

L'autorizzazione all'effettuazione di lavoro straordinario nei limiti di 70 ore è stata altresì accordata a 120 unità facenti parte del Centro elaborazione dati e del Centro cifra del Ministero.

Va rilevato come l'operato dell'Amministrazione nell'affidamento degli incarichi non sempre si sia conformato ai criteri che si ritiene debbano presiedere al cennato ricorso ad estranei. In particolare, tenuto conto dell'oggetto degli incarichi, il più delle volte riguardante materie rientranti nell'istituzionale competenza di servizi del Ministero, l'Amministrazione avrebbe potuto avvalersi del proprio apparato (335); in altri casi l'individuazione degli esperti non sempre è risultata in armonia con la disciplina dettata dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 1077/1970 in tema di priorità nella loro scelta.

Relativamente agli incarichi ad estranei all'Amministrazione risultano prevalenti per numero quelli conferiti ai sensi dell'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 1077/1970 (n. 29 incarichi per una spesa di oltre 25 milioni).

Studi e ricerche sono stati, infatti, anche commissionati dall'Amministrazione ai sensi dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 18/1967 ad Enti ed Istituti. Fanno spicco tra questi gli incarichi affidati alla SIOI (4 indagini di studio per oltre 36,5 milioni) al Centro studi investimenti sociali — CENSIS — (3 ricerche per circa 12,5 milioni) alla Doxa (1 indagine,

---

prevede, nella « ricorrenza e permanenza di particolari ragioni connesse con la situazione del Paese (estero) » la possibilità di concessione in uso di locali presi in locazione dal Ministero.

(335) Ad un ambasciatore a riposo è stato affidato uno studio sull'« organizzazione di corsi di formazione per consiglieri di legazione ». Ad un generale a riposo è stato conferito l'incarico di uno studio tecnico sulle formalità protocollari nelle visite di Capi di Stato.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

13,5 milioni). L'onere relativo ha gravato sul capitolo 1627.

Compensi e retribuzioni per prestazioni d'opera d'individuali sono stati infine corrisposti dall'Amministrazione sullo stesso capitolo 1627 ed hanno dato luogo ad impegni per 131,5 milioni.

Durante l'anno il Ministero ha promosso vari corsi di perfezionamento od aggiornamento per il personale delle varie carriere, ai quali hanno partecipato 24 funzionari della carriera diplomatica e 105 funzionari ed impiegati delle altre carriere.

Va infine rilevato che nel 1974 l'Amministrazione avvalendosi della norma dell'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 18/1967 ha mantenuto in servizio all'estero un capo missione in periodo successivo al suo collocamento a riposo (336).

c) *Beni strumentali.* — Nello svolgimento dell'attività contrattuale il Ministero si è avvalso per la quasi totalità dei casi di sistemi di scelta del contraente diversi dall'asta pubblica. Per le locazioni di immobili e di macchinari nonché per le forniture e gli acquisti, prevalente è risultato il ricorso alla trattativa privata (356 contratti per oltre 3,38 miliardi); all'acquisto di immobili od all'esecuzione di lavori di ampliamento e restauro di sedi diplomatiche l'Amministrazione è addivenuta invece previo esperimento di licitazione privata (29 contratti per oltre 5,1 miliardi). In un solo caso (1 contratto per 15 milioni di importo) il Ministero si è avvalso del sistema dell'asta pubblica.

Per quanto attiene alla locazione di immobili all'estero sono stati effettuati nel 1974 pagamenti sulla competenza per oltre 2,6 miliardi (di cui 2,4 miliardi per canoni locativi e 0,2 miliardi per opere di manutenzione). Nello stesso periodo l'Amministrazione ha sopportato per i 127 immobili di proprietà oneri di manutenzione per un importo di

circa 2 miliardi di lire ed ha effettuato pagamenti per oltre 4,6 miliardi (di cui 4,1 miliardi sui residui) per acquisto o costruzione di immobili all'estero (337).

È da menzionare che attualmente una normativa diversa disciplina le fattispecie contrattuali dell'acquisto o costruzione di edifici all'estero secondo la loro destinazione finale (sedi di rappresentanze diplomatico-consolari ovvero sedi di scuole od istituti di cultura). In particolare, in virtù della deroga introdotta con l'articolo 1, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 627/1972 il parere del Consiglio di Stato, nella prospettiva di uno snellimento dell'azione amministrativa, non è più richiesto per il caso di acquisto o permuta all'estero di terreni edificatori ed edifici da destinare a sedi di rappresentanze diplomatiche.

La tassatività della deroga impedisce peraltro di poter considerare sottratte al vincolo della generale normativa in tema di audizione del Consiglio di Stato, le ipotesi contrattuali relative all'acquisto o costruzione di immobili da destinare a sedi di istituti di cultura o scuole italiane all'estero, talchè si rivela auspicabile, sotto il richiamato profilo, una disciplina uniforme delle due fattispecie, del resto assai simili.

Un'ultima notazione riguarda il parco automobilistico la cui consistenza nell'anno ha subito un incremento del 15 per cento. I pagamenti per spese di esercizio e manutenzione relativi alle 322 autovetture in dotazione sono ammontati nell'anno ad oltre 200 milioni.

### 3. — *Attività istituzionale.*

È stato già osservato, in sede di considerazioni generali, come le funzioni svolte dal Ministero si concretino principalmente nella direzione e coordinamento delle relazioni internazionali. Tra gli interventi del Ministero nel settore delle relazioni con l'estero rilievo particolare assumono quelli concernenti

(336) La corresponsione dell'indennità di servizio all'estero è prevista dall'art. 203 del decreto del Presidente della Repubblica 18/1967 per i casi di conferimento di incarico di capo missione ad estranei all'Amministrazione. Di tale norma l'Amministrazione si è avvalsa per dar luogo, nel caso in esame, alla corresponsione dell'indennità.

(337) Le somme destinate all'acquisto o costruzione di immobili (legge 15 dicembre 1969, n. 1024 e legge 23 dicembre 1972, n. 910) ammontano a 10,5 miliardi di lire.



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti la cooperazione culturale, scientifica e tecnica con i Paesi in via di sviluppo (338). È a dire in proposito che l'azione amministrativa sviluppata nel corso del 1974 dal competente Servizio della Cooperazione è risultata caratterizzata da una progressiva migliore distribuzione dei mezzi finanziari e dei conseguenti interventi in favore delle molteplici iniziative previste (339). Tale risultato può essere ascritto, almeno in parte, all'avvenuta emanazione, nell'anno 1974, dei provvedimenti generali previsti dagli articoli 6, 7, 8, 18, 19, 24 e 26 della legge 1222/1971 alla cui mancanza era stata fatta risalire negli anni precedenti la scarsa operatività della nuova disciplina nel settore della cooperazione tecnica (340).

Sui piano operativo va anche rilevata la esistenza di alcune disarmonie nel concreto funzionamento della legge 1222/1971. Tra queste merita segnalazione la scarsa partecipazione ai programmi di cooperazione tecnica su base multinazionale previsti in attuazione dell'articolo 5, lettera h) della legge citata.

È anche a dire che l'avvenuta fornitura di attrezzature e materiali, diretta all'ammmodernamento delle strutture organizzative dei Paesi in via di sviluppo, non sempre è stata accompagnata dal contestuale invio di tecnici, opportuno sia sotto il profilo di promozione commerciale, che ai fini di un migliore e più compiuto addestramento dei quadri dirigenti di tali Paesi. Si è al contrario ripetuta, anche per il 1974, la pratica dell'invio di esperti isolati, ciò dovuto principalmente alla mancata preliminare definizione di programmi integrati.

Maggiore impulso è stato dato, nel quadro della cooperazione tecnica, alla forma-

(338) Per l'attuazione della L. 15 dicembre 1971, n. 1222, è stata autorizzata, per l'esercizio 1974, la spesa di 10 miliardi, somma interamente impegnata.

(339) Nell'anno 1974 sono stati infatti quasi interamente utilizzati per oltre 6,6 miliardi di residui degli anni precedenti (impegni per 6,58 miliardi).

(340) Come già in precedenza rilevato a tre anni dall'entrata in vigore della legge, non risulta ancora emanato il Regolamento generale di esecuzione previsto dall'art. 40 della legge 1222/1971.

zione e qualificazione professionale; è stata in particolare favorita una più ampia partecipazione di giovani tecnici ed operai dei Paesi emergenti a corsi di specializzazione, addestramento e ricerca organizzati in Italia. Nel 1974 la quota di spesa dedicata a questo tipo di intervento è quasi triplicata nei confronti dell'anno precedente. A tale fine il Ministero ha fatto ricorso allo strumento delle convenzioni (articolo 9 della legge 1222/1971) avvalendosi delle strutture di enti nazionali particolarmente qualificati (IRI, ENI, CNR, ecc.).

Sono stati anche definiti i criteri per la concessione di borse di studio, nonché per la partecipazione a corsi di tirocinio in favore di cittadini dei Paesi in via di sviluppo. Alla predisposizione dei programmi ed alla erogazione dei contributi ha presieduto il « Servizio per la cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo », appositamente istituito dall'articolo 7 della legge 1222/1971 (341).

Nell'ambito della tutela ed assistenza dei nostri emigrati e con rinvio a quanto già segnalato nel paragrafo 1) menzione va fatta dello stato di attuazione della legge 3 marzo 1971, n. 153, che, come noto, ha dettato nuove norme per il settore dell'assistenza scolastica e della formazione culturale degli emigrati e delle loro famiglie (342).

(341) In ordine a tale Servizio deve rilevarsi il crescente aumento delle relative spese di funzionamento passate dai 102 milioni del 1972 ai 150 milioni del 1974. Il maggior onere (120 milioni per il trattamento economico ai 22 addetti e 30 milioni per spese di funzionamento e di attrezzatura) è dovuto per quanto riguarda il personale alla corresponsione dell'assegno perequativo ed all'aumento di n. 2 unità. A tal riguardo è da rilevare che la facoltà prevista dall'articolo 7 della legge 1222/1971 è stata sinora esercitata assumendo, salvo limitate eccezioni, personale da adibire alle mansioni più modeste dell'Amministrazione (servizi archivi e copia) all'espletamento delle quali si sarebbe potuto provvedere con il personale di ruolo del Ministero.

(342) I fondi destinati a tale fine (cap. 3158) sono passati da 1,85 miliardi del 1973 a 2,62 miliardi del 1974 ed utilizzati prevalentemente per la concessione di contributi in denaro, libri e materiale didattico ad enti, comitati ed associazioni che curano l'assistenza degli emigrati.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È a dire al riguardo che l'azione dell'Amministrazione nel settore, pur vivacizzata dal consistente incremento negli stanziamenti (+30 per cento in un anno), non si è discostata dai moduli operativi posti in essere nel 1973, traducendosi — come detto — prevalentemente in interventi di assistenza « indiretta ». Nè può dirsi che abbiano avuto soddisfacente integrale attuazione le disposizioni contenute nella legge 153/1971 in materia di istituzione di nidi d'infanzia, di scuole materne e di corsi di preparazione tecnico professionale. La concorrente competenza di più organi governativi ma soprattutto lo scarso coordinamento, hanno in effetti procrastinato la predisposizione di un organico programma di interventi, strumen-

to indispensabile per affrontare e risolvere i gravi ed urgenti problemi di coloro che in Paesi stranieri vivono ed operano (343).

(343) Nel corso del 1974 sono stati emanati i provvedimenti relativi alla costituzione del Comitato organizzatore (previsto dall'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio in data 7 settembre 1974) e della Giunta tecnica (art. 4 D.M. dell'11 settembre 1974) organi previsti nel quadro della « Conferenza nazionale dell'Emigrazione » (L. 26 luglio 1974, n. 363).

Anche in tale occasione è prevalso il criterio della pluralità delle competenze concorrenti, talchè i compiti previsti dalla recente disciplina legislativa sono stati ripartiti tra il Ministero degli esteri ed il CNEL. Del Comitato organizzatore, composto da 51 membri, fanno parte 7 esperti in materia di emigrazione designati da partiti politici (art. 3, lettera h) del richiamato decreto).

## CAPITOLO X

## MINISTERO DELLE FINANZE

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

a) *Premessa.* — La situazione del personale e lo stato dell'amministrazione finanziaria hanno, di recente, costituito oggetto di un'ampia disamina condotta dal Ministro delle Finanze (344) allo scopo di fornire al Parlamento elementi informativi che consentano di valutare l'attuale situazione della gestione dei tributi, le immediate prospettive nel concorso di un imponente arretrato e dei compiti difficili e impegnativi derivanti dalla nuova legislazione, i problemi posti dalla meccanizzazione e dall'anagrafe tributaria, le attuali disponibilità di personale, alcuni aspetti qualitativi del personale e altri relativi all'impegno di lavoro e alla produttività, la situazione giuridica dei ruoli e le prospettive che questa determina per l'avvenire.

L'analisi svolta sulla base di una realistica rappresentazione dei dati relativi alla disponibilità di personale e di beni strumentali, in relazione alla mole di lavoro da svolgere per assolvere adeguatamente i fini isti-

tuzionali, pone una problematica e prospetta soluzioni che potranno essere adeguatamente apprezzate nelle competenti sedi governativa e parlamentare, in vista dell'adozione delle opportune iniziative sul piano normativo.

In tale contesto, la relazione della Corte sul comportamento dell'amministrazione nell'esercizio 1974, appresta, sulla base del controllo eseguito, quegli ulteriori elementi informativi e valutativi, propri della funzione referente.

b) *Considerazioni generali.* — Il 1° gennaio 1974 sono entrati in vigore i decreti delegati disciplinanti le nuove imposte dirette (imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle persone giuridiche, imposta locale sui redditi) dando così attuazione, per quanto riguarda il sistema tributario, alla riforma disposta con la legge di delega 9 ottobre 1971, n. 825.

Anche nel campo dell'imposizione diretta, come già era avvenuto in quello dell'imposizione indiretta, la riforma ha comportato una sostanziale semplificazione dell'ordinamento fiscale, mediante la soppressione di precedenti tributi di pertinenza dello Stato e degli enti locali ed ha, nel contempo, introdotto il sistema dell'unicità dell'accertamento. Le relative competenze sono ora ac-

(344) Ministero delle Finanze - Nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'Amministrazione finanziaria del 30 aprile 1975, edita dall'Istituto Poligrafico dello Stato.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

centrate nell'amministrazione finanziaria, che è venuta, conseguentemente, ad assumere un ruolo fondamentale, anche in funzione del coordinamento della finanza statale con quella delle regioni, province e comuni (345).

In palese contrasto con le pressanti esigenze che discendono dalla nuova situazione, radicalmente diversa da quella antecedente, è rimasta, peraltro, del tutto inattuata la delega, conferita al Governo con la medesima legge, per ciò che attiene al previsto adeguamento delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione finanziaria (articolo 11), allo scopo di rendere a pieno operante la riforma, senza soluzione di continuità nel trapasso dal vecchio al nuovo sistema, continuando, cioè, ad assicurare la definizione delle pendenze relative ai tributi precedentemente in vigore.

Tale comportamento omissivo, le cui cause sono da ricercare nel difetto di una tempestiva analisi delle conseguenze della riforma sul piano operativo, non ha mancato di riflettersi negativamente sul buon andamento dei servizi (346), come, del resto, ha responsabilmente denunciato lo stesso Ministro delle finanze nel citato documento (pagina 50).

c) *Considerazioni sullo stato di previsione e sulla gestione.* — Anche nello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1974 figurano i capitoli 1216, 1590 e 1592 (347) che, pur riconducibili ai fini istituzionali dell'amministrazione, difettano, in tutto o in parte di specifica autorizzazione normativa. Si richiamano, pertanto, le osservazioni al riguardo formulate nella precedente relazione.

All'incremento degli stanziamenti (4.605,7 miliardi, a fronte dei 2.739,4 del 1973) fa

(345) Si rinvia, in argomento, alle considerazioni formulate nella Parte IV della presente relazione.

(346) Si rinvia, in argomento, a quanto osservato nei successivi paragrafi relativi all'organizzazione dell'amministrazione finanziaria (2, lettera a) e all'attività istituzionale (3, lettera a).

(347) Questo capitolo è stato soppresso nello stato di previsione della spesa del Ministero per il 1975.

riscontro, in sede consuntiva, l'assunzione di impegni per un totale di 4.533,8 miliardi.

Tra i dati di maggior rilievo è da ricordare l'aumento della spesa relativa al personale (409,4 miliardi; 381,9 miliardi, nel 1973) (348), in parte dovuto alla notevole incidenza delle maggiorazioni del punto di contingenza sulle retribuzioni spettanti, in regime privatistico, al personale delle sopresse imposte di consumo non ancora inquadrato nell'ambito dell'amministrazione finanziaria (349); da rilevare, altresì, che a carico del capitolo 1686, avente ad oggetto spese per liti concernenti il contenzioso tributario, si è verificata una eccedenza di spesa di lire 266,4 milioni (350).

Risulta ulteriormente accentuata la tendenza a provvedere all'erogazione della quasi totalità della spesa mediante ordini di accreditamento, con conseguente trasformazione del controllo da preventivo in successivo. Come già accennato, il fenomeno è, in gran parte, dovuto alle disposizioni che autorizzano accreditamenti in favore degli Intendenti di finanza per l'attribuzione agli enti locali delle somme sostitutive di tributi soppressi (articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638) e per il pagamento delle retribuzioni al personale delle sopresse imposte di consumo (articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649).

La gestione dei residui — principalmente di parte corrente — si caratterizza per il rilevante aumento della consistenza complessiva 1.483,4 miliardi (927,5 nel 1973) dei qua-

(348) L'onere relativo al personale in quiescenza è passato da 89,1 miliardi del 1973, a 107,4 miliardi circa.

(349) Si rinvia, in argomento, a quanto osservato nel successivo paragrafo 2, lettera b).

(350) Lo stanziamento definitivo ammonta, infatti, a 500 milioni, mentre risultano assunti impegni per complessivi 766,4 milioni. Trattasi di spese pagate con i fondi della riscossione dagli Uffici del Registro, ai sensi dell'articolo 454 del regolamento di contabilità generale. Da rilevare, a tal proposito, la mancata utilizzazione dello strumento contabile dell'integrazione del capitolo a norma dell'articolo 41 della legge di contabilità.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

li 1.110,2 derivanti dalla competenza dell'esercizio. L'incremento è, in gran parte, dovuto a discarichi IGE da versare in entrata, ai sensi della legge 13 novembre 1963, n. 1544 (capitolo 1927 residui per 588,7 miliardi), nonchè alla non completa erogazione ai Comuni delle somme dovute in sostituzione delle compartecipazioni ai tributi erariali (capitolo 1802 residui per 70,6 miliardi); alle Regioni Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle somme dovute in sostituzione delle quote fisse e variabili dei tributi soppressi dal 1° gennaio 1973 (capitolo 1807 residui per 45,5 miliardi); ai Comuni delle somme dovute in sostituzione dei soppressi tributi, contributi e relative maggiorazioni (capitolo 1810 residui per 27,3 miliardi); alle Province delle somme dovute in sostituzione delle abolite sovrimposte sul reddito dei terreni e fabbricati, nonchè dell'addizionale all'imposta comunale ICAP (capitolo 1811 residui per 13,3 miliardi); a retribuzioni e rimborsi non effettuati (capitolo 1921 (IGE) residui per 44,3 miliardi); capitolo 1922 (altri rimborsi) 53,5 miliardi circa (351).

d) *Gestioni fuori bilancio.* — Nelle relazioni relative agli esercizi finanziari 1971 (352) e 1973 (353) sono state fornite notizie, alle quali si fa rinvio, in ordine alle molteplici gestioni fuori bilancio, individuate nell'ambito dell'amministrazione finanziaria.

Nel corso dell'anno sono pervenuti alla Corte rendiconti relativi all'esercizio 1974 per le seguenti gestioni:

1) Lotterie nazionali e Fondo unico di riserva (354);

(351) Per quanto riguarda i residui relativi a somme dovute agli enti locali, si rinvia alle osservazioni formulate nella Parte IV della presente relazione.

(352) Pagine 79, 80.

(353) Pagine 235 e seguenti.

(354) Dai dati esposti nei rendiconti risultano entrate per 9,2 miliardi circa, spese per 8,9 miliardi ed una giacenza di cassa di 236 milioni.

2) Concorso pronostici Enalotto (355);

3) Somme anticipate da terzi per spese contrattuali (356).

Tuttora in corso risultano gli accertamenti relativi alla gestione non autorizzata *ex lege* che trae origine dalla convenzione concernente il Poliambulatorio ENPAS presso la 18ª Legione della Guardia di finanza di Roma, di cui si è fatto cenno nella precedente relazione. E da aggiungere che analoghe gestioni sono in atto presso le Legioni di Messina, Palermo e Venezia.

## 2. — Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* — La notazione di maggior rilievo in tema di organizzazione concerne, come già accennato, il mancato esercizio della delega conferita al Governo con l'articolo 11 della legge n. 825 del 1971 per il riordinamento degli uffici e dei ruoli dell'amministrazione finanziaria, delle attribuzioni della polizia tributaria, nonchè per il decentramento e la semplificazione dei procedimenti amministrativi e dei relativi controlli, allo scopo di garantire la migliore attuazione della riforma tributaria.

Tale complessa operazione deve essere, ovviamente, preceduta dalle necessarie indagini di carattere generale e da esami analitici della situazione in atto, tenendo conto della progressiva attuazione dell'anagrafe tributaria e, in generale, della strumentazione elettronica e meccanografica dei vari servizi, considerati in un contesto unitario, dalla quale deriverà una diminuzione del fabbisogno del personale appartenente alle tradizionali carriere di concetto ed esecutiva, ed un aumento del fabbisogno del personale

(355) Dai dati esposti nei rendiconti risultano entrate per 11,5 miliardi circa, spese per 11,3 miliardi circa ed una giacenza di cassa di 221 milioni.

(356) Si tratta di gestioni generalmente di modesta entità. Le maggiori sono quelle in atto presso il Comando generale della Guardia di finanza di Roma (entrate: 17,7 milioni; uscite: 11,3 milioni; giacenza di cassa: 6,2 milioni) e la Dogana di Como (entrate e uscite per 8,4 milioni).

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

direttivo competente ad effettuare gli accertamenti e del personale di meccanografia da adibire ai terminali. Appare, tuttavia, particolarmente significativa la circostanza che tale fase preparatoria — che, secondo le valutazioni ministeriali (357), richiederà non meno di tre anni — non abbia avuto neppure inizio nel triennio decorso dal conferimento della delega (ottobre 1971) (358) e la fine dell'esercizio 1974.

È, pertanto, da auspicare che le negative conseguenze sul piano dell'efficienza — delle quali la stessa amministrazione si dimostra ormai consapevole — dovute all'inerzia nell'affrontare i concreti problemi che il nuovo sistema tributario comporta, sia di stimolo per un sollecito avvio — previo rinnovo della delega legislativa — di una ristrutturazione amministrativa intesa, non soltanto alla revisione dei ruoli ed al riordinamento delle carriere, ma, come opportunamente sottolineato dal Ministro delle finanze, anche ad assicurare la mobilità interna del personale appartenente a ruoli diversi, in funzione delle effettive esigenze dei vari servizi, specie nella complessa fase di avvio della raccolta ed elaborazione elettronica dei dati tributari.

Nel medesimo quadro di inadeguatezza del vigente assetto organizzativo va considerata la disciplina regolamentare del personale e dell'ordinamento degli uffici direttivi (approvata con regio decreto 23 marzo 1933, n. 185) che — parzialmente modificata con decreto del Presidente della Repubblica 15 ottobre 1969, n. 1281 — non corrisponde all'attuale struttura degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione finanziaria. Si rende, pertanto, necessario che al prossimo riordinamento delle strutture organizzative si accompagni anche la completa revisione delle citate norme regolamentari.

Analoga esigenza si manifesta in ordine al regolamento di servizio del personale delle dogane (approvato con regio decreto 22 maggio 1941, n. 1132), che non è stato ancora aggiornato, nonostante le sostanziali modi-

fiche introdotte nell'organizzazione doganale dal recente testo unico, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, ed il mutato ordinamento dei ruoli e delle carriere del personale adetto ai relativi servizi.

In conseguenza della cennata situazione organizzativa, è tra l'altro, venuto a mancare il necessario coordinamento tra le varie direzioni generali che hanno, non di rado, emanato provvedimenti difformi, in materia di amministrazione del personale, pur in presenza dei medesimi presupposti di fatto.

Dall'esame degli atti pervenuti al controllo è risultato che numerosi funzionari formalmente preposti ad uffici dirigenziali (imposte di fabbricazione, tecnici erariali, dogane) prestavano servizio in sedi diverse da quelle loro assegnate (359), e che alcuni primi dirigenti sono stati preposti ad uffici centrali e periferici di livello superiore, privi di titolare (360). L'affidamento di tali funzioni è stato ritenuto illegittimo dalla Sezione del controllo (361).

Tali situazioni, che costituiscono palese sintomo delle difficoltà conseguenti all'esodo del personale direttivo, hanno spesso comportato assenze, talvolta di lunga durata al vertice di molti uffici, con negativi riflessi per il regolare svolgimento dei servizi e sulla stessa legittimazione ad adottare i provvedimenti di competenza.

È proseguita, nel 1974, la ricostituzione degli organi del contenzioso tributario, nella nuova composizione prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636, e delle Commissioni censuarie distrettuali e provinciali che, a norma dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repub-

(359) Dall'esame dei titoli di spesa relativi a missioni è stata spesso rilevata la non corrispondenza tra sede e luogo di effettiva prestazione del servizio, nonchè la lunga durata delle missioni, in un caso protrattasi per sei mesi.

(360) In qualche caso, che l'amministrazione ha giustificato richiamandosi alla necessità di assicurare la continuità dell'azione amministrativa, il prescritto parere obbligatorio del Consiglio di amministrazione è intervenuto tardivamente, assumendo carattere di ratifica dei provvedimenti adottati.

(361) Deliberazione in data 26 giugno 1975.

(357) Nota ministeriale citata, pag. 51.

(358) La delega avrebbe dovuto essere esercitata entro il termine, ormai decorso, del 14 aprile 1972.

blica 26 ottobre 1972, n. 650, devono coadiuvare l'amministrazione nella formazione, revisione e conservazione del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano.

Da rilevare che la costituzione delle Commissioni tributarie di primo e secondo grado ha subito notevoli ritardi ed è tuttora in corso, in conseguenza della mancata tempestiva designazione, per quanto di competenza, dei componenti da parte dei Consigli comunali e provinciali, già segnalata nella precedente relazione, e che avrebbe dovuto comportare l'opportuno intervento dei competenti organi regionali di controllo.

Anche nella costituzione delle Commissioni censuarie si sono verificati ritardi, a causa di carenze della documentazione relativa ai decreti di nomina dei componenti, frequentemente riscontrata dalla Corte in sede di controllo di legittimità.

Nelle precedenti relazioni è stata sottolineata la necessità di una organica revisione dei regolamenti che disciplinano i vari servizi della Guardia di finanza allo scopo di consentire il miglior adempimento dei compiti istituzionali (362). Nel richiamare le osservazioni al riguardo formulate nella precedente relazione, è da notare che, nella prassi corrente, l'ormai inadeguato regolamento di servizio è sostituito dalle disposizioni contenute in uno schema di regolamento, predisposto nel 1959, e trasfuso nelle « Istruzioni per la esecuzione del servizio emanate dal Comandante generale ».

Tra i servizi di nuova istituzione assume particolare rilievo quello di vigilanza e scorta valori per conto della Banca d'Italia, regolato dalla convenzione conclusa il 31 gennaio 1974 tra il Ministro delle finanze ed il Governatore dell'Istituto di emissione (decreto ministeriale 1° marzo 1974), ai sensi della legge 11 ottobre 1973, n. 620, che ha inteso disciplinare in modo organico tale attività,

(362) Si tratta, in particolare, del regolamento di servizio, approvato con regio decreto 6 novembre 1930, n. 1613; del regolamento per il servizio del naviglio, approvato con regio decreto 3 giugno 1926, n. 1163; e del regolamento di amministrazione, approvato con regio decreto 5 aprile 1943, n. 532.

anche in precedenza svolta dalla Guardia di finanza (363).

Va ribadita, infine, l'esigenza che, a seguito del riconoscimento dell'Ispettorato generale amministrativo della Guardia di finanza quale ufficio di livello dirigenziale, con conseguente attribuzione di una sfera di competenza funzionale al funzionario civile ad esso preposto, siano precisate, a livello normativo, le attribuzioni spettanti, nel settore amministrativo, al Comandante generale della Guardia di finanza e siano determinate le funzioni che gli competono nell'ambito dell'organizzazione del Ministero.

b) *Personale*. — Alla fine dell'esercizio, la dotazione organica complessiva del personale dipendente dall'amministrazione si aggirava sulle 57 mila unità, il personale in servizio sulle 62 mila (364), erano in fase, più o meno avanzata di svolgimento concorsi per più di 6 mila posti, restando disponibili oltre 3 mila posti.

Con riferimento ai singoli ruoli, risultava, nel suo complesso, notevolmente superiore alle dotazioni il personale dell'amministrazione centrale e delle Intendenze di finanza, delle Imposte dirette e delle Tasse ed Imposte indirette sugli affari; per contro, in varia misura inferiore all'organico, entro limiti relativamente modesti, il personale del Catasto e dei Servizi tecnici erariali, delle Dogane, delle Entrate speciali e, più accentuatamente, il personale dell'Organizzazione dei servizi tributari e del demanio.

Una situazione di tal genere — pur caratterizzata da rilevanti squilibri, in conseguenza del recente esodo del personale direttivo, specie delle carriere tecniche, e per effetto dell'esodo in corso del personale ex combattente, scaglionato nel tempo sino al 1980, ai

(363) Sono attualmente adibiti al servizio circa 100 militari che hanno frequentato appositi corsi di specializzazione curati dal Comando generale. A termini di convenzione, gli oneri relativi all'armamento, al vestiario ed alle retribuzioni del predetto personale sono a carico della Banca d'Italia.

(364) Compreso il personale di ruolo, non di ruolo, in soprannumero e del personale delle sopprese imposte di consumo in attesa di inquadramento.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sensi della legge 14 agosto 1974, n. 355 (365) — non presenta, in astratto, caratteri di particolare gravità sotto il profilo dell'adeguatezza delle forze di lavoro, in atto, disponibili.

Invero, l'organico costituisce, di norma, la quantificazione dell'ordinario fabbisogno dell'amministrazione in vista del perseguimento dei fini istituzionali, assicurato, nel caso in esame, dalla presenza di 5 mila unità oltre la dotazione.

Peraltro, la più volte ricordata Nota ministeriale, ha diffusamente illustrato la necessità di un ampliamento degli organici, pur in misura inferiore a precedenti iniziative legislative parlamentari o del Governo, ed è attualmente all'esame del Parlamento una proposta di legge di iniziativa parlamentare (atto Camera n. 3816) — approvata dal Senato nella seduta del 22 maggio 1975 — concernente, tra l'altro, aumenti degli organici di vari ruoli; concorsi speciali per la copertura dei posti disponibili; benefici di carriera e la concessione di un'ampia delega al Governo, da esercitare entro il 31 dicembre 1978 per la semplificazione e lo snellimento delle procedure e dei controlli, il decentramento amministrativo, la fusione di uffici e l'unificazione o modificazione di competenze, l'organizzazione dell'amministrazione, il riordinamento delle carriere e la revisione degli organici, la determinazione, infine, delle funzioni del personale di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649.

Non compete ovviamente alla Corte di esprimere il suo avviso in ordine a tale iniziativa, che comporterebbe indebiti apprezzamenti di merito sulle concrete esigenze, tra l'altro difficilmente valutabili *ab externo*, dell'amministrazione finanziaria. Rientra,

(365) Secondo le stime dell'amministrazione, alla fine del 1980, il personale effettivamente in servizio (57.887 unità), nell'ipotesi che non intervengano, nel frattempo, modifiche normative, supererebbe ancora l'attuale dotazione organica (57.199 unità) (Tabella F allegata alla citata Nota ministeriale del 30 aprile 1975).

tuttavia, nel sindacato dell'Organo di controllo il rilevare, anzitutto, come neppure nel 1974 abbia avuto inizio l'inquadramento del personale delle sopresse imposte di consumo (366), la cui consistenza numerica (oltre 8 mila unità), congiuntamente alla circostanza di non appartenere ad alcun ruolo, ben avrebbe potuto soddisfare, con la necessaria mobilità, le esigenze dei settori maggiormente bisognevoli dell'apporto di nuove energie e ridurre, se non eliminare, gli squilibri lamentati nella distribuzione del personale, sia per ciò che riguarda i ruoli che per quanto concerne le sedi di servizio.

D'altro canto, a parte la presumibile qualificazione dei soggetti in questione che già operavano a vari livelli, in un sia pur diverso sistema tributario, deve tener conto, soprattutto, di quella derivante dall'ormai biennale permanenza nell'ambito dell'amministrazione finanziaria.

È da aggiungere che il personale in questione risulta, d'altro canto, largamente incentivato, sotto il profilo economico, dal trattamento retributivo di diritto privato, di cui continua a fruire, che comporta, oltre ai compensi più elevati rispetto ai corrispondenti livelli del pubblico impiego, un costante adeguamento, in conseguenza del meccanismo della scala mobile, ancorato alle variazioni del punto di contingenza. Circostanza questa che, fra l'altro, dà luogo ad evidenti sperequazioni nei confronti del personale di ruolo.

Si è accentuato, nel 1974, l'assenteismo dal lavoro, del quale si è fatta menzione anche nella relazione precedente. Risultano, infatti, in costante aumento, pur tenendo conto dei congedi spettanti per invalidità, i provvedimenti — riferiti prevalentemente al periodo estivo — concessivi di congedi straordinari ed aspettative.

(366) Da notare che, nel 1974, ha operato la Commissione costituita, ai sensi dell'articolo 9 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 649, il cui funzionamento ha comportato un onere di 5 milioni. Il primo provvedimento di inquadramento, riguardante circa 100 unità, è pervenuto alla Corte in data 15 maggio 1975.



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La lentezza delle procedure di concorso (367), talora dovuta all'elevata percentuale dei partecipanti, rende problematica la acquisizione di personale specie se numeroso con gli ordinari sistemi di reclutamento, in funzione dei tempi previsti per l'attivazione dell'anagrafe tributaria. D'altro canto, l'allegra urgenza di soddisfare contingenti esigenze operative va conciliata con la necessità costante di conservare alle prove di concorso eventualmente semplificate quel sostanziale carattere di garanzia della preparazione di base del personale, che costituisce requisito non rinunciabile, atteso lo *status* di pubblico dipendente che, con l'assunzione, si acquisisce.

A parte l'idoneità delle procedure di concorso a soddisfare, con tempestività, il fabbisogno di personale, merita considerazione l'ulteriore ritardo che, ai fini dell'utilizzazione ottimale dei nuovi assunti o del personale già in servizio, inevitabilmente comporta la fase di addestramento professionale, che si rende necessaria in particolar modo per i servizi che richiedono una specifica preparazione tecnica. In tale prospettiva dovrebbe, quindi, adeguatamente valutarsi la opportunità di procedere, parallelamente al reclutamento, ad una organica formazione professionale del personale, sulla base di una pianificazione di medio periodo delle pur numerose iniziative in atto nel settore, in modo da non pregiudicare l'efficienza dei servizi, sottraendo ad essi, di volta in volta, piccoli contingenti di personale delle diverse qualifiche, ed assicurando, nel contempo, la più efficace preparazione in funzione delle nuove tecniche di acquisizione, elaborazione ed analisi dei dati tributari.

Nel 1974 è stato bandito, in attuazione della legge 26 febbraio 1974, n. 45, il primo concorso per titoli per il reclutamento di cinquanta sottotenenti di complemento della Guardia di finanza. La possibilità, così of-

ferta agli aspiranti ufficiali, di compiere, in tale qualità, il servizio di leva potrà, in parte, sopperire alle crescenti esigenze operative del Corpo.

c) *Beni e servizi strumentali.* — Anche nel 1974, l'amministrazione, non disponendo di sufficienti immobili appartenenti allo Stato, ha sostenuto un rilevante onere (5 miliardi circa) per la locazione di edifici da adibire a sede di uffici.

In tale contesto, particolarmente opportuna appare una completa ricognizione dell'attuale destinazione degli immobili patrimoniali.

In argomento è da ricordare che il Ministero delle finanze, sulla base di un parere reso dall'Avvocatura generale dello Stato (368), ha impartito istruzioni agli uffici dipendenti, nel senso dell'applicabilità, anche ai contratti passivi stipulati dalle pubbliche amministrazioni, del regime vincolistico vigente per le locazioni di immobili urbani (369). Questo orientamento rende opportuna una espressa considerazione di tali rapporti in sede legislativa, anche allo scopo di evitare l'insorgere di controversie in ordine alla portata del testo normativo.

L'esigenza di apprestare idonee sedi ai comandi e reparti della Guardia di finanza (370), rispondenti ai requisiti richiesti dal regolamento interno di servizio (decreto ministeriale 23 maggio 1970), permane, in larga misura insoddisfatta, in quanto lo stanziamento di 2,5 miliardi previsto dalla legge 24 febbraio 1973, n. 20, risulta integralmente impegnato per la costruzione in Benevento della Caserma del Battaglione Allievi, peraltro, non ancora iniziata, in attesa che l'amministrazione comunale reperisca un'area idonea, secondo il formale impegno assunto in tal senso.

Il perdurante ritardo nell'attivazione dell'anagrafe tributaria — di cui si è preso atto, in sede legislativa, disponendo il rinvio del-

(367) Nel 1974 si sono conclusi alcuni concorsi indetti negli anni 1967, 1968 e 1969. Non ancora definito, per contro, un concorso, indetto nel 1969, per coprire 200 posti di vice procuratore della carriera di concetto speciale ora confluita nella carriera direttiva.

(368) Parere n. 12638 del 4 settembre 1973.

(369) Circolari n. 28 del 3 ottobre 1973; n. 27 del 19 ottobre 1974.

(370) Il Corpo ha sostenuto, nel 1974, un onere complessivo di 1,3 miliardi circa per la locazione di immobili.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'obbligo di indicare il codice fiscale (legge 8 marzo 1975, n. 49) — è dovuto, secondo la stessa amministrazione (371), alla mancata tempestiva soluzione di fondamentali problemi organizzativi, in una visione unitaria e coordinata dell'attività delle diverse direzioni generali e della pubblica amministrazione nel suo insieme, essendo evidente il rilievo fiscale di numerosi atti di gestione del bilancio dello Stato (372). Tale situazione ha comportato, sul piano operativo la completa non utilizzazione delle costose apparecchiature noleggiate (IBM) (373) o acquistate (Olivetti) dal Ministero, sinora destinate a meri scopi addestrativi, che ben avrebbero potuto essere soddisfatti con l'installazione delle apparecchiature elettroniche presso il Centro nazionale di elaborazione dati di Roma (CNEDAT) e di una piccola parte degli elaboratori elettronici di potenza medio piccola (concentratori intelligenti) (374) e dei terminali (375) e la conseguente minima utilizzazione della rete telefonica primaria e secondaria che collega il CNEDAT con i reparti di pregestione e preelaborazione (rete primaria) e con i terminali degli uffici periferici (rete secondaria).

Se si considera, infatti, che, quantomeno per l'intero biennio 1975-1976, gli uffici finanziari non potranno giovare delle apparecchiature e procedure dell'anagrafe tribu-

(371) Nota ministeriale citata, pagine 44 e seguenti.

(372) Soltanto nell'aprile 1975 è stata, infatti, costituita una Commissione per l'attuazione della Anagrafe tributaria, composta dai Direttori generali delle Imposte, delle Tasse e dell'Organizzazione ed assistita dall'Ispettore generale Capo della meccanizzazione della Ragioneria generale dello Stato e con la consulenza della società Italsiel.

(373) A carico del cap. 1661, relativo al servizio meccanografico e all'anagrafe tributaria, risultano assunti impegni per complessivi 9,6 miliardi.

(374) Installati in numero di 109 presso gli uffici tecnici erariali.

(375) Acquistati in numero di 1.772 (su circa 2.000 preventivati) dalla S.p.A. Olivetti, con contratti stipulati tra il dicembre 1971 ed il dicembre 1973, con una spesa complessiva di 9,3 miliardi, ed installati presso gli uffici delle imposte dirette, del registro ed IVA.

taria (376), circostanza questa che ha indotto il Ministero a sospendere, in larga misura, durante tale periodo, le utenze di reti telefoniche, il noleggio di strumentazione elettronica e la fornitura di servizi, con una riduzione di spesa dell'ordine di 10 miliardi nel biennio, si ha la misura degli oneri inutilmente sostenuti negli anni precedenti in relazione alla disponibilità di impianti rimasti prevalentemente inattivi.

È proseguita, nel corso dell'esercizio, la strumentazione elettronica dei servizi doganali con l'installazione dei sistemi di rilevazione ed elaborazione dati presso i Compartimenti di Bolzano, Napoli e Venezia, che vengono ad aggiungersi al centro pilota installato, l'anno precedente, presso il compartimento di Milano.

L'onere complessivamente sostenuto, nel 1974, per la locazione degli elaboratori (Honeywell) e della strumentazione accessoria supera di poco il miliardo.

Da rilevare, in argomento, che l'amministrazione delle dogane, in mancanza di un ruolo di meccanografi, adibisce ai centri elettronici attualmente operanti personale dei ruoli periferici.

La strumentazione elettronica degli uffici catastali ha comportato, infine, un onere per canoni di noleggio di 744 milioni (IBM), oltre a minori spese di funzionamento per 14,4 milioni circa.

Sostanzialmente immutata la consistenza dei mezzi di trasporto dei quali si avvale l'amministrazione finanziaria. La spesa sostenuta, nel 1974, per la manutenzione e l'esercizio ammonta, complessivamente, a 188,7 milioni (182 milioni nel 1973), quella per premi assicurativi a 13,8 milioni.

L'impiego dei mezzi di trasporto terrestri della Guardia di finanza ha comportato un onere di 1,55 miliardi per l'esercizio e la manutenzione (1,2 miliardi nel 1973) e di

(376) Tale la previsione formulata in sede ministeriale (pag. 35 della Nota citata), sulla base di una sommaria analisi delle reali esigenze di un sistema di acquisizione di informazioni tributarie, delle quali la pubblica Amministrazione, in genere, e gli uffici finanziari, in particolare, debbono evidentemente essere, prima che i soggetti privati, i naturali fornitori.

150 milioni per le assicurazioni (125 milioni nel 1973).

Per i mezzi di trasporto aereo (47 elicotteri) ed i natanti (469) dei quali il Corpo dispone, le spese di esercizio e manutenzione ammontano, rispettivamente, a 810 milioni (633, nel 1973) e 1,7 miliardi (377) (2,2, nel 1973).

Nel far rinvio alle considerazioni di carattere generale formulate in altra parte della relazione (378) in ordine alle attribuzioni dei dirigenti in materia contrattuale, va ricordato, in questa sede, che la Sezione del controllo della Corte, nell'esaminare taluni provvedimenti dell'amministrazione finanziaria, ha avuto occasione di affermare il principio, al quale il Ministero si è conformato, che « non possono cumularsi nello stesso funzionario le separate funzioni di conclusione e approvazione del contratto ».

In argomento è da aggiungere che, anche nel 1974, non sono stati deliberati i programmi ministeriali previsti dall'articolo 7, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, ai quali i dirigenti debbono attenersi in materia di approvazione di lavori, forniture e prestazioni.

La maggior parte delle imprese appaltatrici di lavori e forniture di beni o servizi si è avvalsa della facoltà, prevista dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627, di richiedere l'anticipazione del prezzo contrattuale, nella misura del 50 per cento, per la quasi totalità dei contratti stipulati — in prevalenza a trattativa privata — nel corso del 1974.

Ha trovato, per contro, limitata applicazione l'ulteriore agevolazione consistente nell'anticipato svincolo, fino al 75 per cento, delle « ritenute di garanzia » (legge 1° novembre 1973, n. 774).

Per quanto riguarda, infine, la Guardia di finanza, è da osservare che il vigente regolamento di amministrazione, approvato con regio decreto 5 aprile 1943, n. 532, non ri-

sponde all'attuale assetto organizzativo del Corpo, non contemplando, come altra volta osservato, taluni importanti servizi (aereo, delle trasmissioni, cinofilo) peraltro non disciplinati da specifiche norme sostanziali.

### 3. — Attività istituzionale.

a) *Entrate pubbliche e patrimonio dello Stato.* — L'attività dell'amministrazione finanziaria è principalmente diretta alla gestione delle entrate e della componente immobiliare del patrimonio statale. Nel rinviare alle considerazioni al riguardo formulate in altra parte della relazione (379), l'esame viene in questa sede limitato, come di consueto, a taluni specifici aspetti dell'attività amministrativa svolta nei predetti settori.

È, anzitutto, da rilevare che, nel corso del 1974, il Governo non si è avvalso della delega conferitagli per l'adozione di uno o più testi unici intesi a coordinare le norme emanate in attuazione della riforma tributaria (articolo 17, terzo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825), il cui termine, venuto a scadenza con il 16 ottobre 1974, è stato prorogato al 31 dicembre 1976 (articolo 2 della legge 24 luglio 1972, n. 321).

Non è stato, inoltre, emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 347 del testo unico delle leggi doganali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43. Rimangono, quindi, in vigore le precedenti disposizioni che risalgono al 1896 (regio decreto 13 febbraio, n. 65) e sono causa di notevoli intralci in relazione alle mutate esigenze dei traffici internazionali.

Nel corso dell'anno sono state emanate numerose circolari per illustrare le recenti disposizioni tributarie e per risolvere importanti questioni insorte in sede di applicazione del nuovo sistema tributario e, in particolare, dell'Imposta sul valore aggiunto che

(377) Oltre 80 milioni per oneri assicurativi.

(378) Capitolo I della Parte III, dedicato all'attività contrattuale.

(379) Rispettivamente, nel capitolo II della Parte II, relativo alla gestione delle entrate, e nel capitolo IV della Parte II, relativo alla gestione del patrimonio.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ha dato luogo al maggior numero dei quesiti rivolti dagli uffici periferici.

Nella precedente relazione si è data notizia dell'omesso addebito dell'IVA sul canone dovuto alla RAI dagli utenti per l'anno 1973, che aveva costituito oggetto di osservazioni da parte della Corte.

Nel 1974, l'amministrazione finanziaria ha disposto che, in occasione della riscossione dei canoni di abbonamento, l'IVA sia addebitata nella misura prescritta (6 per cento) (380). Ha, inoltre, disposto il recupero dell'imposta non percetta nell'esercizio antecedente (381), realizzando, a tale titolo, entrate per circa 6 miliardi.

Nonostante la rinuncia dello Stato ai crediti di importo inferiore alle mille lire, disposta con legge 29 gennaio 1974, n. 16, in ragione degli elevati costi di esazione, nel corso del 1974 si è registrato un ulteriore aumento dei provvedimenti di annullamento di crediti erariali dichiarati inesigibili, il cui numero, nell'ultimo quinquennio si aggira, mediamente, sulle 10 mila unità, per un importo annuo di alcuni miliardi.

Il fenomeno, che incide negativamente sulle entrate erariali, postula un attento esame delle cause che lo determinano, onde eliminare eventuali carenze dell'azione amministrativa.

Una migliore funzionalità dei controlli in tale settore potrà, d'ora innanzi, essere assicurata dal decentramento recentemente disposto, su invito della Corte, dalla Direzione generale del Demanio che ha invitato (382) le Intendenze di finanza a trasmettere alle Delegazioni regionali della Corte i decreti in discorso.

In materia di gestione del patrimonio immobiliare, è da sottolineare l'esigenza di un adeguamento della vetusta regolamentazione, approvata con decreto ministeriale 7 aprile 1888 e più volte disorganicamente modifi-

(380) Circolare n. 8 del 19 gennaio 1974 della Direzione generale delle tasse e imposte indirette sugli affari.

(381) Circolare n. 400111/1974 Div. XV del 12 febbraio 1974, Direzione generale delle tasse e imposte indirette sugli affari.

(382) Con circolare n. 379 in data 8 marzo 1975.

cata nel corso degli anni, che risulta spesso di ostacolo per una efficiente attività in tale settore da parte delle Intendenze di finanza.

Parimenti, si rende necessaria una revisione delle disposizioni regolamentari disciplinanti la gestione dei canali demaniali irrigui situati nelle province di Alessandria, Aosta, Novara, Pavia, Torino e Vercelli (Canali Cavour e Canali dell'antico demanio), che continuano ad essere amministrati sulla base delle norme approvate, rispettivamente, con decreto ministeriale 1° marzo 1896, n. 83 e regio decreto 29 marzo 1906, n. 121.

b) *Finanza locale.* — Anche nel corso del 1974 sono pervenuti alla Corte numerosissimi decreti intendentizi relativi all'accettazione di delegazioni di pagamento per l'ammortamento dei mutui stipulati da enti locali.

L'altissimo numero di provvedimenti esaminati conferma lo stato di grave dissesto nel quale versa la finanza degli enti locali costretti a ricorrere costantemente alla stipulazione di mutui per ripianare il disavanzo dei propri bilanci (383).

La situazione risulta, d'altro canto, ulteriormente aggravata a causa del notevole aumento dei tassi di interesse richiesti dagli Istituti di credito per la concessione dei mutui, ed anche della maggiorazione del tasso di interesse sui mutui della Cassa depositi e prestiti che è stato elevato dal 6 per cento al 9 per cento (384).

Quest'ultimo provvedimento, intervenuto in un momento particolarmente difficile per la situazione finanziaria degli enti locali, ha comportato, tra le altre conseguenze negative, il rinnovo di tutti i procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore, stante la necessità per i Comuni e le Province di reperire gli ulteriori mezzi finanziari da destinare alla copertura delle maggiori spese conseguenti all'aumento del tasso di interesse.

Il prolungarsi dei procedimenti amministrativi necessari per ottenere la concessione dei mutui si è, ovviamente, riflesso sull'ese-

(383) Per generali considerazioni, in argomento, si rinvia al capitolo IV della Parte IV.

(384) Decreto ministeriale 18 ottobre 1974.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cuzione delle opere pubbliche, al cui finanziamento i mutui erano destinati.

Sono, tra l'altro, pervenuti all'esame della Corte numerosi provvedimenti, concernenti l'assunzione di mutui per spese meramente facoltative, la cui illegittimità non era stata rilevata dai competenti organi regionali di controllo, con la conseguenza che le relative deliberazioni sono divenute esecutive ai sensi dell'articolo 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

La Corte non può non ribadire, a tal riguardo, quanto osservato nella precedente relazione con riferimento alle analoghe violazioni di legge che avevano costituito oggetto di « avviso » al Ministro delle finanze, a norma dell'articolo 15 del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, ai fini dell'esercizio da parte del Governo del potere di annullamento *ex officio* (articolo 6 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383).

Il Ministro delle finanze, sulla base anche di un conforme parere reso in materia dal Consiglio di Stato (385), ha trasmesso gli atti alla Presidenza del Consiglio, ai fini della deliberazione consiliare che deve precedere

---

(385) Sezione III consultiva n. 874/1974 in data 5 dicembre 1974. Il Consiglio di Stato, nel ribadire le censure formulate dalla Corte, ha sottolineato come « una linea di rigore amministrativo sia doverosa nell'attuale fase di crisi economica e di dissesto della finanza locale ».

il provvedimento presidenziale di annullamento (386).

A parte le concrete iniziative che nella competente sede governativa potranno essere adottate, il perdurare dell'illegittimo comportamento degli enti locali ripropone il problema dell'adeguatezza dei controlli sulla finanza locale, onde evitare l'aggravarsi di situazioni di squilibrio economico e la distrazione dei mezzi finanziari, che comportano costi elevatissimi, a beneficio di finalità diverse da quelle di preminente interesse pubblico.

In tale contesto, particolarmente avvertita risulta l'esigenza di una organica disciplina delle entrate tributarie delle Province e dei Comuni in relazione alle funzioni di relativa competenza (articolo 12 della legge n. 825 del 1971).

Da segnalare, infine, che, nel corso del 1974, sono pervenuti alla Corte i primi decreti che approvano le deliberazioni della Commissione incaricata della definizione dei rapporti tra Comuni e appaltatori della riscossione delle soppresse imposte di consumo (articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649) (387).

---

(386) Di tale iniziativa la Corte è stata informata con nota n. 2/15 in data 19 aprile 1975 della Direzione generale per la finanza locale.

(387) Le domande presentate alla Commissione sono circa 7 mila e gli indennizzi richiesti ai Comuni dagli appaltatori ammontano in totale a 23 miliardi circa.

## CAPITOLO XI.

## AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

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

I dati di consuntivo per l'esercizio finanziario 1974 confermano l'accentuarsi della tendenza espansiva della gestione, già riscontrata nel 1973 e negli anni precedenti. Il volume complessivo della gestione stessa (388) registra infatti, rispetto al 1973, un aumento di 54 miliardi nell'entrata (da 307,1 a 361,1) e di 62,5 miliardi nella spesa (da 298,1 a 360,6), contro un aumento di 50 miliardi verificatosi nell'anno precedente tanto nell'entrata che nella spesa. Riscontrandosi variazioni in diminuzione nella parte in conto capitale (12,5 miliardi per le entrate e 19 per le spese, rispetto ai 12,7 e 20,5 miliardi del 1973), gli aumenti evidenziati attengono esclusivamente alla parte corrente e per quanto riguarda l'entrata (348,6 miliardi) sono da ricollegare in modo determinante all'incremento delle vendite, specie nel settore tabacchi (389) nel quale i prezzi sono rima-

sti invariati sino al 30 dicembre 1974, giorno di decorrenza del nuovo inquadramento tariffario di cui al decreto ministeriale 28 dicembre 1974.

Peraltro, nonostante la diminuzione del disavanzo del conto capitale (da 7,8 a 6,5 miliardi), e quindi della sua incidenza negativa

ti del 56% e del 9% nei confronti dei corrispondenti dati del 1973. Un'ulteriore diminuzione (3%) si registra invece nelle vendite dei tabacchi nazionali (58,6).

Nell'ultimo quadriennio, del resto, la produzione dell'azienda tabacchi si è stabilizzata intorno ai 70 milioni di Kg, mentre l'importazione è progressivamente aumentata dai 5,1 del 1971 ai 21,9 del 1974, il che conferma la natura commerciale e non industriale dell'espansione aziendale caratteristica degli ultimi anni. Tale espansione peraltro ha trovato agevole assorbimento nelle strutture preesistenti non essendosi verificate variazioni di rilievo, nello stesso periodo, nel numero dei dipendenti dell'Amministrazione nè in quello dei magazzinieri e dei rivenditori legati all'Amministrazione medesima da contratti di appalto.

Per quanto concerne l'azienda sali, la quantità complessiva di prodotto venduto è stata dell'ordine di 7 milioni di quintali, con un incremento, rispetto al 1973, del 9% circa. L'attività di distribuzione e vendita si è svolta in regime di concorrenza con i privati, essendo venuto meno, con decorrenza 1° gennaio 1974, il monopolio di vendita del sale, per effetto del decreto-legge 18 dicembre 1972, n. 787, convertito nella legge 16 febbraio 1973, n. 10.

(388) Esclusa la gestione speciale Dopolavoro (capitoli 1001 e 1002 di entrate e capitoli 1001 di spesa) che presenta un consuntivo di lire 117.882.980.

(389) Tale incremento (complessivamente da 83,5 a 90,6 milioni di Kg) si è avuto nei tabacchi importati (21,9) ed in quelli prodotti su licenza estera (10,1) che registrano rispettivamente aumen-

sul saldo complessivo, e nonostante l'evidenziato incremento delle vendite, la gestione chiude, per la rilevante lievitazione della spesa corrente (341,6 miliardi rispetto ai 277,6 del 1973) con un attivo di 0,5 miliardi, notevolmente inferiore a quello dell'esercizio precedente (8,9 miliardi). Il ridimensionamento dell'avanzo trova spiegazione nell'aumento dei costi di produzione e nella mancata elevazione dei prezzi di vendita fino al 30 dicembre; fattori incidenti su una capacità produttiva rimasta sostanzialmente ferma ai valori degli esercizi precedenti, invariata restando altresì la dimensione generale dell'organizzazione produttiva che ha funzionato, per effetto della dinamica salariale e del generale aumento dei prezzi, a costi via via più elevati.

Vera e propria difficoltà di gestione — e non momentanee esigenze connesse con la normale dinamica della gestione stessa —, hanno altresì determinato i prelevamenti dai fondi di riserva, effettuati nel corso dell'esercizio, per complessivi 6,31 miliardi, dei quali non è stato previsto il reintegro per l'esercizio 1974, mancando un'adeguata disponibilità di entrata.

La consistenza dei fondi di riserva (che ammontavano a 7,20 miliardi all'inizio dell'esercizio), è pertanto, alla chiusura, di 890 milioni.

Per una più precisa valutazione dei risultati della gestione occorre anche considerare che l'Amministrazione è debitrice nei confronti della Cassa depositi e prestiti per anticipazioni (oltre 30 miliardi) da questa concesse in passato a copertura di disavanzi di gestione (390). L'estinzione avviene gradualmente in esecuzione di un piano pluriennale di ammortamento, con scadenza nell'esercizio finanziario 2003, che ha comportato, per il 1974, una spesa complessiva di 1,917 miliardi, per interessi (capitolo 156) e quote capitali (capitolo 601). In conclusione, i risultati della gestione evidenziano le notevoli difficoltà ed i problemi di ristrutturazione che l'Amministrazione dovrà affrontare in relazione alla liberalizzazione, ormai imminente, del commercio dei tabacchi lavora-

ti (391) con decorrenza dal 1° gennaio 1976 (392).

Alle originarie previsioni di entrata per il 1974 sono state apportate variazioni in aumento nell'ordine di 115 miliardi di lire. L'effettivo maggior gettito delle entrate proprie delle Aziende è, tuttavia, inferiore (93 miliardi) in quanto nelle predette variazioni sono ricompresi il prelievo dai fondi di riserva, di cui si è già detto (capitolo 511) ed una sovvenzione straordinaria del Tesoro di 10 miliardi (capitolo 172), resasi necessaria per far fronte agli oneri derivanti dalla legge 27 dicembre 1973, n. 851, che ha concesso un'indennità pensionabile al personale dei Monopoli, con decorrenza dal 1° luglio 1973.

Nelle variazioni stesse è, infine, ricompreso l'accantonamento (capitolo 181: 6 miliardi), a fini di investimento, di quota parte dell'avanzo di gestione dell'esercizio 1973, ai sensi della legge 14 agosto 1974, n. 380.

Come nel decorso esercizio le spese impegnate sono passate a residui per circa un terzo della parte corrente e per oltre la metà della parte in conto capitale (393).

Per quanto concerne la struttura del bilancio dell'Amministrazione autonoma in esame, è da notare, rispetto al precedente esercizio, l'avvenuta eliminazione della rubrica concernente l'azienda cartine e tubetti per sigarette, conseguente all'abolizione del relativo monopolio (decreto-legge 18 dicembre 1972, n. 787, convertito nella legge 16 dicembre 1973, n. 10).

Sotto un profilo generale va ancora segnalata la non perfetta corrispondenza con le strutture organizzative dell'Amministrazione della denominazione della rubrica unica « Azienda Tabacchi » la quale non rispecchia la duplicità dei servizi (Direzioni centrali) operanti nel settore e distinti in base a cri-

(391) Art. 37 del Trattato di Roma e Risoluzione del Consiglio delle Comunità Europee del 21 aprile 1970.

(392) Si porranno infatti, per l'Azienda, problemi analoghi a quelli che incontra il privato produttore in regime di libera concorrenza ed è intuitivo che le forme giuridiche dovranno essere opportunamente adattate alla nuova realtà economica.

(393) I dati dei residui risultano dalla tabella che segue.

(390) Articolo 28 legge 27 febbraio 1965, n. 49, e articolo 10 legge 5 dicembre 1964, n. 1268.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

CONSISTENZA DI RESIDUI PASSIVI AL 31 DICEMBRE 1974 ANALIZZATA PER ESERCIZI DI PROVENIENZA E PER AGGREGATI ECONOMICI

*(in milioni di lire)*

| Dal 1967<br>e precedenti<br>esercizi | Dal 1968 | Dal 1969 | Dal 1970 | Dal 1971 | Dal 1972  | Dal 1973 | Dal 1974  | Totale    |
|--------------------------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|
| —                                    | —        | —        | —        | (a) 13,7 | (b) 407,5 | 7.696,5  | 104.775,7 | 112.893,4 |
| 43,7                                 | 35,3     | 13,7     | 15,5     | 1.313,5  | 6.956,2   | 5.500,6  | 12.453,9  | 26.332,6  |
| 43,7                                 | 35,5     | 13,7     | 15,5     | 1.327,2  | 7.363,7   | 13.197,1 | 117.229,6 | 139.226,— |

(a) Economie accertate alla chiusura dell'esercizio per perenzione amministrativa (cap. 136).

(b) Compresse lire 79,6 per economie accertate alla chiusura dell'esercizio per perenzione amministrativa (capp. 110, 154, 711, agg. e 712 agg.).



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

teri di specializzazione produttiva (Coltivazioni e manifatture).

Per quanto concerne la spesa va segnalato che sotto la rubrica « servizi generali » sono ricondotte le spese per il trattamento base ed accessorio di tutto il personale impiegatizio, talchè risulta disagiata la ripartizione del costo relativo in ragione della diversificazione delle attività produttive; la medesima considerazione è da fare per l'unificazione della spesa per l'erogazione del premio industriale al personale salariato (capitolo 111), della spesa per il fitto e la manutenzione degli immobili (rispettivamente capitoli 135 e 136) nonché di quello per la mensa (capitolo 154).

#### *Gestioni fuori bilancio.*

Nel corso dell'esercizio l'Amministrazione ha trasmesso i rendiconti relativi alle note quattro gestioni dei « Depositi provvisori per spese contrattuali », del « Contenzioso », del « Monopolio tabacchi », delle « Ammende disciplinari » e del « Lotto e lotterie ».

Tuttavia, occorre accennare, in prospettiva prossima, all'eventualità che le gestioni fuori bilancio si riducano ai soli « Depositi provvisori per spese contrattuali », peraltro notevolmente ridimensionati nella consistenza globale, per effetto della riforma tributaria.

Le gestioni « Contenzioso » e « Lotto », che comportavano la ripartizione, sia pure parziale, di proventi a favore del personale statale, devono infatti considerarsi cessate per effetto della legge 15 novembre 1973, n. 734 (articolo 6) concernente la concessione di un assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato e la contestuale soppressione di indennità particolari.

Per la gestione « Ammende disciplinari », invece, è tuttora in corso di esame la questione relativa alla sua qualificazione o meno come gestione autorizzata dalla legge, ai sensi della normativa di cui alla legge n. 1041 del 1971.

## 2. — *Organizzazione dei servizi.*

a) *Uffici e personale.* — La situazione degli uffici e del personale non presenta, ri-

spetto all'anno precedente, novità di rilievo e permane, pertanto, l'attesa delle ristrutturazioni connesse, anche in questi settori, con i mutamenti nel regime di commercio del sale e dei tabacchi lavorati, cui si è in precedenza accennato (394).

A livello dirigenziale e direttivo, sia nei ruoli tecnici che in quelli amministrativi, permane la anomala situazione delle vacanze (395), già evidenziata nella precedente relazione e sono da rilevare altresì le mancate promozioni ai posti di dirigente superiore e di primo dirigente nonché ai corrispondenti posti del ruolo ad esaurimento della carriera direttiva, per cui risultano in atto vacanti uffici di non trascurabile importanza.

Peraltro, nel settore impiegatizio, globalmente considerato — ferma restando la particolare rilevanza qualitativa delle deficienze nel settore direttivo tecnico — l'entità del fenomeno delle vacanze è di minore rilievo (circa 3.000 dipendenti in servizio, su circa 3.500 posti di organico) rispetto al settore degli operai, in cui gli elementi in servizio risultano essere 12.617 su una dotazione organica di 19.850 unità (396).

L'applicazione delle note disposizioni in favore degli ex combattenti ha determinato, nell'esercizio finanziario 1974, alla data del 30 giugno, esodi di 42 unità nel settore degli impiegati e di 173 in quello degli operai, mentre le domande di esodo riferite a data successiva sono rispettivamente 577 e 1.858.

Per quanto concerne il reclutamento restano, in generale, di attualità le considerazioni svolte nella precedente relazione sulla durata dei procedimenti concorsuali e sull'insoddisfacente risultato degli stessi, quanto al numero degli assunti e degli idonei, rispetto alle vacanze esistenti.

(394) Con decreto ministeriale del 4 febbraio 1974 è stata costituita una commissione incaricata di elaborare i progetti riguardanti la riforma dell'Amministrazione e il riordinamento del personale.

(395) In particolare, i ruoli degli ispettori tecnici e amministrativi presentano rispettivamente n. 26 e 57 unità in servizio rispetto ad una dotazione organica di 98 e 120 unità.

(396) Quest'ultimo settore, peraltro, subirà una ristrutturazione per effetto della recente legge 7 giugno 1975, n. 229, le cui conseguenze saranno esaminate nelle prossime relazioni.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A determinare il ritardo nella copertura dei posti disponibili concorre altresì l'intempestiva emanazione del provvedimento di autorizzazione a bandire i concorsi, richiesto dall'articolo 27 della legge 28 marzo 1968, n. 249, il quale interviene solitamente sul finire dell'anno in cui si verificano le vacanze, nonostante le stesse siano in massima parte prevedibili, perchè conseguenti a collocamenti a riposo per raggiunti limiti di età.

Il trattamento economico del personale non ha subito modificazioni nel corso del 1974 e le competenze accessorie restano pertanto limitate al premio industriale, all'indennità pensionabile ed all'indennità meccanografica, come evidenziato nella precedente relazione. Le prestazioni di lavoro straordinario presso l'Amministrazione dei monopoli restano regolate dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 749, in base al quale non è richiesto il relativo decreto di autorizzazione.

Il settore dell'assistenza ai dipendenti è caratterizzato, come per il passato, dalla prevalenza della spesa per i servizi socializzati, rispetto alla mera erogazione di sussidi agli interessati; questi ultimi, infatti, sono stati limitati, per tutto il personale in servizio e in quiescenza, alla modesta spesa globale di 25 milioni, costituente lo stanziamento dell'apposito capitolo 151 (397).

Per quanto riguarda i predetti servizi (asili nido e asili infantili, trasporto, mense e dopolavoro) vanno richiamate le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni (398).

Un cenno, peraltro, va fatto alle mense aziendali, per ricordare che la legge 1° aprile 1974, n. 137, lasciando sostanzialmente inalterate le linee fondamentali dell'organizzazione, ha previsto l'aumento, con effetto re-

(397) Va notato che nello stato di previsione per il 1974 risulta accentuata, rispetto al passato, la specializzazione delle previsioni che qui interessano, in quanto, per effetto dell'istituzione di un nuovo apposito capitolo (154) per la mensa e della particolare destinazione del cap. 150, il cap. 151 è ora destinato esclusivamente all'erogazione dei sussidi.

(398) V. Relazione 1971 (Atti Camera), pag. 216, e relazione 1973 (Atti Camera), pag. 250.

troattivo, del contributo erogato per ogni pasto consumato (399). È da precisare che il totale della spesa gravante sul capitolo 154 (1,3 miliardi) è riferibile al 1974 per soli 1,04 miliardi. Il dato tuttavia è pur sempre indicativo dell'importanza crescente di questa forma assistenziale che impegna attualmente 40 mense aziendali con un numero di presenze dell'ordine di 2.700.000 per anno.

Per quanto concerne il dopolavoro si deve riscontrare, rispetto al 1973, un ridimensionamento della gestione (117,9 milioni, contro 150) dovuto peraltro esclusivamente al fortissimo calo dei proventi della pubblicità sugli involucri dei beni di monopolio, dipeso a sua volta in misura rilevante dalla mancata pubblicità sui contenitori del sale (400). La gestione della spesa si è estrinsecata secondo le linee tradizionali: colonie climatiche per i figli dei dipendenti, befana, borse di studio, contributi per viaggi e soggiorni (401).

b) *Attività contrattuale.* — Il carattere essenzialmente imprenditoriale dell'Amministrazione dei monopoli, fa sì che il contratto costituisca il più rilevante strumento della sua attività.

Infatti — eccettuati naturalmente i servizi resi dal proprio personale ricadenti sotto la disciplina del pubblico impiego — è quasi esclusivamente per mezzo dell'attività contrattuale che l'Amministrazione in esame provvede all'acquisizione di beni, servizi e prodotti nonché alla realizzazione delle entrate, agli investimenti e trasformazioni della sostanza patrimoniale.

(399) Il contributo è stato rideterminato in lire 200 per il periodo dal 1° settembre 1972 al 31 dicembre 1973 con una spesa complessiva di 263,7 milioni; per il 1974 è stato fissato in lire 320, con una spesa complessiva dell'ordine di 874 milioni.

(400) Il capitolo 1002 dell'entrata registra 15 milioni nel 1974 contro i 73,3 milioni nel 1973.

(401) L'attività di maggiore impegno finanziario ha riguardato l'organizzazione per le colonie di Cervia, Coredo e Camigliatello, che, in un mese circa di apertura, hanno registrato 1.130 presenze, comportando una spesa complessiva dell'ordine di 90.000.000.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Alla speditezza di tale attività sono preordinate le facilitazioni accordate, rispetto alle normative generali, soprattutto in tema di scelta dei contraenti (facilitazioni cui si è continuato a far ricorso nell'esercizio 1974), la piena disponibilità dei beni (articoli 13-18 del regio decreto n. 2452 del 1927) la possibilità di realizzare approvvigionamenti indipendentemente dal tramite del Provveditorato dello Stato.

In materia rimangono fondamentalmente valide, alcune delle notazioni fatte in precedenza (in particolare in sede di relazione 1973). Va così nuovamente segnalata la prevalenza assoluta, se non esclusiva, del sistema della trattativa privata sia per i contratti attivi (segnatamente per la concessione delle rivendite) che per quelli passivi.

Continua ad evidenziarsi, d'altro canto, la flessione del controllo preventivo della Corte per quanto riguarda la stipulazione dei contratti attivi. Infatti l'Amministrazione — pur rimanendo in via di principio coerente nella prassi di condizionare l'esecuzione di questi e di altri contratti (come alienazione di immobili ed appalti di magazzini) al previo esito favorevole del riscontro di legittimità — si è attenuta ai nuovi limiti di valore (lire 4.800.000) previsti in materia dal decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1972, omettendo la comunicazione di quelli di valore inferiore al sopraindicato, che restano perciò definitivamente sottratti al controllo.

Ciò comporta, trattandosi di contratti destinati a promuovere entrate, una attenuazione di garanzie proprio per quei casi in cui il minore introito derivante all'Amministrazione imporrebbe una più attenta verifica della regolarità delle stipulazioni, specialmente se a trattativa privata.

Mancano ancora elementi utili per una informata valutazione degli effetti determinati, nell'ambito dell'Azienda delle innovazioni introdotte, nella materia contrattuale, dal decreto presidenziale n. 748 del 1972, sulla dirigenza.

Devono ancora confermarsi i richiami fatti in precedenza circa la mancata emanazione del regolamento per i lavori in economia e la perdurante esigenza di un nuovo capitolo d'oneri.

c) *Beni strumentali.* — La consistenza degli immobili è notevole, risentendo della assai varia e capillare articolazione dell'organizzazione.

L'Amministrazione utilizza prevalentemente beni di proprietà dello Stato, ed immobili di privati presi in locazione. La spesa sostenuta nel 1974 ammonta a 2,62 miliardi per manutenzione, adattamenti di immobili ed a 64,3 milioni per canoni di locazione e concessioni. Figurano inoltre spese per 339 milioni per acquisti e per 322 milioni per costruzioni di immobili.

Ai fini della produzione industriale e, specificamente, per il funzionamento delle manifatture, l'Amministrazione si avvale di macchinari che per complessità e numero comportano oneri di immobilizzo non trascurabili. Essi vengono, in genere, acquistati e, pertanto, gli esborsi relativi figurano tra le spese di investimento. Assai elevato è l'onere di esercizio riferibile al loro uso, come risulta dallo stanziamento per gli ammortamenti che è di oltre 6 miliardi (capitolo 165).

Si segnala, anche, che le apparecchiature del centro meccanografico in funzione presso la Direzione generale — utilizzate per la contabilizzazione delle competenze del personale nonché dei movimenti delle merci e delle entrate — comportano quasi esclusivamente spese di esercizio per effetto delle note formule contrattuali che ne contemplano l'uso senza il trasferimento della proprietà.

Gli oneri relativi sono ammontati, nell'esercizio, a lire 709.953.956 (capitolo 133): questi per altro indicano le spese di consumo e per i canoni di locazione delle macchine elettrocontabili, con esclusione di quelle per il personale.

Le spese di esercizio per gli autoveicoli e motoveicoli (la cui consistenza complessiva è aumentata di 2 sole unità — da 197 a 199 — rispetto al 1973) ammontano complessivamente a 52 milioni (39,5 per le sole 95 autovetture) e quelle di manutenzione a 18,2 milioni (12 per le autovetture).

C'è stata, inoltre, una spesa di 6 milioni per noleggio di autoveicoli di tipo diverso.

L'importo totale annuo dei premi assicurativi è rimasto invariato (7,7 milioni).

## CAPITOLO XII.

## MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

## 1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni sullo stato di previsione.*

Lo stato di previsione per l'esercizio 1974 non presenta mutamenti significativi rispetto all'esercizio precedente.

Già in passato sono state poste in evidenza le particolari caratteristiche della spesa dell'Amministrazione della giustizia e il netto risalto che in questa hanno le spese correnti in confronto a quelle in conto capitale. Infatti, tenuto conto che l'attività istituzionale dell'Amministrazione ha come precipuo fine l'apprestamento dei vari servizi strumentali all'amministrazione della giustizia, la spesa in conto capitale si riduce agli interventi finanziari a favore di enti locali i quali mettono a disposizione gli edifici da destinare a sedi di uffici giudiziari (l'edilizia penitenziaria rientra, come è noto, nella competenza del Ministero dei lavori pubblici).

Delle spese correnti, quelle relative al personale hanno superato i quattro quinti con un incremento superiore a 14 miliardi rispetto all'esercizio precedente. Particolarmente elevato (più di 6 miliardi) l'incremento della spesa per il personale in quiescenza in relazione ai pensionamenti volontari anticipati, nonché il maggior onere di 2,7 miliardi deri-

vante dal provvedimento sulla revisione degli organici degli ufficiali e sottufficiali delle guardie di custodia.

Occorre inoltre segnalare, riprendendo un discorso aperto nella precedente relazione, che lo stanziamento per spese di impianto e funzionamento dei servizi elettronici, prima concentrato nel capitolo 1064, è stato ora, opportunamente suddiviso tra la rubrica II, Amministrazione giudiziaria (capitolo 1129) e la rubrica III, Amministrazione degli istituti di prevenzione e pena (capitolo 1173).

b) *Considerazioni sulla gestione.*

In ordine alla gestione della spesa è sufficiente rilevare come delle somme impegnate (299,6 miliardi) quelle non pagate e quindi passate ai residui (38,3) rappresentano poco più del 10 per cento. Ai residui dell'esercizio vanno aggiunti quelli per impegni assunti, in esercizi precedenti (36,4) per un totale generale di 74,8 miliardi di cui 56,3 relativi a spese correnti (16 per cento dell'assegnazione di bilancio) e 18,4 concernenti spese in conto capitale pari all'81 per cento dello stanziamento relativo.

È da evidenziare il notevole incremento intervenuto nel sistema di pagamento mediante ordini di accreditamento il cui importo dai 63,3 miliardi del 1973 è passato a

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

85,1 miliardi, mentre per gli ordinativi diretti — che corrispondono nel loro ammontare a circa il 20 per cento della spesa complessiva — si è riscontrato un incremento assai contenuto. Non sono emerse notazioni di rilievo dal comportamento dei funzionari delegati in ordine alla presentazione dei rendiconti; in proposito è da registrare una tendenza ad una maggiore tempestività dell'osservanza degli adempimenti procedurali e contabili previsti dalla disciplina normativa.

c) *Gestioni fuori bilancio.*

## 1) Proventi di cancelleria.

Come già detto nella precedente relazione, a seguito dell'entrata in vigore della legge 23 novembre 1973, n. 734, concessiva dell'assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato, ha avuto termine l'erogazione dei proventi in precedenza distribuiti al personale addetto agli uffici giudiziari, venendo sostituito ed assorbito nello stesso assegno perequativo il trattamento accessorio in precedenza concesso all'indicato personale. Pertanto la gestione risulta soppressa e le quote già attribuite al personale sono incamerate dall'erario in aggiunta a quelle ad esso destinate per legge.

Per quanto riguarda l'anno 1973 non risultano ancora acquisiti tutti i rendiconti trimestrali da presentarsi da parte delle Procure generali presso le Corti di appello. Al contrario, è pervenuto il rendiconto riepilogativo dell'intera gestione presentato dal Ministro di grazia e giustizia. Da quest'ultimo si rileva che a fronte di entrate riscosse per lire 10,1 miliardi quasi altrettante risultano pagate con una giacenza di cassa a fine esercizio di circa 250.000 lire.

## 2) Fondo detenuti e condannati.

Sono oggetto della gestione, invero di modeste dimensioni (402), le somme di spettan-

(402) Le dimensioni della gestione del fondo detenuti e condannati per l'anno 1973 sono le seguenti:

Entrate 10 milioni circa; Uscite 27 milioni;  
Fondo cassa all'inizio dell'esercizio 43 milioni;  
Fondo cassa al termine dell'esercizio 26 milioni.

za di detenuti e condannati che, accantonate presso la Cassa depositi e prestiti, fruttano interessi destinati ad utilizzazione in favore degli stessi detenuti. Il rendiconto, la cui presentazione è annuale, non gravandovi spese per il personale dipendente dall'Amministrazione, è pervenuto tempestivamente, ma incompleto nella documentazione, il che ha reso necessaria la richiesta di opportuni adempimenti.

## 2. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Per quanto concerne le modifiche intervenute nel corso dell'esercizio riguardanti l'organizzazione dell'Amministrazione della giustizia, si deve porre in rilievo quanto già segnalato circa la particolare problematica propria di questo Ministero, che ne rende peculiari gli obiettivi, differenziandoli da quelli comuni alla maggior parte delle altre Amministrazioni.

Tenuto presente ciò, e rammentato che le relative attribuzioni non sono state oggetto di trasferimento alle Regioni, è da rilevare ancora che le esigenze del decentramento burocratico, per la natura delle funzioni prevalentemente svolte, si manifestano in misura molto più contenuta che presso la generalità delle altre Amministrazioni.

Ciò stante, la ristrutturazione del Ministero sarà realizzabile solo successivamente alla emanazione delle nuove norme sull'ordinamento giudiziario.

In seguito all'emanazione della legge 20 dicembre 1973, n. 831, recante nuove norme per la nomina a magistrato di Cassazione e alle funzioni direttive superiori, si sono manifestate conseguenze di un certo rilievo nella organizzazione ministeriale. Infatti, avendo la legge mutato in termini quantitativi il rapporto fra le diverse qualifiche nelle quali si distribuiscono i magistrati, ciò è causa di una malagevole applicazione di tutta una serie di altre norme strutturate sulla base di un organico oggi composto in maniera largamente diversa dal passato. Così è a dire, per le norme sulla composizione del Gabinetto e delle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato. Non diversa situa-

zione si presenta per il contingente del personale di magistratura addetto al Ministero con funzioni amministrative con qualifica di magistrato di Cassazione, rispetto a quello, proporzionalmente più ampio, rivestente qualifiche inferiori.

Circa l'apprestamento di persone e di mezzi per avviare la nuova procedura per la risoluzione delle controversie individuali di lavoro in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 11 agosto 1973, n. 533, per le quali nella relazione dell'anno precedente è stata fatta riserva, si può precisare che, a parte l'avvenuta individuazione dei magistrati addetti esclusivamente alla trattazione delle controversie di lavoro, a tutt'oggi, risultano ancora vacanti i 300 posti costituenti l'incremento di organico della magistratura, essendo ancora in fase di espletamento il concorso ad uditore giudiziario all'uopo bandito.

Questioni pregiudiziali circa il titolo di studio necessario per l'ammissione al concorso nei ruoli dei cancellieri e dei dattilografi, in fase di definizione presso l'Amministrazione, hanno precluso la messa a concorso del maggior numero di posti previsti dalla legge numero 533 per gli stessi ruoli. Infine, non risultano ancora pervenuti alla Corte i provvedimenti di attuazione dell'articolo 27 della stessa legge (403) per la copertura dei posti di dattilografo giudiziario.

Direttamente influenti sul piano funzionale proprio dell'Amministrazione della giustizia, si rivelano i ritardi con i quali hanno trovato attuazione le disposizioni di urgenza, previste per sanare l'arretrato del lavoro giudiziario.

Infatti, resta ancora oggi insoluto, tra l'altro, il problema di un rapido reclutamento degli impiegati da inserire nella nuova carriera di concetto del personale delle cancellerie, per il quale, malgrado il legislatore abbia disposto l'effettuazione dei concorsi secondo procedure semplificate, quali l'abo-

(403) La norma prevede che i presidenti dei tribunali e i dirigenti delle preture possano assumere dattilografi e stenografi non di ruolo da destinare esclusivamente agli uffici di cancelleria delle sezioni per le controversie di lavoro.

lizione delle prove scritte e l'effettuazione del concorso a livello distrettuale, non è stata ancora perfezionata alcuna assunzione.

In materia di conclusione e approvazione dei contratti, dopo l'entrata in vigore degli articoli 7, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 si è manifestato il problema connesso all'assenza, nella struttura organizzativa del Ministero di grazia e giustizia, di unità organiche a livello intermedio (dirigente superiore). Detto problema è stato risolto dall'Amministrazione nel senso di ritenere devolute al livello superiore (dirigente generale) quelle competenze che la citata normativa aveva attribuito al dirigente superiore (404).

b) *Personale*. — Le vacanze esistenti negli organici della magistratura dopo l'incremento di trecento unità stabilito nel 1973 per le esigenze delle nuove procedure per le controversie in materia di lavoro sono di poco superiori al 10 per cento della dotazione (405).

Concorsi per il reclutamento della carriera di magistratura vengono banditi annualmente per un cospicuo (406) numero di posti, ma i tempi per il loro espletamento si prolungano mediamente per oltre un triennio.

Relativamente al personale della carriera direttiva, notevoli sono le vacanze nelle qualifiche di dirigente superiore e di primo dirigente nonché nella qualifica di direttore aggiunto di cancelleria dove a fronte di un

(404) Per ulteriori notazioni sulla questione si veda il capitolo I della presente Parte III.

(405) In questo contesto si rileva che 192 magistrati delle diverse qualifiche si trovavano alla fine del 1974 in posizione di fuori ruolo per motivi diversi dall'aspettativa, anche se di questi 117 espletavano funzioni amministrative presso il Ministero (contingente invariato rispetto agli anni precedenti e pari al 2% dell'organico del personale di magistratura secondo quanto fissato dalla tabella allegata alla legge 25 luglio 1966, n. 570, e successive variazioni) ed 8 facevano parte della Segreteria del Consiglio Superiore della Magistratura.

(406) Nel 1971, 132 posti, aumentati successivamente a 150; nel 1972 97 posti, nel 1973, 200 e nel 1974, 210.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

organico complessivo di oltre 900 unità a fine esercizio ne erano in servizio solo 22.

Le conseguenze dell'esodo hanno avuto anche nel 1974 incidenze negative sulla funzionalità dei servizi, non essendosi tempestivamente realizzati quei rimedi che proprio a tale scopo erano stati normativamente previsti (407).

Per quanto riguarda la carriera di concetto dell'organizzazione giudiziaria specifica menzione meritano i rilevanti vuoti di organico (— 2.486 su una dotazione organica di 2.782) del personale di segreteria. L'Amministrazione sin dal novembre 1973 ha cercato di sanare tale situazione, bandendo un concorso su base distrettuale per complessivi 2.005 posti, tuttora in corso di espletamento.

### c) Beni e servizi strumentali.

Numerosi uffici giudiziari, caserme per agenti di custodia ed anche carceri giudiziari hanno sede in immobili presi in locazione. 106 sono stati i contratti relativi per un onere annuo di oltre 521 milioni.

Per le dimensioni sempre più ampie assunte dal fenomeno, merita in questa sede una specifica menzione il progressivo estendersi, in materia contrattuale, della pratica del riconoscimento del debito (n. 64 atti per un ammontare complessivo di 566 milioni) (408), in luogo della rituale procedura che richiederebbe che gli impegni dello Stato venissero assunti ed approvati nelle previste forme di legge, antecedentemente alla fase di esecuzione dei contratti stessi.

In materia di mantenimento ed istruzione dei minori sottoposti a misure di prevenzione, nel decorso esercizio sono state stipulate

(407) Va ricordato che l'Amministrazione della giustizia è stata esentata dall'obbligo, a suo tempo previsto, di lasciare liberi i posti resisi disponibili in dipendenza dei collocamenti a riposo determinati in conseguenza delle norme agevolative dell'esodo.

(408) Gli atti del riconoscimento di debito, di cui è cenno si riferiscono, principalmente, o a contratti di fornitura alle carceri dei generi necessari al mantenimento dei detenuti, o a convenzioni con privati o istituzioni ecclesiastiche per il ricovero di minori o, infine, a contratti di locazione passiva.

64 convenzioni con privati od enti ecclesiastici per un onere complessivo di 3,2 miliardi. Come già detto in precedenti relazioni, persistono ancora, seppure in via di attenuazione, differenze di costi unitari emergenti dalle citate convenzioni, anche se ascrivibili in certa misura alla diversità strutturale e territoriale delle istituzioni cui sono affidati gli indicati compiti.

Le somme erogate nell'anno 1974 per il servizio automobilistico — comprensive delle spese di esercizio e manutenzione — sono state di poco superiori a 163 milioni, mentre a 32 milioni ammontano i pagamenti effettuati per l'anno 1974 per premi assicurativi a copertura di danni causati dai propri autoveicoli.

### 3. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

L'unico settore di intervento relativo a spese in conto capitale riguarda le contribuzioni integrative ai Comuni per le costruzioni ed i riadattamenti degli edifici giudiziari.

Sono tuttora valide le osservazioni formulate in passato circa il ritardo dell'utilizzazione dei fondi.

Infatti durante l'esercizio, a fronte di uno stanziamento (capitolo 5010) di miliardi 5,5 a cui debbono aggiungersi i residui provenienti dai precedenti esercizi in 17,2 miliardi sono stati pagati in conto competenza 215,5 milioni, mentre i residui di stanziamento dell'esercizio ammontano a 5,2 miliardi.

Nel settore dell'edilizia penitenziaria, all'Amministrazione della giustizia è devoluta una competenza limitata alla manutenzione, riparazione ed adattamento degli immobili destinati ad istituti di prevenzione e pena e dei relativi impianti, mentre l'attività di costruzione o ricostruzione rappresenta funzione propria del Ministero dei lavori pubblici a norma del regio decreto 18 maggio 1931, n. 544.

Anche nell'anno 1974 l'Amministrazione ha proseguito nell'opera di riattamento degli istituti penitenziari, per lo più allocati in vecchi fabbricati, provvedendo alla sistemazione dei locali e al rinnovo degli impianti con impegni di spesa di circa 7,9 miliardi (di cui 4,7 pagati in corso d'esercizio e 3,1

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

trasferiti ai residui). La dotazione del capitolo ammontava a 8 miliardi, incrementata di 500 milioni per previste nuove esigenze rispetto all'esercizio precedente.

#### 4. — ARCHIVI NOTARILI.

Come si è già avuto occasione di segnalare, la gestione dell'Amministrazione degli archivi notarili si chiude, per ogni esercizio, con un consistente avanzo (409) (per il 1974,

---

(409) Nell'esercizio 1974 a fronte di entrate pari a 34,2 miliardi si sono riscontrate spese per 27,6 miliardi.

6 miliardi e mezzo circa), sì da rendere sempre attuali le osservazioni a suo tempo formulate circa l'opportunità di valutare le ragioni che concorrono a formarlo sotto il profilo del migliore raggiungimento dei fini istituzionali. In merito si pone opportuna l'osservazione che a fronte del cennato avanzo non risulta peraltro realizzato alcun incremento patrimoniale.

La situazione del personale degli archivi notarili per quanto riguarda la carriera direttiva presenta vacanze pari a circa il 50 per cento della dotazione organica, con la conseguenza, tra l'altro, che persiste l'affidamento di importanti sedi periferiche a funzionari di qualifica inferiore.



## CAPITOLO XIII.

## MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

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

a) *Considerazioni sulla gestione.* — L'attività di gestione del Ministero ha interessato nel 1974 un ammontare complessivo di disponibilità pari a 419,8 miliardi, costituito da 193,6 miliardi di stanziamenti definitivi in conto competenza e 226,2 miliardi di residui accertati al termine dell'esercizio precedente. Su tale massa, unitariamente considerata, il totale dei pagamenti effettuati — 136,3 miliardi (410) — ha inciso in misura non superiore al 32,4 per cento, mentre i residui propri — relativi, cioè, a spese effettivamente impegnate, seppure non erogate — sono ammontati alla chiusura dell'esercizio a 10 miliardi circa, pari ad un'ulteriore quota del 4,2 per cento delle disponibilità complessive (411).

(410) 103,5 miliardi in conto competenza e 32,8 in conto resti.

(411) Nel 1973, l'importo globale dei pagamenti (120 miliardi, dei quali 93,2 in conto competenza) aveva rappresentato il 34,5% delle complessive disponibilità, sempre in queste ultime comprendendo sia gli stanziamenti di competenza (169,8 miliardi), sia i residui accertati alla chiusura dell'anno precedente (177,6 miliardi).

I residui propri della gestione di competenza erano ammontati, sempre nel 1973, a 9,7 miliardi.

Emerge da quanto sopra — per differenza — che il dato più significativo della gestione concerne il rilevante ammontare ed il continuo accrescersi dei residui di stanziamento — tutti attinenti a spese di investimento — passati, nel corso dell'anno, da 174,2 miliardi a 234,8 (412) con un tasso di aumento (34,5 per cento), tanto più notevole in quanto, nell'intero comparto delle spese in conto capitale dello Stato, si è registrato un decremento dei residui stessi, rispetto al precedente esercizio, dell'8 per cento.

Al determinarsi di tale fenomeno contribuisce, indubbiamente, l'elevata misura in cui la spesa del Ministero riguarda la concessione di contributi in conto interessi su finanziamenti privilegiati pluriennali: tanto che il 79 per cento di tutti i residui di stanziamento grava sul capitolo 5141 (contributi sul finanziamento alle medie e piccole industrie) (413), mentre la restante parte di

(412) Tenendo anche conto dei residui propri (52,1 miliardi al 31 dicembre 1973, 47 al 31 dicembre 1974), la massa complessiva dei residui è nel corso dell'anno passata da 226,3 miliardi a 281,8, cifra, quest'ultima, che rappresenta il 216% circa rispetto alle previsioni iniziali per il 1975 (130,5).

(413) Sul capitolo 5141, in particolare, gravano, come si dirà più oltre, 191,5 miliardi di residui, dei quali 185,5 di mero stanziamento. Della dota-

essi risulta prevalentemente concentrata sui capitoli 5143, 5144 e 5161, cui fanno rispettivamente capo i contributi sui mutui alle imprese tessili, sui finanziamenti per la riorganizzazione e riconversione industriale, sui mutui alle imprese commerciali. Concorrono altresì alla formazione dei residui, tuttavia, talune remore procedurali o deficienze nell'azione amministrativa, sulle quali, come nelle precedenti relazioni, converrà più specificamente soffermarsi nel successivo paragrafo 3, ove sarà appunto esaminata la attività gestoria svolta dal Ministero nei principali settori in cui esso opera istituzionalmente.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.*

— Anche nel 1974, sul rimarchevole aumento apportato alle previsioni iniziali (+72,2 miliardi), ha inciso in misura prevalente l'istituzione, quasi allo scadere dell'esercizio ed in applicazione della legge 24 dicembre 1974, n. 696, di un capitolo di spesa relativo al contributo al Comitato nazionale per l'energia nucleare (capitolo 5118, con 60 miliardi di stanziamento). È da segnalare in proposito — a parte la rilevata opportunità di preordinare, a tal fine, finanziamenti pluriennali (414) — che dal ritardo con il quale ogni anno si procede in via legislativa alla quantificazione di detta voce (che pure si configura come contributo alle spese di funzionamento del CNEN) deriva per quest'ultimo la necessità di far ricorso ad onerosi prefinanziamenti da parte di istituti di credito.

Accanto, poi, all'ulteriore quota di stanziamenti aggiuntivi che si riferiscono a di-

(Segue nota 413):

zione di competenza in conto 1974 (pari a 88,65 miliardi), circa i due terzi (58,5) ha costituito residuo, mentre rispetto alla dotazione stessa i residui di stanziamento della gestione (55 miliardi) rappresentano il 62 per cento.

(414) Si vedano, al riguardo di tale opportunità, la relazione della Sezione controllo enti della Corte sulla gestione del CNEN nell'esercizio 1969 (Camera, Doc. XV, n. 24/1968-1969) nonché, della stessa Sezione controllo enti, la determinazione n. 1213 del 16 luglio 1974. Si veda, altresì, la relazione illustrativa al disegno di legge n. 1503-A presentato al Senato il 6 febbraio 1974.

versi capitoli istituiti in corso d'esercizio, vanno anche considerate le variazioni in aumento, per circa 4 miliardi, introdotte nell'anno con decreti del Ministro del tesoro su capitoli già istituiti (415).

Da segnalare, in merito a quest'ultime, il consistente aumento, in termini relativi, recato alla dotazione del capitolo 1362 (compensi per lavoro straordinario al personale dell'Ispettorato tecnico dell'industria: da 740.000 lire a quasi 14 milioni) (416). Quanto alla insufficienza delle previsioni iniziali del capitolo 1361, relativo agli stipendi dei dipendenti stessi, sono da richiamare le ripetute osservazioni formulate nelle precedenti relazioni (417).

Tra le residue variazioni in aumento — quasi tutte attinenti alla parte corrente ed interessanti, in particolare, il trattamento economico del personale — è altresì da evidenziare quella intervenuta nello stanziamento del capitolo 1518 (indennità di missione al personale delle miniere: +80 milioni), posto, tra l'altro, che della dotazione finale di 150 milioni, oltre 45 si sono tradotti in economia.

In ordine, infine, alle variazioni introdotte dalla legge 14 aprile 1975, n. 128, merita menzione la diminuzione compensativa da 570 milioni a 290 dello stanziamento del capitolo 1791 (compensi per speciali incarichi), della cui dotazione definitiva oltre il

(415) Le variazioni in diminuzione — riguardanti capitoli aventi ad oggetto compensi al personale soppressi dalla legge n. 734 del 1973 — sono complessivamente ammontate a circa 944 milioni.

(416) È tuttora in corso il procedimento di controllo in ordine all'erogabilità o meno ad una parte del personale in questione, posteriormente all'entrata in vigore della legge n. 734 del 1973, dei particolari emolumenti posti a carico di istituti di credito e gravanti al capitolo 1313 (spese per il funzionamento del Comitato interministeriale di cui all'art. 5 della legge n. 623 del 30 luglio 1959, e del relativo ufficio di segreteria).

(417) La dotazione inizialmente prevista (meno di 16 milioni), è stata portata a 233 milioni circa, a seguito, come ogni anno, di apposito trasferimento di fondi operato dallo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro a quello del Ministero dell'industria.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

63 per cento si è del pari tradotto in economia.

Ancora sotto il profilo della congruità delle previsioni, può osservarsi che oltre l'85 per cento dei fondi complessivamente stanziati sui capitoli 1151, 1223, 1403 e 1531, relativi ad incarichi di studi, risulta economizzato, non dissimilmente da quanto verificatosi negli esercizi precedenti (418).

La concreta utilizzazione, poi, dei fondi del capitolo 1612 (spese per informazioni commerciali) erogati quasi esclusivamente all'Unione camere a compenso di studi del più vario contenuto (419), induce a rilevare la parziale coincidenza tra l'oggetto di detto capitolo e quello del capitolo 1224, concernente, in genere, gli studi, le ricerche e le indagini da condurre in tutti i settori di competenza del Ministero.

c) *Gestioni fuori bilancio.* — Per ciò che riguarda l'individuazione dei compiti e finalità delle varie gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito del Ministero, nonché per la ricognizione delle fonti normative di istituzione e disciplina delle medesime, può sinteticamente farsi rinvio alla relazione precedente. Con riferimento all'esercizio 1974, e distintamente per ciascuna gestione, si fa inoltre presente quanto segue:

— *Cassa conguaglio per il settore elettrico (ex fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche).*

La nuova denominazione della gestione discende dal provvedimento CIP n. 34 del 6 luglio 1974, con il quale, in aggiunta ai com-

(418) Osservazione analoga è da formulare per taluni capitoli concernenti le spese per il funzionamento di commissioni e comitati, sui quali sono da anni stanziati somme esigue in termini assoluti, ma esuberanti rispetto alle concrete esigenze: valga per tutti l'esempio del capitolo 1222 (rubrica 2 Ufficio studi e ricerche), il cui stanziamento (1 milione) risulta da anni interamente economizzato.

(419) Tali studi, nel 1974, hanno avuto ad oggetto « la distribuzione nel settore tessile e nell'abbigliamento », nonché « la somministrazione di alimenti e bevande in Italia: aspetti strutturali ed evolutivi ».

piti originari, propri dell'ex Fondo di compensazione, è stato alla Cassa demandato quello (con obbligo di contabilizzazione separata) di corrispondere alle imprese produttrici dotate di impianti termoelettrici il rimborso dei maggiori oneri sostenuti — in raffronto ai costi del 1973 — per l'approvvigionamento di combustibili dalla data dell'11 luglio 1974. A tal fine, il citato provvedimento CIP ha istituito a carico dell'utenza un sovrapprezzo « termico » (da lire 4,20 a lire 4,80, a secondo della tensione, per ogni Kwh consumato), riscosso per conto della Cassa dalle imprese produttrici, e da queste ultime trattenuto in parte a titolo di acconto sul rimborso di rispettiva competenza (420), ed in parte a titolo di mera detenzione, in attesa che la complessa procedura per la quantificazione del rimborso stesso abbia avuto termine (421).

(420) La misura dell'acconto è stabilita dal CIP, caso per caso, all'atto di accoglimento della domanda di ammissione al rimborso. Con il provvedimento n. 47 del 1974, sono state in particolare ammesse al rimborso 13 imprese (tra le quali l'ENEL, con 43 centrali dislocate in tutta l'Italia) ed il rispettivo acconto è stato commisurato ai Kwh prodotti dopo l'11 luglio 1974 secondo una somma variabile da lire 0,476 a lire 13,204, come nel caso dell'ENEL, centrale di Portoferraio. Non è previsto, come accennato nel testo, l'obbligo per le imprese di versare immediatamente alla Cassa l'eventuale eccedenza delle somme rimosse a titolo di sovrapprezzo rispetto alla misura dell'acconto.

(421) Tale procedura — prevista dal provvedimento CIP n. 35 del 1974 — attribuisce alla Cassa compiti istruttori (valutazione, in base alle caratteristiche di ciascun impianto, ed alla quantità e qualità del combustibile consumato, del maggior onere sopportato da ciascuna impresa o centrale) che non possono essere svolti se non dopo la chiusura di ciascun anno solare, e che precludono a determinazioni del CIP stesso circa la misura definitiva dei rimborsi spettanti a ciascuna impresa « per l'anno precedente ».

Tutto ciò comporta che le imprese distributrici e percettrici dei sopraprezzi termici, nella misura almeno in cui riscuotano somme eccedenti rispetto all'acconto e, ciò che più conta, rispetto al rimborso di definitiva spettanza, potrebbero avere la disponibilità — per periodi di tempo anche lunghi, ancorchè inferiori ad un anno — di pubblico danaro.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Mentre relativamente al conto « per l'onere termico » non si dispone a tutt'oggi di dati contabili — non essendo ancora pervenuti i rendiconti della gestione per l'anno 1974 — riguardo all'autonomo conto « per le integrazioni tariffarie », interessante l'attività gestoria dell'ex fondo di compensazione, è pervenuto alla Corte, in ritardo, il rendiconto 1973, che non risulta approvato dal CIP, di concerto con il Ministro per il tesoro, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98.

Il rendiconto stesso, evidenzia, comunque, entrate complessive per lire 12,6 miliardi circa (tra le quali miliardi 1,4 per quote di prezzo di cui al provvedimento CIP numero 1169 del 1967 e miliardi 11,1 per sovrapprezzi di cui al provvedimento CIP n. 1224 del 1969) e spese complessive solo di poco inferiori, con un saldo attivo di lire 5.675.190 (422).

Il rendiconto relativo all'anno 1972, sulle cui poste attive e passive si è riferito nella precedente relazione, è tuttora all'esame della Corte, la quale non ha ancora acquisito gli elementi richiesti per accertarne la regolarità. La Corte ha assunto formali iniziative per l'acquisizione dei rendiconti relativi all'esercizio 1974.

— *Cassa conguaglio combustibili per le cementerie a forni verticali.*

La Cassa ha cessato la propria attività il 30 giugno 1974; il sovrapprezzo dal quale provenivano le entrate della gestione, inoltre, è stato soppresso a far tempo dal 1° luglio 1973, nella considerazione che le disponibilità sino ad allora acquisite erano sufficienti a garantire il funzionamento della Cassa per i dodici mesi successivi.

(422) Tale saldo attivo — superiore a quello dell'anno precedente (L. 18.665) — deve essere utilizzato in relazione a quanto previsto dal provvedimento CIP n. 1224, per la corresponsione all'ENEL ed alle altre imprese maggiori di integrazioni a parziale rimborso dei minori introiti derivanti dalla riduzione tariffaria del 25% disposta con leggi n. 1089 del 1968 e n. 823 del 1968 e n. 853 del 1971.

Il rendiconto relativo al 1973 — non approvato, come invece prescritto, con delibera del CIP da emanarsi di concerto con il Ministro del tesoro — presenta un saldo attivo di lire 364.082.110, risultante da entrate per oltre 895 milioni e spese per oltre 531.

Considerato che il richiesto rendiconto relativo al primo semestre del 1974, non è ancora pervenuto, non si è in grado di fornire dati definitivi sull'attività gestoria complessivamente posta in essere dalla Cassa. Al 31 dicembre 1973, comunque, su 14 imprese ammesse all'integrazione, 8 risultavano beneficiarie dei contributi; alla data medesima, il totale delle entrate della gestione ammontava a poco più di 2,5 miliardi, il totale delle spese a meno 1,2 miliardi, con un saldo attivo complessivo di lire 1.340.242.661.

— *Cassa conguaglio zucchero.*

I compiti della Cassa sono stati ulteriormente estesi dal decreto-legge 8 luglio 1974, n. 255, convertito con modificazioni nella legge 10 agosto 1974, n. 352, con il quale, in applicazione del Regolamento CEE n. 834, si è stabilito a carico dei titolari di giacenze di zucchero alla data del 1° luglio 1974, l'obbligo di versare alla Cassa somme corrispondenti a plus-valore assunto dalle giacenze stesse a seguito dell'aumento di prezzo verificatosi alla data suindicata. Tali disponibilità — accertate provvisoriamente dal CIP, al 5 dicembre 1974, in lire 21,6 miliardi — dovranno dalla Cassa essere destinate all'erogazione, in favore dei produttori di barbabietole, di contributi da determinarsi secondo modalità e misure stabilite dal CIP (423).

Tutto ciò premesso, si fa presente che né il rendiconto relativo alla gestione del « fondo » sinora trattato, né quelli concernenti le altre gestioni della Cassa sono stati ancora inviati alla Corte la quale ha di re-

(423) Con provvedimento n. 48 del 1974, il CIP ha determinato taluni criteri per la quantificazione dei contributi in discorso, sulla concreta applicazione dei quali potrà riferirsi non appena pervenuti i rendiconti della gestione di cui trattasi.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cente assunto, anche in questo caso, formali iniziative per la presentazione dei rendiconti stessi.

— *Credito a favore di artigiani ed imprese artigiane nel territorio di Trieste.*

Mentre per i rendiconti relativi agli anni 1972 e 1973 si rinvia ai dati forniti nella precedente relazione, il rendiconto 1974, tuttora all'esame della Corte, evidenzia che su 61 domande di credito presentate — per un importo complessivo di 164 milioni circa — sono stati concessi 58 prestiti e liquidate 51 operazioni, per importi pari, rispettivamente, a lire 127.950.000 e 111.550.000.

Il fondo di riserva per il concorso statale — pari a 25.970.002 lire al 31 dicembre 1973 — ammontava, al termine dell'anno, a lire 26.970.002.

— *Altre gestioni.*

Per quanto riguarda la gestione concernente la riassicurazione dei rischi di guerra assunti dalle imprese di assicurazione per trasporti gestiti dalla UNIORAS, l'ultimo rendiconto pervenuto è quello del 1971, sul quale si è riferito nella precedente relazione. Nessun rendiconto è stato a tutt'oggi inviato relativamente alla gestione delle indennità e rimborsi spettanti agli ispettori dell'Amministrazione metrica e del saggio dei metalli preziosi per il servizio di prima verifica e collaudo di strumenti di misura (424), nonchè per quella dei diritti fissi sui generi contingentati riscossi dalla Camera di commercio di Gorizia in base alla legge 17 ottobre 1952, n. 1502. L'inoltro dei rendiconti non pervenuti è stato formalmente richiesto all'Amministrazione.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Con specifico riferimento a quanto fatto presente nella relazione sull'esercizio 1973 in ordine

(424) Le indennità di cui trattasi sono state soppresse dalla legge 30 novembre 1973, n. 734.

alla inadeguatezza dell'apparato amministrativo di cui si avvale la Commissione centrale prezzi, è da rilevare che nella legge di conversione del già citato decreto-legge 8 luglio 1974, n. 255 (425), è stata inserita una disposizione in forza della quale è ancora consentito il comando di personale statale o pubblico in genere presso il CIP e i Comitati provinciali prezzi. La legge 14 aprile 1975, n. 128, recante variazioni al bilancio dello Stato per l'anno 1974, ha inoltre incrementato la dotazione del capitolo 1792 (spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni) al fine specifico di potenziare adeguatamente la struttura periferica dell'organismo in trattazione: a compensazione di tale incremento, è stato poi ridotto — come già si è accennato in precedenza — lo stanziamento del capitolo 1791, cui fanno capo i compensi per speciali incarichi ed in particolare i compensi agli ispettori dei costi (426).

Mentre, comunque, gli ispettori utilizzati nel 1974 risultano in numero di 25 (dei quali solo 15 con incarico esteso a tutto l'anno), la consistenza del personale comandato permane largamente inferiore al contingente previsto.

Per quanto riguarda, poi, l'esigenza di un riordinamento legislativo delle Camere di commercio, si richiamano le osservazioni svolte nella precedente relazione.

b) *Personale.* — In conseguenza dell'elevato numero di dipendenti che hanno usufruito dell'esodo agevolato di cui all'artico-

(425) Con il D.L. n. 255 — del quale si è fatto cenno nel paragrafo precedente, in tema di Cassa conguaglio zuccheri — sono stati ulteriormente ampliati i compiti del CIP.

(426) Lo stanziamento del capitolo 1791 era stato portato, in sede di previsioni iniziali, dai 9 milioni del 1973 ai 570 milioni del 1974, « in relazione anche ai nuovi compiti del CIP connessi con il controllo generale dei prezzi ». Esauritasi l'operatività delle norme introdotte con i citati decreti-legge nn. 425 e 427 del 1973, le somme già destinate al potenziamento delle strutture centrali sono state sostanzialmente stornate a favore dell'apparato periferico. Nonostante la variazione in diminuzione pari a 280 milioni apportata dalla citata legge n. 128 del 1975, 183 dei 290 milioni della dotazione definitiva del capitolo si sono tradotti in economia.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (427), permane tuttora deficitaria — ove almeno sia comparata alle dotazioni organiche — la consistenza del personale direttivo del Ministero. Nell'ambito delle qualifiche dirigenziali, in particolare, solo 169 dei 237 posti d'organico risultavano coperti al 31 dicembre 1974, mentre vacanze di maggiore entità si riscontravano nelle qualifiche ad esaurimento per la mancanza di funzionari in possesso dell'anzianità di servizio prevista, per l'inquadramento nei ruoli stessi, dall'articolo 65 del citato decreto presidenziale n. 748 (428).

È da ritenersi connessa a tale situazione con ogni probabilità la insistenza con la quale, nel corso dell'anno, l'Amministrazione ha emanato provvedimenti di inquadramento nelle qualifiche ad esaurimento che, sottoposti all'esame della Corte, si sono rivelati fondati su inammissibili interpretazioni estensive della normativa vigente e segnatamente del citato articolo 65 (429).

(427) Come già riferito nella precedente relazione, il numero complessivo dei funzionari direttivi esodati ai sensi dell'art. 67, è stato pari a 158 unità.

In applicazione, invece, della legge n. 336 del 24 maggio 1970, i collocamenti a riposo complessivamente adottati sono stati in numero di 134 dei quali 29 della carriera direttiva, 28 della carriera di concetto, 44 di quella esecutiva e 30 di quella ausiliaria. Nel 1974, in particolare, i collocamenti a riposo di ex combattenti sono stati 35, dei quali 8 ai sensi della legge 8 luglio 1974, n. 261. A termini della legge stessa, hanno presentato infine domanda di esodo 304 dipendenti, dei quali 44 della carriera direttiva e 61, 106 e 93 di quelle di concetto, esecutiva ed ausiliaria. Per completezza d'argomento, resta infine da far cenno del contingente di personale del Ministero trasferito alle Regioni a norma del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2: dei 17 dipendenti trasferiti, 2 appartenevano alla carriera direttiva e 15 a quelle di concetto, esecutiva ed ausiliaria.

(428) Ciò stante, mentre si è reso necessario preporre taluni dirigenti a più uffici operativi di pari livello, ad altri uffici (Ufficio contenzioso e Ufficio O.M. della Direzione generale degli affari generali) risultano preposti consiglieri ministeriali aggiunti.

(429) Si vedano, al riguardo, le deliberazioni della Sezione del controllo, n. 578 del 27 giugno 1974, n. 586 del 3 ottobre 1974 e n. 608 del 22 maggio 1975.

Per quanto poi riguarda il ruolo (dirigenziale) dei Segretari delle Camere di commercio (40 unità in servizio su 83 posti) è da osservare che al permanere dell'indicata carenza può concorrere l'orientamento assunto dall'Amministrazione la quale, nell'espletamento dei concorsi per soli titoli previsti dall'articolo 46 del decreto presidenziale numero 748, tende ad attribuire valore prevalente ai titoli di servizio, così da agevolare la nomina di funzionari per lo più molto anziani, se non addirittura prossimi all'età pensionabile (430).

In materia di trattamento economico, va rilevato che la legge n. 734 del 1973 ha tra l'altro abrogato la complessa normativa concernente i particolari compensi in precedenza fruiti, a carico di privati, dagli Ispettori metrici per particolari attività tecniche da essi espletate: i compensi stessi, oggi posti a carico del bilancio dello Stato, gravano sul capitolo 1621, i cui 560 milioni di stanziamento risultano per intero impegnati nel 1974.

La spesa complessiva per compensi per lavoro straordinario è ammontata, infine, a 297,7 milioni dei quali 55 milioni circa erogati in favore delle 54 unità di personale in servizio presso Uffici con compiti di diretta collaborazione con il Ministro (431).

### 3. - Attività istituzionale.

a) *Finanziamenti alle piccole e medie industrie.* — Come può rilevarsi dall'unito prospetto riepilogativo, l'attività svolta dall'Amministrazione nel 1974 in applicazione della legge 30 luglio 1959, n. 623, ha dato luogo a 1863 operazioni per complessivi 342,5 miliardi di finanziamento agevolato e

(430) Sotto il profilo in genere dell'attività di reclutamento, 3 concorsi, per complessivi 34 posti, sono stati banditi nel 1974 nelle carriere direttive, mentre è tuttora in via di espletamento un ulteriore concorso a 31 posti bandito nel 1973.

(431) Gli Uffici suddetti sono stati individuati nel Gabinetto, nelle Segreterie particolari, nell'Ufficio legislativo, Ufficio stampa e Ufficio affari riservati.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

LEGGE 30 LUGLIO 1959, N. 623 (1974)

|                                      | NUMERO FINANZIAMENTI |                     |                   | IMPORTO FINANZIAMENTI AGEVOLATI<br>(in milioni) |                     |                   | IMPOSTO CONTRIBUTI ANNUALI<br>(in milioni) |                     |                   |
|--------------------------------------|----------------------|---------------------|-------------------|---|---------------------|-------------------|--|---------------------|-------------------|
|                                      | Centro Nord<br>(1)   | Mezzo-giorno<br>(2) | Totali<br>(3=1+2) | Centro Nord<br>(1)                              | Mezzo-giorno<br>(2) | Totali<br>(3=1+2) | Centro Nord<br>(1)                         | Mezzo-giorno<br>(2) | Totali<br>(3=1+2) |
|                                      |                      |                     |                   |   |                     |                   |  |                     |                   |
| <b>A) AMPLIAMENTI</b>                |                      |                     |                   |   |                     |                   |  |                     |                   |
| Valori assoluti . . . . .            | 775                  | 456                 | 1.231             | 89.582  | 93.220              | 182.802           | 3.801                                      | 3.846               | 7.647             |
| Valori percentuali . . . . .         | 62                   | 38                  | 100               | 50  | 50                  | 100               | 50   | 50                  | 100               |
| <b>B) NUOVI IMPIANTI</b>             |                      |                     |                   |   |                     |                   |  |                     |                   |
| Valori assoluti . . . . .            | 170                  | 462                 | 632               | 32.003  | 127.680             | 159.683           | 2.985                                      | 3.184               | 6.169             |
| Valori percentuali . . . . .         | 26                   | 74                  | 100               | 21  | 79                  | 100               | 48   | 52                  | 100               |
| <b>C) TOTALI COMPLESSIVI (A + B)</b> |                      |                     |                   |   |                     |                   |  |                     |                   |
| Valori assoluti . . . . .            | 945                  | 918                 | 1.863             | 121.586   | 220.900             | 342.485           | 6.786                                      | 7.030               | 13.816            |
| Valori percentuali . . . . .         | 50                   | 50                  | 100               | 35  | 65                  | 100               | 49   | 51                  | 100               |

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per un importo di contributi erogati in conto interessi pari a 13,8 miliardi (432).

Una prima notazione concerne l'alta misura assoluta e percentuale nella quale l'ammontare complessivo dei finanziamenti ha riguardato imprese ubicate nel Mezzogiorno (220,9 miliardi su 342,5, pari al 65 per cento, contro il 17 per cento del 1973 e il 36 per cento del 1972).

L'ampia attuazione data, nel corso dell'esercizio, alle direttive emanate in data 25 luglio 1972 dal CIPE in tema di coordinamento tra le agevolazioni in discorso e quelle previste dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853 (433), ha comportato — in ragione del carattere aggiuntivo degli interventi effettuati nel Mezzogiorno — una minore incidenza, per questi ultimi, dell'onere statutale ex legge n. 623; la misura percentuale, tuttavia, nella quale l'importo dei contributi è riferibile al Meridione (7 miliardi su

(432) Rispetto ai dati dell'esercizio 1973 (1.435 operazioni, 167,6 miliardi di finanziamenti e 8,1 miliardi di contributi), si è riscontrato nel 1974 un notevole incremento sia nell'importo dei finanziamenti che in quello dei contributi.

È da rilevare che i termini di cui all'articolo 2, quarto comma, della legge n. 623, già prorogati dall'articolo 41 del decreto-legge 26 ottobre 1970, numero 745, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034, sono stati nuovamente prorogati, con l'articolo 1 della legge 24 dicembre 1974, n. 713, sino al 31 gennaio 1975 per la presentazione delle domande di finanziamento e sino al 31 dicembre 1975 per la stipulazione dei relativi contratti. Contemporaneamente, gli stanziamenti del capitolo 5141 (capitolo 7541 nel bilancio 1975) sono stati aumentati di lire 50 miliardi per ciascuno degli anni dal 1975 al 1989. Con la recentissima legge 7 giugno 1975, n. 231, è stato inoltre deciso un ulteriore rifinanziamento della legge numero 623 e sono stati tra l'altro elevati i limiti massimi di finanziamento assistibile.

(433) Le direttive stesse, nel consentire che ai finanziamenti agevolati da parte della Cassa per il Mezzogiorno possa aggiungersi una quota di finanziamento ex legge n. 623 non superiore, a seconda dei casi, al 20 o al 15 per cento dell'investimento globale, ha stabilito che il complesso delle agevolazioni non debba comunque superare — tranne i casi di cui all'articolo 10, commi terzo e undicesimo, della legge n. 853 — l'85 o il 90 per cento dell'investimento globale, a seconda che trattisi di iniziative con investimenti fissi superiori o non ai 100 milioni.

13,8, pari al 51 per cento) è risultata conforme, a differenza di quanto verificatosi negli esercizi precedenti, alle previsioni di cui all'articolo 6 della legge n. 623 del 1959 e all'articolo 9 della successiva legge 25 luglio 1961, n. 649 (434).

Altro dato da sottolineare, nella misura in cui esso denota una relativa ripresa dell'interesse imprenditoriale a porre in essere nuove iniziative nelle zone meridionali, è che dei 220 miliardi di finanziamento destinati nel 1974 al Mezzogiorno, circa 127 (57,7 per cento) attengono alla realizzazione di nuovi impianti, mentre nel 1973 ad analogo fine risultavano destinati solo 15 miliardi su 39,7 (38 per cento) (435).

La distribuzione a livello regionale dei finanziamenti per nuovi impianti (159,7 miliardi in totale) vede comunque in testa la Campania (31,6 miliardi), il Lazio (28 miliardi) e la Sicilia (25,8 miliardi) (436), mentre, a conferma di una tendenza in atto da anni, le regioni meridionali meno beneficiarie risultano la Calabria ed il Molise.

(434) La disposizione da ultimo citata ha elevato al 50 per cento del totale dei contributi concessi la quota da riservare ai territori di cui alla legge 18 agosto 1950, n. 646 e successive modifiche. Nel 1973, su 8,12 miliardi di contributi erogati, solo 942 milioni (12%) avevano riguardato il Mezzogiorno; 4,1 miliardi su 26,1 per una percentuale del 16 per cento nel 1972. È da sottolineare come la quota di spesa da riservare nel 1974 ai territori meridionali sia stata determinata in 4,4 miliardi per il capitolo 5141 con decreto del Ministero del tesoro emanato solo in data 28 dicembre 1974 e pubblicato sulla G.U. n. 76 del 20 marzo 1975.

(435) Nel 1972, 110 miliardi su 214,1, per una percentuale del 52 per cento.

(436) Seguono — con gli importi in miliardi di lire indicati fra parentesi — gli Abruzzi (15,6), la Puglia (12,5), il Trentino Alto Adige (9,2), il Veneto (7,6), la Sardegna (6,1), la Toscana (5,3), l'Emilia e Romagna (5,0), le Marche (3,0), la Basilicata (2,8), la Calabria (2,3), la Lombardia (1,5), il Piemonte (1,1), nonchè, con importi inferiori, la Liguria, il Molise, il Friuli e l'Umbria. Nel 1973, la graduatoria dei finanziamenti per nuovi impianti risultava capeggiata da Sicilia, Toscana e Campania, seguite da Emilia e Romagna, Veneto, Trentino-Alto Adige, Marche, Umbria, Lazio, ecc. Nessun provvedimento risultava adottato a beneficio di nuove imprese da localizzarsi in Calabria e in Basilicata.



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per ciò che riguarda, invece, i finanziamenti per ampliamento o ammodernamento (182,8 miliardi nel complesso), essi risultano equamente distribuiti, per importo, tra Centro-nord (89,6 miliardi) e Mezzogiorno (93,2) (437); nella distribuzione per Regioni, la Lombardia, con 36,5 miliardi, precede il Lazio (26,2 miliardi), la Campania (21,2) e il Trentino-Alto Adige con 15,1 miliardi (438).

A proposito della Regione da ultimo citata, è da rilevare che l'articolo 17 della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, recante modificazioni ed integrazioni allo statuto speciale, dispone che il Ministero assegni alle province di Trento e Bolzano, per l'attuazione di leggi statali che prevedono interventi finanziari per l'incremento delle attività industriali, quote degli stanziamenti annualmente iscritti nel bilancio dello Stato, da determinarsi, in relazione alle esigenze, sentito il parere delle province stesse. Tale autonomo e diversificato sistema di gestione dell'intervento statale nella regione — che riguarda anche gli interventi ai sensi della legge n. 623 — non ha avuto a tutt'oggi attuazione.

Sotto il profilo dei riflessi sulla gestione del bilancio, l'attività di cui si è riferito ha comportato, sul capitolo 5141 (88,65 miliardi di dotazione nel 1974 e 149,3 miliardi di residui passivi al 31 dicembre 1973, dei quali 146,5 di stanziamento), impegni effettivi per 3,6 miliardi e pagamenti per 46,4 miliardi. Al termine dell'esercizio, per conseguenza, il complesso dei residui passivi a carico del capitolo è ammontato a 191,5 miliardi, dei quali 185,5 di stanziamento.

È infine da ricordare che nella seconda metà dell'anno a seguito delle note vicende creditizie e del notevole rallentamento verificatosi nella concessione dei finanziamenti agevolati, il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio ha provveduto a de-

terminare (439) i tassi di riferimento (pari, per il passato, al 9 e al 9,10 per cento), nelle nuove misure del 13,70 e 13,80 per cento. Onde evitare un aumento troppo gravoso del contributo statale — eguale alla differenza tra tasso agevolato e tasso di riferimento — il Ministero del tesoro, a ciò facoltizzato dalla legge 17 agosto 1974, n. 397, ha con proprio decreto (440) aumentato le misure dei tassi agevolati da praticare sui finanziamenti di cui alla legge n. 623, pari ora al 4,55 per cento per gli interventi nel Mezzogiorno, al 6,10 per cento per quelli riguardanti territori del Polesine (articolo 1 della legge 20 dicembre 1961, n. 1427) ed al 7,60 per cento per gli interventi restanti. Detta ristrutturazione ha di certo attenuato, ma non impedito un incremento nel costo dell'intervento statale (quantificabile nella misura di oltre tre punti per il Mezzogiorno e di due punti circa per il residuo territorio), tale da comportare — in mancanza di nuovi stanziamenti — una riduzione del numero dei beneficiari dei finanziamenti agevolati.

b) *Finanziamenti in favore di imprese commerciali.* — L'allegato prospetto evidenzia la distribuzione a livello regionale ed il valore dimensionale medio, in termini di finanziamento indotto, dei 562 provvedimenti concessivi di contributi ad imprese commerciali adottati dall'Amministrazione, nel corso del 1974, in attuazione della legge 16 settembre 1960, n. 1016.

L'esame dei dati evidenzia l'attualità dei rilievi formulati dalla Corte nella relazione sull'esercizio 1973 (441) in ordine, soprattutto: alla scarsa incisività dell'azione di sostegno svolta nel Mezzogiorno (su un ammontare complessivo di investimenti indotti pari a 8,6 miliardi, soltanto miliardi 1,8 — 29,3 per cento — hanno infatti riguardato esercizi localizzati nel meridione, mentre il 33,7 per cento dei finanziamenti — 2,9 mi-

(437) Nel 1973, solo 13 miliardi su 127,9 (11%) concernevano iniziative d'ampliamento o ammodernamento assunte da imprese del Mezzogiorno.

(438) Seguono la Sicilia (14,4), la Puglia (11,7), il Veneto (11,1), il Piemonte (10,8), la Calabria (8,15), l'Emilia e Romagna (6,9), gli Abruzzi (6,4), la Toscana (5,2) e, con minori importi, le altre Regioni.

(439) Delibera del 18 luglio 1974.

(440) Il decreto è stato emanato dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per l'industria, commercio ed artigianato e sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, in data 17 settembre 1974, ed è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 21 ottobre 1974.

(441) Parte III, capitolo XIII, pagg. 274-6.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LEGGE 16 SETTEMBRE 1960, N. 1016 (1974)

| REGIONE                            | Finanziamento<br>ammesso<br>(in milioni) | Numero<br>operazioni | Val. dimens. medio<br>degli interventi<br>effettuati<br>(in milioni) |
|------------------------------------|--|----------------------|--|
| 1) Piemonte . . . . .              | 154,5                                    | 5                    | 30   |
| 2) Valle d'Aosta . . . . .         | —  | —                    | —  |
| 3) Lombardia . . . . .             | 2.959,5                                  | 114                  | 26   |
| 4) Trentino-Alto Adige . . . . .   | 216                                      | 16                   | 14   |
| 5) Veneto . . . . .                | 857,948                                  | 64                   | 13   |
| 6) Friuli-Venezia Giulia . . . . . | 71,8                                     | 3                    | 23   |
| 7) Liguria . . . . .               | 540,8                                    | 51                   | 10   |
| 8) Emilia-Romagna . . . . .        | 953,5                                    | 81                   | 12   |
| 9) Toscana . . . . .               | 165                                      | 6                    | 27   |
| 10) Umbria . . . . .               | 306,05                                   | 42                   | 7  |
| 11) Marche . . . . .               | 145,05                                   | 18                   | 19   |
| 12) Lazio . . . . .                | 412,5 (5%)<br>538<br>125,5 (3%)          | 23                   | 17   |
| 13) Abruzzi . . . . .              | 70 (3%)                                  | 5                    | 14   |
| 14) Molise . . . . .               | 84                                       | 5                    | 16   |
| 15) Campania . . . . .             | 366,5                                    | 20                   | 18   |
| 16) Puglia . . . . .               | 220                                      | 8                    | 27   |
| 17) Basilicata . . . . .           | —  | —                    | —  |
| 18) Calabria . . . . .             | 34                                       | 2                    | 17   |
| 19) Sicilia . . . . .              | 719,66                                   | 49                   | 14   |
| 20) Sardegna . . . . .             | 230,65                                   | 41                   | 5  |
| Totali . . . . .                   | 8.632,95                                 | 553                  | 17,16  |

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

liardi — ha interessato la sola Lombardia) (442); alla polverizzazione degli interventi (specie nelle regioni meridionali, nelle quali il valore dimensionale medio di ciascuna operazione risulta assai inferiore a quello degli interventi localizzati nel centro-nord) (443); alla complessità e lentezza, infine, delle procedure di concessione dei contributi, tale da compromettere il raggiungimento delle stesse finalità perseguite dal legislatore e da indurre gli operatori, nelle more dell'iter procedurale, a concludere onerosi contratti di mutuo a tasso libero. Sotto tale ultimo profilo, è da rilevare, infatti, che anche nel 1974 la quasi totalità delle operazioni perfezionate ha riguardato finanziamenti deliberati dall'apposito Comitato tecnico negli anni 1971 e 1972, sulla base di domande presentate dagli interessati in periodi ancora precedenti.

Come anche si è osservato nella precedente relazione, i descritti aspetti di difettoso funzionamento della legge n. 1016 del 1960 avevano contribuito a sensibilizzare il Parlamento sulla necessità di un'organica riforma legislativa in materia di credito al commercio (444); in attesa di quest'ultima,

(442) Nel 1973, mentre la quota di finanziamenti destinata ad aree meridionali era pari al 25,6 per cento del totale (3,2 miliardi su 12,5), il 34,4 per cento (4,3 miliardi) del complesso dei finanziamenti atteneva alla sola Lombardia.

(443) L'osservazione ha rilievo sotto il profilo della concreta realizzazione delle direttive emanate dal CIPE ai sensi dell'articolo 8, secondo comma, della legge n. 853/1971, a termini delle quali l'intervento pubblico in esame deve essere diretto « a rendere le imprese commerciali economicamente sane » mediante la realizzazione di « investimenti adeguati » e tali, tra l'altro, da evitare il mantenimento in vita di imprese disestate e dimensionalmente irrilevanti, nonchè da garantire la diminuzione dei costi e dei prezzi attraverso la razionalizzazione del sistema distributivo.

(444) Cfr. Relazione sull'esercizio 1973, capitolo XIII, pag. 274, nota n. 247 — La necessità di un previo adeguamento del sistema distributivo alla nuova disciplina del commercio introdotta dalla legge 11 giugno 1971, n. 426, aveva altresì indotto il Parlamento, in sede di discussione del disegno di legge poi tradottosi nella legge n. 673 del 1973, a non condividere, in un primo tempo, la prospettata esigenza di un mero rifinanziamento della legge n. 1016.

con legge 24 dicembre 1974, n. 715 (articolo 6), è stato deciso, per la corresponsione dei contributi sin qui trattati, uno stanziamento di 2 miliardi di lire nello stato di previsione della spesa del Ministero, per ciascuno degli anni dal 1975 al 1984. Correlativamente, il termine per la presentazione delle domande di finanziamento è stato prorogato sino al 31 marzo 1975 e quello relativo alla stipulazione dei contratti sino al 31 dicembre dello stesso anno.

Analogamente a quanto verificatosi nel settore degli interventi a favore delle piccole e medie industrie, si è reso necessario rideterminare nel corso dell'anno i tassi di interesse agevolato (dal 3 al 4,50 per cento quello per le operazioni destinate ad iniziative da realizzare nei territori del Mezzogiorno, dal 5 al 7,50 per cento per le restanti operazioni), onde proporzionare l'onere statale all'intervenuta maggiorazione dei tassi di riferimento (445).

Sul capitolo 5161 (capitolo 8041 del bilancio 1975) la situazione al 31 dicembre 1974 vedeva — a fronte di stanziamenti per 2,7 miliardi e residui passivi, al termine dell'anno precedente, per complessivi 11,3 miliardi, di cui 5,8 riguardanti residui impropri — un importo di impegni effettivamente assunti nell'esercizio pari a 812,1 milioni, e di pagamenti effettuati per 1,8 miliardi. Su un ammontare complessivo di 12,2 miliardi di residui passivi al termine dell'esercizio, i residui propri, corrispondenti ad impegni effettivamente assunti, assommano a 5,7 miliardi, (46,7 per cento) mentre dei 6,5 miliardi circa di residui di stanziamento, 1,2 miliardi riguardano l'esercizio 1974. In merito al carattere particolare di taluni residui di stanziamento, si rinvia, comunque, a

(445) Con decreto del Ministro del tesoro 17 settembre 1974 (emanato di concerto con il Ministro per l'industria, commercio ed artigianato, sentito il Comitato interministeriale per il credito e risparmio, e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 21 ottobre 1974), i tassi di riferimento sono stati elevati dal 9,20 e 9,10 per cento al 13,80 e 13,70 per cento.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quanto sarà detto in tema di interventi nel settore tessile.

c) *Interventi nel settore tessile.* — In applicazione della legge 1° dicembre 1971, numero 1011, risultano essere stati emessi, nell'anno 1974, soltanto 24 decreti di approvazione di piani di ristrutturazione — dei quali uno solo relativo ad imprese artigiane — per un ammontare di finanziamenti pari a 7,4 miliardi e investimenti indotti per miliardi 14,4.

L'esiguità di tali dati in raffronto a quelli dell'esercizio precedente (559 decreti di approvazione, per 193 miliardi circa di finanziamento e 410,3 miliardi di investimenti indotti) è da porre in relazione al raggiungimento del limite (200 miliardi di complessivo finanziamento) previsto dall'articolo 7, 2° comma, della legge n. 1011 (446).

La circostanza invece, che nel corso dell'esercizio sia stato emanato un solo decreto recante concessione del contributo statale in conto interessi (447), sembra connettersi ad un orientamento dell'Amministrazione, inteso a rinviare la emanazione dei decreti d'impegno sino al momento in cui — ultimata la realizzazione dei piani di ristrutturazione approvati — si renda possibile una più esatta determinazione dei contributi (in relazione all'importo delle ristrutturazioni effettivamente attuate), e pertanto la contestuale liquidazione dei medesimi.

Non è noto alla Corte se l'orientamento descritto sia o meno fondato su motivi di

(446) Tale disposizione ha autorizzato gli istituti speciali abilitati all'esercizio del credito a medio e lungo termine ad emettere — onde poter concedere i finanziamenti previsti dalla legge — obbligazioni per un importo nominale massimo di 200 miliardi di lire. La somma dei finanziamenti relativi ai piani approvati nel 1973 e 1974 raggiunge (ed anzi supera di poco) tale limite.

(447) Nell'iter procedurale previsto dalla legge, all'approvazione dei piani fa seguito l'emanazione di autonomi decreti concessivi del contributo statale in conto interessi.

Nel 1973, 23 decreti concessivi di contributi sono stati emessi nel settore.

mera economia procedimentale (448); sotto il profilo contabile, tuttavia, considerata anche la durata mediamente biennale del periodo di realizzazione dei piani, esso si traduce nella formazione di residui di stanziamento del tutto atipici, in quanto solo formalmente indicativi di un'effettiva disponibilità di fondi.

Analoghe osservazioni, come si è avuto occasione di anticipare, possono anche formularsi in ordine ad altre leggi applicate dal Ministero, e segnatamente alla legge numero 1016 del 1960, concernente finanziamenti in favore di imprese commerciali.

La situazione, comunque, del capitolo 5143 (449), istituito per la prima volta nel 1973 e dotato di 7 miliardi di stanziamento nell'anno stesso ed 8 miliardi nel 1974, è, al termine dell'esercizio, quella di una pressochè completa inutilizzazione, non essendo stata nel capitolo stesso erogata alcuna somma dall'inizio dell'operatività della legge n. 1011, ed ammontando gli impegni assunti a 13 milioni.

d) *Interventi in favore di imprese industriali disestate* (legge 18 maggio 1973, n. 274). — Atteso il ritardo con il quale il CIPE ha provveduto ad individuare, ai fini della concessione dei finanziamenti previsti dalla legge n. 274, le caratteristiche della media e piccola impresa, nonchè a determinare i criteri di attuazione degli interven-

(448) Nel caso, peraltro, che l'Amministrazione abbia intanto autorizzato gli Istituti di credito a stipulare, successivamente all'approvazione dei piani, i contratti di mutuo e ad effettuare somministrazioni di somme, la prassi descritta potrebbe comportare pregiudizio agli operatori tessili, ove ad essi venisse dagli Istituti di credito richiesta — durante il periodo di attuazione del piano — non solo la corresponsione del tasso a loro carico (4 per cento), ma anche l'anticipazione della quota di interessi a carico dello Stato.

E' ulteriormente da rilevare che il pregiudizio delle imprese potrebbe essere aggravato dalla frequenza con la quale, come si vedrà, si rende necessario concedere proroghe ai termini di attuazione dei piani.

(449) Nel bilancio 1975, il capitolo ha assunto il n. 8041 ed ha 2,7 miliardi di stanziamento.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti (450), solo nel 1974 ha potuto avere inizio la fase di concreta applicazione della legge stessa.

Con riguardo ai quattro settori di intervento prioritario individuati dal Comitato Interministeriale (Mezzogiorno, zone depresse e montane del Centro-Nord, società cooperative e imprese già destinatarie, in misura inferiore al fabbisogno, di finanziamenti agevolati ai sensi della legge n. 1470 del 1961) i dati relativi all'attività esplicata dall'Amministrazione, culminata nell'emanazione di 250 decreti di autorizzazione all'IMI ad effettuare finanziamenti, sono evidenziati nel prospetto che segue (451).

Premesso che i 40 miliardi stanziati dalla legge n. 274 risultano essere stati quasi integralmente utilizzati, deve innanzi tutto

(450) Come già rilevato nella precedente relazione, la delibera del CIPE cui si fa riferimento è stata adottata solo in data 14 dicembre 1973, ed ha assunto a base della definizione di media o piccola impresa l'entità del capitale investito (non oltre 5 miliardi per le industrie del Centro-Nord, non oltre 10 miliardi, per quelle del Mezzogiorno). Relativamente ai quattro fondamentali criteri di priorità di cui si dirà nel testo, la delibera stessa stabilisce che l'aliquota di finanziamenti riservata al Mezzogiorno può anche superare il limite del 40 per cento, e che, nel comparto, particolare riguardo è da usare nei confronti di imprese operanti nel settore alimentare. Quanto alla seconda priorità (zone depresse e montane del Centro-Nord), essa riguarda tutte le imprese che comunque abbiano goduto dei benefici di cui alla legge 22 luglio 1966, n. 614.

La quarta priorità, infine, concerne le imprese del Centro-Nord che abbiano beneficiato di finanziamenti ai sensi della legge n. 1470 ma in misura inferiore a quella necessaria per l'attuazione del piano di ristrutturazione, purchè l'integrazione risulti ancora necessaria al completamento del piano stesso e risulti altresì avviato a soluzione lo stato di crisi, con aumento del fatturato e mantenimento dell'occupazione.

Degno di nota è comunque il fatto che il criterio individuativo delle medie e piccole industrie accolto nella delibera di cui trattasi non coincide con quelli indicati nell'ordine del giorno — accolto dal Governo — approvato dalla X Commissione del Senato, nella seduta del 9 maggio 1973, in sede di esame del disegno di legge n. 984, poi tradottasi nella legge n. 274.

(451) Il prospetto si riferisce anche a dieci decreti in ordine ai quali, come sarà più oltre specificato, la Sezione del controllo ha individuato il vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione.

sottolinearsi come la distribuzione degli stanziamenti tra i quattro settori prioritari risulti in linea di massima conforme — ove si eccettui quanto sarà detto in ordine alle società cooperative — ai criteri direttivi individuati dal CIPE.

Quanto al numero complessivo delle unità lavorative alle quali è stato presumibilmente assicurato il mantenimento del posto di lavoro (22.669 unità) (452) esso è stato desunto dalle relazioni dell'IMI sugli accertamenti istruttori effettuati, pervenute alla Corte in allegato ai decreti concessivi di finanziamento agevolato.

In una visione globale, mentre il valore medio relativo alla dimensione dei finanziamenti (160 milioni) risulta sufficientemente rappresentativo (in quanto da esso non si discostano i valori parziali riferibili a ciascuno dei quattro settori « prioritari ») (453), non altrettanto può dirsi per il dato medio generale concernente il costo dell'intervento pubblico in termini unitari di occupazione, dal momento che il costo stesso risulta assai meno elevato nelle zone depresse del centro-nord rispetto al Mezzogiorno ed alle altre zone centro-settentrionali (454). Come si vedrà poi, altrettanto disomogenea, per lo stesso motivo, è anche la distribuzione dei finanziamenti, in ciascuno dei quattro settori, tra le imprese con meno di 50 unità

(452) Alla determinazione del dato in questione concorrono in misura del tutto trascurabile i c.d. lavoratori stagionali.

(453) Quasi coincidenti con il valore medio (rispettivamente 158,6 e 163) sono in particolare i valori relativi al Mezzogiorno ed alle zone depresse del Centro-Nord, settori ai quali attengono 213 delle 250 operazioni di finanziamento concluse.

(454) Il diverso valore produttivo degli interventi in termini di occupazione, nei vari settori, si riflette nel diverso peso dei valori percentuali relativi al numero dei dipendenti occupati (colonna e) del prospetto) rispetto a quelli concernenti il numero e l'importo dei finanziamenti (colonne b) e c)). Nelle zone depresse del centro-nord, in particolare, il numero dei dipendenti cui si è assicurata la conservazione del posto di lavoro (7.425) rappresenta il 32,75 per cento del totale, mentre l'importo dei finanziamenti è pari al 24,45 per cento. Nel Mezzogiorno, al contrario, il numero dei dipendenti occupati è pari al 53,2 per cento del totale, mentre ad oltre il 60 per cento del totale assommano i finanziamenti.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

LEGGE 18 MAGGIO 1973. N. 274

| (1)<br>PRIORITÀ                                    | (2)<br>Numero dei finanziamenti in valori |       | (3)<br>Importo dei finanziamenti in valori |       | (4=2+3)<br>Dimensione medie dei finanziamenti (in milioni) | (5)<br>Dipendenti occupati in valori |       | (6=5+6)<br>Finanziamento medio per ogni dipendente | (7)<br>Dimensioni delle imprese: numero dipendenti sino a |     |           | (8)<br>pareri regionali espressi |
|--|---|-------|--|-------|--|--------------------------------------|-------|--|---|-----|-----------|----------------------------------|
|  | Ass.                                      | %     | Ass.                                       | %     |  | Ass.                                 | %     |  | 50  | 100 | oltre 100 |                                  |
| I.<br>Mezzogiorno . . . . .                        | 153                                       | 61,20 | 24.269 mil.                                | 60,57 | 158.600  | 12.056                               | 53,22 | 2.000.000  | 92  | 33  | 28        | 117                              |
| II.<br>Zone non depresse del Centro-Nord . . . . . | 60  | 24    | 9.780 mil.                                 | 24,45 | 163.000  | 7.425                                | 32,75 | 1.317.000  | 26  | 14  | 20        | 46                               |
| III.<br>Cooperative . . . . .                      | 15  | 6     | 2.600 mil.                                 | 6,5   | 173.300  | 1.498                                | 6,6   | 1.735.000  | 7   | 4   | 4         | 14                               |
| IV.<br>Zone non depresse del Centro-Nord . . . . . | 22  | 8,8   | 3.305 mil.                                 | 8,26  | 150.200  | 1.680                                | 7,43  | 1.967.000  | 12  | 7   | 3         | 18                               |
| Totali (I-II-III-IV) . . . . .                     | 250                                       | 100   | 39.954 mil.                                | 99,88 | 160.000  | 22.669                               | 100   | 1.753.000  | 137   | 58  | 55        | 195                              |

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lavorative e le altre di maggiore dimensione occupazionale.

Quanto alla partecipazione delle regioni alle scelte effettuate in ordine alla ripartizione dei fondi, in 195 casi su 250 il parere previsto è stato espressamente reso (455).

Mentre infine la distribuzione degli interventi tra i singoli settori produttivi può più opportunamente essere esaminata nell'ambito di ciascuna « priorità », la distribuzione a livello regionale dà luogo ad una graduatoria complessiva capeggiata dal Lazio, con 6,5 miliardi di stanziamento, pari al 16 per cento del totale, nonché dalla Campania, con 6 miliardi e il 15 per cento (456).

Portando quindi l'esame sui dati concernenti i singoli settori « prioritari », è innanzitutto da rilevare come al Mezzogiorno sia stato destinato oltre il 60 per cento (24,3 miliardi) degli stanziamenti complessivi (457); la circostanza che circa il 60 per cento delle imprese meridionali sovvenzute occupi meno di 50 dipendenti (rispetto al 54,8 per cento della percentuale globale) e che, cionondimeno, l'ampiezza unitaria media di ciascun finanziamento (158,6 milioni) sia solo di poco inferiore a quella media generale (160 milioni), spiega, come si è visto, il maggior costo medio unitario sopportato dallo Stato, nei territori meridionali, per il mantenimento di ciascun posto di lavoro (2 milioni, a fronte di un dato medio generale di lire 1.753.000).

In aggiunta, poi, ai dati rilevabili dal prospetto, è in primo luogo da osservare che

(455) Solo in 5 casi, pertanto, si è verificata la ipotesi, prevista dalla legge, concernente l'equiparazione del silenzio, protratto per oltre 30 giorni dalla richiesta di parere, alla espressione di avviso favorevole.

(456) Seguono la Calabria (4,3 miliardi, 10,7 per cento), la Toscana (4,1 miliardi, 10,3 per cento), il Veneto (3 miliardi, 7 per cento circa), l'Emilia e Romagna (2,6 miliardi, 6,6 per cento), la Sicilia e l'Abruzzo, infine, con 2,4 miliardi ciascuna pari al 6 per cento. Con importi molto inferiori, seguono le altre regioni. Per i dati relativi alla corrispondente distribuzione in ciascun settore prioritario, si rinvia a quanto sarà più avanti detto.

(457) Risulta pertanto attuato l'implicito suggerimento, contenuto nelle direttive del CIPE, di superare il limite minimo del 40 per cento stabilito dall'articolo 1, primo comma, della legge n. 274.

— in attuazione di una puntuale direttiva dettata dal CIPE — oltre un quinto (21,6 per cento) delle imprese meridionali sovvenzute opera nel settore alimentare, con un ammontare di finanziamenti pari al 18 per cento del totale (458).

Dall'esame della distribuzione degli interventi tra le varie regioni e zone meridionali, emerge, poi, che a tre sole di esse, e cioè la Campania (6 miliardi), il basso Lazio (oltre 5 miliardi) e la Calabria (4,3 miliardi), risulta essere stato destinato oltre il 63 per cento degli stanziamenti complessivamente utilizzati nel Mezzogiorno, mentre le due regioni che immediatamente seguono nella graduatoria parziale (e cioè Sicilia ed Abruzzo, con 2,4 miliardi ciascuna), hanno beneficiato di importi pressapoco eguali a quelli destinati alla sola provincia di Napoli (2,4 miliardi) e a quella di Salerno (2,2) (459).

Da rilevare, infine, la ridotta dimensione media dei finanziamenti relativi alla Campania (42 operazioni, con un valore unitario medio di 142 milioni, rispetto ai 158 dell'intero Mezzogiorno e ai 160 del totale nazionale) e, soprattutto, alla Calabria (35 finanziamenti con incidenza media unitaria di soli 122 milioni).

Quanto al secondo settore prioritario (zone depresse e montane del centro-nord), può nuovamente sottolinearsi il dato relativo al minor costo unitario sopportato dallo Stato per il mantenimento di ciascun posto di lavoro (1.317.000, contro un valore medio generale di 1.753.000); al settore, nel complesso, è affluito circa un quarto dei finanziamenti e delle somme stanziare (460).

(458) La quota residua dei finanziamenti risulta poi polverizzata tra i vari settori di produzione, tra i quali un certo rilievo assumono quello meccanico (16 finanziamenti) e quello tessile (12).

(459) Di finanziamenti per importi non rilevanti hanno poi usufruito le restanti regioni meridionali. In ordine alla regione siciliana, è da rammentare che ad essa è attribuita autonoma competenza legislativa nel settore d'intervento considerato.

(460) 60 provvedimenti su 250 (24 per cento) e 9,8 miliardi su 40 (24,45 per cento); il riparto di tale somma tra le varie regioni interessate vede in testa il Veneto (2,8 miliardi, 11 finanziamenti), seguito dalle Marche (1,9 miliardi, 10 finanziamenti), la Toscana (1,2 miliardi e 10 finanziamenti), l'Umbria (1,2 miliardi e 13 finanziamenti), l'alto Lazio

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Mentre poi l'esigua consistenza delle provvidenze destinate al quarto settore prioritario (imprese già beneficiarie di interventi ai sensi della legge n. 1470 (22 interventi per 3,3 miliardi, pari all'8,26 per cento del totale) esime da ulteriori commenti (461), l'ancor più ridotta misura degli interventi relativi al terzo settore (2,6 miliardi, pari al 6,5 per cento) non sembra porsi in armonia con i criteri dettati dal CIPE, e trova motivo nella notoria difficoltà delle società cooperative ad offrire idonee garanzie agli istituti di credito mutuantici (462).

In ordine, da ultimo, alle procedure ed alle concrete modalità di attuazione della legge n. 274, è da dire che — come per il passato — per motivi attinenti alla uniformità delle valutazioni, tutte le domande di finanziamento sono state, in fatto, istruite dall'IMI, non essendosi l'Amministrazione avvalsa della facoltà — concessa dall'articolo 1 della legge — di affidare le istruttorie, « quando ne ricorra l'urgenza », ad altro istituto di medio credito.

In fase, poi, di assegnazione delle ultime disponibilità finanziarie, sono stati dall'Amministrazione sottoposti al controllo dieci provvedimenti (dei quali tre attinenti a società cooperative) e in merito ai quali, nonostante l'esito negativo della istruttoria effettuata dall'IMI, il Comitato aveva espresso parere favorevole e l'Amministrazione aveva concesso il finanziamento, senza peraltro dar

(Segue nota 460):

(900 milioni e 5 finanziamenti) e, con importi minori, il Trentino-Alto Adige, Lombardia, Emilia, Piemonte e Friuli-V. G.

(461) È da considerare che l'indicato importo di 3,3 miliardi è venuto ad aggiungersi ai 3,4 miliardi corrisposti in precedenza ai sensi della legge numero 1470 del 1961.

(462) Il dato in questione appare anche in contrasto con la specifica raccomandazione contenuta nell'ordine del giorno presentato alla Commissione industria del Senato in sede di lavori preparatori alla legge n. 274 (seduta del 9 maggio 1973) ed accettato dal Governo. Corre obbligo d'osservare, tuttavia, che la specifica volontà politica di attribuire effettiva priorità agli interventi in favore di imprese cooperative dovrebbe caso mai tradursi in un apposito atto legislativo, idoneo a rimuovere le difficoltà di cui si è detto, più volte segnalate dalla Corte, in passato, sia pure in ordine a diverse leggi di intervento.

conto dei motivi che l'avevano indotta a disattendere l'avviso dell'IMI. Investita dell'esame del caso, la Sezione del controllo non ha ammesso a visto e registrazione i provvedimenti (463), nella considerazione che il rilevato difetto, a fronte della complessa ed analitica relazione istruttoria formulata dall'IMI, era tale da risolversi in eccesso di potere.

e) *Finanziamenti per l'attuazione dei piani di ristrutturazione e riconversione dell'industria* (legge 8 agosto 1972, n. 464). — Nonostante il protrarsi per circa un anno e mezzo delle pur necessarie attività preparatorie all'applicazione della legge n. 464 (464), e

(463) Delibera n. 603 del 13 febbraio 1975. La delibera stessa è pubblicata in allegato alla presente relazione.

(464) Nelle due ultime relazioni si è riferito che l'applicazione della legge n. 464 è consistita, per il 1972, nella istituzione del capitolo 5144 nello stato di previsione della spesa del Ministero, nonché nella emanazione del regolamento ministeriale previsto dall'articolo 9, primo comma, della legge; e per il 1973, nella costituzione del Comitato competente ad esaminare i piani di ristrutturazione. Sul finire del 1973, inoltre, pur non avendo la legge n. 464 previsto espressamente interventi da parte del CIPE, quest'ultimo ha provveduto, con delibera del 21 dicembre, a stabilire taluni criteri di applicazione della legge, tra i quali sono principalmente da sottolineare i seguenti: a) la priorità per le domande che riguardano imprese localizzate nel Mezzogiorno; b) la priorità, in subordine, per le domande delle imprese localizzate in zone depresse del Centro-Nord; c) il divieto di accoglimento delle domande di imprese ubicate in zone sviluppate dell'Italia settentrionale, salvo il caso in cui la prevista ristrutturazione comporti trasferimento di attività nel Mezzogiorno; d) la priorità assoluta, nell'ambito delle precedenti ipotesi, da accordare alle domande comportanti investimenti non superiori a 6 miliardi di lire, con obbligo di riferire detto limite a ciascuna impresa e non a ciascuna unità produttiva autonoma. Mentre su altri criteri secondari dettati dalla direttiva in questione si riferirà, di volta in volta, nel prosieguo del testo, è opportuno rilevare come l'estraneità dell'intervento pubblico rispetto ai piani con previsione di spesa eccedente i 6 miliardi discendesse dall'articolo 6 del regolamento — del quale si avrà occasione di riparlare — e come pertanto, non fosse agevole individuare la portata della « priorità » stabilita dal CIPE nel punto d) dell'elenco precedente. È tuttavia da tener presente, al riguardo, la nuova disciplina introdotta dalla legge 7 giugno 1975, n. 230, della quale si dirà tra breve.



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nonostante il carattere anticongiunturale delle finalità perseguite dalla stessa legge, nel corso del 1974 sono stati sottoposti al controllo della Corte tre soli provvedimenti approvativi di piani di ristrutturazione o riconversione industriale, uno solo dei quali, tra l'altro, è stato ammesso al visto.

Tra le varie cause che certo concorrono a determinare la concreta inoperatività della legge, è da annoverare la disposizione di cui all'articolo 5 del regolamento d'esecuzione (decreto ministeriale 28 dicembre 1972), secondo cui i piani di ristrutturazione — pur dopo l'esame ed il parere non vincolante ma obbligatorio espresso da un Comitato del quale fanno anche parte rappresentanti dei Ministeri del lavoro e previdenza sociale e delle partecipazioni statali — devono essere approvati con decreto del Ministro per la industria, commercio ed artigianato da emanarsi « di concerto » con i Dicasteri stessi.

Dall'esame dei relativi verbali, è emerso comunque che il Comitato oltre che in data 3 luglio 1973, si è riunito cinque volte nel corso del 1974, esprimendo parere favorevole in ordine a 27 piani (26 di ristrutturazione e 1 di riconversione) per un importo complessivo di finanziamenti pari a 160,8 miliardi (465). Tale somma corrisponde a circa l'89 per cento del *plafond* (180 miliardi) indicato dal Ministro dell'industria nella riunione del CIPE in data 21 dicembre 1973, e risultante dal calcolo di attualizzazione delle somme stanziare in bilancio per la corresponsione dei contributi in conto interessi.

E peraltro da rilevare, al riguardo, che in applicazione della legge 17 agosto 1974, numero 397, ed a seguito dell'elevazione dal 9 al 13,7 per cento del tasso di riferimento per i finanziamenti in discorso, il tasso di interesse a carico dello Stato — per le operazioni di mutuo perfezionate ai sensi della legge n. 464, posteriormente al 15 settembre 1974 — è stato a sua volta proporzionalmente elevato dal 5 al 7,60 per cento. Da ciò essendo conseguita la necessità di procedere alla riduzione dell'onere statale per tutte le

(465) Gli investimenti indotti previsti assommano a 210 miliardi, per un totale complessivo di investimenti pari a 370,8 miliardi.

domande di finanziamento già favorevolmente esaminate dal Comitato, quest'ultimo ha a tal fine stabilito, nella riunione dell'11 settembre 1974, di ridurre non già l'ammontare dei finanziamenti deliberati, ma la durata massima di essi da 15 a 12 anni, con 2 anni, invece che 3, di preammortamento.

Il Comitato stesso ha inoltre dato mandato al Ministero di esaminare, caso per caso, l'eventualità di ridurre a 11 ovvero a 10 anni la durata dell'ammortamento e ad un solo anno quella del preammortamento — o di non prevedere addirittura preammortamento — in relazione alla esigenza di adeguare la incidenza delle agevolazioni da concedere alla disciplina comunitaria; a seguito infatti di un procedimento comunitario apertosi nell'ottobre 1972 (466), la Commissione CEE ha stabilito che debbano essere sottoposti al suo esame, da parte del Governo italiano, tutti i piani approvati ai sensi della legge n. 464 riguardanti iniziative ubicate nel Centro-Nord (si tratti o meno di zone depresse) ove esse comportino investimenti superiori ai 2 milioni di dollari, o, comunque, sovvenzioni nette superiori al 15 per cento degli investimenti stessi. Su tali finanziamenti, secondo quanto si è convenuto, la Commissione potrà far conoscere al Governo italiano, entro 30 giorni, le proprie eventuali determinazioni.

Con specifico riguardo ai criteri di priorità stabiliti dal CIPE nella già ricordata delibera, eppertanto alla distribuzione degli interventi sia per territorio che per classi

(466) In tale epoca, la Commissione CEE procedette infatti alla apertura del procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato CEE, in relazione agli aiuti previsti dalla legge n. 464, siccome incompatibili con la disciplina del mercato comune a norma dell'articolo 92 del trattato stesso. Essendo state evidenziate, dal Governo italiano, le eccezionali circostanze che giustificavano gli aiuti in questione, la Commissione decise di chiudere il caso, nell'intesa che fossero alla Commissione stessa trasmessi i provvedimenti di cui è cenno nel testo. Ogni anno, inoltre, dovrà essere alla Commissione stessa inviato un rapporto sulle applicazioni del regime di aiuti ex legge 464 riferibili all'esercizio precedente, con esclusione delle agevolazioni concesse al Mezzogiorno ed alle zone depresse del Centro-Nord.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dimensionali di impresa, deve innanzitutto essere sottolineato che delle 27 domande favorevolmente esaminate dal competente Comitato consultivo e dei 160,8 miliardi di finanziamento assentito, solo due domande (467) e solo 2,4 miliardi di finanziamento (1,5 per cento) riguardano il Mezzogiorno (468).

Dei restanti 158,4 miliardi — tutti concernenti territori centro-settentrionali — solo 4,1, in secondo luogo (2,50 per cento) si riferiscono ad imprese localizzate nelle zone depresse di cui alla legge n. 614 del 22 luglio 1966.

Pur ricordato che, nel caso in questione ed anteriormente all'entrata in vigore della legge 7 giugno 1975, n. 230 (469), la individuazione, da parte del CIPE, dei criteri di priorità non aveva trovato fondamento in una espressa e cogente previsione normativa, ma esclusivamente nelle attribuzioni generali demandate all'organo di programmazione economica, non può essere sottaciuto che, nel complesso, solo il 4 per cento dei finanziamenti assentiti dal Comitato ha ri-

(467) Da dichiarazioni rese al CIPE dal Ministro dell'industria, risulta che alla data del 23 novembre 1973 solo 12 domande, per un ammontare globale di finanziamenti pari a 7 miliardi, erano state presentate da imprese meridionali: solo 4 domande, tuttavia, sono state sottoposte all'esame del Comitato, che su due di esse ha espresso parere sfavorevole per mancanza del decreto del Ministro del lavoro relativo alla integrazione salariale. Non è dato allo stato degli atti conoscere per quale motivo non ha avuto neppure inizio, per le residue domande (in numero di almeno 8) il prescritto procedimento amministrativo.

(468) Da rilevare che con decreto del Ministro del tesoro in data 28 dicembre 1974 è stata stabilita in 2,4 miliardi (40 per cento dello stanziamento totale, pari a 6 miliardi) la quota della dotazione del capitolo di spesa 5144 da riservare, nel 1974, ad interventi nel Mezzogiorno. Come si è già avuto occasione di sottolineare, il decreto di cui sopra è stato pubblicato sulla G.U. n. 76 del 20 marzo 1975.

(469) L'articolo 2 della legge stessa ha ora demandato al CIPE il compito di stabilire i criteri, le modalità, nonché — come si vedrà — i limiti d'importo per la concessione dei finanziamenti di cui si tratta.

guardato i due settori indicati siccome prioritari dell'organo stesso (470).

Quanto poi all'aspetto dimensionale delle imprese beneficiate e degli investimenti finanziati, è anzitutto da tener presente che la ora citata disposizione di cui all'articolo 2 della legge n. 230 del 7 giugno 1975 — secondo la quale compete al CIPE stabilire i limiti di importo entro cui concedere i finanziamenti — è applicabile anche ai « piani presentati o approvati » prima dell'entrata in vigore della legge stessa.

Ciò non esime dall'osservare come l'attività deliberativa del Comitato si sia svolta nel 1974, sotto il profilo considerato, in contrasto non solo con una direttiva già impartita dal CIPE (priorità assoluta per le domande comportanti investimenti non superiori ai 6 miliardi di lire ed esclusione del concetto di finanziamento riferibile a ciascuna unità produttiva autonoma), ma anche con la « ratio » della legge n. 464, quall'era all'epoca desumibile, tra l'altro, dall'articolo 9 della medesima nonché dall'articolo 6 del regolamento d'esecuzione (471).

In ben 9 casi, infatti, il Comitato ha espresso avviso favorevole su iniziative eccedenti il limite massimo dei 6 miliardi di lire, assentendo finanziamenti agevolati per un am-

(470) Nei verbali del Comitato è dato sovente leggere che il parere favorevole in ordine a finanziamenti riguardanti imprese localizzate in zone non depresse viene formulato con riserva di provocare una pronuncia *ad hoc* da parte del CIPE.

(471) L'articolo 9 della legge n. 464 fissa in 500 dipendenti il limite massimo occupazionale delle imprese beneficiarie. Il terzo comma del medesimo articolo prevede, invero, che in casi particolari e con particolare procedura, possono essere beneficiate anche imprese con più di 500 dipendenti; l'ipotesi normale, secondo la legge, è però costituita da imprese di minori dimensioni occupazionali. L'articolo 6 del regolamento approvato con D.M. 28 dicembre 1972, d'altra parte, nel fissare le aliquote massime degli investimenti finanziabili (70 per cento sino a 500 milioni, 60 per cento per la parte eccedente e sino ai 3 miliardi, 50 per cento per la parte ancora eccedente e sino ai 6 miliardi), sembra stabilire implicitamente — come già si è visto — l'estraneità dell'intervento pubblico rispetto ai piani comportanti previsione di spesa eccedente i 6 miliardi.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

montare complessivo di 145 miliardi pari al 90 per cento circa del totale. Il 37,4 per cento del totale stesso (60,2 miliardi su 160,8) è stato assegnato, inoltre, a due sole Società, e cioè la Montedison (25 per cento pari a 40,2 miliardi) e la SNIA Viscosa (12,43 per cento pari a 20 miliardi circa).

Ai risultati di cui sopra — che inducono a ritenere suffragate talune negative previsioni formulate in sede di lavori preparatori sulla legge n. 464 (472) — il Comitato è in concreto pervenuto facendo ricorso ad un concetto quanto mai lato di « ristrutturazione » industriale, siccome comprensiva, cioè, di ipotesi in cui l'azienda da ristrutturare era di fatto « sostituita » da più stabilimenti; a ciascuno di questi ultimi, inoltre, il Comitato ha ritenuto riferibili i limiti massimi di investimento previsti dall'articolo 6 del regolamento, così ammettendo, in deroga alle direttive del CIPE, il concetto di finanziamento di « unità operative autonome » (473).

Altra osservazione attinente all'attività deliberatoria del Comitato è che numerosi pareri favorevoli risultano espressi subordinatamente alla successiva emanazione, da par-

(472) Senato - Res. Stenografico seduta 1° agosto 1972, pagg. 1109 e 1116.

(473) Il caso più significativo è rappresentato dal finanziamento di un piano presentato dalla Montedison in ordine allo stabilimento di Apuania (MC), del quale è stata appunto prevista la « ristrutturazione » mediante creazione di 9 nuovi stabilimenti, con una spesa complessiva di 36 miliardi ed un finanziamento agevolato di 20,6 miliardi. Il relativo decreto, pervenuto alla Corte, è stato all'Amministrazione restituito con richiesta di chiarimenti, considerato anche che la moltiplicazione delle unità produttive autonome non sembrava garantire (in difformità da quanto previsto dall'articolo 1, secondo comma, del regolamento d'esecuzione della legge n. 464) il mantenimento del precedente livello di occupazione.

In parte analogo è il caso — del quale la Corte ha avuto conoscenza solo in occasione dell'esame dei verbali del Comitato — del piano Montedison per la conversione dello stabilimento ex Ape di Vado Ligure, per il quale sono previste 8 unità operative autonome, con investimenti per 28 miliardi e un finanziamento agevolato pari a 14,2 miliardi.

te del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del provvedimento preliminare alla integrazione salariale, richiesto invece dalla legge quale presupposto per la concessione delle provvidenze (474).

Per quanto poi attiene al contenuto dei piani di ristrutturazione, è da tener presente che il Comitato non ha stabilito alcun limite in ordine alla voce di spesa relativa al « consolidamento di passività », così come ad esempio effettuato in sede di applicazione della legge n. 1011 (interventi nel settore tessile). Pur venendo in rilievo, a tale riguardo, la circostanza che la legge n. 464 si riferisce ad aziende operanti nei più disparati settori economici, e che l'esame delle domande non può pertanto essere condotto alla stregua di criteri rigidi ed omogenei in termini di valutazione patrimoniale, finanziaria e produttiva, l'assenza assoluta di limiti in ordine alle spese suddette potrebbe teoricamente consentire la concessione di finanziamenti diretti in misura prevalente, o addirittura esclusiva, al consolidamento di passività (475).

Si ritiene opportuno rilevare, infine, che nessun impegno è stato a tutt'oggi assunto sul capitolo 5144 (capitolo 7543 nel bilancio 1975). Al 31 dicembre 1974, conseguentemente, i residui del capitolo stesso — tutti di stanziamento — ammontano a 11 miliardi.

f) *Elettrificazione rurale.* — Sui residui di stanziamento del capitolo aggiunto 8051 — riferiti al quinquennio (1967-1971) di cui all'articolo 5 della legge 28 marzo 1968, n. 404 — è stata nel 1974 impegnata la somma di miliardi 2,7 (2 nel 1973) ripartita tra 92 de-

(474) In relazione a tali casi, corre obbligo di ricordare che, sempre in sede di lavori preparatori alla legge n. 464, venne anche espressa la preoccupazione che il meccanismo da essa approntato potesse tradursi, per le imprese, in incentivo « al disimpegno delle maestranze ».

(475) La questione ha formato oggetto di osservazioni da parte della Corte, in occasione dell'esame di uno dei tre provvedimenti approvativi di piano pervenuti nel corso dell'anno.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

creti approvativi di piani particolareggiati (476).

Ad oltre tre anni dallo scadere dell'ultimo esercizio di competenza, la massa complessiva di residui tuttora insistenti sull'indicato capitolo è pari a 18,2 miliardi (poco meno della metà del totale degli stanziamenti), dei quali 17,8 relativi ad impegni formali.

Premesso che l'87 per cento dell'importo suindicato (e 78 provvedimenti su 92) si ri-

---

(476) I piani approvati, come già negli anni precedenti, hanno quasi esclusivamente riguardato la realizzazione di progetti di elettrificazione agricola. Nel settore operano, oltre che il Ministero dell'Agricoltura in base ai residui fondi stanziati per l'attuazione del II Piano Verde, anche i nuovi organismi regionali.

ferisce, nel complesso, al Mezzogiorno (477), è da rilevare che alla sola Sicilia è stato destinato il 50 per cento degli impegni (40 piani), mentre le restanti regioni meridionali sono state interessate da importi percentualmente molto minori (11 per cento la Campania, 7 per cento Puglia e Calabria, 5,8 per cento la Basilicata, 4 per cento la Sardegna).

L'alta percentuale degli impegni interessanti le zone insulari consegue ad espressa previsione della legge (54 per cento, a fronte del 20 per cento del 1973).

---

(477) Nel 1973 la percentuale degli impegni relativa al Mezzogiorno era stata del 58 per cento.

## CAPITOLO XIV.

## MINISTERO DELL'INTERNO

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

a) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Le previsioni iniziali per il 1974, pari a 772,3 miliardi (744,6 miliardi nel 1973) hanno subito un aumento di 179,9 miliardi (124,4 miliardi nel 1973), raggiungendo così, al termine dell'esercizio, un totale di 952,2 miliardi, con un incremento, rispetto alle corrispondenti previsioni dell'anno precedente (868,6 miliardi) del 9,6 per cento, e cioè di una percentuale superiore a quella registrata nel 1973 (5,7 per cento), ma sensibilmente inferiore sia a quella intervenuta nella spesa statale complessiva (19,3 per cento), sia alla media dei tassi di incremento verificatisi nel precedente triennio (15,9 per cento). Solo in misura limitata, inoltre, la espansione della spesa prevista per il Ministero assume valore rappresentativo, in termini di effettivo potenziamento dei servizi, attesa la lievitazione registratasi sia nei costi del personale in attività di servizio e in quiescenza (478), sia in quelli relativi alla provvista di beni e servizi (479).

(478) Da rilevare, al riguardo, che le leggi 27 ottobre 1973, n. 628, e 15 novembre 1973, n. 734 — relative alla concessione di assegni perequativi ai dipendenti militari e civili — hanno comportato

Per ciò che attiene alla struttura dello stato di previsione della spesa, non si sono avuti, nel 1974, mutamenti di rilievo rispetto al precedente esercizio. Nonostante le innovazioni apportate al fine di assicurare una migliore specificazione della spesa (480), restano validi, quanto alla determinazione dell'oggetto dei diversi capitoli, i rilievi formulati nelle precedenti relazioni circa l'eterogeneità della spesa dei capitoli 1459, 1467, 1655, 1468, 2347, 2541, rimasti immutati nel-

un maggiore onere complessivo di oltre 47,5 miliardi (risultante dalla differenza tra aumenti per 99,5 miliardi e diminuzioni per 52 miliardi). Ad un totale di 50 miliardi è poi ammontato l'onere derivante dall'attuazione del decreto legge 12 gennaio 1974, n. 30 (convertito nella legge 16 aprile 1974, n. 114), recante miglioramenti di alcuni trattamenti previdenziali e assistenziali (19,5 miliardi per i mutilati ed invalidi civili, 4 per i sordomuti e 26,5 per i ciechi civili).

(479) All'incremento di spesa connesso all'aumento dei prezzi è poi da aggiungere il correlativo maggiore onere derivante dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto.

(480) Così è a dire dei capitoli 1318 e 1458, i cui stanziamenti sono stati ripartiti tra gli stessi capitoli e, rispettivamente, i capitoli 1331 e 1485, nonchè del capitolo 2542 il cui stanziamento è stato ripartito tra lo stesso capitolo e il 2543, di nuova istituzione. Sempre allo stesso fine, è stata variata la denominazione dei capitoli 1463, 1582, 1663 e 2540.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'oggetto, nonchè dei capitoli 2540 e 2542, nonostante le menzionate modifiche apportate e l'istituzione del nuovo capitolo 2543.

Restano altresì ferme le osservazioni circa la genericità di denominazione dei capitoli 2534 e 2540 e la parziale identità di oggetto degli stessi capitoli per ciò che attiene agli interventi a favore degli organismi a carattere nazionale o pluriregionale, nonchè dei capitoli 2539, 2540 e 2541, in relazione alle erogazioni per esigenze di carattere straordinario.

Per quanto concerne in particolare il capitolo 2082 (contributi dovuti agli istituti previdenziali per il personale profugo già dipendente dagli enti locali non più facenti parte del territorio dello Stato), è da osservare che improprio appare il suo inserimento nella rubrica I (servizi generali) postulandone invece sia il relativo oggetto che la gestione da parte della Direzione generale dell'Amministrazione civile, la classificazione nella rubrica II (Amministrazione civile).

In ordine, infine, al capitolo 2538, concernente i finanziamenti ordinari per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza nelle regioni a statuto speciale, non possono che confermarsi le osservazioni già formulate sulla mancata previsione degli analoghi interventi in favore degli enti comunali di assistenza della Sicilia.

b) *Considerazioni sulla gestione.* — A fronte di un ammontare complessivo di impegni di spesa di 921,4 miliardi, sono stati effettuati pagamenti, nel corso dell'esercizio, per complessivi 898,6 miliardi, di cui 183,9 miliardi sulla gestione dei residui, la cui consistenza era, al termine dell'anno precedente, di 238,8 miliardi.

Correlativamente — pur essendo aumentata, rispetto al 1973, in termini percentuali l'incidenza dei pagamenti sul totale complessivo delle disponibilità (75,4 per cento, contro il 70,1 per cento) — immutata è rimasta la linea di tendenza all'espansione dei residui segnalata nella precedente relazione. L'importo globale, che al 31 dicembre 1973 ammontava, come si è detto, a 238,8 miliardi, è aumentato, al termine del-

l'esercizio, a 247,5 miliardi, dei quali 49,9 miliardi conservati come residui di stanziamento, a termini dell'articolo 27 della legge 22 dicembre 1969, n. 964 (481).

In relazione anche al marcato aumento verificatosi, nel 1974, nel costo dei beni e servizi, si è resa necessaria, per quanto concerne il settore della pubblica sicurezza, la integrale utilizzazione dei due miliardi stanziati nel capitolo 1595 (fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli di spesa della pubblica sicurezza).

Per ciò che attiene all'assistenza pubblica, sono stati complessivamente impegnati, nel corso del 1974, 170 miliardi, con un incremento del 2,4 per cento rispetto all'esercizio precedente (166 miliardi impegnati) e del 14,6 per cento rispetto al 1972 (146,2 miliardi), quando ancora non era stato provveduto al decentramento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica. La mancata diminuzione della spesa in tale settore, nonostante il menzionato trasferimento di competenze, è da porsi anche in riferimento alla circostanza che, non essendo ancora intervenuto il riordinamento, con legge dello Stato, degli enti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale operanti nel settore assistenziale, sono rimaste ferme anche nel 1974 — a termini del primo comma dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 9 — le competenze dello Stato in ordine agli enti stessi. A ciò deve aggiungersi che l'ampiezza di alcune disposizioni del citato decreto n. 9 del 1972 — ed in particolare quella di cui al punto 2 dell'articolo 3 (che riserva allo Stato, tra l'altro, la competenza a provvedere sulle « esigenze di carattere straordinario urgente o di carattere perequativo, in relazione alle necessità degli enti assistenziali nelle diverse Regioni ») — è tale da consentire all'Amministrazione frequenti interventi in settori che hanno formato oggetto di decentramento.

(481) Trattasi dei capitoli 2784, 2788, 7955, 7956, 7957, 7959, 7960 e 7963.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A talune esigenze sopravvenute in materia di prevenzione e repressione dei reati, si è fatto fronte con il prelevamento di 700 milioni, dal fondo di riserva per le spese impreviste (482). A 6,8 miliardi sono ammontati i prelevamenti del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, a termini dell'articolo 40 della legge di contabilità dello Stato.

c) *Gestioni fuori bilancio.* — A seguito dell'emanazione della legge 27 ottobre 1973, numero 628 (recante norme per la concessione dell'assegno perequativo al personale militare), sono state definitivamente ricondotte nell'ambito del bilancio statale — mediante istituzione, per l'esercizio 1974, del capitolo di entrata 2444 e del capitolo di spesa 1332 — le gestioni relative al servizio scorta reso dai reparti della polizia stradale per trasporti eccezionali e veicoli eccezionali ed ai servizi di vigilanza autostradale, eccedenti un piano normale, svolti da reparti della polizia stradale (483).

Quanto alle altre gestioni fuori bilancio, operanti presso l'Amministrazione ed autorizzate da leggi speciali, sono stati sottoposti al controllo della Corte e restituiti con visto di regolarità i rendiconti relativi al 1971 e 1972 del fondo per diritti di segreteria (istituito dall'articolo 40 della legge 8 giugno 1972, n. 604) (484) nonché i rendiconti per il

(482) Altri 500 milioni del suddetto fondo di riserva sono affluiti al capitolo 2540 (interventi assistenziali a favore di enti pubblici e privati di carattere nazionale e pluriregionale).

(483) Tali gestioni, come segnalato nella precedente relazione, sono state inizialmente considerate come rientranti tra quelle previste dal titolo I della legge n. 1041 del 1971 e successivamente ricomprese nella previsione di cui al titolo II della stessa legge. L'Amministrazione, peraltro, aveva reso noto l'intendimento di procedere egualmente alla loro soppressione.

(484) Il rendiconto per il 1971 presentava entrate per 467,2 milioni ed uscite per 290,5 milioni, con una disponibilità di cassa — tenuto conto della giacenza al termine dell'esercizio precedente (2,1 miliardi) — di 2,3 miliardi; il rendiconto per il 1972, entrate per 422,1 milioni, uscite per 316,3 milioni ed una disponibilità di cassa, al 31 dicembre dello stesso anno, di 2,4 miliardi.

1973 delle gestioni per somme anticipate da terzi per spese contrattuali, operanti presso le Direzioni generali dell'assistenza pubblica, della pubblica sicurezza e dei servizi antincendi e della protezione civile (485).

Sono, inoltre, pervenuti alla Corte, cui non sono stati ancora trasmessi gli elementi richiesti per accertarne la regolarità, i rendiconti, concernenti l'esercizio 1973, del fondo tasse di concorso per i segretari comunali e provinciali (articolo 45 della legge 8 giugno 1962, n. 604) (486), della gestione contravvenzioni alle leggi sulla pesca (articolo 41 del regio decreto 8 ottobre 1931, numero 1604) (487) e del già menzionato fondo per diritti di segreteria (488). Tuttora in corso di esame è altresì il rendiconto per il 1973 relativo alla gestione stralcio cassa sovvenzioni antincendi (articolo 86 della legge 13 maggio 1961, n. 449) (489), mentre è stato restituito all'Amministrazione, perchè sfornito della necessaria documentazione, il rendiconto per il 1972 concernente la gestione relativa ai compensi dell'Istituto centrale di statistica (articolo 17 del regio decreto legge 27 maggio 1929, n. 1285).

(485) Tali rendiconti presentavano, rispettivamente, entrate per milioni 0,5 (2,4 nel 1972), 37,2 (189,1 nel 1972) e 6,9 (116,4 nel 1972) ed uscite per milioni 0,46 (2,4 nel 1972), 71,5 (124,1 nel 1972) e 32,5 (85,5 nel 1972), con una disponibilità di cassa, al 31 dicembre 1973, di lire 65 mila (31 mila nel precedente esercizio), 30,7 milioni (65 nel 1972) e 5,4 milioni (31 nel 1972).

(486) Il rendiconto trasmesso evidenzia, all'attivo, entrate per milioni 1,8 (2,4 nel 1972) ed al passivo uscite per milioni 3,5 (22 mila lire nel 1972), con una disponibilità di cassa, al 31 dicembre 1973, di 3,9 milioni (5,7 nel precedente esercizio).

(487) Il rendiconto trasmesso presenta entrate per 90,9 milioni (13 nel 1972) ed uscite per 57,5 milioni (9,9 nel 1972) con una giacenza di cassa a fine esercizio di 41,5 milioni (8,2 nel 1972).

(488) Il rendiconto trasmesso presenta entrate per 605 milioni (422,1 nel 1972) ed uscite per 363,8 milioni (316,3 nel 1972) con una disponibilità di cassa, al 31 dicembre 1973, di 2,6 miliardi (2,4 nel precedente esercizio).

(489) Il rendiconto trasmesso presenta entrate per 344,1 milioni (310,2 nel 1972) ed uscite per 593,7 milioni (80,5 nel 1972), con una giacenza di cassa di 3,7 milioni (3,9 nel 1972).

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per ciò che attiene, infine, all'Amministrazione per le attività italiane e internazionali — che per il particolare volume delle somme gestite assume particolare rilievo — il rendiconto relativo al 1972 è stato ammesso al visto di regolarità, dopo l'acquisizione della documentazione concernente i settori delle spese di funzionamento e assistenza, nonché della situazione patrimoniale dell'ente (costituita dall'impiego del residuo « fondo lire » derivante dagli accreditamenti UNRRA).

In ordine alla gestione finanziaria, prospettata distintamente da quella patrimoniale, la spesa complessivamente impegnata nel 1972 è stata di lire 8,9 miliardi, di cui 1,8 miliardi per spese di funzionamento, 1,3 miliardi per assistenze ai profughi dei centri APS (assistenza profughi stranieri) e 5,8 miliardi per spese di assistenza alle popolazioni colpite da calamità naturali, iniziative in collaborazione con organismi stranieri ed internazionali, attività di formazione ed aggiornamento in campo sociale, studi e ricerche ed assistenza ai profughi al di fuori dei centri APS.

Diversamente da quanto praticato nel 1971, nell'ambito della gestione finanziaria, non figurano le spese per gli impiegati di ruolo del Ministero dell'interno, al cui rimborso è stato provveduto facendo gravare il relativo onere direttamente sui redditi patrimoniali, ai sensi dell'articolo 8 della legge 12 agosto 1962, n. 1340. All'uopo sono accantonati, tra le spese correnti, 2,2 miliardi.

Le entrate sono ammontate complessivamente a 9,2 miliardi, ivi compresi i contributi del Ministero dell'interno per 7,7 miliardi nonché il reddito patrimoniale (pari a 0,88 miliardi) destinato al finanziamento di vari programmi di intervento.

La consistenza globale dei residui passivi — che al 31 dicembre 1971 ammontava a 4,5 miliardi (di cui 0,4 miliardi provenienti dall'esercizio 1970) — è passata, al termine dell'esercizio successivo, a 2,9 miliardi (di cui 1 miliardo proveniente dal 1971). Il totale dei residui passivi attinenti all'esercizio 1972 è risultato, quindi, pari a circa il

20 per cento degli impegni, contro il 35 per cento rilevato nel precedente esercizio.

Per quanto concerne la gestione patrimoniale, dai dati desumibili dal rendiconto risulta un effettivo movimento finanziario in entrata di 14,6 miliardi ed in uscita di 8 miliardi, con un avanzo di cassa di 5,4 miliardi, tenuto conto del disavanzo di 1,2 miliardi registratosi nel precedente esercizio. Considerata, peraltro, la prevalenza dei residui passivi (2,6 miliardi) rispetto agli attivi (0,9 miliardi), l'esercizio si è chiuso con un avanzo di amministrazione di 3,7 miliardi (0,3 milioni nel 1971).

## 2. — Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* — La principale innovazione introdotta nelle strutture dell'Amministrazione concerne la devoluzione al Ministero per i beni culturali ed ambientali delle attribuzioni in materia di Archivi di Stato, salvo quelle relative agli atti di cui non è ammessa eccezionalmente la consultazione (articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409) (490). L'innovazione, peraltro, è stata apportata solo all'inizio del 1975, ciò che non consente ancora specifiche notazioni in ordine alla concreta attuazione del trasferimento — d'altro canto non ancora integralmente realizzato — dei predetti uffici alle dipendenze del nuovo Ministero.

Per quanto concerne le modifiche organizzative derivanti dall'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, nella relazione precedente si è già avuto modo di rilevare come l'entrata in vigore del predetto decreto abbia fatto sorgere — anche per il Ministero dell'inter-

(490) V. articolo 2, lettera c), del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, nel testo modificato dall'articolo 1 della legge di conversione 29 gennaio 1975, n. 5. Il passaggio al Ministero per i beni culturali ed ambientali delle competenze in materia di Archivi di Stato non era previsto nel testo originario del decreto legge. Per ulteriori considerazioni in proposito, si rinvia al capitolo I della parte III.



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

no — l'esigenza di adeguare gli uffici preesistenti alle nuove competenze attribuite ai funzionari inquadrati nelle qualifiche dirigenziali, e come, in mancanza di una revisione normativa del precedente ordinamento — che sola avrebbe potuto realizzare una vera riorganizzazione — l'Amministrazione, nell'impossibilità di creare nuovi uffici con competenze esterne, si sia dovuta limitare ad una ricognizione delle precedenti strutture, al fine di ripartire i vari settori di attività sulla base del nuovo assetto previsto dalla normativa sulla dirigenza (491).

Tale ricognizione è stata in concreto attuata con il decreto ministeriale 2 agosto 1973, modificato con decreto ministeriale 16 maggio 1974. Per gli archivi di Stato, inoltre, il nuovo assetto organizzativo è stato realizzato, oltre che dai citati provvedimenti, anche dal decreto ministeriale 18 giugno 1973, con il quale sono state individuate le sedi periferiche « più importanti » e « di particolare importanza », sulla base della distinzione prevista nella tabella III annessa al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 (492). In modo analogo dovrà procedersi per individuare le « sedi più importanti » degli Ispettorati regionali dei Vigili del Fuoco e dei Comandi provinciali, così come previsto, ri-

(491) Notazione a parte è da farsi per gli uffici a rilevanza meramente interna. Così, ad esempio, i provvedimenti di adeguamento citati nel testo hanno istituito, nell'ambito di alcune direzioni generali — pur in mancanza di disposizioni normative — uffici con compiti di studio, cui sono stati assegnati dirigenti con funzioni di Consigliere ministeriale aggiunto e di vice consigliere ministeriale. Così pure, alle dipendenze del Ministro e del Direttore generale degli affari generali e del personale, sono stati istituiti l'Ispettorato Generale di amministrazione e l'Ispettorato generale del bilancio e dei servizi di ragioneria, organismi, non previsti da disposizioni normative — il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 prevede solo la funzione individuale di Ispettore Generale di amministrazione — che peraltro sono stati configurati non come uffici a rilevanza esterna, ma come punti di riferimento, rispettivamente, dell'attività ispettiva in generale e dell'attività ispettiva a carattere contabile.

(492) Sugli inconvenienti cui dà luogo tale distinzione, si richiamano le osservazioni formulate nella relazione relativa al 1973 (pag. 283).

spettivamente, dalla stessa tabella III sopra citata, nonché dalla tabella L allegata al decreto ministeriale 2 agosto 1973.

Nel quadro del menzionato processo di adattamento delle precedenti strutture, con provvedimenti a carattere essenzialmente ricognitivo, degni di nota appaiono taluni inconvenienti verificatisi nella organizzazione dei servizi.

Per quanto riguarda, in primo luogo, gli uffici dell'Amministrazione civile, un grave problema ha rappresentato la mancata corrispondenza tra la dotazione organica dei primi dirigenti — vice prefetti ispettori, fissata dalla tabella III allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 in 198 unità, ed il numero complessivo degli uffici a livello di divisione cui proporre tali dirigenti. Dovendo infatti le Prefetture, quali uffici periferici equiparati a Direzioni generali, essere ordinate in divisioni — giusto quanto disposto dall'articolo 2 della legge di delega 12 marzo 1968, n. 249, nel testo modificato dall'articolo 2 della legge 20 dicembre 1970, n. 775 — il numero dei vice prefetti ispettori in dotazione non si è rivelato sufficiente ad assicurare la preposizione di primi dirigenti a tutte le divisioni di Prefettura ed alle divisioni nelle quali sono ripartite le Direzioni Generali nonché l'assolvimento delle altre funzioni di vice consigliere ministeriale previste dall'articolo 34 del citato decreto n. 748 del 1972. A tale carenza l'Amministrazione ha supplito mediante incarichi di temporanea reggenza generalmente affidati a direttori di divisione ad esaurimento.

Analogha mancanza di corrispondenza tra la dotazione organica dei primi dirigenti e le esigenze connesse alle strutture organizzative può essere segnalata per la Direzione generale della protezione civile. In questa, infatti, per i 28 funzionari con qualifica di primo dirigente, indicati nella più volte citata tabella III, sono previste solo funzioni di Direttore di ispettorato regionale e di ispettore Capo, senza alcuna considerazione per la funzione di dirigenza delle divisioni in cui — necessariamente — si articola la direzione generale, con la conseguen-

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

za che, anche per queste ultime, si sono dovuti affidare incarichi di reggenza a direttori di divisione ad esaurimento.

Altri inconvenienti si ricollegano poi alle norme attributive delle competenze ai dirigenti, contenute negli articoli 7, 8 e 9 del decreto legislativo n. 748 del 1972, in relazione alla eliminazione, nel disegno organizzativo presupposto dalla nuova disciplina, dei « servizi » quali organi intermedi tra Direzioni generali e Divisioni (493). In conseguenza di ciò, non potendo nell'ambito delle Direzioni generali essere esercitate attribuzioni che, per quanto riguarda i limiti di valore, si pongono in una posizione intermedia tra quelle spettanti ai primi dirigenti e ai dirigenti generali, è sorta la necessità di colmare tale lacuna ritenendo operante l'espansione della competenza del dirigente generale sino a ricomprendere tutti gli atti non riservati alla competenza del primo dirigente (494).

Per ciò che attiene, da ultimo, alle carenze organizzative connesse alla mancata produzione di norme regolamentari, permane il ritardo nell'emanazione dei regolamenti in tema di protezione civile e servizi antincendi previsti dagli articoli 13 e 21 della legge 3 dicembre 1970, n. 996, nonché, in materia di archivi di Stato — devoluti, come si è ac-

(493) Si veda, in proposito, l'articolo 2 della legge di delega 28 ottobre 1970, n. 775, che non solo non ha previsto la sussistenza di tali uffici, ma anzi, nel modificare l'articolo 2 della precedente legge di delega 18 marzo 1968, n. 249, ha soppresso il testuale richiamo ai « servizi », contenuto nel testo originario.

(494) La principale difficoltà per pervenire a tale conclusione era rappresentata dalle specifiche attribuzioni relative agli atti vincolati, che sono demandati dall'articolo 7 del D.P.R. n. 748 al dirigente generale in quanto importino impegni di spesa superiori a 100 milioni, e dall'articolo 9 dello stesso D.P.R. ai primi dirigenti in quanto comportanti impegni non superiori a 50 milioni. Nonostante ciò, si è reso necessario applicare il cennato principio interpretativo, nella considerazione anche che i limiti superiori di valore presentano carattere assolutamente inderogabile, mentre i limiti inferiori, avendo l'unico scopo di garantire le sfere di competenza dei livelli funzionali sottostanti, vengono meno in caso di mancanza di questi ultimi.

cennato, a decorrere dal gennaio 1975, al Ministero per i beni culturali ed ambientali — dei regolamenti previsti dagli articoli 14 e 73 del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409. In relazione, poi, al protrarsi della mancata emanazione del regolamento previsto dall'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775 — che ha reso di fatto inoperanti le nuove norme sulla rappresentanza del personale in seno ai consigli di amministrazione — va segnalata l'anomala situazione determinatasi nel funzionamento delle commissioni di avanzamento — come quella prevista dall'articolo 44 della legge 13 maggio 1961, n. 469, per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco — alle quali non si applicava la normativa anteriore e per le quali, quindi, la rappresentanza del personale non può essere assicurata con il ricorso all'istituto della *prorogatio* dell'organo, così come è stato fatto per i consigli di amministrazione.

Quanto ai profili organizzativi concernenti il reclutamento e la formazione del personale — in disparte ogni considerazione sui particolari riflessi esercitati sul Ministero dell'interno da carenze di carattere generale, per le quali si rinvia ad altra parte della relazione (495) — è da rilevare che nel 1974

(495) V. capitolo I della presente parte III. Nel permanere della mancanza dei provvedimenti di attuazione della disciplina sui corsi per la nomina a primo dirigente, non è stato ancora provveduto all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'ultimo comma dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 748 del 1972, con il quale dovranno essere dettate norme di adeguamento per quanto attiene all'ammissione, ai programmi, ai titoli e allo svolgimento dei corsi di formazione dirigenziale del personale in servizio presso le Direzioni generali della pubblica sicurezza e della protezione civile e dei servizi antincendi, le quali si avvalgono, per il personale dei propri ruoli, della scuola superiore di polizia e delle scuole centrali antincendi e di protezione civile. Anche in ordine alla mancata emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che — ai sensi dell'articolo 3 del citato decreto legislativo n. 1077 del 1970 — dovrà stabilire i programmi per i concorsi unici di cui al successivo articolo 5, nonché dei regolamenti previsti dall'articolo 7 dello stesso decreto, si rinvia alle considerazioni formulate nella parte generale.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

si è provveduto, relativamente al personale dell'Amministrazione aiuti internazionali, alla determinazione del programma di esame dei concorsi di ammissione nei ruoli e dei concorsi di passaggio di carriera mediante l'emanazione, sentito il Consiglio superiore della pubblica amministrazione, del decreto ministeriale previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077. Già nel 1973 era stata data attuazione a tale disposizione per quanto concerne gli Archivi di Stato e l'Amministrazione civile.

b) *Personale*. — Per quanto concerne la situazione del personale — intervenuto, con decorrenza 1° aprile 1972, il passaggio alle Regioni dei dipendenti compresi nei contingenti fissati dai decreti di trasferimento di funzioni (496) — si sono avuti, nel corso del 1974, secondo elementi forniti dall'Amministrazione, inquadramenti negli organici dei nuovi enti territoriali di 19 unità di personale, già in posizione di comando, della Direzione generale dell'Amministrazione civile.

Altri dipendenti (12 unità) sono stati comandati a prestare servizio presso le Regioni stesse, mentre a 185 sono ammontate le unità di personale per le quali è stata stabilita la proroga di comandi precedentemente disposti (497).

Sempre in tema di mutamenti intervenuti, nel corso dell'esercizio, nelle dotazioni dei singoli ruoli, meritevoli di menzione sono le conseguenze derivanti dall'attuazione della legge 14 agosto 1974, n. 360, la quale ha disposto, con effetto retroattivo, la non applicazione ai funzionari di pubblica sicurezza,

(496) Trattasi di 240 unità, di cui 15 trasferite ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 1 (concernente il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di circoscrizioni comunali e di polizia urbana e rurale) e 225 unità in dipendenza del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 9 (concernente il trasferimento di funzioni in materia di beneficenza pubblica).

(497) Provvedimenti di cessazione dal comando hanno interessato 9 dipendenti.

delle disposizioni che prevedono, nella regolamentazione dell'esodo volontario, la diminuzione, nella qualifica iniziale nei ruoli di appartenenza, dei posti lasciati liberi dal personale collocato a riposo. In dipendenza di tale deroga, nella carriera in argomento si sono resi di nuovi disponibili complessivamente 453 posti, di cui 410 già lasciati liberi da funzionari esodati ai sensi del penultimo comma dell'articolo 67 del decreto legislativo sulla dirigenza e 43 da dipendenti che hanno fruito dei benefici disposti, per gli ex combattenti e categorie assimilate, dall'articolo 3, ultimo comma, della legge n. 336 del 1970. Di questa complessiva disponibilità, i primi 150 posti sono stati già messi a concorso nel 1974 (498).

Per quanto riguarda il personale militare della stessa Direzione generale, l'articolo 1 della legge 10 ottobre 1974, n. 496, ha stabilito, con decorrenza dal 1° gennaio 1971, i nuovi organici dei tenenti colonnelli e dei maggiori del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, determinandone la consistenza, rispettivamente, in 200 e 100 unità (499). La

(498) Il concorso in questione si è esaurito nel 1975 (i 116 vincitori hanno assunto servizio con decorrenza dal 1° aprile 1975). Da rilevare che, nella dotazione organica complessiva dell'amministrazione della pubblica sicurezza, il numero dei collocamenti a riposo disposti in applicazione della legge n. 336 del 1970, ammontava, al 30 giugno 1974, a 3.849 unità; 12.576 sono state le domande di collocamento a riposo presentate ai sensi del decreto legge 8 luglio 1974, n. 261, convertito nella legge 14 agosto 1974, n. 355. Il numero complessivo dei dipendenti esodati ai sensi dell'articolo 67 del decreto legislativo n. 748 del 1972 è stato di 433 unità. Per quanto concerne le altre Direzioni generali, i dipendenti esodati ai sensi della legge n. 336 sono stati 1.009 presso l'Amministrazione civile, 159 presso la Direzione dei servizi antincendi e della protezione civile, 89 presso l'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, 36 presso gli Archivi di Stato. Le domande di collocamento a riposo pervenute dal 1° luglio 1974 sono state, nell'ordine, 2.362, 389, 180 e 75; gli esodi ai sensi dell'articolo 67 del decreto sulla dirigenza, sempre nello stesso ordine, 611, 8, 52 e 51.

(499) Il totale non è variato, in quanto in precedenza le dotazioni organiche previste per le due qualifiche ammontavano a 130 e 170 unità.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

efficacia retroattiva con cui le nuove dotazioni dei ruoli sono state disposte, ha prodotto conseguenze di non scarso rilievo, essendosi resa necessaria la ricostruzione delle carriere a partire da una data anteriore di quasi tre anni e, di conseguenza, il rifacimento, per un esteso arco di tempo, degli elenchi degli idonei e dei quadri di avanzamento.

Anche i ruoli organici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono stati rideterminati, come si è accennato nella precedente relazione, dalla legge 27 dicembre 1973, n. 850, la quale ha distribuito gli incrementi di personale nei due anni 1974 e 1975. Per effetto di tale legge, l'organico del Corpo è aumentato, nell'esercizio, di 4.210 unità (500).

Per il reclutamento del personale sono stati banditi due concorsi (rispettivamente il 13 febbraio e il 1° marzo 1974), dei quali il primo (per 300 posti) si è esaurito all'inizio del 1975 con l'assunzione di 269 vigili, ed il secondo (per 406 posti) è ancora in corso di svolgimento (501). Da rilevare, inoltre, che anche al personale del Corpo non si applicano, ai sensi dell'articolo 21 della citata legge n. 850, le norme sull'indisponibilità, nella qualifica iniziale dei singoli ruoli, dei posti lasciati liberi dai dipendenti esodati.

Quanto al trattamento economico del personale, in attuazione delle recenti disposizioni che hanno riordinato la materia delle competenze accessorie, sono state soppresse numerose indennità (502), e di altre è stata

(500) 48 impiegati direttivi, 46 impiegati della carriera di concetto, 1.914 capi reparto e capi squadra, 2.202 vigili.

(501) Nel 1974 sono stati assunti 1.194 vigili in seguito ad un concorso bandito nel settembre 1971, mentre un'altro concorso, bandito nel mese di luglio del 1973, è ancora in via di espletamento. A tutti i menzionati concorsi (compresi quelli, citati nel testo, banditi nel 1974) hanno partecipato 14.944 candidati per un numero complessivo di 2.462 posti.

(502) Trattasi dell'indennità di alloggio e di frontiera, delle indennità al personale distaccato in località disagiata, dell'indennità di vestiario, dei soprassoldi agli addetti ai radiocollegamenti e di numerosi altri compensi speciali. In relazione a tale soppressione, con decreti del Ministro del tesoro

sospesa l'erogazione, in mancanza del regolamento previsto dall'articolo 4 della legge 15 novembre 1973, n. 734, emanato solo nel corso del 1975 (decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1975, n. 146) (503).

Con riferimento, poi, ai compensi e alle indennità che — per espressa disposizione normativa o per non essere state ricomprese nella tabella allegata alla legge 25 ottobre 1973, n. 628 (504) — continuano ad essere corrisposte, cenno a parte va fatto dell'assegno *ad personam* previsto dall'articolo 3 della legge n. 734 del 1973 in favore delle ispettrici e delle assistenti di polizia coniugate, dato il permanere degli inconvenienti segnalati nella precedente relazione in ordine al sistema di calcolo adottato per la determinazione del relativo ammontare.

Passando alla materia dei compensi per lavoro straordinario, anche per il 1974 è stata autorizzata — con riguardo al personale per il quale non sono previste deroghe alla di-

sono stati azzerati, mediante una riduzione pari all'intero ammontare dei relativi stanziamenti, i capitoli 1015, 1310, 1315, 1316, 1318, 1320, 1321, 1328, 1331, 1611, 1616 e 1805. È venuta meno, inoltre, anche presso il Ministero dell'interno, la corrispondenza di gettoni di presenza o di altre indennità per la partecipazione ai lavori di commissioni, collegi o comitati.

(503) Trattasi dell'indennità al personale in servizio presso i centri meccanografici delle Prefetture e presso i centri elettronici del servizio elettorale e della pubblica sicurezza, dell'indennità di immersione ai sommozzatori e loro guide appartenenti al Corpo delle guardie di pubblica sicurezza ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dell'indennità di rischio da radiazione per i tecnici di radiologia medica.

(504) In proposito, può essere utile rammentare che mentre il decreto legislativo n. 748 del 1972 e le leggi n. 734 e 804 del 1973 (riguardanti la dirigenza civile e militare ed il restante personale civile) hanno soppresso ogni compenso non espressamente previsto dalle disposizioni degli stessi provvedimenti, la legge n. 628 del 1973 (che riguarda il personale militare esclusi i dirigenti) ha invece seguito il criterio opposto, elencando in una tabella allegata le indennità soppresse e conservando, quindi, implicitamente tutte le altre.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sciplina generale (505) — l'elevazione del 22,5 per cento dei limiti di spesa, ai sensi dell'articolo 3, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 749. Sul fenomeno, che riveste carattere di generalità per le Amministrazioni dello Stato, si rinvia alle osservazioni formulate nel capitolo I della presente parte III.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 marzo 1974, sono stati inoltre individuati, ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 734 del 1973, gli uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministro ed è stato determinato il numero degli impiegati, addetti a tali uffici, al quale il compenso per lavoro straordinario può essere corrisposto fino al limite massimo di ottanta ore mensili (506). A parte il personale addetto al Gabinetto del Ministro ed alle Segreterie dei Sottosegretari (507), il con-

(505) I limiti normalmente previsti per la prestazione di lavoro straordinario, non si applicano ai funzionari di pubblica sicurezza (art. 1, ultimo comma, della legge 22 dicembre 1969, n. 967) al personale tecnico della carriera direttiva e di concetto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (articolo 5, primo comma, della legge 8 dicembre 1970, n. 996), al personale direttivo (esclusi i dirigenti) e a quello di concetto del ruolo tecnico dei servizi antincendi e della protezione civile che effettuino servizi in favore di enti e di privati fuori dei turni ordinari di servizio (legge 26 luglio 1965, n. 996). I proventi delle prestazioni di tali servizi — non diversamente che per le somme versate, allo stesso titolo, al Corpo delle guardie di pubblica sicurezza ed al Centro studi ed esperienze — sono fatti affluire in appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata e, in relazione agli introiti, sono disposti, con decreti del Ministero del tesoro, assegnazioni di fondi sui competenti capitoli da destinarsi all'assistenza degli orfani dei militari della pubblica sicurezza, nonchè dei figli dei dipendenti del Corpo dei vigili del fuoco.

(506) Gli uffici a tal fine individuati sono — oltre al Gabinetto del Ministro ed alle Segreterie dei Sottosegretari — l'ufficio legislativo, l'ufficio stampa, l'ufficio del Ministro per l'attività di pubblica sicurezza e l'ufficio affari generali del Ministro.

(507) A tali uffici sono addette complessivamente 45 unità, di cui 5 appartenenti alla carriera dirigenziale.

tingente complessivo dei dipendenti da destinare agli uffici in questione è stato fissato in 97 unità, di cui 29 della carriera direttiva. L'autorizzazione all'effettuazione dello straordinario ha riguardato nel corso dell'anno, a causa dell'avvicendamento dei dipendenti, un totale di 225 unità, di cui 40 dirigenti. La spesa complessiva sostenuta a tale titolo è ammontata a 111,1 milioni.

Sempre in virtù dell'articolo 19 sopra citato, con altro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 30 aprile 1974 è stato determinato un ulteriore contingente di personale (in totale 100 unità, di cui 5 dirigenti) al quale lo straordinario poteva essere retribuito nei limiti di cui sopra, limitatamente, peraltro, ad un periodo di 50 giorni. Tale ultimo contingente ha interessato il personale incaricato del lavoro di preparazione per l'organizzazione del referendum sulla legge 1 dicembre 1970, n. 898, ed ha comportato una spesa di 7,9 milioni, di cui 3,5 milioni corrisposti, a titolo di integrazione dei compensi per le prestazioni rese entro il normale limite di 45 ore mensili (508).

In tema di progressione di carriera, degna di menzione appare l'anomala situazione determinatasi, presso la Direzione generale dell'Amministrazione civile, nell'inquadramento nella qualifica di direttore di sezione di ragioneria. A causa anche della non chiara formulazione dell'articolo 138

(508) In proposito è da segnalare — con riguardo all'esercizio 1975 — che la legge 8 marzo 1975, n. 39 (attribuzione della maggiore età ai cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno e modificazioni di altre norme relative alla capacità di agire e al diritto di elettorato) ha disposto, all'art. 21, che in occasione delle consultazioni popolari del 1975 il personale dei comuni, delle prefetture, del Ministero dell'interno, addetto ai servizi elettorali, nonchè quello dipendente dal Ministero di grazia e giustizia addetto al casellario giudiziale, può essere autorizzato dalle rispettive Amministrazioni, anche in deroga alle vigenti disposizioni, ad effettuare lavoro straordinario sino ad un massimo individuale di 80 ore mensili, per il periodo intercorrente dalla data di entrata in vigore della legge (25 marzo) al trentesimo giorno successivo al giorno delle consultazioni stesse.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, sono intervenute nella materia, due decisioni giurisdizionali (509) che hanno seguito, un diverso orientamento. La prima, infatti, in accoglimento di un ricorso di 25 funzionari di ragioneria, ha riconosciuto agli interessati titolo all'inquadramento preferenziale di cui al citato articolo 138; la seconda, emessa nei confronti di dipendenti che si trovavano nella stessa o analoga posizione dei vincitori del primo ricorso, ha escluso l'applicabilità dell'articolo stesso nei riguardi degli appartenenti alle carriere speciali (510). In relazione a tale vicenda, l'Amministrazione, in sede di esecuzione della prima decisione, ha dovuto procedere a complesse operazioni, rese necessarie per i riflessi che l'inquadramento preferenziale dei vincitori del ricorso, disposto a far tempo dal 1° luglio 1970, ha comportato nei confronti delle promozioni disposte successivamente al 12 dicembre 1972. La definizione di questa situazione — non ancora giunta a conclusione — ha già comportato notevoli ritardi nella progressione di carriera di numerosi funzionari di ragioneria.

Un'ultima notazione concerne il perdurare del conferimento ad operai comuni delle mansioni della categoria superiore, ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 marzo 1961, n. 90. In merito a tale fenomeno, ulteriormente accentuatosi nel 1974, non possono che confermarsi le osservazioni formulate,

(509) Consiglio di Stato, decisione n. 667 del 29 maggio 1973 e decisione n. 213 del 5 marzo 1974.

(510) Uguale orientamento ha seguito la Sezione dei controllo nell'adunanza del 21 marzo 1974, pronunciandosi su un decreto del Ministro di grazia e giustizia concernente la rettifica dell'inquadramento nella qualifica di cancelliere capo di tribunale. Un provvedimento con il quale il Ministero dell'interno aveva disposto l'estensione della prima decisione del Consiglio di Stato, con applicazione dell'inquadramento preferenziale ai funzionari che si trovavano nella medesima o analoga posizione dei vincitori del ricorso, è stato rimesso all'esame della sezione del controllo che, con deliberazione n. 576 del 27 giugno 1974, ne ha rifiutato il visto e la registrazione non ritenendo sussistenti, nella specie, i presupposti per l'estensione del giudicato.

da ultimo, nella relazione sull'esercizio finanziario 1973 (511).

c) *Beni e servizi strumentali.* — Il numero relativamente esiguo, a fronte degli immobili locati per esigenze di servizio, dei fabbricati di proprietà dello Stato adibiti allo stesso uso (512) dà ragione del rilevante onere complessivo sostenuto dal Ministero per canoni di locazione. Questo, infatti, è ammontato, nel 1974, a 16,5 miliardi.

Le spese per il noleggio delle apparecchiature del centro elettronico del servizio elettorale e dell'analogo centro della Pubblica sicurezza sono ammontate, rispettivamente, a 251,8 milioni (513) e a 900 milioni (514). Nel corso dell'esercizio ha trovato attuazione la legge 18 dicembre 1973, n. 854, che, innovando al sistema precedente seguito, ha accentrato presso il primo centro la fase di ordinazione delle spese relative alle pensioni ed assegni agli invalidi e ciechi civili e ai sordomuti (515).

Per quanto concerne la restante attività contrattuale volta all'acquisto di beni e servizi — attività che interessa principalmente i settori della pubblica sicurezza e della protezione civile — anche presso il Ministero dell'interno, il metodo di contrattazione maggiormente seguito è stato quello della tratta-

(511) V. Atto Camera dei deputati, V Legisl., doc. XIV, n. 3, pag. 285.

(512) Complessivamente, 1.492 immobili locati e 222 di proprietà dello Stato. L'ammontare dei canoni di locazione corrisposti per immobili adibiti ad alloggi di servizio, è stato di 343,2 milioni.

(513) Per i programmi sono stati assunti impegni per 171,8 milioni. Gli oneri per la manutenzione e per l'assistenza tecnica fuori orario sono ammontati, rispettivamente, a 1,8 milioni e a 930 mila lire circa. Sono stati anche assunti impegni per ristrutturazione degli impianti per 10,6 milioni e sono stati spesi per materiali di consumo 24,2 milioni.

(514) Compresa l'assistenza tecnica. Sono stati erogati inoltre 200 milioni per spese di funzionamento.

(515) Gli aventi diritto agli assegni di cui sopra, sono oltre 300.000. Il centro, dopo le opportune elaborazioni ed i controlli, ha stampato i libretti nominativi e bimestralmente gli ordinativi di pagamento, le schede nominative e vari elenchi di accompagnamento, nonchè alcuni tipi di statistiche.

tiva privata (10,9 miliardi), seguito dai sistemi della licitazione privata (8,9 miliardi), dell'appalto concorso (7,5 miliardi) e della conduzione dei lavori in economia (1,3 miliardi). Del tutto abbandonato è stato il metodo dell'asta pubblica.

Nel rinviare al capitolo I della presente parte III per considerazioni attinenti a questioni di carattere generale, ed in particolare ai problemi connessi all'attuazione del decreto legislativo n. 748 del 1972, cenno particolare deve farsi passando a più specifici argomenti, dell'incremento di spesa verificatosi, in materia di acquisto di automezzi, per il quale le imprese hanno ottenuto da tempo la clausola dell'aggancio automatico, al netto di una quota di franchigia, alle variazioni dei listini delle case costruttrici.

I numerosi provvedimenti per l'adeguamento dei corrispettivi hanno comportato un maggior onere totale per lire 433 milioni, di cui 141,7 per la pubblica sicurezza e 281,3 per la protezione civile (516).

Una clausola analoga — facente, cioè, rinvio al prezzo risultante dai provvedimenti del CIP al momento della consegna — è stata introdotta, su esplicita richiesta delle imprese fornitrici, nei contratti stipulati per la fornitura di carburanti per auto e di combustibili per il riscaldamento, mentre, per il passato, tali forniture venivano aggiudicate mediante licitazione al ribasso sul prezzo vigente al momento del contratto (517).

(516) Da rilevare, al riguardo, che sono state acquistate, nel corso dell'esercizio, 1.373 autovetture, 83 altri autoveicoli, 302 motoveicoli ed 1 natante per la Direzione generale della pubblica sicurezza, e 267 autovetture ed 1 natante per la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi.

(517) Le variazioni di prezzi che, anche in tale settore, si sono verificate durante la vigenza dei vecchi contratti, privi della menzionata clausola di salvaguardia, hanno dato luogo, in alcuni casi, a richieste di variazione di prezzo da parte delle ditte fornitrici, che hanno chiesto la riduzione ad equità dei contratti prospettando inoltre, per il caso di esito negativo, la possibilità della risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta. Su una di tali richieste, che ha per oggetto la più importante fornitura del settore in argomento, sono tuttora in corso trattative tra l'Amministrazione e la società interessata (A.G.I.P.).

In ordine al servizio di casermaggio, presochè invariata è rimasta la spesa sostenuta, in gestione diretta, per il personale della pubblica sicurezza (1,52 miliardi nel 1974 rispetto a 1,57 miliardi nell'esercizio precedente).

Per quanto riguarda, invece, lo stesso servizio relativo alle 24 legioni dei carabinieri — al quale si provvede mediante l'affidamento in appalto — il costo complessivo ha registrato un incremento dell'11,3 per cento, essendo passato dai 4,4 miliardi del 1973 ai 4,9 miliardi impegnati nel 1974. Lo aumento è dovuto principalmente alla revisione dei compensi contrattuali che, secondo quanto previsto dall'articolo 36 del capitolato generale, è stata applicata d'ufficio in proporzione della variazione, nel biennio, dell'indice generale dei prezzi all'ingrosso accertata dall'Istituto centrale di statistica. Sono state interessate alla revisione del compenso 12 legioni, per le quali il biennio di appalto è venuto a scadere nel 1974.

Ancora contenuto in termini di scarso rilievo è stato lo scarto tra le presenze previste in contratto e quelle effettive, pur essendosi registrato un aumento, nello scarto stesso, dal 2 per cento al 4,88 per cento, in relazione ad esigenze di servizio connesse con la mobilità del personale.

Quanto alle spese sostenute per l'occupazione di locali adibiti all'accasermamento, quasi inalterato si è mantenuto, nel complesso, il ricorso al riconoscimento del debito, essendo state erogate con tale anomalo procedimento 2,241 miliardi (2,229 nel 1973). Dall'esame dei dati parziali, risulta, peraltro, un lieve aumento nel settore della pubblica sicurezza (da 1,7 a 2 miliardi) ed una diminuzione di rilevanti proporzioni in quello dei Vigili del fuoco (da 529 a 241 milioni).

Il procedimento per la vendita di materiali fuori uso, regolato dalla legge 3 dicembre 1973, n. 1103, ha fatto realizzare nel 1974, un introito totale di 139 milioni di lire, imputato al capitolo 3554 dell'entrata e poi interamente recato in aumento al capitolo 1469. Nei primi due anni di applicazione della legge l'introito era stato, rispettivamente, di 93 e di 184 milioni.

### 3. — Attività istituzionale.

L'attività svolta dalla Direzione generale della pubblica sicurezza ha da sola comportato nel 1974, in relazione alla crescente richiesta di servizi, impegni per 482,8 miliardi, pari al 58,8 per cento dell'ammontare degli impegni assunti a carico dell'intero stato di previsione della spesa del Ministero.

Rilievo particolare assume in tale settore di intervento — non diversamente che per quello demandato alla Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi — l'attività diretta all'acquisizione dei beni e dei servizi occorrenti per il mantenimento del personale e per il soddisfacimento dei compiti di ordine operativo. Le principali notazioni concernenti la materia sono, pertanto, contenute nel precedente paragrafo 2, *sub b*), cui, in questa sede, non può che farsi rinvio.

Per quanto riguarda l'assistenza pubblica, restano valide, ad una visione d'assieme, le osservazioni ripetutamente formulate dalla Corte in ordine all'esigenza di un riordinamento generale del settore inteso ad assicurare un miglior coordinamento degli interventi operati dalle Regioni — cui spetta di provvedere, nella materia, in via continuativa e normale — con quelli operati dallo Stato che, a parte le attribuzioni ad esso riservate in favore di determinate categorie di assistibili, dovrebbe intervenire solo in via integrativa, al verificarsi di situazioni di carattere straordinario od urgente.

Nel permanere delle attuali carenze normative (518), anche nel 1974, infatti, l'atti-

(518) Così è a dire del mancato riordinamento legislativo — cui già si è accennato al paragrafo 1 lett. *b*) — degli enti pubblici a carattere nazionale e pluriregionale svolgenti attività assistenziale, previsto espressamente dall'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 9 del 1974. Sull'inadeguatezza della vigente disciplina a ben individuare le residue funzioni statali nel settore assistenziale, con riferimento particolare all'ampiezza delle previsioni contenute nel punto 2 dell'art. 3 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 9, si rinvia alle considerazioni formulate nella relazione per il 1972, pag. 164) e, da ultimo, in quella relativa al 1973 (pag. 238).

vità in concreto posta in essere dall'Amministrazione si è spesso caratterizzata per la sua concorrenza rispetto a quella svolta dalle Regioni, dato il numero e la rilevanza delle erogazioni disposte nei confronti di organismi interregionali o locali, al di fuori di un compiuto disegno preordinato a consentire, nel quadro di una gestione unitaria del settore, l'eliminazione delle iterazioni degli interventi da parte degli organi statali e regionali.

Ad evitare duplicazioni di interventi potrebbe, d'altro canto, ben soccorrere una più puntuale delimitazione dell'ambito stesso dell'attività di assistenza, attesa l'ampiezza di contenuti che quest'ultima è venuta assumendo negli ultimi anni, cioè che ha consentito, anche nel 1974 — sempre in mancanza di idonei strumenti di coordinamento — la concessione di contributi anche ad organismi che curano, talvolta in via non esclusiva, la preparazione e il miglioramento sociale degli assistiti (519), la cui opera non può definirsi assistenziale in senso stretto.

Per ciò che attiene, poi, alle Regioni ad autonomia speciale, non essendo ancora intervenuta, l'estensione alle stesse della disciplina vigente per le Regioni a statuto ordinario (520), anche nel 1974 il Ministero ha continuato a provvedere all'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza nelle Regioni della Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, nonchè al finanziamento, nelle dette Regioni ed in quella della Sicilia, degli interventi di competenza dei Comitati di assistenza e beneficenza pubblica. Per tali finalità sono stati complessivamente impegnati nel corso dell'esercizio, 1,3 miliardi.

Quanto agli interventi assistenziali attuati dallo Stato in forma diretta, un notevole incremento si è registrato nell'ammontare delle somme impegnate per assegni a carattere

(519) Ad esempio, istituti professionali, istituti dopolavoristici, asili nido.

(520) L'esigenza di tale allineamento normativo è stata, da ultimo, segnalata, in sede di discussione di bilancio di previsione per il 1974, dallo stesso relatore sullo stato di previsione della spesa del Ministero (Camera 2529 - 2530-A, Commissione II, sedute del 17 e 23 gennaio del 1974).



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

continuativo in favore dei sordomuti, ciechi civili, mutilati e invalidi civili (132,3 miliardi, rispetto ai 109 del 1973), a seguito della entrata in vigore della legge 16 aprile 1974, n. 114 (di conversione del decreto-legge 2 marzo 1974, n. 30), recante norme per il miglioramento di alcuni trattamenti previdenziali e assistenziali.

Nel corso del 1974 ha trovato inoltre concreta attuazione — come, sotto altro profilo, si è già avuto modo di accennare — la legge 18 dicembre 1973, n. 854, che ha fissato nuove modalità intese a consentire una erogazione più tempestiva di tali assegni, stabilendo che i pagamenti debbano essere effettuati bimestralmente dagli uffici postali ed accentrando la fase di ordinazione presso il Ministero, che deve provvedervi mediante elaborazioni elettroniche. Non risulta siano insorti inconvenienti di rilievo nell'avviamento del nuovo sistema, il quale ha comportato un notevole impegno organizzativo per i servizi addetti al settore.

Passando al settore dell'Amministrazione civile, degni di menzione appaiono gli interventi attuati, sotto forme di trasferimenti, in favore della finanza locale, al cui ripianamento dovrebbe soddisfare l'istituzione — prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 651, per il 1974, ma di fatto non ancora avvenuta — dello speciale fondo da impiegare per il risanamento, in relazione a concreti piani all'uopo destinati, dei bilanci dei Comuni e delle Province.

Alle erogazioni in favore degli enti locali per provvidenze contingenti, si è provveduto, anche nel 1974, con imputazione degli oneri al capitolo 1181, il cui stanziamento iniziale di 3 miliardi è stato incrementato di altri 2 miliardi, ai sensi della legge 27 dicembre 1973, n. 868, concernente provvidenze per i comuni interessati dall'infezione colerica. Gli impegni assunti su tale capitolo sono ammontati a 5 miliardi, di cui 3,5 erogati nel corso dell'esercizio.

In relazione al protrarsi di situazioni connesse ad eventi eccezionali verificatisi negli anni precedenti, sono stati istituiti i capitoli 2784 e 2792, per l'erogazione di contributi in favore, rispettivamente, dei Comuni danneggiati dalla catastrofe del Vajont e dei Comuni delle zone terremotate della Sicilia; inoltre, anche nel 1974, è proseguita la elargizione dei contributi, in conto residui, gravanti sugli stanziamenti istituiti, nei decorsi esercizi, per sovvenire a necessità conseguenti a gravi calamità naturali.

Quanto allo stato di attuazione, nel 1974, delle disposizioni normative concernenti tali interventi per calamità naturali, nel rinviare ai dati analitici forniti nel prospetto allegato, non possono non richiamarsi le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni circa la non completa e talora limitata utilizzazione, a distanza di anni della loro istituzione, di stanziamenti destinati alla concessione di provvidenze eccezionali ed aventi perciò, per natura, carattere di urgenza.

Nel capitolo 5045 — sempre della rubrica II concernente l'Amministrazione civile — sono affluiti nel 1974, con successive assegnazioni, i fondi, per complessivi 7,1 miliardi, corrispondenti ai proventi netti della gestione della casa da gioco di Campione d'Italia, da erogare, ai sensi della legge 31 ottobre 1973, n. 637, in favore di comuni e province per la realizzazione di opere pubbliche, ovvero per la destinazione ad altri enti pubblici operanti nell'ambito del territorio comunale e provinciale per il conseguimento dei fini istituzionali. Nel ribadire le osservazioni formulate nella relazione per il 1973 circa la carenza di mezzi di verifica in ordine alla effettiva destinazione dei fondi erogati, deve rilevarsi che l'ampiezza e la genericità della previsione normativa — che non contiene precisazioni sul carattere e le finalità degli enti destinatari dei contributi — non sembra favorire l'utilizzazione dei fondi in parola secondo criteri predeterminati, rispondenti ad un organico piano di intervento.

## CAPITOLO XV.

## MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

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

a) *Considerazioni generali.* — Come accennato nelle precedenti relazioni, quella dei Lavori pubblici è una delle amministrazioni statali la cui situazione organizzativa evidenzia, in modo tipico, le conseguenze derivanti dalla mancata ristrutturazione, una volta intervenuto il trasferimento di proprie funzioni alle regioni a statuto ordinario.

Di ciò sarà fatto ancora cenno, di seguito, nel trattare dei profili organizzativi, mentre appare opportuno qui porre in evidenza, in termini generali, come la posizione di dipendenza dello Stato di organi divenuti regionali assuma una estensione non ipotizzata nelle previsioni normative ed attuata sotto la spinta di una situazione di fatto, determinata non soltanto dalla necessità che continuino ad essere esercitate (e secondo la distribuzione di competenza derivante dal decentramento dei servizi dell'Amministrazione) le attribuzioni rimaste allo Stato, ma anche dalle esigenze di mezzi strumentali e di personale per la definizione — non ancora prossima — di procedimenti relativi ad opere pubbliche, ora di competenza regionale, ma per le quali erano stati assunti impegni al 31 dicembre 1972.

Queste notazioni restano avvalorate dalla indicazione di taluni dati. Sotto il primo profilo, è da considerare, infatti, che i mezzi finanziari messi a disposizione dell'Amministrazione dei Lavori pubblici per la gestione di competenza sono nel 1974 diminuite, rispetto al 1973, di 1,024 miliardi raggiungendo il complessivo importo di 686,6 miliardi. Un quadro completo richiede che si sommino a tale importo i residui passivi esistenti all'inizio dell'esercizio per 3.072,1 miliardi (521).

Altro dato caratteristico, sempre posto in evidenza nelle precedenti relazioni, è quello attinente all'elevato grado di rigidità che per effetto delle spese in annualità, presenta la gestione del Ministero. Ciò va visto sotto un duplice profilo. In primo luogo, la concreta entità della gestione nel settore dei Lavori pubblici, ove la si voglia riguardare sotto l'ottica valutativa della potenzialità di nuovi investimenti, va depurata, rispetto ai dati globali di bilancio, di quelle spese che costituiscono mero pagamento, in esecuzione non soltanto di impegni già sostenuti, ma di iniziative già realizzate. Sotto questo profilo, può notarsi come i dati sopra riportati va-

(521) Così ridotti dai 3.080 miliardi al 31 dicembre 1973, per trasferimento al fondo per i programmi regionali di sviluppo.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dano depurati delle somme relative appunto a pagamenti di annualità.

In secondo luogo, sempre per l'elevato grado di rigidità, le anzidette spese costituiscono una quota, gravante sull'esercizio, di oneri autorizzati in precedenti anni, e che si protrarranno negli anni a venire, unitamente a quelli conseguenti alle nuove assunzioni di impegno disposte nel 1974, per lire 280,3 miliardi.

Queste constatazioni inducono a richiamare nuovamente l'attenzione degli organi competenti sul fenomeno, perchè sia valutata la opportunità di far risultare distintamente, in maniera formale, le parti già automaticamente impegnate e quelle disponibili degli stanziamenti di competenza, rendendo così di più accessibile cognizione e valutazione il fenomeno stesso.

Di altri aspetti caratterizzanti in generale la gestione dei lavori pubblici e che acquistano rilievo come espressione tipica delle modalità di attuazione di certe forme di intervento dello Stato, si tratterà di seguito, sia nello svolgere considerazioni sulla gestione dell'esercizio, sia nell'esame di vari settori di attività di questo Ministero.

In queste considerazioni generali è piuttosto da far cenno a taluni problemi relativi all'esercizio da parte delle Regioni delle funzioni ad esse delegate e cioè di funzioni la cui titolarità è rimasta allo Stato. In altra parte della presente relazione (522) si è detto della mancata attuazione del controllo della Corte sugli atti di gestione relativi, in quanto trattasi di questione comune a varie Amministrazioni; ci si riferisce qui al fatto che, pur superata la fase di prima applicazione che aveva comportato remore all'azione amministrativa, anche in conseguenza di un non agevole processo interpretativo delle norme, non differente situazione di incertezza si è determinata in relazione a recenti disposizioni che prevedevano investimenti sia diretti di organi statali sia, per delega, di organi regionali.

Ci si riferisce agli interventi relativi alle calamità naturali e alle leggi speciali emanate per i soccorsi alle popolazioni colpite, nelle quali non sempre è contenuta una puntuale indicazione di competenza e si fa rinvio alle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972.

Di conseguenza, poichè i fondi debbono essere assegnati ai Provveditorati regionali alle opere pubbliche per le materie non delegate ed ai Presidenti delle Giunte regionali per quelle delegate, ogni assegnazione comporta una qualificazione dell'intervento per accertare se esso rientri nella competenza degli organi decentrati del Ministero o di quelli della Regione.

Qualificazione non sempre agevole quando si tratti di interventi di natura promiscua, concernenti sia materie rimaste anche per la loro esecuzione nella competenza dello Stato, sia quelle delegate alle Regioni, e manchino precise indicazioni normative.

È il negativo effetto che questo determina nella tempestività dell'azione amministrativa — particolarmente richiesta nell'anzidetto settore — che induce a esporre, per quelle valutazioni che nelle competenti sedi si vorranno trarre, i fatti suddetti che concretamente sono emersi in sede di applicazione della legge.

Nè va trascurato, inoltre, che il distribuirsi di competenze così operato pone problemi di coordinamento delle scelte e dei tempi di attuazione delle provvidenze normative.

Per quanto concerne, poi, l'attività di coordinamento prevista dal decreto legislativo sul trasferimento di funzioni alle Regioni, in un più generale quadro, va rilevato il mancato esercizio — a quanto risulta dall'esame compiuto in sede di controllo — dei poteri appunto di coordinamento tra attività dello Stato e quelle delle Regioni.

Da ultimo vanno richiamate le considerazioni svolte nella premessa alla presente relazione in tema di controllo della Corte sugli atti di gestione relativi anche al settore

(522) Parte II, capitolo III, paragrafo 4.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dei Lavori pubblici, ed all'indirizzo normativo che emerge dalle recenti leggi in materia.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — La strutturazione dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici non ha presentato variazioni rispetto a quella del 1973. Per quanto riguarda la ripartizione delle varie voci di spesa nei diversi aggregati del bilancio, può solo accennarsi come le rubriche evidenzino, in luogo dell'organo che gestisce la spesa, i servizi cui le spese stesse si riferiscono, i quali trovano, peraltro, corrispondenza, in via generale, nelle attuali direzioni generali.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — Le spese complessivamente impegnate dal Ministero ammontano nel 1974 a 693,5 miliardi circa, con una diminuzione di 50,5 miliardi rispetto al precedente esercizio. Questa diminuzione ha interessato esclusivamente le spese in conto capitale, passate da 673 miliardi del 1973 a 621,7 miliardi, cioè ad una cifra inferiore a quella risultante anche dal consuntivo 1972 (637 miliardi). Le spese correnti, invece, sono aumentate, sia pure in lieve misura (da 70,7 del 1973 a 71,8 del 1974).

Nel comparto delle spese in conto capitale la cifra di 621,6 miliardi non sta a indicare impegni effettivi comprendendo anche, e per 224,3 miliardi, meri accantonamenti di somme, costituiti dai residui di stanziamento.

Per quanto concerne i residui che al 1° gennaio dell'anno raggiungevano i 3.072 miliardi, la gestione del 1974 ha portato nel complesso a una loro riduzione a 3.011,7 miliardi, ma continua a registrarsi un rapporto elevato rispetto agli impegni di competenza. Nel dettaglio, i residui hanno subito una flessione, passando da 43 a 37 miliardi nel comparto delle spese correnti e da 3.029 a 2.974 in quello delle spese in conto capitale.

Di queste ultime spese, poi, una quota di 768 miliardi costituisce residui di stanziamento, con una diminuzione rispetto a quella del precedente esercizio (959 miliardi).

Facendo, poi, riferimento a quanto accennato in questo stesso paragrafo in ordine al

grado di rigidità che caratterizza, per effetto della spesa in annualità, lo stato di previsione della spesa del Ministero, non va trascurato, in una valutazione globale dei dati di gestione, di considerare come il pagamento di queste spese non richieda procedimenti complessi da attivare nell'esercizio. Tenuto conto che per le spese stesse nel 1974 erano previsti (523) pagamenti per lire 355,3 miliardi è solo depurando di questo importo il totale dei pagamenti che può valutarsi — a grandi linee — quanta parte della spesa in conto capitale sia concretamente stata erogata per iniziative nuove o in corso di svolgimento.

In base alla stessa prospettiva di fondo e sempre limitatamente alle spese in conto capitale, può notarsi che rispetto alle somme a disposizione del Ministero per la gestione di competenza (623,3 miliardi) si sono avuti interventi per 621,7 miliardi (di cui 210,5 miliardi di pagamenti) mentre la gestione dei residui ammontanti all'inizio dell'anno a 3.029 miliardi ha portato ad interventi nel senso anzidetto per 470,9 miliardi di pagamenti e 415,4 miliardi di impegni assunti sui residui di stanziamento.

In tutte le precedenti relazioni si sono indicati i motivi che sono a base della formazione di questa massa di residui e consistono essenzialmente, nella complessità dei procedimenti amministrativi necessari per l'erogazione dei fondi, specie per quanto riguarda gli interventi per trasferimenti, essendo, per essi, chiamati in causa enti ed organi collegiali non sempre in grado di curare tempestivamente gli adempimenti di competenza.

A ciò si aggiunga la circostanza che l'Amministrazione, per utilizzare al massimo, entro il 31 dicembre 1972, i residui di stanziamento per le materie trasferite alle regioni, ha proceduto all'impegno delle somme sulla base di progettazioni sommarie, anche se formalmente regolari, con la conseguenza che si è resa, di frequente, necessaria, all'at-

(523) Secondo le deduzioni considerate nella tabella dello stato di previsione.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to esecutivo, la compilazione di una o più perizie di variante, con notevoli ritardi nella realizzazione delle opere e, quindi, nell'erogazione delle somme per esse impegnate.

Nè va trascurato di considerare che gli uffici periferici investiti della gestione dei detti residui, hanno visto diminuire sensibilmente il personale a loro disposizione, in seguito alla destinazione di molti elementi a servizio delle Regioni, con conseguente sensibile rallentamento del corso di trattazione delle pratiche.

d) *Gestione fuori bilancio.* — Per quanto concerne le gestioni fuori bilancio nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici, alle quali è applicabile la normativa del titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041, è da notare che quelle relative al Comitato di attuazione del piano di costruzioni per i lavoratori agricoli dipendenti (articolo 13, legge 30 dicembre 1960, n. 1676); al Fondo per l'incremento edilizio (legge 10 agosto 1950, n. 715) e alle spese di bollatura, registrazione copia e pubblicazione inerenti alle concessioni di derivazione d'acqua (articolo 62 Regolamento contabilità generale dello Stato) sono state soppresse: con il 31 dicembre 1973 le prime due, a seguito della entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1973, n. 1036 (articolo 12), e la terza in virtù della legge 15 novembre 1973, n. 765, che ha inquadrato tale gestione nel bilancio statale.

Rimangono, quindi, in atto le gestioni relative alla Commissione per la revisione dei prezzi (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1051, e legge 9 maggio, n. 329); ai Fondi versati per sovracanonici da concessionari di grandi derivazioni idroelettriche (legge 27 dicembre 1953, n. 959); ai depositi provvisori per spese contrattuali (articolo 62 Regolamento contabilità generale dello Stato) ed, infine, al Fondo per l'incremento edilizio di Trieste (ordini GMA n. 26 del 7 febbraio 1951; n. 131 del 26 luglio 1951 e n. 67 del 15 luglio 1954; decreti commissariali n. 1 del 2 gennaio 1959,

n. 28 del 7 ottobre 1961, n. 10 e 11 del 2 maggio 1964).

L'Amministrazione ha presentato, per tutte le gestioni, i rendiconti per gli esercizi 1971 e 1972; per l'anno 1973 non sono pervenuti i rendiconti relativi alle gestioni del Comitato di attuazione del piano di costruzione di case lavoratori agricoli dipendenti, del Fondo per l'incremento edilizio, della Commissione per la revisione dei prezzi e dei Fondi versati per sovracanonici da concessionari di grandi derivazioni idroelettriche.

## 2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nel 1974 si è avviata a conclusione la lunga e complessa vicenda del dimensionamento dell'Amministrazione dei lavori pubblici, connessa al passaggio alle Regioni a statuto ordinario di una rilevante parte delle competenze e delle attribuzioni proprie del Ministero, a termini del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8.

Con la legge 29 maggio 1974, n. 218, contenente modifiche alla tabella allegata al citato decreto presidenziale n. 8, si è provveduto, infatti, a risolvere problemi insorti, non avendo avuto corso il perfezionamento del decreto del Presidente del Consiglio numero 36982 del 9 ottobre 1972, con il quale si disponeva la ripartizione per qualifica e per regione (ai sensi dell'articolo 17, secondo comma del decreto presidenziale n. 8 più volte citato) di 5.130 unità di personale dei Lavori pubblici, in luogo delle 6.500 previste.

In considerazione delle difficoltà dell'Amministrazione di reperire il personale nel numero prestabilito da trasferire alle Regioni, è stato consentito di rinviare nel tempo detto trasferimento ed è stato disposto il trasferimento di 45 ufficiali idraulici e 275 sorveglianti idraulici in aggiunta ai contingenti fissati per le altre carriere dell'Amministrazione centrale.

Sbloccata così la preesistente situazione di stallo relativa al trasferimento del personale alle Regioni, l'Amministrazione ha provveduto, di concerto con i Ministri del tesoro e della organizzazione amministrativa, agli ulteriori adempimenti e cioè alla determinazione delle nuove piante organiche e ad adottare i provvedimenti di conferimento delle promozioni, sospesi sin dal luglio 1972 nei confronti del personale delle diverse carriere rimasto alle dipendenze dello Stato. Ha, inoltre, proceduto alla ricognizione e classificazione degli uffici a livello dirigenziale ed all'inquadramento degli aventi diritto nelle qualifiche di dirigente superiore e primo dirigente delle carriere amministrativa e tecnica.

Nella prospettiva di una ristrutturazione funzionale del Ministero basata su una migliore organizzazione dei servizi, quella attuale deve considerarsi comunque una fase di transizione, resa ancora più fluida dall'intervento, in chiusura di esercizio, dei provvedimenti con i quali l'Amministrazione ha dovuto far fronte agli impegni posti a suo carico dal decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1036, concernente la soppressione degli enti edilizi: sono, infatti, state trasferite al Ministero dei lavori pubblici presso la segreteria del Comitato per l'edilizia residenziale (CER) 59 unità di personale, ai sensi dell'articolo 23 del decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, nel testo modificato dalla legge di conversione 26 giugno 1974, n. 247.

L'Amministrazione ha inoltre provveduto a collocare tra il personale non di ruolo, con decorrenza 1° gennaio 1975, 87 impiegati a contratto di diritto privato dell'Ispettorato per le zone terremotate della Sicilia con sede in Palermo, i quali si sono avvalsi della facoltà prevista dall'articolo 18 della legge 14 ottobre 1974, n. 504.

Si è già fatto cenno nel precedente paragrafo alla situazione di codipendenza dallo Stato di funzionari regionali oltre che, dalle Regioni, di funzionari statali. Qui occorre precisare come accanto a questi casi di codipendenza normativamente previsti, sia pu-

re in via transitoria (Provveditore alle opere pubbliche e ingegneri capi genio civile, articolo 12 decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8) si delinei una codipendenza di fatto nella posizione di impiegati (sia amministrativi che tecnici) appartenenti ai ruoli delle Regioni, le cui prestazioni vengono tuttora utilizzate per il compimento di atti (redazione di perizie tecnico-estimative e piccoli progetti per l'esecuzione di lavori in amministrazione diretta) inerenti alla esecuzione di opere pubbliche di competenza dello Stato.

Va anche notato come, con il passaggio alle Regioni degli uffici periferici dell'Amministrazione dei lavori pubblici, gli organi consultivi operanti presso gli stessi uffici — ingegnere capo del genio civile e comitato tecnico-amministrativo — hanno continuato a svolgere la propria attività nella composizione e con la competenza fissate nella previgente legislazione.

Detta opera è esplicitata sia per i procedimenti amministrativi da definire a cura dello Stato ai sensi dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, sia per l'espletamento della residua attività rimasta nella competenza dello Stato, sia, infine, in favore della Regione, a norma dell'articolo 12 del citato decreto presidenziale, ma, in quest'ultimo caso, fino all'entrata in funzione di appositi organi, da da istituire con legge regionale.

Dei Comitati tecnico-amministrativi che operano, come detto, nella composizione fissate dalle leggi sul decentramento amministrativo dei servizi del Ministero dei lavori pubblici, fanno parte anche funzionari già trasferiti a tutti gli effetti alle Regioni.

Si tratta di una circostanza che viene segnalata, non perchè possa risultare inammissibile detta partecipazione, quanto perchè la stessa è frutto di un fatto omissivo (mancata ristrutturazione del Ministero) e non di una scelta fatta nelle competenti sedi.

Continuano, altresì, a funzionare le Commissioni regionali di seconda istanza per la determinazione del prezzo degli alloggi, ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presi-

dente della Repubblica 17 gennaio 1959, numero 2, nonché le Commissioni provinciali per l'edilizia scolastica presso gli uffici del Genio civile, costituite in base all'articolo 27 della legge 26 gennaio 1962, n. 17, limitatamente alle opere di edilizia scolastica a carico totale o parziale dello Stato, rimaste nella competenza dello Stato medesimo perchè comprese in programmi nazionali ai sensi dell'articolo 8 lett. m) del decreto presidenziale n. 8 del 1972 già ricordato.

Infine, continuano a funzionare i Comitati tecnici provinciali per la bonifica integrale previsti dal regio decreto-legge 18 novembre 1929, n. 2071, convertito in legge 31 marzo 1930, n. 279. Anche per questi collegi alcuni componenti sono ormai funzionari regionali.

La esigenza specifica di una ristrutturazione del Ministero già posta in evidenza esime da ulteriori notazioni in tema di organizzazione.

Può soltanto notarsi come si riscontrino molte applicazioni dello strumento della collegialità nell'azione amministrativa presso il Ministero dei lavori pubblici.

Oltre ai Collegi e Comitati che operano normalmente nell'ambito delle Amministrazioni centrali dello Stato, risultano costituiti ed operanti 32 organi collegiali, alcuni dei quali svolgono funzioni consultive in rapporto a settori di azione amministrativa e in conformità di apposite previsioni di legge (524); altri svolgono la loro attività in funzione della realizzazione di singole opere. Di questi ultimi alcuni sono costituiti in

---

(524) Tali la Commissione incaricata di dare pareri sui ricorsi relativi alla revisione dei prezzi contrattuali degli appalti di opere pubbliche (legge 9 maggio 1950, n. 329), la Commissione, prevista dall'art. 19 del decreto-legge 5 marzo 1965, n. 124, sugli interventi diretti a favorire la ripresa economica nazionale, e la Commissione per la formulazione di pareri sugli appalti da eseguire a cura del Ministero dei lavori pubblici, la Commissione per l'edilizia residenziale pubblica (D.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036), il Comitato per l'edilizia residenziale — CER — previsto dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, e la Commissione incaricata di esprimere il parere sui progetti di nuovi istituti di prevenzione e di pena da realizzarsi ai sensi della legge 12 dicembre 1971, n. 1153.

applicazione di specifiche disposizioni di legge (525), mentre altri ripetono la loro origine da una scelta dell'Amministrazione (526).

Risultano, inoltre, costituiti sempre ad iniziativa dell'Amministrazione altri organi collegiali sia con compiti più specificamente di studio (527) sia per svolgere una

---

(525) Tali la Commissione incaricata di definire l'oggetto, la modalità e il bando di concorso per il restauro urbanistico-ambientale dei rioni « Sassi » di Matera (legge 29 novembre 1971), la Commissione per gli studi e gli accertamenti delle cause dei dissesti manifestatisi nel Palazzo di Giustizia di Roma e per lo studio dei rimedi atti al consolidamento dell'edificio, nonché per gli accertamenti delle condizioni di stabilità del Ponte Umberto (legge 10 maggio 1970, n. 255) la Commissione giudicatrice dell'appalto-concorso degli interventi diretti al consolidamento della Torre di Pisa (legge 19 maggio 1965, n. 506) e la Commissione per esaminare i problemi tecnici, economici, amministrativi e legislativi interessanti al fine di proseguire ed intensificare gli interventi necessari per la generale sistemazione idraulica e difesa del suolo (legge 4 febbraio 1963, n. 129; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8).

(526) Tali la Commissione provvisoria per la realizzazione della sede dell'Istituto universitario europeo di Firenze (D.I. 2 maggio 1973, n. 1660), la Commissione incaricata di procedere allo studio dei complessi problemi e delle esigenze connesse alla realizzazione delle opere ed infrastrutture dell'Aeroporto intercontinentale « Leonardo da Vinci » di Roma-Fiumicino (D.I. 3 febbraio 1968, n. 2607, prorogata con D.I. 12 febbraio 1971, n. 3149, fino al 2 febbraio 1974), la Commissione giudicatrice dell'appalto-concorso per la costruzione dell'impianto di depurazione biologica dei liquami provenienti dalla rete fognante dell'Aeroporto di Fiumicino (D.M. 22 maggio 1973, n. 4447), la Commissione interministeriale con il compito di esaminare il comportamento degli apparecchi installati sul fiume Ombrone (D.I. 30 aprile 1973, n. 2248) e la Commissione di studio per i danni del Serrabus (D.I. 5 giugno 1973, n. 18213).

(527) Tali la Commissione incaricata di procedere allo studio degli effetti del rumore in genere e del boato sonico dei veicoli commerciali super-sonici (D.M. 2 maggio 1973, n. 1523), la Commissione di studio per la rielaborazione del capitolato-programma-tipo per impianti igienico-sanitari (D.I. 12 dicembre 1973, n. 3330), la Commissione di studio per le zone sismiche (D.I. 2 agosto 1974, n. 7747) la Commissione di studio sul componente vetro come elemento costruttivo nel campo della costruzione edilizia (D.I. 1° settembre 1974, n. 9082), la Commissione di studio per formulare adeguate

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

attività funzionale a esigenze organizzative (528).

b) *Personale*. — Nei ruoli dell'Amministrazione dei lavori pubblici, dopo il definitivo trasferimento dei dipendenti alle Regioni, completatosi nel 1974, sono presenti 5.003 dipendenti, rispetto ad una dotazione complessiva di 5.837 unità degli organici.

Nel 1974 l'Amministrazione dei lavori pubblici non ha indetto concorsi (529): si è proceduto, invece, alle assunzioni dirette di appartenenti alle categorie di riservatari, previste per legge. L'incremento del numero di questi ultimi provvedimenti e la loro concentrazione nel decorso esercizio sono dovuti alle vicende, dianzi illustrate, connesse al trasferimento del personale alle Regioni ed alla conseguente tardiva emanazione dei decreti di rideterminazione delle piante organiche del Ministero.

Per quanto concerne il personale operaio, anche nel 1974 si è potuto constatare la ten-

*Segue nota 527.*

istruzioni da emanarsi mediante circolare del Servizio tecnico centrale per la progettazione, esecuzione e collaudo degli impianti di trattamento delle acque di rifiuto (D.I. 1° marzo 1974, n. 9376), la Commissione interministeriale per le modifiche da apportare al Codice della strada (D.I. 15 giugno 1973), la Commissione incaricata di procedere allo studio della progettazione delle opere di sostegno delle terre (D.M. 22 giugno 1973, n. 3590), e la Commissione interministeriale per la tutela dall'inquinamento delle acque sotterranee e superficiali (D.I. 24 marzo 1972, n. 2448).

(528) Tali la Commissione incaricata dell'esame dei titoli e dei requisiti degli aspiranti collaudatori di opere per conto del Ministero dei lavori pubblici (D.M. 16 gennaio 1974, n. 444), la Commissione giudicatrice dei titoli per il concorso relativo all'ammissione all'albo degli esperti in materie di pianificazione territoriale (formazione dei piani territoriali previsti dalla legge 2 aprile 1968, n. 507) (D.I. 2 febbraio 1974, n. 101993), il Comitato nazionale italiano presso la Commissione internazionale delle grandi dighe della Conferenza mondiale dell'energia (D.M. 16 febbraio 1972, n. 107) e la Delegazione italiana in seno alla Commissione Italo-francese per la sorveglianza del Lago del Moncenisio (D.M. 26 marzo 1970, n. 4158).

(529) I vecchi regolamenti, adottati prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti delegati del 1972, per quanto riguarda programmi di esame nei concorsi, non sono stati aggiornati.

denza dell'Amministrazione — ma sarebbe più appropriato parlare di prassi ormai costante — di rinnovare per cicli annuali l'assegnazione della gran parte degli operai permanenti a mansioni di categoria immediatamente superiore a quella di appartenenza, ai sensi dell'articolo 14, secondo comma della legge 5 marzo 1961, n. 90.

Tenuto conto che al personale in questione, quando l'assegnazione superi i 15 giorni, spetta un'indennità pari alla differenza tra la retribuzione in godimento e quella corrispondente della categoria superiore, non v'è dubbio che in tal modo si giunge a consolidare nel tempo a favore degli interessati un trattamento economico più elevato di quello proprio, snaturando la finalità della legge che detta assegnazione consente solo « temporaneamente » in relazione ad effettive ed inderogabili esigenze di servizio. Senza dire che ne risulta sostanzialmente alterata la progressione economica prevista per le singole qualifiche, e per contro si incoraggia un processo di cristallizzazione di posizioni retributive di difficile reversibilità (530).

Significativo in proposito è il rilievo che non risulta adottato alcun provvedimento di assegnazione di personale operaio a mansioni di categoria immediatamente inferiore a quella di appartenenza, ipotesi che pure è prevista, contestualmente alla precedente, dal citato articolo 14, secondo comma.

Come nelle precedenti relazioni, un cenno specifico va fatto, in tema di trattamento economico del personale, per quanto concerne i pagamenti delle indennità di missione.

Una visione globale dei pagamenti disposti ha dato conferma alle osservazioni già mosse in passato sull'argomento, osservazioni che sono state sempre desunte da un congiunto esame dei vari atti; ognuno dei quali non censurabile di illegittimità, ma che nel complesso evidenziano una deviazione sostanziale, in una certa misura, delle missioni dalla funzione loro assegnata per legge.

Così è a dire, specie per il personale della carriera amministrativa, quando la gene-

(530) V. in questa Parte il cap. I, paragrafo 3.



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ricità nelle motivazioni delle singole trasferite divenga ricorrente con formule che appaiono di stile quali « per motivi riservati », « per affari di competenza del Ministero » e talvolta puramente e semplicemente « per servizio »; ovvero per il personale delle categorie meno elevate, che nella gran parte viene inviato in missione « per consegna (o ritiro) di plichi », « raccolta di dati statistici », « copiatura di atti riservati », eccetera.

Emerge anche da questo esame globale come un numero considerevole di dipendenti venga inviato periodicamente sempre in una stessa località (che spesso è la città di origine dell'interessato) e per l'assolvimento di identiche incombenze, nonchè la contemporanea presenza nello stesso luogo di più impiegati della medesima carriera ed in servizio presso un unico ufficio, inviati in trasferta con compiti identici.

Va anche riferito come risulti un accentuato ricorso da parte dell'Amministrazione all'autorizzazione di missioni continuative per periodi di tempo antecedenti o susseguenti a provvedimenti di trasferimento di personale dal centro alla periferia e viceversa.

Anche per quanto concerne la procedura seguita per la liquidazione e il pagamento delle indennità di missione, perdura il fenomeno già posto in evidenza: pur essendosi svolte le gite di servizio lungo l'arco dell'intero anno, l'Amministrazione ha continuato ad ammettere a rimborso con notevole ritardo le note spese presentate dagli interessati, e soprattutto senza quella regolarità e continuità che il numero assai elevato delle parcelle certamente imponeva.

Ne è derivata, anche per il 1974, una abnorme concentrazione dei titoli di spesa nell'ultimo trimestre dell'esercizio, che ha notevolmente appesantito e intralciato l'attività di controllo, provocando, tra l'altro, un rilevante trasferimento dei pagamenti al conto residui.

Risulta altresì che gli enti interessati alle opere pubbliche (Comuni, Province, Istituti delle case popolari, enti pubblici vari, eccetera) per i collaudi da compensarsi a percentuale, continuano a liquidare i compensi

ai funzionari del Ministero utilizzando le somme, loro erogate a titolo di spese generali, previste nei progetti in misura forfettaria del 5 per cento sull'importo del costo dell'opera.

Da ultimo, un cenno va fatto al conferimento di incarichi di studio ex articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, diminuiti di numero rispetto al 1973.

Rispetto ai 58 decreti di conferimento di incarichi per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1973, risultano per il 1974 n. 33 provvedimenti, 20 dei quali dispongono il conferimento di nuovi incarichi e 13 il rinnovo di incarichi precedenti. Rispetto al 1973, è sensibilmente cresciuta la percentuale di incarichi a docenti universitari, ai quali l'articolo 152 fa riferimento in via primaria: permane, tuttavia, ancora elevato il numero degli incarichi conferiti ad « estranei » alle Amministrazioni dello Stato.

Da una globale visione dei problemi il cui studio e la cui soluzione è stata commissionata dall'Amministrazione, si evidenzia come gli stessi si ricolleghino sovente ad una problematica generale di carattere tecnico o giuridico per la quale esistono nell'ordinamento organi di consulenza ai quali l'Amministrazione può rivolgersi, anche per ottenere l'indicazione di soluzioni che siano convalidate dall'autorità dell'organo stesso, piuttosto che della competenza di un solo incaricato. Quando poi si tratti di studi specifici relativi a questioni tecniche o giuridiche, il non ricorrere alla competenza specializzata dei dipendenti dell'Amministrazione (e che di questo tipo di competenza si tratti è reso manifesto dal conferimento di qualche incarico a ex dipendente) costituisce una scelta, propria degli organi competenti, la quale va peraltro segnalata quale manifestazione di carenze nella organizzazione amministrativa.

Nel 1974 sono stati, inoltre, confermati dall'Amministrazione, in numero di 9, gli esperti — iscritti nell'apposito albo previsto dall'articolo 2 della legge 2 aprile 1968, numero 507 — chiamati anche nel corso del precedente esercizio a svolgere indagini ed elaborazioni specializzate in materia di pia-

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nificazione territoriale, ai sensi dell'articolo 1 della legge medesima.

In relazione alla formazione del predetto albo di esperti, va ricordato che ad essa si provvede mediante concorsi biennali per titoli ai sensi del secondo e terzo comma del citato articolo 2: peraltro, deve rilevarsi che risulta tuttora in corso di espletamento il concorso relativo all'anno 1970.

Dopo aver sopperito al grave ritardo mediante successive proroghe dei termini per la presentazione delle domande d'iscrizione l'Amministrazione ha provveduto con decreto interministeriale 2 febbraio 1974, adottato di concerto con il Ministero del tesoro, alla nomina della Commissione giudicatrice, i cui lavori dovevano terminare entro il 31 marzo 1974.

Tale termine è stato a sua volta prorogato al 30 giugno 1974 con decreto interministeriale 24 giugno 1974, mediante il quale si è disposto il potenziamento della segreteria della Commissione medesima, « onde mettere il Collegio giudicante in condizioni di condurre adeguatamente a termine i propri lavori », che non risulta siano ancora giunti a conclusione.

Da ultimo, va ricordato che il Ministero per la gestione del centro sperimentale per modelli idraulici di Voltabarozzo si avvale dell'opera di 19 tecnici di vario livello (anche operai specializzati) assunti con contratto a termine di diritto privato — come consentito dalla legge 24 dicembre 1969, numero 1013 — con una spesa nel 1974 di 89 milioni.

c) *Beni e servizi strumentali.* — Per quanto concerne l'utilizzazione di immobili da parte dell'Amministrazione dei lavori pubblici, non risultano ancora esauriti i procedimenti per il trasferimento alle Regioni dei beni adibiti a sede di uffici ad esse trasferiti (531). Al riguardo possono valere le considerazioni che in tema di manutenzione di

(531) Va tenuto presente che molti uffici dispongono di alloggi e magazzini demaniali, quelli destinati al servizio idraulico sono occupati dal personale ad esso preposto, e per essi non viene corrisposto alcun canone.

detti immobili sono svolti nel paragrafo successivo.

In argomento torna, inoltre, opportuno segnalare, in via generale, il grave ritardo con cui l'Amministrazione provvede alla stipulazione ed alla conseguente approvazione dei contratti d'affitto relativi a locali di proprietà di privati, adibiti a sede di numerosi uffici periferici.

In dipendenza della perdurante occupazione di tali immobili, si è quindi reso necessario il frequente ricorso a procedimenti di riconoscimento di debito, anche per locali destinati ad esigenze di carattere permanente.

L'anomalia di tale comportamento è stata — tra l'altro — più volte rilevata e criticata dal Consiglio di Stato, in occasione dei pareri resi sugli schemi di decreto inviati dall'Amministrazione nell'esercizio 1974. Detto Consesso ha manifestato « l'impressione che il procedimento del riconoscimento di debito sia considerato dal Ministero dei lavori pubblici un mezzo ordinario per assumere e prorogare impegni al di fuori delle proprie disponibilità di bilancio, senza curare poi la regolarizzazione mediante contratti, a norma di legge, delle relative situazioni di fatto poste in essere, che vengono perciò a prolungarsi nel tempo, anziché essere contenute entro i più brevi termini possibili, secondo il concetto di eccezionalità che è, invece, insito nello stesso procedimento del riconoscimento di debito ».

Trattasi, peraltro, di un comportamento che non trova nell'ordinamento vigente una misura repressiva, ma nondimeno va censurato siccome non rispondente ad un buon andamento dell'Amministrazione.

Per quanto riguarda la dotazione di veicoli per i servizi tecnici risulta immutata la consistenza complessiva (606 veicoli e natanti) essendo nel 1974 intervenute soltanto delle permutate. A parte le generali considerazioni che sono svolte in argomento in altro capitolo della relazione (532), va qui rilevato come la maggior parte dei veicoli siano in dotazione agli uffici periferici (516 sull'indicato totale di 606).

(532) In questa parte, capitolo I, paragrafo 5.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Siccome gli uffici stessi sono stati per la quasi totalità trasferiti alle Regioni è da auspicare un esame del problema, sia perchè non venga ulteriormente imputato al bilancio un onere che non risulta più giustificato (nel 1974 complessivamente oltre 278 milioni, e 28,6 milioni circa per premi assicurativi (533), sia per evitare che si abbia una non chiara gestione delle spese per questi beni svolta sia con i fondi anzidetti che con quelli posti eventualmente a disposizione dalle regioni agli uffici ora divenuti propri.

### 3. — Attività istituzionale.

L'esame dell'attività dell'Amministrazione dei lavori pubblici ancorchè intervenuto il trasferimento di funzioni alle Regioni, va opportunamente condotto non separando la parte che costituisce esplicazione delle competenze rimaste al Ministero dall'altra che concerne competenze trasferite e per la quale l'attività degli organi dell'Amministrazione è limitata alla definizione dei procedimenti per i quali al 31 dicembre 1972 erano stati assunti impegni di spesa.

a) *Considerazioni generali.* — Delle considerazioni generali e comuni ai due settori prima suindicati si possono infatti premettere.

Queste sono, in primo luogo, relative come nelle precedenti relazioni, alla materia dell'attività contrattuale che è quella a mezzo della quale l'Amministrazione esegue opere o lavori pubblici.

In conseguenza del mancato perfezionamento dei provvedimenti concernenti l'inquadramento dei primi dirigenti e dei dirigenti superiori, i contratti, la cui conclusione ed approvazione rientrano nella competenza dei predetti funzionari, ai sensi degli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 743, per

(523) Non risultano elementi sugli indennizzi complessivamente pagati dalle società assicuratrici nel 1974. Per i veicoli della sede centrale il loro ammontare risulta di 2,4 milioni.

l'esercizio 1974, sono stati conclusi ed approvati dal Ministro o per sua delega dai Sottosegretari.

In materia è, poi, da segnalare la frequente applicazione da parte dell'Amministrazione della legge 3 luglio 1970, n. 504, che consente di tenere gare con offerte in aumento.

L'applicazione della predetta legge non si era resa necessaria negli anni precedenti, atteso che la previsione di spesa, nei progetti di lavori, poteva essere effettuata dai competenti organi tecnici con sufficiente precisione e validità temporale (i prezzi vengono ricavati da accurate analisi, come previsto dall'articolo 20 del regio decreto 4 luglio 1895, n. 350) senza essere soggetta, nel tempo breve intercorrente fra redazioni del progetto ed offerta, a scadere per mutamenti improvvisi del mercato (534).

In passato le imprese appaltatrici dei lavori erano in condizione di offrire ribassi, salvo a chiedere la revisione dei prezzi stessi per eventuali aumenti in corso d'opera e, comunque, successivi all'aggiudicazione dell'appalto.

Nella situazione di mercato dello scorso anno, caratterizzata da rapide lievitazioni dei prezzi delle materie prime, invece, le imprese o non hanno risposto alle gare ovvero hanno presentato offerte con notevole aumento.

L'Amministrazione, in applicazione della legge succitata, anzichè redigere nuove perizie con i prezzi aggiornati alla nuova situazione del mercato, ha indetto gare con offerte in aumento, che in alcuni casi, quale la costruzione delle strade ferrate, è stato molto rilevante.

Tale sistema è stato seguito anche nelle « gare ufficiose », indette dall'Amministrazione per l'affidamento dei lavori in economia mediante cottimi fiduciari.

Talune gare con offerte in aumento, hanno raggiunto risultati che meritano di essere segnalati, con aumenti d'asta tra il 30 e l'85 per cento per l'edilizia scolastica.

Significativo il caso di una gara (indetta dal Provveditorato alle opere pubbliche per

(534) Vedi in questa Parte il capitolo I, paragrafo 4.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la Campania per la costruzione di un ponte, in cui si è toccata la punta record del 141 per cento, peraltro inferiore all'aumento predeterminato dall'Amministrazione nell'apposita scheda segreta per la circostanza che i prezzi di progetto risultavano ancorati ad un prezzo superato dai tempi ed assolutamente non remunerativo.

A determinare il fenomeno in esame delle gare con offerte in aumento, hanno concorso anche carenze, già segnalate nelle precedenti relazioni, ma che nella situazione economica dello scorso anno hanno evidenziato i loro effetti dannosi, nell'attività di sorveglianza esercitata da parte dell'Amministrazione nel caso dei lavori dati in concessione o eseguiti per delega da parte degli Enti interessati (Comuni e Province). Non è infrequente, infatti, il caso in cui gli Enti medesimi, non seguiti nella loro attività, lasciano trascorrere ingiustificatamente un notevole lasso di tempo prima di indire la gara di appalto o tra una gara andata deserta e la successiva, con la conseguenza che la lievitazione dei prezzi, nel frattempo intervenuta, ha reso necessario il ricorso a gare del tipo anzidetto.

A titolo di esempio può riportarsi il caso — segnalato alla Procura generale della Corte — dei lavori di ampliamento dell'Ospedale civile di Borgosesia (Vicenza). Il relativo progetto fu approvato con decreto provveditoriale n. 68959 del 24 ottobre 1966, che concesse, in pari tempo, all'Ente ospedaliero il relativo contributo statale.

Senonchè la gara di appalto fu esperita con un ritardo di ben quattro anni dall'approvazione del progetto e cioè il 30 settembre 1971. Andata deserta, naturalmente, per non remunerabilità dei prezzi detta gara, l'Ente ospedaliero ne indisse una seconda il 6 novembre 1971 che andò anch'essa deserta. Il 28 febbraio 1972 il terzo esperimento di gara diede esito positivo e con decreto provveditoriale n. 64602 del 27 dicembre 1974 fu concesso all'Ente ospedaliero un contributo integrativo sulla maggior spesa verificatasi per effetto dell'aumento d'asta e che si sarebbe potuta certamente evitare se l'esecuzione dell'appalto fosse avvenuta subito dopo l'approvazione del progetto.

Nell'unito prospetto sono riportati i dati relativi all'attività contrattuale del Ministero dei lavori pubblici i quali danno conferma dell'indirizzo evidenziato nella relazione dello scorso anno con il sostanziale prevalere dell'esecuzione in economia dei lavori, rispetto alla stessa trattativa privata nonchè al sistema della licitazione, restando ormai del tutto abbandonata l'asta pubblica.

Venendo ora a talune notazioni in materia di esecuzione di lavori pubblici varrà porre, in generale, in evidenza la complessità e la lunghezza dei tempi delle procedure di spesa e degli adempimenti inerenti alla gestione dei lavori.

L'affidamento della programmazione settoriale a vari centri decisionali, lo sfasamento ed il complesso intreccio tra programmazione, assegnazione di fondi, approvazione dei progetti, indizione delle gare, perizie di variante e suppletive portano ad un notevole allungamento dei tempi di esecuzione delle opere.

Frequenti anche le irregolarità di progettazione delle opere per inclusione di spese inammissibili o eccedenti la percentuale consentita, per indeterminatezza della spesa ancora da farsi e delle somme a disposizione, eccetera, irregolarità che obbligano gli organi competenti ad intervenire e a modificare conseguentemente l'intero quadro economico. Da ciò anche il frequentissimo ricorso a perizie di variante e suppletive.

Si segnala inoltre il fenomeno di perizie finanziate per lotti in conseguenza di limitazione delle disponibilità di bilancio e quindi sulla base di progetti stralcio, definiti funzionali, ma in attesa di essere integrati con ulteriori finanziamenti.

La realizzazione di un'opera « per lotti », in apparenza autonomi e funzionali, ma che, in concreto, richiedono ulteriori e gravosi oneri per il necessario, indispensabile coordinamento con le parti già realizzate o in via di realizzazione, porta come conseguenza che al sistema della realizzazione per lotti si aggiunge l'ulteriore inconveniente del ricorso a perizie suppletive e di variante.

Può, come esempio, ricordarsi la costruzione dell'Ospedale consorziale di Bari, per il quale si è giunti alla redazione di una

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITÀ CONTRATTUALE  
(in milioni di lire)

| AMMINISTRAZIONI            | Asta pubblica |          | Licitazione privata |          | Trattativa provata |          | Appalto concorso |          | Altri procedimenti concorsuali |          | Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi |          |                |          | Lavori e servizi in economia |          |           |          | Atti di riconsolidamento del debito |          |    |          |
|----------------------------|---------------|----------|---------------------|----------|--------------------|----------|------------------|----------|--------------------------------|----------|---|----------|----------------|----------|------------------------------|----------|-----------|----------|-------------------------------------|----------|----|----------|
|                            | N.            | Im-porto | N.                  | Im-porto | N.                 | Im-porto | N.               | Im-porto | N.                             | Im-porto | a enti pubblici   |          | a enti eccles. |          | a privati                    |          | a cottimo |          | amministrazione diretta             |          | N. | Im-porto |
|                            |               |          |                     |          |                    |          |                  |          |                                |          | N.  | Im-porto | N.             | Im-porto | N.                           | Im-porto | N.        | Im-porto | N.                                  | Im-porto |    |          |
| Ministero . . . . .        | —             | —        | 45                  | 12.032   | 266                | 22.163   | 2                | 6.351    | —                              | —        | —   | —        | —              | —        | 57                           | 17.068   | 329       | 3.346    | 9                                   | 904      | —  | —        |
| Magis. Venezia . . . . .   | —             | —        | 28                  | 433      | —                  | —        | —                | —        | —                              | —        | 1   | 8        | —              | —        | —                            | —        | 142       | 2.474    | —                                   | —        | —  | —        |
| Mag. per Po . . . . .      | —             | —        | 43                  | 4.226    | 5                  | 283      | —                | —        | —                              | —        | —   | —        | —              | 2        | 33                           | 215      | 7.763     | 18       | 191                                 | —        | —  |          |
| Prov. Torino . . . . .     | —             | —        | 2                   | 9        | 21                 | 863      | 1                | 452      | —                              | —        | 187   | 4.246    | 4              | 141      | —                            | —        | 42        | 282      | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. Milano . . . . .     | —             | —        | —                   | —        | —                  | —        | —                | —        | —                              | 56       | 3.894   | —        | —              | —        | —                            | 75       | 1.943     | —        | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. Venezia . . . . .    | —             | —        | 15                  | 469      | 18                 | 197      | 9                | 383      | —                              | —        | —   | —        | 7              | 313      | —                            | 79       | 672       | 2        | 12                                  | —        | —  | —        |
| Prov. Trento . . . . .     | —             | —        | 10                  | 43       | 215                | 735      | —                | —        | —                              | —        | —   | —        | —              | —        | —                            | —        | —         | —        | 412                                 | 231      | —  | —        |
| Prov. Trieste . . . . .    | 12            | 600      | 24                  | 740      | 289                | 4.792    | 5                | 74       | 2                              | 57       | 86  | 3.193    | —              | —        | —                            | —        | —         | —        | 197                                 | 1.432    | —  | —        |
| Prov. Genova . . . . .     | —             | —        | 3                   | 192      | —                  | —        | —                | —        | —                              | —        | —   | —        | 1              | 20       | —                            | 74       | 767       | —        | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. Bologna . . . . .    | —             | —        | 1                   | 141      | —                  | —        | 1                | 1.333    | —                              | —        | 4   | 176      | 26             | 757      | —                            | 159      | 2.160     | —        | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. Firenze . . . . .    | —             | —        | 15                  | 469      | 2                  | 66       | 9                | 383      | —                              | —        | —   | —        | 7              | 313      | —                            | 79       | 672       | 2        | 12                                  | —        | —  | —        |
| Prov. Ancona . . . . .     | —             | —        | —                   | 886      | 31                 | 387      | —                | —        | —                              | —        | 50  | 1.296    | —              | —        | —                            | 123      | 949       | —        | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. Perugia . . . . .    | —             | —        | 4                   | 82       | —                  | —        | —                | —        | —                              | —        | —   | —        | 6              | 185      | —                            | 33       | 163       | —        | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. Roma . . . . .       | —             | —        | 87                  | 9.726    | 14                 | 2.221    | 2                | 1.724    | —                              | —        | 37  | 894      | 11             | 257      | 97                           | 11.010   | 273       | 101.235  | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. L'Aquila . . . . .   | —             | —        | —                   | —        | 5                  | 7        | —                | —        | —                              | —        | 1   | 29       | —              | —        | —                            | 111      | 866       | —        | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. Campobasso . . . . . | —             | —        | —                   | —        | 11                 | 1        | —                | —        | —                              | —        | 3   | 136      | 1              | 40       | —                            | 13       | 105       | —        | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. Napoli . . . . .     | —             | —        | 4                   | 329      | 4                  | 707      | —                | —        | —                              | —        | 215   | 26.788   | 82             | 876      | —                            | 178      | 2.275     | —        | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. Potenza . . . . .    | —             | —        | —                   | —        | —                  | —        | —                | —        | —                              | —        | 3   | 200      | 3              | 65       | —                            | 121      | 2.185     | —        | —                                   | —        | —  | —        |
| Prov. Catanzaro . . . . .  | —             | —        | —                   | —        | 1                  | 100      | —                | —        | —                              | —        | 42  | 4.105    | 10             | 352      | 75                           | 763      | 13        | 111      | —                                   | —        | —  | —        |
| Isp. G. Sicilia . . . . .  | —             | —        | —                   | 915.759  | —                  | —        | —                | —        | —                              | —        | 18  | 1.697    | 17             | 948      | —                            | 1        | 13        | —        | —                                   | —        | —  | —        |

quinta perizia di variante al primo stralcio e di una quarta perizia di variante al secondo stralcio, passandosi da un importo originario, per l'esecuzione dell'opera, previsto in lire 3 miliardi all'importo attuale, di circa 5,5 miliardi.

Per quanto riguarda i ritardi nelle consegne dei lavori, questi vengono in particolare negativa evidenza quando ricorrano i casi di urgenza o di somma urgenza a termini degli articoli 69 e 70 del Regolamento sui lavori pubblici.

Le cause di tali ritardi vanno individuate nel lento espletamento delle gare ufficiose che vengono indette quando la natura di certi lavori richiede che essi siano affidati ad una impresa qualificata; è evidente, pertanto, che la lentezza dell'azione amministrativa finisce talvolta col vanificare i vantaggi della procedura urgente, senza sottacere i dubbi che certi lunghi ritardi ingenerano circa l'effettiva sussistenza della dichiarata urgenza o somma urgenza.

Le notazioni che seguono sono relative all'applicazione delle nuove disposizioni in tema di pagamenti alle imprese (535).

Il Ministro del tesoro ha autorizzato per il 1974, con decreto in data 21 dicembre 1973, la concessione di anticipazioni fino al 50 per cento dell'importo contrattuale alle imprese appaltatrici ai sensi dell'articolo 12 della legge di contabilità generale dello Stato, nel testo modificato dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627.

La richiesta di anticipazioni di pagamento è stata presentata al Ministro dei lavori pubblici da un numero cospicuo di imprese appaltatrici di lavori.

Non ha trovato invece applicazione la legge 1° novembre 1973, n. 774, la quale consente che le amministrazioni dello Stato concedano alle imprese, dopo l'ultimazione dei lavori ovvero dopo la consegna dei beni o la prestazione dei servizi, un'anticipazione fino al 75 per cento delle somme eventualmente ancora dovute sui pagamenti in con-

to, nonchè di quelle dovute dopo il collaudo.

Ciò è dovuto all'applicazione che, invece, ha avuto la successiva legge 12 gennaio 1974, n. 8, che ha dettato norme in materia di appalti di opere pubbliche.

Detta legge dispone, in deroga all'articolo 48, primo comma, del regolamento di contabilità generale dello Stato, che nei contratti per l'esecuzione dei lavori pubblici, i pagamenti in conto siano pari ai 19/20 dell'importo contrattuale e che all'atto del pagamento venga corrisposto, subordinatamente alla prestazione di fidejussione bancaria e di polizza fidejussoria assicurativa, anche il residuo ventesimo.

Le imprese, quindi per effetto di tale ultima disposizione, riscuotono tutte le somme dovute sui pagamenti in conto, sicchè non residua più niente da riscuotere dopo l'ultimazione dei lavori.

Peraltro, in talune regioni (Liguria ad esempio) le disposizioni agevolative indicate non hanno trovato larga applicazione, forse in dipendenza di difficoltà delle imprese di prestare idonee garanzie bancarie ed equivalenti, in aggiunta a quelle già rese per l'adempimento degli obblighi contrattuali.

La sospensione dei lavori e la concessione di proroghe hanno spesso comportato, a causa della continua lievitazione dei prezzi, la corresponsione di compensi revisionali in misura notevolmente elevata, come più specificamente sarà detto per i settori d'intervento relativi alle nuove costruzioni ferroviarie ed alle opere varie.

La sospensione dei lavori, con conseguente protrazione dei termini contrattuali di ultimazione, ha costituito una evenienza ricorrente per i procedimenti di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, avendo l'Amministrazione, come già accennato, proceduto all'impegno dei fondi entro il 31 dicembre 1972 sulla base talvolta di progetti sommarî, donde la necessità tecnica, accertata in corso d'opera, di variare il programma costruttivo, con sospensione rapportata al tempo occorrente per la compilazione e l'approvazione delle perizie suppletive e di variante. Quest'ultima causale ha inciso, nei tempi di esecuzione delle opere, in modo rile-

(535) Si vedano, in proposito, sotto un profilo più generale, le osservazioni contenute nel capitolo I di questa Parte.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vante, specie nel caso di opere eseguite dagli Enti in concessione o per delega, dati i più complessi adempimenti in cui si articola la procedura da espletare.

Mette conto in proposito segnalare che, mentre le proroghe vengono richieste tempestivamente dalle parti, l'Amministrazione vi provvede ben oltre il termine di scadenza e pertanto in sanatoria, in difformità dal criterio logico e giuridico che dovrebbe essere seguito, secondo cui tanto la richiesta quanto la concessione della proroga devono intervenire entro il termine di scadenza.

Connesso con il già svolto argomento della completezza delle previsioni progettuali e con quello ora trattato della sospensione dei lavori è quella causa di ritardo nell'ultimazione delle opere che è data dall'omesso preventivo esame geognostico, omissione che può riservare anche delle sorprese in corso d'opera determinando la sospensione dei lavori al fine di predisporre un diverso progetto o di variare quello in precedenza approvato.

È facile avvertire che i rilievi geognostici (costituiti da sondaggi geologici ed altre indagini sui terreni stessi) dovrebbero, ragionevolmente ed a termine della vigente legislazione in materia, precedere l'approvazione dei progetti e costituire anzi la base per la redazione degli stessi progetti. L'argomentazione talora opposta dall'Amministrazione dell'onerosità di tale accertamento e del loro più produttivo svolgimento in sede di esecuzione non trova giustificazione nei casi (come quello della costruzione della nuova sede dell'istituto di rieducazione minorenni F. Aporti di Torino) in cui si rediga un progetto e si appaltino i lavori e subito dopo se ne debba sospendere l'esecuzione per la necessità di effettuare le anzidette prove che, una volta eseguite, portino a modificare il progetto approvato.

L'accenno ora fatto alle perizie di variante induce a ripetere — come già rilevato in precedenti relazioni — che in taluni casi la adozione di perizie di variante o suppletive, comunque giustificate, mostra chiaramente l'intento di utilizzare l'intera somma assegnata, ivi comprese le economie conseguite a seguito di eventuali ribassi d'asta.

Deve anche rilevarsi, in generale, come per la redazione e l'approvazione di queste perizie, si impieghino sovente tempi oggettivamente eccessivi (536).

Per quanto concerne la fase terminale del rapporto di appalto, per i contratti stipulati dall'Amministrazione centrale non risultano essersi verificati ritardi nell'emissione dei mandati di saldo e nell'affidamento ed espletamento dei collaudi (537).

Anche laddove ciò si è verificato (e con ritardi che hanno raggiunto per i collaudi i sette anni) come per i lavori in gestione agli uffici decentrati e periferici dell'Amministrazione, non risulta che le imprese appaltatrici dei lavori abbiano richiesto il pagamento di interessi legali per il ritardato collaudo.

Mancata richiesta che non evidenzia un danno quantificato, ma non esclude, peraltro, un aggravio di costi per il concreto determinarsi di un prezzo « speciale » che scon-

---

(536) Qualche esempio varrà ad evidenziare taluni casi, ancorchè limite. Per il completamento della scuola elementare di Ornavasco (Novara), a seguito dell'approvazione del progetto e concessione del contributo (decreto provveditoriale 25 novembre 1966, n. 26222/69125) i lavori vennero consegnati il 16 giugno 1969 con fissazione del termine di ultimazione di quattro mesi. A causa del ricorso a perizie di variante e suppletive, i lavori vennero sospesi dal 16 settembre 1969 al 16 maggio 1972. L'elaborato, infatti, venne approvato in data 4 febbraio 1972, dopo di che i lavori vennero ripresi e portati a termine il 6 giugno 1972 e collaudati il 18 luglio 1973. In questo modo un programma di lavori di completamento, concernente oltre tutto un edificio scolastico e che era da compiersi in un breve termine di quattro mesi, è effettivamente terminato invece circa un quinquennio dopo.

(537) In sede di svolgimento delle operazioni di collaudo sovente è risultata inosservata, da parte dei collaudatori, la disposizione di cui all'art. 100 del Regolamento n. 350 del 1895, secondo il quale il collaudatore deve esprimere, nella relazione, se a suo parere l'appaltatore sia da reputarsi negligente o di malafede, e ciò per gli ulteriori provvedimenti a termini dell'art. 68 del regolamento sulla contabilità generale dello Stato.

È chiaro che, dall'omissione di tale apprezzamento, possono derivare gravi danni all'Amministrazione, in quanto viene a mancare uno dei principali elementi di giudizio sull'ammissione o meno dei concorrenti alle aste che in prosieguo venissero bandite.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ta gli oneri derivanti dei ritardi da parte dell'Amministrazione.

In taluni casi il ritardo nelle operazioni di collaudo delle opere è dipeso dall'inerzia degli Enti locali, concessionari delle opere stesse, e da una inadeguata azione di stimolo degli uffici del Genio civile cui compete l'alta sorveglianza.

Va, da ultimo, segnalata la notevole entità dei compensi corrisposti per revisione prezzi. La punta più alta si è raggiunta per i lavori di edilizia scolastica.

L'alto livello di detti compensi va, in massima parte, attribuito al fenomeno della lievitazione dei costi, che ha assunto dalla fine del 1973 a data corrente un rilievo patologico, ma anche alle varie e numerose proroghe e sospensioni intervenute (come accennato) nel corso dei lavori, le quali hanno determinato uno spostamento del termine di ultimazione dei lavori e, quindi, gravi riflessi economici per l'incidenza della revisione dei prezzi contrattuali, tanto più alta in percentuale quanto più lontano il termine di ultimazione dall'inizio delle opere.

Non va, peraltro, sottaciuto che, a causa delle more connesse all'esperimento delle procedure amministrative, i prezzi esposti negli atti di progetto sono risultati sempre superati dalla realtà del mercato al momento dell'approvazione dei decreti relativi; sicché può ben assumersi che le variazioni percentuali considerate dai calcoli revisionali hanno superato quelle — pur elevatissime — relative all'incremento dei costi così come emergente dall'osservazione delle condizioni di mercato.

b) *Viabilità statale.* — L'attività dell'Amministrazione, per quanto riguarda gli interventi in conto capitale, si esaurisce nel trasferimento all'ANAS dei fondi all'uopo stanziati nello stato di previsione delle spese del Ministero, mentre le spese correnti riguardano studi ed esperimenti per il miglioramento della segnaletica stradale, per l'educazione stradale, per la propaganda e la prevenzione degli incidenti stradali, nonché per l'assistenza e la previdenza della polizia stradale, dei funzionari, ufficiali ed agenti di cui all'articolo 137 del codice della strada.

Lo stanziamento di competenza di 3 miliardi, con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quello del Tesoro, del giugno 1974, è stato destinato per il 60 per cento agli studi ed esperimenti, e per il 40 per cento all'assistenza e previdenza.

L'attività del Ministero nel settore degli interventi diretti a promuovere ricerche e studi per migliorare la segnaletica stradale si concreta in contratti a trattativa privata con case editrici, per la redazione di articoli e disegni da inserire in giornali e riviste, e con case di produzione cinematografiche e televisive, per la programmazione di documentari, cortometraggi ed inserti pubblicitari.

Il programma generale degli interventi, che veniva sottoposto, negli esercizi anteriori al 1973, al Consiglio di Stato, è stato approvato negli esercizi successivi previo parere della commissione consultiva di studio, costituita dal Ministro con il compito di fornire opera di consulenza giuridica, tecnica ed amministrativa in materia di circolazione stradale.

Per quanto attiene all'assistenza e previdenza della polizia stradale, l'intervenuta abrogazione (articolo 6 della legge 13 novembre 1973, n. 734) di tutte le disposizioni che prevedevano la ripartizione dei proventi contravvenzionali a favore del personale statale, salvo quelle che dispongono le assegnazioni di quote a favore di fondi di previdenza ha portato al diniego del visto e della conseguente registrazione da parte della Sezione del controllo (delibera 16 maggio 1974, n. 566) del decreto del Ministro dei lavori pubblici di ripartizione dei proventi suddetti tra il personale addetto all'Ispettorato della circolazione e del traffico (538).

In definitiva sono state attribuite soltanto le somme destinate ai fondi di assistenza e previdenza dell'Arma dei carabinieri e del personale dell'Ispettorato della motorizzazione civile.

c) *Viabilità non statale.* — In questo settore di intervento, rispetto a uno stanziamento

(538) Per detto personale non risulta finora costituito il fondo di previdenza.



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mento di competenza di 20 miliardi risultano residui per 266 miliardi. Nel 1974 sono stati disposti pagamenti per 50 miliardi per cui rilevante è ancora la massa dei residui, ancorchè il loro importo alla fine dell'anno risulti diminuito a 234,5 miliardi circa, anche per effetto di economie per 1,6 miliardi.

Gli stanziamenti di competenza riguardano esclusivamente gli interventi eseguiti nei territori delle Regioni a statuto speciale poichè le funzioni relative sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario.

Le opere a carico diretto dello Stato si riferiscono all'esecuzione dei lavori di pronto intervento, per il ripristino delle comunicazioni nelle zone della Calabria e della Sicilia colpite dagli eventi calamitosi del settembre 1971, dicembre 1972, gennaio e febbraio 1973.

I trasferimenti concernono erogazione di contributi, in unica soluzione ed in annualità, alle province, ai comuni e loro consorzi per la sistemazione, l'ammmodernamento, la costruzione e la manutenzione delle strade comunali e provinciali.

d) *Nuove costruzioni ferroviarie.* — L'ultimazione dei lavori per opere ferroviarie, in corso di costruzione e pertanto rimaste nella competenza dell'Amministrazione dei lavori pubblici anche dopo il 1967, nel quale è subentrata quella delle Ferrovie dello Stato, non appare ancora vicina. Nel 1974, rispetto a uno stanziamento di competenza di 13 miliardi esistevano 28,5 miliardi di residui e sono stati disposti pagamenti complessivi per poco più di 13 miliardi, per cui i residui alla fine dell'esercizio si sono confermati nell'indicato importo di circa 28,5 miliardi.

Va notato che la costruzione di tali opere non è stata portata a termine sempre per difficoltà, ormai ricorrenti, di carattere finanziario, urbanistico, geologico e tecnico.

Per difficoltà di carattere geologico non sono stati portati a termine, infatti, i lavori di costruzione della linea Paola-Cosenza, iniziati sei anni dopo l'emanazione della legge 28 luglio 1960, n. 851, con cui fu disposto il primo stanziamento.

Lo stanziamento iniziale di 1,9 miliardi circa, a seguito di alcune perizie di variante e suppletive, redatte per siffatti motivi, è stato elevato successivamente a lire 4 miliardi circa.

È stato, altresì, ulteriormente prorogato al 13 dicembre 1977 il termine per la costruzione della linea di circonvallazione di Roma-tratto galleria Aurelia ed al 6 agosto 1977 quello per la costruzione del 3° lotto del raccordo principale della linea di circonvallazione di Trieste.

A causa del considerevole periodo di tempo intercorrente tra le date dei progetti e l'esecuzione dei singoli lavori, si è reso altresì necessario provvedere alla revisione dei prezzi di progetto su tutti gli stati di avanzamento dei lavori.

La spesa per la revisione risulta in alcuni casi abbastanza elevata, come rilevasi dagli elaborati revisionali, relativi ai lavori eseguiti fino al 31 ottobre 1974, nella linea Paola-Cosenza; invero sull'importo di 4,9 miliardi circa è stato corrisposto un compenso revisionale di lire 2,3 miliardi circa.

La notevole somma erogata per tale compenso è dovuta anche alla concessione di numerose proroghe, che sono state ritenute necessarie in sede di approvazione di perizie di variante, che hanno spostato il termine di ultimazione dei lavori dal 29 gennaio 1970 al 10 agosto 1974.

Per queste opere ha trovato, come già accennato, una prima applicazione la legge 3 luglio 1970, n. 504, concernente la possibilità di rinnovare le gare con offerte in aumento. L'Amministrazione ha preferito farvi ricorso nel caso di lavori della linea Caltagirone-Gela anzichè redigere nuova perizia per l'aggiornamento dei prezzi, in quanto questo aggiornamento avrebbe comportato un ritardo nell'affidamento dei lavori, con conseguente possibilità di ulteriori lievitazioni dei prezzi.

e) *Opere marittime.* — Un sensibile aumento dell'importo dei residui si riscontra nella gestione di queste spese, importo passato da 55,7 a 96,2 miliardi.

Nella precedente relazione si sono poste in evidenza sia la distribuzione di compe-

tenze tra Stato e Regioni, sia le forme degli interventi statali e si è segnalata la necessità di una più attenta cura, da parte dei competenti organi, nelle indagini del sottosuolo e dei fondali marittimi e l'esigenza, per i lavori di manutenzione dei porti, dell'emanazione del regolamento per le esecuzioni in economia.

Nel 1974 sono stati iniziati i lavori nel porto di Palermo, previsti dal decreto-legge 5 novembre 1973, n. 659, convertito nella legge 27 dicembre 1973, n. 845, e relativi alle opere di pronto intervento dirette a salvaguardare le strutture del porto stesso.

Sono stati approvati progetti per l'importo complessivo di circa 15 miliardi di lire, per la ricostruzione del molo foraneo, e per lavori di ripristino di fondali, di opere di contenimento dei pontili, di riparazione e consolidamento delle banchine danneggiate dalla mareggiata.

L'esecuzione dei lavori, data l'urgenza, viene effettuata in economia, mediante cottimo fiduciario a cura dell'Ufficio del Genio civile per le opere marittime di Palermo. Soltanto la ricostruzione del molo foraneo (9,2 miliardi) è stata affidata a trattativa privata.

Sull'applicazione della legge 6 agosto 1974, n. 366, concernente provvedimenti urgenti e di primo intervento nei porti, con cui si autorizza la spesa complessiva di 160 miliardi di lire, non sono, allo stato, possibili valutazioni.

Inoltre per gli atti inerenti all'esecuzione degli interventi, il controllo di legittimità è esercitato in via successiva, il che non sta certo a significare un controllo che si allontani nel tempo, ma soltanto che per la eseguibilità degli atti non si richiede in via preventiva l'esame di legittimità, che deve, peraltro e tempestivamente intervenire, onde l'esigenza di un concomitante invio degli atti da parte dell'Amministrazione.

Per quanto riguarda le opere, la cui realizzazione è affidata agli enti portuali, il controllo successivo viene esercitato sui rendiconti che gli enti suddetti debbono presentare al Ministero a discarico delle somme prelevate, mentre gli accreditamenti delle somme in favore degli enti stessi rimangono assoggettate al controllo preventivo della Corte dei conti.

f) *Opere idrauliche e impianti elettrici.* — Anche in questo settore deve rilevarsi l'aumento dei residui passivi passati da 90,7 miliardi all'inizio dell'esercizio a 106,3 miliardi a chiusura dello stesso.

Non è intervenuto nel 1974 alcun fatto che abbia mutato la situazione esposta nella precedente relazione, nè agli inconvenienti ivi evidenziati è stato, comunque, posto rimedio.

Vanno, quindi, ribadite sia l'osservazione concernente il fenomeno della frammentarietà degli interventi nel settore delle opere idrauliche, sia quella relativa alle conseguenze della previsione in un solo capitolo (il 1347) delle spese per i servizi di piena e per opere manutentorie, essendosi verificato anche nel 1974 che queste ultime sono state autorizzate nei limiti delle disponibilità residue dei fondi, dopo gli interventi per i servizi di piena.

Le opere idrauliche, più delle altre, hanno bisogno, invece, di una sistematica, tempestiva manutenzione, poichè, in difetto, sono soggette a rapido deterioramento sotto l'azione degli agenti atmosferici e delle acque correnti o addirittura perdono ogni efficienza, come avviene, ad esempio, nelle golene fluviali, qualora metodicamente e tempestivamente non si intervenga per impedire lo sviluppo della vegetazione.

Il ritardo nell'assegnazione dei fondi per il servizio di segnalazione e di dragaggio della linea navigabile del Po e per quello di manutenzione della rete telefonica padana, congiuntamente alla persistente inidoneità del cantiere-officina Boretto di svolgere i servizi suddetti, ha portato anche nel 1974 alla lievitazione dei costi dei servizi stessi, affidati ad imprese che tengono evidentemente conto nelle loro offerte del fatto che, intervenendo il finanziamento a notevole distanza di tempo, dall'inizio dei lavori, possono ottenere i corrispettivi in acconto con lunghi ritardi rispetto ai termini previsti dai capitolati, in relazione allo stato di avanzamento dei lavori o dei servizi di cui trattasi.

g) *Edilizia scolastica.* — Una sensibile riduzione si è verificata nel 1974 nell'importo dei residui passivi diminuiti da 903,6 a 773,9 miliardi. È anche aumentato l'importo dei pagamenti effettuati, per oltre 174,7 miliardi.

Come già precisato lo scorso anno, i programmi di edilizia scolastica sono rimasti di competenza dello Stato in considerazione del loro carattere di interesse nazionale, ancorchè la materia dell'edilizia scolastica in genere sia stata integralmente trasferita alle Regioni.

Non si hanno ancora dati per valutare le innovazioni introdotte, in questo importante settore di opere pubbliche, con la legge 17 agosto 1974, n. 413, al fine di accelerare, attraverso un maggiore snellimento e decentramento delle procedure, la realizzazione delle opere, già iniziata, o in fase di appalto o appaltate o approvate.

Può farsi invece menzione delle conseguenze derivanti dall'avvenuta soppressione di alcuni enti pubblici preposti all'esecuzione di lavori pubblici.

In esecuzione della legge 19 gennaio 1974, n. 9, sono risultati, infatti, soppressi alcuni enti fra cui l'ISES. Da ciò è derivato che per i contratti di appalto relativi all'edilizia scolastica, in corso di esecuzione al momento di soppressione del detto Istituto, è venuto a cessare uno dei soggetti contraenti.

In presenza di tale circostanza, l'Amministrazione dei lavori pubblici — nella qualità di soggetto delegante e titolare della potestà di intervento — ha ripreso la gestione degli appalti e, nell'attesa di definire la più conveniente soluzione, ha proceduto agli adempimenti esecutivi aventi natura obbligatoria.

In momento successivo, per garantire la continuità nell'esecuzione delle opere sudette, tuttora in corso, l'Amministrazione ha disposto, in taluni casi, con formale decreto che i lavori fossero proseguiti nel regime della concessione dagli Enti locali competenti.

In altri casi, come in Campania, il Provveditorato alle opere pubbliche ha provveduto ad interpellare i Comuni interessati per conoscere l'eventuale disposizione dei medesimi ad assumere la gestione dei lavori, onde evitare l'interruzione degli stessi.

A tal fine è stata richiesta la redazione di uno stato di consistenza dei lavori, nonchè la delibera di accettazione del competente organo comunale, e risulta che alcuni Co-

muni hanno aderito, mentre laddove l'adesione è mancata, è subentrato a tutti gli effetti lo Stato.

h) *Edilizia abitativa.* — Le notazioni contenute nella precedente relazione circa le difficoltà nell'applicazione della legge sulla casa hanno trovato riprova nelle risultanze del controllo eseguito, e l'intervenuta emanazione di nuove disposizioni di carattere incentivante nel 1975 rende superfluo ripetere tutto quanto si riferisce ai divari nel tempo di approvazione dei programmi di localizzazione, alle difficoltà di reperimento e di esproprio delle aree, oltre che alle conseguenze già illustrate per altre opere nei costi della situazione economica determinatasi lo scorso anno. I dati finanziari danno conferma a queste notazioni. Su 747,6 miliardi di somme previste (tra competenza e residui) si sono avuti nel 1974 pagamenti per 174,6 miliardi ed i residui passivi sono saliti da 549,3 a 658,3 miliardi.

i) *Edilizia pubblica varia.* — Anche in questo settore va rilevato l'aumento dei residui passivi (da 106,2 a 136,7 miliardi).

Gli interventi, concernenti opere di manutenzione ordinaria e straordinaria di edifici statali, sono stati attuati in economia col sistema del cottimo fiduciario e, in gran parte, secondo la procedura d'urgenza prevista dall'articolo 70 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, anche in pendenza dell'approvazione dei programmi e sulla base di null osta ministeriali.

L'esigenza di una disciplina organica della materia relativa a tale tipo di interventi nasce anche dalla constatazione che la realizzazione delle opere manutentorie segue solo in parte le linee dei programmi annuali di impiego dei fondi, rispondendo in altra considerevole parte alle richieste di volta in volta formulate dalle Amministrazioni usuarie degli immobili sede degli uffici.

A proposito della manutenzione straordinaria degli edifici dove hanno sede gli uffici statali del Ministero dei lavori pubblici (Ufficio del Genio civile - Provveditorato alle opere pubbliche) trasferiti alle Regioni, persiste tuttora uno stato di incertezza a livello

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

operativo per l'impossibilità di determinare gli obblighi e gli oneri di spesa cui la Regione è subentrata *ope legis* per la parte di detti immobili adibiti agli uffici trasferiti.

A quasi tre anni dal trasferimento alla Regione degli uffici statali non risultano ancora compiute le operazioni ricognitive per l'individuazione degli immobili che, in quanto sede degli uffici trasferiti, come previsto dall'articolo 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281, debbono ritenersi già parte del patrimonio indisponibile della Regione.

La mancata delimitazione fisica dei locali adibiti ad uffici e servizi rimasti allo Stato rispetto a quelli relativi agli uffici e servizi trasferiti alla Regione ha come conseguenza che lo Stato continua a sostenere oneri mantentori di spettanza regionale; oneri che, peraltro, non sempre sono preventivamente quantificabili a fini di futuri rimborsi in conseguenza della promiscua ed indistinta allocazione di uffici statali ed uffici regionali nei medesimi edifici.

L'avviso manifestato dall'Amministrazione in seguito a rilievi della Corte è quello della inopportunità di procedere alla separazione dei servizi e degli uffici rimasti allo Stato (e quindi alla variazione dei relativi schedari presso l'Intendenza di finanza) fino a quando non si sarà provveduto al riordinamento dei servizi centrali e periferici del Ministero dei lavori pubblici.

È anche da segnalare che non sono stati finora neppure iniziati i lavori per il definitivo consolidamento della Torre pendente di Pisa, previsti nella legge 13 ottobre 1969, n. 750, con la quale è stata autorizzata la spesa di lire 3,2 miliardi. Per la realizzazione delle opere è stato approvato un bando di appalto-concorso. La gara, esperita per l'affidamento dei lavori, non ha però conseguito alcun effetto, poichè nessun concorrente, secondo la commissione giudicatrice, era in possesso dell'idoneità tecnica e finanziaria necessaria per realizzare l'opera. È stato provveduto, nel 1974, ad approvare una perizia per l'approntamento di una struttura metallica di contrasto al movimento della Torre, proposta come opera di emergenza per il suo impiego eventuale nella fase antecedente ad opere provvisoriale propriamente

dette. L'esecuzione dei lavori è stata affidata, in economia, allo stesso Ufficio del Genio civile.

1) *Opere in dipendenza di pubbliche calamità naturali e danni bellici.* — Un breve cenno può farsi per le opere in dipendenza di pubbliche calamità naturali, dopo aver rinviato, per quanto riguarda i problemi della ripartizione di competenza tra Stato e Regioni, a quanto già accennato in precedenza.

Come già segnalato nella relazione relativa al decorso esercizio finanziario, gli interventi concernenti il soccorso delle popolazioni colpite da calamità naturali vengono esercitati, per effetto della delega prevista dall'articolo 8, lettera i), del decreto presidenziale n. 8 del 1972, dalle Regioni a statuto ordinario.

Pertanto il Ministero dei lavori pubblici ha erogato alle Regioni a statuto ordinario, con ordinativi diretti, la somma complessiva di circa 40 miliardi.

Gli interventi diretti dall'Amministrazione statale si sono limitati alle opere da eseguire nei territori delle Regioni a statuto speciale od a quelli aventi carattere interregionale.

Ingente, tenuto conto dell'anzidetta competenza per delega da parte delle Regioni, l'importo dei residui, ancorchè in diminuzione (da 162 a 132 miliardi).

Le opere in dipendenza di danni bellici concernono l'attuazione dei piani di ricostruzione dei comuni distrutti dalla guerra con il pagamento delle spese in annualità rimaste alla competenza del Ministero, e per la concessione di contributi a privati per la costruzione o la riparazione di immobili danneggiati dalla guerra.

Devesi constatare che, nonostante sia trascorso un trentennio dalla fine del conflitto, sono in fase d'attuazione tuttora numerosi piani di ricostruzione, disciplinati dalla legge 27 ottobre 1951, n. 1402, mentre per gli interventi a favore di privati, l'azione statale risente degli inconvenienti derivanti dal lungo tempo che si interpone fra la data del danno e quella in cui l'intervento ripristinatorio sull'immobile danneggiato viene disposto e finanziato, il che rende poco agevole non solo l'accertamento di eventuali cambia-

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

menti dell'ubicazione dell'opera da ricostruire e dell'aderenza del progetto di ricostruzione alle finalità istituzionali dell'ente proprietario dell'edificio danneggiato, ma addirittura la stessa verifica, a distanza di tempo, del nesso di causalità fra evento bellico e danno risarcibile.

m) *Opere varie.* — Si fa qui cenno di talune altre notazioni emergenti dal controllo eseguito e relative alle opere qualificate varie nelle nomenclature di bilancio, mentre non vi sono osservazioni di rilievo in ordine alle altre opere pubbliche.

Per quanto concerne quindi le opere suddette varrà notare che gli interventi sono relativi alle spese di competenza del Ministero per il finanziamento dei cantieri-scuola, quelle per i lavori di completamento e ampliamento dell'aeroporto intercontinentale « Leonardo da Vinci » di Roma-Fiumicino e quelle per la progettazione, la costruzione e l'arredamento dell'Istituto universitario europeo in Firenze.

I trasferimenti si riferiscono a contributi ad enti locali per il finanziamento di opere di loro competenza.

I lavori eseguiti mediante i cosiddetti « cantieri scuola », previsti dall'articolo 59 della legge 29 aprile 1949, n. 264, con i quali si eseguono opere di pubblica utilità, consistenti, in maggior parte nel completamento di sedi parrocchiali o conventuali, nel restauro e l'ammodernamento di chiese e nella realizzazione di opere igieniche minori e di attrezzature sportive, sono stati oggetto di delega alle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 13, lettera c), del decreto presidenziale n. 8 del 1972.

L'esercizio della delega è stato in concreto attuato secondo modalità che fanno permanere, quindi, nella competenza del Ministro dei lavori pubblici l'approvazione della perizia redatta dall'Ufficio del Genio civile e la concessione del contributo, mentre la determinazione di apertura del cantiere è rimessa alla competenza del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Infatti l'istituzione dei cantieri scuola continua ad avvenire su iniziativa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; dopo l'apertura del can-

tiere il Ministro dei lavori pubblici emana il provvedimento di promessa del contributo sulla spesa per materiali, mezzi d'opera e retribuzione di operai specializzati, sulla base dei programmi formulati, sentite le Regioni; quindi l'Ufficio del Genio civile redige la perizia di importo pari al contributo promesso, che sarà inoltrata al Ministero corredata dal decreto di approvazione del progetto predisposto dall'ente gestore, di competenza del presidente della Regione; il Ministero approva la perizia, impegna la spesa e dispone il pagamento della somma impegnata al presidente della Giunta regionale; gli organi regionali cureranno l'attuazione dell'intervento.

n) *Interventi nel settore delle opere pubbliche ora di competenza regionale.* — Al di fuori della limitata azione amministrativa nelle poche materie rimaste alla competenza decentrata del Ministero dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, dell'attività degli organi dell'Amministrazione dei lavori pubblici per la liquidazione di spese sulla base degli impegni in precedenza assunti e, quindi, nella definizione dei procedimenti amministrativi, a termini dell'articolo 10 del più volte menzionato decreto presidenziale, si è sostanzialmente già fatto cenno nelle precedenti lettere.

In questa sede ci si limita a notazioni specificamente proprie di questa attività.

Le note remore alla sollecita definizione dei procedimenti in questione sono derivate dalla sopravvenuta necessità di adeguare le previsioni economiche di costo delle opere progettate all'aumento dei prezzi la cui lievitazione nel decorso anno ha segnato indici incalzanti oltre i naturali limiti di tendenza.

È stato molto frequente, anche in questi settori, il ricorso a perizie di variante e sostitutive di progetti di opere sovvenzionate dallo Stato, con contributi in annualità o in capitale, con la particolarità che han dovuto essere mantenuti fermi gli impegni di spesa assunti in sede di approvazione dei progetti originari e di contestuale concessione dei relativi contributi.

Il che ha portato talvolta all'inconveniente — non censurabile sotto il profilo di legit-

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

timità — di un ridimensionamento quantitativo e per taluni versi qualitativo e funzionale dei progetti stessi o dei loro stralci, imposto dall'esigenza di mantenere invariato l'ammontare complessivo della spesa già ammessa a contributo con impegno sui fondi del bilancio statale. Fenomeno questo reso ancor più evidente nel 1974 dal fatto che non è stato possibile — come nell'anno precedente — utilizzare, allo scopo di ridurre la portata del cennato inconveniente, le eventuali economie di progetto conseguenti a ribasso d'asta, in quanto dette economie sono servite a fronteggiare parte dei maggiori oneri per il pagamento dell'imposta sul valore aggiunto dovuto dalle Amministrazioni appaltanti a titolo di rivalsa a norma dell'articolo 18 del decreto 26 ottobre 1972, n. 633, istitutivo di detto tributo.

Inoltre non hanno avuto corso, in seguito a rilievo della Corte, provvedimenti con i quali, nell'intento di far salvi impegni di spesa, per contributi in capitale o in annualità, concessi in base alle leggi vigenti per opere (nella specie stradali) poi non più ese-

guite per cause anche non dipendenti da volontà degli enti locali interessati, era stato disposto lo storno dei contributi stessi a favore di altre opere nell'ambito dello stesso Comune ovvero di opere di completamento non previste nel progetto originario ovvero di opere formalmente qualificate di natura suppletiva o di variante, ma sostanzialmente aventi carattere di novità, sotto il profilo strutturale e funzionale.

Pur esistendo, infatti, l'esigenza di evitare agli enti locali la perdita di contributi statali già concessi — le cui somme, in quanto già impegnate, non sarebbero state portate in aumento del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo — lo « storno » del contributo — a parte la illegittimità connessa alla utilizzazione di un atto di impegno per far fronte a spese diverse da quelle cui l'impegno si riferiva, secondo il principio affermato dalla Sezione del controllo (deliberazione n. 534 del 15 novembre 1973) — avrebbe comportato sostanzialmente l'esercizio illegittimo di attribuzioni ormai di competenza degli organi regionali.

## CAPITOLO XVI.

## AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)

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

a) *Considerazioni generali.* — Elemento caratteristico della gestione dell'Azienda risiede nella pluralità delle fonti di finanziamento nonché nella diversa natura delle somme che affluiscono in entrata al suo bilancio. Nell'anno 1974, su un complesso di entrate accertate per 520,6 miliardi, il contributo dello Stato (Ministero del tesoro e Ministero dei lavori pubblici) è stato pari al 75,5 per cento (miliardi 392,9) mentre le entrate proprie hanno concorso per il 5,3 per cento (miliardi (27,7)). L'Azienda ha inoltre fatto ricorso al mercato finanziario per un ammontare di nominali 100 miliardi (19,2 per cento delle entrate complessive). A questo proposito è da richiamare ancora una volta l'attenzione sul particolare sistema di finanziamento pur consentito dall'articolo 28 della legge 7 febbraio 1961, n. 59, e sugli effetti che implicitamente ne discendono tenuto conto della prassi da qualche anno adottata dall'Azienda. In effetti alla cennata operazione di indebitamento si è nuovamente addivenuti avvalendosi della generica autorizzazione contenuta nella richiamata legge n. 59 del 1961 mentre, in precedenza l'Azienda provvedeva al perfezionamento di tali operazioni sulla base di una specifica autorizzazione parlamentare accordata avuto ri-

guardo sia alla previa definizione dei programmi da realizzare che alla copertura dell'onere derivante dall'assunzione degli impegni finanziari a termine. Il ricorso alla anzidetta prassi, oltre a rendere di fatto inattendibile il bilancio di previsione sottoposto al Parlamento comporta sostanzialmente una elusione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, consentendo all'Azienda di deliberare nuove spese in via amministrativa indipendentemente dall'esistenza di una specifica autorizzazione del legislativo.

Con riferimento ai mutui contratti l'indebitamento complessivo dell'Azienda per rate di mutui (capitale ed interessi) risultava alla data del 31 dicembre 1974 di 1.774,7 miliardi, ammontare interamente finalizzato a spese di investimento.

L'imputazione delle somme provenienti dai prestiti anche a capitoli di spesa già istituiti e ad oggetto eterogeneo non sempre consente di verificare il ritmo di utilizzazione delle somme stesse con riferimento all'evoluzione temporale dei singoli programmi in corso di realizzazione (539).

(539) Nell'esercizio 1974 le somme provenienti dal mutuo contratto con il CREDIOP (decreto 8 agosto 1974, n. 113 e decreto 27 agosto 1974, n. 116) sono state ripartite tra il capitolo 505 ed il capitolo 507 del bilancio aziendale (quest'ultimo istituito per far fronte ai rimborsi IVA relativi ad impegni assunti anteriormente al 31 dicembre 1973).

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sulla base di una convenzione stipulata con la Banca nazionale del lavoro (ed approvata con decreto 19 aprile 1974, n. 48) l'Azienda ha provveduto anche nell'anno 1974 all'investimento, in titoli pluriennali di Stato, di eccedenze di cassa rispetto ai normali fabbisogni (10 miliardi).

Il sistematico ricorso da qualche anno alla anzidetta pratica merita peraltro attenta considerazione; in disparte infatti l'effettiva redditività delle cennate operazioni tenuto conto dei costi bancari del servizio e delle possibili perdite conseguenti al mutevole corso dei titoli, è da rilevare, che l'Azienda è ricorsa nel medesimo periodo al mercato finanziario contraendo prestiti a condizioni ben più onerose (540). Al riguardo pur considerando le difficoltà di valutazione, una previsione più puntuale dei tempi tecnici di spesa sulla base dell'esperienza acquisita potrebbe comportare un minor ricorso all'indebitamento per via obbligazionaria (541).

Con riferimento al prestito di 100 miliardi contratto nel 1974 con il CREDIOP è da rilevare che sulla base degli accordi intervenuti l'Ente mutuante provvede al collocamento delle obbligazioni ed al contestuale accredito delle somme ricavate secondo un piano predisposto dall'Azienda in relazione alle sue prevedibili esigenze. Va peraltro posto in evidenza che le somme derivanti dal collocamento dei titoli restano costituite in deposito presso lo stesso Ente mutuante a fronte del riconoscimento di un interesse nella misura del 4 per cento annuo in favore dell'Azienda. L'operazione descritta, motivata dalla richiamata scarsa attendibilità delle stime sui tempi di ultimazione dei lavori e

(540) L'investimento di parte delle proprie eccedenze di cassa in titoli di Stato viene motivato dall'Azienda con la necessità di compensare con tali fondi aggiuntivi il maggior onere derivante dal pagamento degli interessi legali del 5% sulle indennità dovute ai proprietari degli immobili espropriati a causa dei ritardi intervenuti nelle procedure di esproprio.

(541) Peraltro nelle nuove convenzioni stipulate con il CREDIOP è previsto il graduale collocamento dei titoli (e quindi l'inizio del loro ammortamento) sulla base delle previsioni di pagamento effettuate dall'Azienda.

di erogazione della spesa, dà luogo a qualche considerazione in rapporto sia all'obiettivo ammontare delle somme depositate (34 miliardi al 31 dicembre 1974) che alla tenuità del tasso di interesse corrisposto in rapporto alle condizioni di mercato ed agli oneri ben più elevati sopportati dall'Azienda per il pagamento degli interessi obbligazionari sulle medesime somme depositate (542).

In relazione poi a quanto osservato nella premessa alla presente relazione circa il ritardo con il quale gli atti delle Amministrazioni e delle Aziende autonome vengono sottoposti al controllo successivo della Corte rendendo più difficile la rimozione di eventuali irregolarità ed una tempestiva valutazione globale della gestione, va rilevato che per l'Azienda in esame ciò è particolarmente avvenuto per gli atti di spesa concernenti perizie suppletive e di variante per l'esecuzione di maggiori e nuovi lavori nonchè per il conferimento, verificatosi con notevole frequenza, di incarichi di natura professionale ad estranei all'Amministrazione.

Un'ultima notazione attiene alla opportunità di una generale revisione e di un successivo compendio in testo unico, della vasta produzione legislativa succedutasi in oltre un secolo e relativa ai settori di competenza dell'ANAS.

L'attività dell'Azienda risulta in effetti regolata da numerose disposizioni legislative speciali che si coordinano ed in qualche caso si sovrappongono alla particolare disciplina normativa in tema di lavori pubblici. Ciò rende necessaria una meticolosa opera di ricerca e di interpretazione che se è possibile richiedere a coloro che dell'Amministrazione fan parte non è dato pretendere dagli operatori privati che agiscono nel settore.

(542) Per quanto riguarda i mutui contratti la situazione al 31 dicembre 1974 si presentava come segue:

Mutui introitati (in ammortamento): 350 miliardi;

Mutui introitati e successivamente depositati presso l'Ente mutuante: 34 miliardi;

Mutui contratti ma non ancora in ammortamento (promessa di mutuo): 500 miliardi.



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) *Considerazioni sulla gestione.* — A fine esercizio le entrate definitivamente accertate sono risultate in miliardi 520, a fronte della previsione definitiva di miliardi 527,2 (543).

Per quanto concerne le spese, risultano impegnati per l'anno 1974 miliardi 520,6. Del totale impegnato il 72 per cento si riferisce a spese di investimento (miliardi 376,2) il 9,8 per cento (miliardi 50,9) a rate annuali di spese autorizzate in precedenti esercizi, il 5,7 per cento circa (miliardi 29,7) a quote di ammortamento di mutui. Gli impegni per spese correnti sono ammontati, riassuntivamente, a miliardi 137,5. Nell'esercizio in riferimento sono state pagate spese per miliardi 612,7 di cui miliardi 335,3 a carico della competenza.

La formazione, nell'anno di residui passivi è stata pari a 236,2 miliardi (dei quali il 22 per cento relativi alla parte corrente).

Alla data del 31 dicembre 1974 la totale consistenza dei residui passivi risultava pari a 566,6 miliardi, superiore, pertanto, in valore assoluto, all'intera competenza dell'esercizio appena chiuso (544). La formazione maggiore di residui è stata riscontrata nella

(543) La spesa complessiva dell'Azienda inizialmente valutata in 425,5 miliardi ha subito nel corso dell'anno, in ragione delle variazioni di bilancio introdotte, un incremento di 111,7 miliardi raggiungendo così il complessivo importo di miliardi 537,2.

Le variazioni intervenute hanno interessato per 107,2 miliardi il Titolo II (Spese in conto capitale) e per 4,48 miliardi la parte corrente. Alle maggiori spese previste è stato fatto fronte con una sovvenzione straordinaria del Ministero del tesoro (2.500 milioni) con l'avanzo di gestione 1973 definitivamente accertato (8.884,8 milioni) e con economie nei residui passivi e maggiori accertamenti nei residui attivi (333,8 milioni) ed infine con la contrazione del già detto mutuo di 100 miliardi con il CREDIOP.

(544) Sulla formazione dei residui per l'anno 1974, ha anche inciso la mancata costituzione della società per azioni prevista dall'art. 1 della legge 17 dicembre 1971, n. 1158, per lo studio, la progettazione e la costruzione del collegamento viario tra la Sicilia ed il continente. Si è infatti reso inoperante il previsto conferimento da parte dell'ANAS della somma di 2,5 miliardi quale partecipazione al capitale della costituenda società.

categoria IX (Servizio lavori), del titolo II: 372,2 miliardi sui 566,6 della totale consistenza (545). Da un punto di vista temporale è nel periodo più recente (1972-1973) che si è avuto il maggior incremento nella formazione dei residui (rispettivamente 280,5 miliardi a fine 1972 e 323,7 miliardi a fine 1973).

In tema di gestione di bilancio va segnalato che anche per l'anno in riferimento è risultato interamente utilizzato (decreto del Presidente della Repubblica 20 novembre 1974, n. 2961) lo stanziamento di lire 300 milioni previsto sul fondo di riserva per spese impreviste o maggiori di personale e di carattere generale (546).

Il fondo « a disposizione » di 300 milioni previsto sul capitolo 247 per assegnazione ai capitoli concernenti oneri di carattere generale concernenti i programmi di costruzione di raccordi autostradali e di autostrade di grande comunicazione è stato utilizzato, sulla base dell'autorizzazione concessa con legge 23 febbraio 1974, n. 24, per impinguare i capitoli 149 (milioni 200), 145 (milioni 21), 143 (milioni 61) e 154 (milioni 54) (547).

È da rilevare al riguardo che l'estrema eterogeneità dei capitoli 149, 141 e 143 riguardanti voci di spesa della più disparata natura, avrebbe dovuto consigliare l'istituzione

(545) Nella determinazione dei residui in parola hanno inciso principalmente i capitoli 505 e 503 concernenti rispettivamente i lavori di sistemazione generale e di miglioramento della rete delle strade statali e le riparazioni straordinarie ed opere di consolidamento e di difesa lungo le strade statali e le autostrade.

(546) Con il decreto presidenziale richiamato lo stanziamento originariamente previsto sul capitolo 242 (fondo di riserva, ecc.) è stato assegnato al capitolo 119 di nuova istituzione per la corresponsione al personale di indennità maturate nel periodo 1964-1972 e riconosciute, come dovute, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Il frequente e generalizzato utilizzo negli anni passati, del fondo di riserva per spese impreviste, al fine della corresponsione di compensi al personale motiva qualche perplessità in ordine alla mancata prevedibilità della spesa nei relativi capitoli.

(547) Legge 23 febbraio 1974, n. 24.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di un capitolo *ad hoc* onde consentire anche in relazione alla forma di controllo esercitato dalla Corte, un più sicuro rispetto della volontà del legislatore (548).

Un'ultima notazione riguarda le spese di investimento. È da porre in evidenza al riguardo per il periodo più recente la relativa stazionarietà, in valore assoluto, del loro livello a fronte del progressivo incremento della dotazione complessiva di bilancio. Sempre minore è quindi risultata percentualmente la loro partecipazione sul totale degli stanziamenti: 76,42 per cento nel 1971, 73,34 nel 1972, 72,28 nel 1974. Nell'ambito delle spese correnti, quelle per il personale hanno per converso assorbito una quota rilevante (oltre il 60 per cento delle totali disponibilità).

#### *Gestioni fuori bilancio.*

Solo di recente sono stati trasmessi alla Corte i rendiconti dell'esercizio 1974 relativi alle gestioni istituite presso i 19 compartimenti di viabilità regionali ai sensi dell'articolo 31 della legge 7 febbraio 1961, n. 19. Tali gestioni riguardano, come noto, i depositi di somme versate da terzi per le istruttorie relative a domande di concessioni, per spese contrattuali, per contributi di enti ed amministrazioni per l'esecuzione di lavori e per risarcimento di danni arrecati.

Con riguardo alla gestione istituita ai sensi dell'articolo 62 del Regolamento di contabilità generale e dell'articolo 9 del Capitolato generale opere pubbliche (depositi di spese contrattuali a carico degli appaltatori) la documentazione tuttora in esame evidenzia al 31 dicembre 1974 un ammontare di pagamenti effettuati nell'anno per 42,01 milioni a fronte di introiti per 37,7 milioni con un avanzo di cassa a fine esercizio di 68,9 milioni (riporto dell'esercizio precedente: milioni 73,18).

(548) Analoga considerazione va fatta in relazione alle necessità di revisione dell'oggetto dei capitoli 261 e 505 entrambi caratterizzati da marcata promiscuità.

#### *2. — Organizzazione dei servizi e personale.*

L'assetto organizzativo dell'Azienda non ha risentito che parzialmente delle pur qualificanti innovazioni introdotte — sotto il profilo della ripartizione funzionale — con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748; l'applicazione del « decreto sulla dirigenza » è risultata infatti limitata ai soli organi centrali dell'Azienda.

Con riserva di quanto si è detto in parte generale sugli effetti derivanti dalla mancata contestuale ristrutturazione organizzativa delle Amministrazioni va segnalato che la ripartizione delle funzioni (già accentrate nel direttore generale ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 59 del 1961) è potuta in effetti avvenire per l'ANAS nei soli riguardi del personale direttivo già preposto alla direzione di servizi dell'Amministrazione centrale. Ai soli dirigenti « centrali » è data pertanto facoltà di addivenire alla stipula dei contratti, alla loro approvazione, all'impegno della relativa spesa mentre tale attività risulta preclusa ai colleghi, anche essi dirigenti, preposti agli uffici periferici dell'Azienda, ossia ai « compartimenti di viabilità » (549). Appare al riguardo auspicabile un sollecito intervento del legislatore volto a consentire un reale ed efficace decentramento con attribuzione di funzioni e responsabilità anche ai dirigenti dei compartimenti per i quali l'inquadramento ai sensi del decreto presidenziale n. 748 del 1972 si è risolto sinora nella mera attribuzione di un trattamento economico più favorevole.

In ordine alla consistenza del personale dell'Azienda è da rilevare che nell'anno 1974 l'Amministrazione ha assunto, per chiamata diretta, numerose unità di personale preva-

(549) In relazione alla rilevanza dei compiti i dirigenti superiori ed i primi dirigenti sono rispettivamente preposti ai compartimenti di I e II classe.

Ai capi-compartimento risulta attualmente delegata la sola approvazione dei progetti entro determinati limiti di valore (art. 18 della legge 13 maggio 1965, n. 431).

lentamente dei ruoli della carriera ausiliaria (cantonieri e casellanti) e del personale operaio (550). Per queste categorie l'esodo previsto dalla legge 24 maggio 1970, n. 336, ha inciso in misura particolarmente elevata tenuto conto che gran parte del personale degli anzidetti ruoli era stato immesso nei ruoli in relazione all'appartenenza a categorie per le quali era prevista una forma privilegiata di assunzione.

Limitate od inesistenti, ormai, le vacanze nei ruoli delle carriere direttive e di concetto sia tecniche che amministrative, tali comunque da non giustificare il pressochè generale ricorso all'opera di estranei all'Amministrazione per lo studio e la progettazione di opere stradali anche di lieve importo e di non rilevanti difficoltà tecnico-costruttive (551).

Frequente è risultata anche l'utilizzazione da parte dell'Azienda di prestazione professionale di estranei per studi riguardanti indagini tecniche della più diversa natura (552).

È anche da segnalare il pressochè generalizzato ricorso nell'ambito dell'Azienda, all'invio in missione del personale appartenente a tutte indistintamente le carriere, ricorso motivato dall'Amministrazione con la natura accentrata delle funzioni svolte e con i compiti, di prevalente natura tecnica, ad essa affidati.

(550) In ordine alla consistenza del personale dell'Azienda ne risultavano far parte, alla data del 31 dicembre 1974 (impiegati ed operai) 11.041 unità. Di queste n. 282 appartenenti alla carriera direttiva, (47 con qualifica dirigenziale), 704 alla carriera di concetto, il residuo alla carriera esecutiva, ausiliaria e del personale operaio.

(551) Per contro, alla stessa data i ruoli della Azienda presentavano significative vacanze: nei ruoli della carriera ausiliaria-tecnica (— 795 unità) e del personale operaio (— 1.515 unità).

(552) L'Amministrazione nella generalità dei casi ha giustificato il ricorso all'opera di liberi professionisti con il riferimento ad una situazione di insufficienza di personale tecnico. È da rilevare peraltro che nell'ultimo triennio si è avuto nel ruolo tecnico (geometri) un incremento di unità di oltre il 45% (202 unità su 440 già in servizio) e nel ruolo tecnico (ingegneri) un incremento del 24%.

Permane valido il rilievo formulato in precedenti relazioni circa la mancata predisposizione ed emanazione dei regolamenti in materia di personale previsti dall'articolo 2, lettera i), della legge 7 febbraio 1961, n. 59.

In tema di parco automobilistico va rilevata, anche per il 1974, la costante tendenza all'accrescimento del numero degli automezzi a disposizione dell'Azienda. All'incremento di 180 unità verificatosi nel 1973 ha corrisposto un ulteriore aumento nella dotazione di numero 189 autoveicoli nell'anno decorso, talchè la complessiva dotazione di autoveicoli al 31 dicembre 1974 risulta (esclusi i motoveicoli e le macchine operative) di 1.051 unità, di cui 448 autovetture (553).

### 3. — Attività istituzionale.

Nettamente prevalenti sono risultati per l'anno 1974 gli interventi diretti dell'ANAS in esecuzione di programmi stradali ed autostradali (544). L'attività dell'Azienda nel settore si è concretata nel periodo in riferimento nella stipulazione di n. 116 contratti per un ammontare complessivo di miliardi 183 circa (nel 1973 rispettivamente n. 135 contratti per miliardi 142,4). La scelta del contraente è stata prevalentemente attuata con

(553) In particolare, a tale data la dotazione aziendale di mezzi di trasporto era la seguente: 1.051 autoveicoli, di cui 448 autovetture (alla fine del 1972 rispettivamente 846 e 407) n. 1.943 motoveicoli (1.895 al termine del 1971) 1 natante e infine n. 3.916 sgombraneve e macchinari stradali vari (3.663 alla fine del 1972).

Per quanto concerne la destinazione delle autovetture il 19% circa di esse risultava, al 31 dicembre 1974, assegnato ai servizi centrali dell'Azienda (45 autovetture).

La spesa di esercizio è risultata complessivamente nell'anno di 500 milioni circa; di quasi pari ammontare (478 milioni) i pagamenti effettuati per spese di manutenzione.

(554) Le attività « indirette » sono svolte per il tramite di enti concessionari di autostrade od attraverso l'opera di Enti locali interessati alla viabilità statale entro gli abitati. Nel corso del 1974 l'ANAS ha erogato contributi a comuni per 3,86 miliardi

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il metodo della licitazione privata (555). Generalizzato il ricorso a perizie suppletive di variante che hanno comportato, in molti casi, la modifica pressochè totale dell'originaria struttura del progetto sia in rapporto al tracciato delle opere stradali che in relazione alla stessa tecnica costruttiva. Tali modifiche, unitamente all'applicazione nella totalità dei casi dell'istituto della revisione dei prezzi, hanno comportato aumenti di ingente misura rispetto alle iniziali previsioni (556).

Frequente, come accennato, è risultato il ricorso a studi privati di consulenza ingegneristica per la progettazione delle opere da realizzare. In vari casi è stato constatato che all'affidamento dell'incarico a professionisti,

(555) In complesso, in conto capitale, sono stati stipulati n. 123 contratti dei quali n. 117 mediante licitazione privata (95% del totale) e n. 6 mediante trattativa privata.

Il totale della spesa (183,16 miliardi) risulta così ripartito:

per lavori stradali: 183 miliardi;

per forniture e somministrazioni di servizi: 0,16 miliardi.

Sempre in tema di attività contrattuale, con riferimento alla spesa di parte corrente, l'Azienda ha stipulato a trattativa privata n. 51 contratti per un importo di circa 400 milioni per l'acquisto di macchinari e mezzi di trasporto.

(556) Valga in proposito qualche esempio: per l'autostrada del Brennero si è passati da un'originaria previsione di 88,9 miliardi di spesa ad oltre 122,5 miliardi. Nè è possibile affermare che questa ultima cifra identificherà l'ammontare definitivo dell'opera in quanto essa si fonda sul controllo dei soli atti di spesa che l'Amministrazione ha sinora sottoposto al controllo (consuntivo) della Corte.

In altro caso (autostrada dei Fiori) dall'iniziale previsione di 118 miliardi si è passati, secondo i documenti giustificativi sinora trasmessi a 242,3 miliardi con un incremento, rispetto alla previsione di ben 124,3 miliardi (+ 105%). Pur se quest'ultima opera ha richiesto l'effettuazione di ulteriori massicci lavori di consolidamento del terreno eccessivamente franoso e di eliminazione delle frequenti infiltrazioni di acque sotterranee, non può farsi a meno di constatare l'entità eccessiva, della maggiorazione di spesa. L'importo totale delle spese per progetti, varianti e perizie approvate a tutto il 31 dicembre 1974 per l'attuazione del programma autostradale ammonta complessivamente a 4.130 miliardi di cui 1.749 miliardi per il programma IRI e 2.387 miliardi per le restanti autostrade in concessione.

motivato dall'Azienda con l'urgenza, non ha fatto seguito la tempestiva indizione delle gare di appalto, per contro bandite a distanza alcune volte di anni dalla consegna degli elaborati tecnici commissionati.

E da segnalare, sotto altro profilo, l'estendersi nelle gare, della pratica della cosiddetta cessione di appalto prevista dall'articolo 334 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F. L'applicazione di tale norma — da ritenere di carattere eccezionale non sembra rispondere, al fine che il legislatore si era proposto — potendo dar luogo a comportamenti incompatibili con la stessa funzione garantistica della pubblica gara.

In ordine ai lavori di manutenzione ordinaria delle strade, permane valido il rilievo già formulato in precedenti relazioni, ed al quale non è stato dato alcun seguito, circa l'opportunità di una idonea disciplina volta a definire le modalità procedurali in tema di esecuzione dei lavori in economia ed a garantire una ortodossa applicazione dei principi contabili in materia pur nella valutazione delle particolari necessità operative del settore. L'Azienda continua ad emettere all'inizio dell'esercizio, decreti globali in base ai quali i dirigenti dei singoli compartimenti vengono autorizzati ad eseguire detti lavori in economia mediante cottimi fiduciari ovvero in amministrazione diretta, sulla base di valutazioni peritali delle esigenze per l'intero esercizio. Tale prassi non risulta conforme alla statuzione dell'articolo 8, secondo comma, della legge di contabilità generale secondo il quale l'autorizzazione all'esecuzione dei lavori in economia è da concedersi « caso per caso » con decreto motivato dal Ministro dei lavori pubblici in relazione ad accertate circostanze l'esistenza delle quali solo giustifica il ricorso ad un regime prettamente derogatorio.

Il comportamento, illegittimo — di cui è cenno — non può oltretutto essere impedito dalla Corte stante le caratteristiche del controllo — successivo — da essa esercitato sugli atti dell'Azienda (557).

(557) Ove tale sistema globalmente autorizzativo fosse ritenuto rispondente alle esigenze dell'Azienda quest'ultima non avrebbe che da promuovere l'emanazione del regolamento previsto dal primo comma del predetto art. 8 del regio decreto 350/1895,

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## CAPITOLO XVII.

## MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

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

Anche nel 1974 hanno avuto conferma il processo di espansione della spesa pubblica che da tempo caratterizza il settore del lavoro e della previdenza sociale e il fenomeno di rilevanti incrementi degli stanziamenti nel corso dell'esercizio (558).

Una notazione particolare va ancora una volta dedicata alla spesa per l'Ispettorato del lavoro, in quanto l'onere per il funzionamento di questo servizio anche nel 1974, è stato esposto in sede di previsione per una somma inferiore alle effettive esigenze, giacchè la somma stanziata nel bilancio dello Stato viene integrata da contributi versati dagli istituti di assicurazione sociale e dalle im-

prese industriali e agricole soggette alla disciplina assicurativa.

Dal 1975 detto sistema è cessato, poichè l'articolo 23, lettera b) del decreto-legge 2 marzo 1974, n. 30, concernente norme per il miglioramento di alcuni trattamenti previdenziali ed assistenziali, ha abrogato l'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, con assunzione a carico dello Stato dell'intera spesa per il personale dell'Ispettorato del lavoro.

La gestione del Ministero si è concretata in impegni per 1.967,5 miliardi e pagamenti per 2.094 miliardi di cui 1.875,7 in conto competenze e 218,8 in conto residui. I residui passivi della gestione (91,8 miliardi) aggiunti a quelli degli anni precedenti ammontano complessivamente a 176,6 miliardi, importo

| A N N O        | Previsione        | Percentuale di incremento rispetto all'esercizio precedente | Variazioni        | Percentuale di incremento rispetto alla previsione |
|----------------|-------------------|---|-------------------|--|
| 1970 . . . . . | 964.475.006.200   | 40,5  | 628.098.365.473   | 60,5   |
| 1971 . . . . . | 1.105.568.928.000 | 14,6  | 283.429.152.179   | 25,6   |
| 1972 . . . . . | 1.029.596.745.000 | 6,9   | 1.731.082.594.757 | 71 -   |
| 1973 . . . . . | 1.139.102.842.000 | 10,6  | 1.069.018.407.739 | 93,8   |
| 1974 . . . . . | 1.677.372.287.000 | 47,2  | 191.350.690.157   | 11,4   |

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nettamente inferiore a quello accertato alla fine del 1973 (331,9 miliardi) il che denota un'accelerazione a maggiore speditezza dell'attività amministrativa di spesa.

Va tenuto presente che la formazione dei residui è essenzialmente dovuta a ritardi nell'assegnazione di fondi, reperiti anche con ricorso al mercato finanziario, il che non consente di provvedere alla liquidazione delle spese in tempo utile, nonché alla circostanza che la concessione di contributi ad enti e gestioni varie è subordinata alla presentazione della necessaria documentazione giustificativa che spesso non può essere prodotta se non ad esercizio scaduto.

Un cenno particolare meritano le numerose gestioni fuori bilancio, anche per il loro rilievo finanziario (559). Alla fine del 1973 risultano presentati i rendiconti fino a questo esercizio, il complesso delle gestioni evidenziava una giacenza di cassa di 86,5 miliardi concentrata, in prevalenza, nel Fondo per il finanziamento degli enti di patronato e di assistenza sociale (17,3 miliardi) e nel Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori (57 miliardi circa).

## 2. — Organizzazione dei servizi e personale.

La mancata ristrutturazione dei Ministeri e quindi anche del Ministero del lavoro, che ha visto trasferire alle Regioni la maggior parte delle sue funzioni relative alla formazione ed addestramento professionale dei lavoratori, rende ancora attuali le osservazioni svolte nelle relazioni degli scorsi anni, in particolare per quanto riguarda l'esigenza di un riordinamento legislativo del settore dell'orientamento-addestramento professionale

(559) Trattasi del Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato e di assistenza sociale operante nella provincia di Trieste; del Fondo per il finanziamento degli enti di patronato e di assistenza sociale, del Fondo speciale infortuni, del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori, del Fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati dalle aziende carbosiderurgiche, del Fondo per le provvidenze ai lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo e del Fondo contributi per le ispezioni ordinarie alle società cooperative.

che è strettamente collegato a quello del collocamento della manodopera.

Quanto alla consistenza del personale, la situazione di divario tra dipendenti in servizio e dotazioni organiche assume particolare risalto nei ruoli dell'Amministrazione centrale e dell'Ispettorato del lavoro dove, rispettivamente, per quanto riguarda la carriera direttiva esistono vacanze pari al 50 e al 47 per cento; ma sussiste, anche se in misura più contenuta (rispettivamente 20 e 30 per cento circa) nelle carriere esecutive dei ruoli stessi.

Va anche tenuto presente che nel 1974 le dotazioni organiche hanno subito una riduzione di complessivi 1.138 posti di cui 1.045 (560) conseguenti ad altrettante cessazioni dal servizio disposte in applicazione delle leggi a favore dei combattenti che si aggiungono alle altre 836 cessazioni dal servizio intervenute allo stesso titolo negli anni precedenti (561). Inoltre le domande di es-

(560) Le cessazioni dal servizio in applicazione della legge n. 336 sono così suddivise tra i quattro ruoli e le rispettive carriere:

| RUOLO                    | Carriera direttiva | Carriera concetto | Carriera esecutiva | Carriera ausiliaria | Totale       |
|--------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|---------------------|--------------|
| Amm. Centrale . . . . .  | 1                  | 1                 | 6                  | 5                   | 13           |
| Ispett. Lavoro . . . . . | 2                  | 11                | 12                 | 15                  | 40           |
| Ufficio Lavoro . . . . . | 23                 | 82                | 173                | 54                  | 332          |
| Collocat. . . . .        | —                  | —                 | 660                | —                   | 660          |
| <b>Totale . . . . .</b>  | <b>26</b>          | <b>94</b>         | <b>851</b>         | <b>74</b>           | <b>1.045</b> |

(561) Si indica come nella nota precedente la ripartizione del totale delle cessazioni dal servizio.

| RUOLO                    | Carriera direttiva | Carriera concetto | Carriera esecutiva | Carriera ausiliaria | Totale       |
|--------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|---------------------|--------------|
| Amm. Centrale . . . . .  | 5                  | 5                 | 23                 | 24                  | 57           |
| Ispett. Lavoro . . . . . | 7                  | 27                | 35                 | 48                  | 117          |
| Ufficio Lavoro . . . . . | 38                 | 137               | 289                | 87                  | 551          |
| Collocat. . . . .        | —                  | —                 | 1.156              | —                   | 1.156        |
| <b>Totale . . . . .</b>  | <b>50</b>          | <b>169</b>        | <b>1.503</b>       | <b>159</b>          | <b>1.881</b> |

do presentate successivamente al 30 giugno 1974 ai sensi del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, convertito con modificazione nella legge 14 agosto 1974, n. 335, ammontano a 3.155 (562).

L'ulteriore riduzione di 93 posti consegue al trasferimento di personale alle Regioni a norma del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 10, che non era stato ancora completato negli anni precedenti (563).

Sempre in tema di cessazione dal servizio, va ricordato da ultimo, che 50 tra dirigenti e direttivi (564) hanno usufruito dell'esodo ai sensi dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Nel corso del 1974 l'Amministrazione non ha bandito concorsi di ammissione in carriera, in quanto erano ancora in via di svolgimento le operazioni relative alla ristrutturazione dei ruoli ed all'inquadramento nelle qualifiche dirigenziali, direttive ed esecutive di gran parte del personale.

Inoltre, solo in data 25 ottobre 1974 è intervenuta l'autorizzazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per il tesoro, sentito il Consiglio superiore della pubblica amministrazione prevista dall'articolo 27 della legge 18 marzo 1968, n. 249, che ha determinato il numero di posti da mettere a concorso.

Ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 734 del 1973 sono stati individuati gli uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera dei Ministri (565) ed è stato determinato in 113 unità, di cui 19 appartenenti alle carriere direttive (oltre al personale addetto al Gabi-

(562) Il maggior numero di tali domande che si riscontra nell'ambito della carriera esecutiva dei vari ruoli (2.478) di gran lunga inferiore a quelle presentate da appartenenti ad altre carriere, ausiliarie (344) di concetto (253) e direttiva (52).

(563) Mancando ancora 4 unità per la completa attuazione del citato decreto presidenziale.

(564) Più specificamente: 332 dirigenti dei tre ruoli (Amministrazione centrale, Ispettorato del lavoro e uffici del lavoro) e 169 direttivi dei ruoli stessi.

(565) Ufficio Stampa, Ufficio legislativo, Ufficio affari riservati del Ministro.

netto del Ministro ed alle segreterie particolari dei Sottosegretari) il numero degli impiegati, ai quali il compenso per lavoro straordinario può essere corrisposto fino al limite massimo di ottanta ore mensili (566).

### 3. — Beni e servizi strumentali.

L'attività contrattuale del Ministero volta all'acquisizione di beni o servizi strumentali si concreta, in prevalenza, nelle locazioni di immobili. La maggior parte degli uffici periferici dell'Amministrazione del lavoro hanno sede, infatti, in immobili presi in locazione ed a tal fine sono stati stipulati nel 1974 375 contratti a trattativa privata (più 4 atti di riconoscimento di debito) per un importo complessivo di 1,03 miliardi (solo 45 immobili di proprietà dello Stato sono utilizzati dal Ministero ad uso di ufficio).

L'Amministrazione del lavoro è dotata di un complesso elettronico con dispositivi accessori a struttura modulare che viene utilizzato per la realizzazione di studi e rilevazioni sui problemi del lavoro, il collocamento e la cooperazione oltre a vari compiti legati a necessità di servizio della Direzione generale degli affari generali e del personale. Il canone di noleggio per l'elaborazione e le macchine perforatrici è risultato per l'esercizio 1974 di lire 132.591.704.

Il parco autoveicoli è rimasto pressochè invariato nel 1974 e sono state sostenute spese di esercizio pari a lire 78 milioni circa, spese di manutenzione per circa 39 milioni e circa 27 milioni per premi assicurativi (con un incremento di spesa rispetto all'esercizio precedente in cui a tale titolo erano stati pagati 11 milioni) ed infine 5 milioni per spese di noleggio autovetture.

### 4. — Attività istituzionale.

Costituisce elemento peculiare della gestione dell'Amministrazione del lavoro, come già accennato nelle precedenti relazioni, un

(566) L'ammontare complessivo della relativa spesa è stato di 64,8 milioni.

rilevante trasferimento di fondi a favore di enti e gestioni varie operanti nei settori della previdenza, assistenza, orientamento e addestramento professionale, ai quali è affidato in concreto l'impiego di tali somme sotto la vigilanza ministeriale.

Notevole per la sua importanza è il settore dei rapporti di lavoro la cui attività è intesa alla tutela e alla regolamentazione in campo nazionale del lavoro nei suoi vari aspetti, tale attività, peraltro, non dà luogo a notazioni di rilievo sotto il profilo della gestione della spesa.

Circa i compiti di vigilanza che il Ministero esplica nei confronti di enti chiamati istituzionalmente ad operare in questo settore vanno segnalati due provvedimenti il primo dei quali disponeva lo scioglimento del Consiglio di amministrazione dell'Ente nazionale prevenzione infortuni con conseguente nomina di un commissario straordinario ed il secondo con il quale veniva dichiarata la cessazione dalle funzioni del direttore generale dell'ente medesimo.

La Corte non ha ritenuto legittimo il secondo decreto, rilevando il difetto della osservanza delle norme procedurali presupponenti l'adozione del provvedimento, in particolare delle disposizioni concernenti l'audizione del Consiglio di amministrazione dell'Ente, che il Ministero — diversamente dall'organo di controllo — riteneva soddisfatte con l'interpello del Consiglio stesso anche se non seguito da formale deliberazione di quest'ultimo (567).

Come già accennato nella precedente relazione, un notevole ampliamento di interventi si è riscontrato nel campo della cooperazione per lo sviluppo e la propulsione del movimento cooperativo attraverso iniziative attuate dall'Amministrazione tramite le Associazioni nazionali di rappresentanza del settore che sono collegate funzionalmente al Ministero (568).

La gestione dei fondi destinati al settore evidenzia come a fronte di impegni per 728,6

(567) Del. Sezione del controllo n. 590 del 30 ottobre 1974.

(568) Del. Sezione del controllo n. 570 del 5 giugno 1974.

milioni risultano pagamenti assai contenuti (24,6 milioni) e conseguentemente sono passati ai residui 704 milioni che aggiungendosi a quelli derivanti da impegni assunti in esercizi precedenti (355 milioni) raggiungono un totale di oltre 1 miliardo.

Le Sezioni riunite della Corte si sono anche pronunciate (569) sullo schema di norme regolamentari concernenti l'amministrazione dei contributi per le ispezioni ordinarie, predisposto ai sensi dell'articolo 15 della legge 17 febbraio 1971, n. 127. Tale norma, sostitutiva dell'articolo 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni, nel ribadire l'obbligo del versamento di un contributo a carico delle cooperative per le spese relative alle ispezioni ordinarie nella misura e con le modalità stabilite dal Ministero del lavoro, dispone che le cooperative non aderenti alle associazioni nazionali di cui all'articolo 4 del decreto n. 1577 del 1947, debbano versare i contributi stessi al Ministero del lavoro che provvederà a depositarli presso un istituto di credito di diritto pubblico; dispone inoltre che con decreto del Ministro del lavoro saranno stabilite le modalità relative all'amministrazione dei contributi di pertinenza del Ministero, i quali saranno destinati alla copertura delle spese comunque connesse con le ispezioni ordinarie.

In sostanza detta norma ha legittimato una gestione fuori bilancio di fondi di pertinenza erariale, alle quali si è in precedenza accennato e che si svolgeva, in passato, in via di mero fatto sulla base di semplici decreti ministeriali.

Le Sezioni riunite hanno espresso parere sfavorevole sullo schema di regolamento ministeriale anzidetto, nella parte in cui prevedeva la creazione di una Commissione consultiva e di un collegio di revisori; in quanto la legge, nel conferire al Ministro il potere di dettare modalità relative all'amministrazione dei contributi, non aveva inteso creare nuovi uffici ed organi; ed hanno osservato

(569) Parere Sezioni riunite n. 164 del 26 marzo 17 aprile 1973.



che non potevansi cumulare nello stesso organo, il Ministro, poteri di amministrazione, come « gestore » del Fondo, e poteri di controllo con l'approvazione del conto annuale della gestione e che la corresponsione di compensi era in contrasto con il principio di omnicomprensività contenuto nel decreto sulla dirigenza e nella legge sulla concessione dell'assegno perequativo.

La previdenza ed assistenza, costituisce il settore di intervento di maggior rilievo dell'Amministrazione come dimostra l'importo degli stanziamenti di bilancio (1.855,9 miliardi, rispetto a 1.965 della spesa dell'intero Ministero) pressochè totalmente impegnati e pagati.

Quello dell'orientamento ed addestramento professionale è il settore attraverso il quale i pubblici poteri esplicano una funzione intesa a garantire la tutela dei lavoratori sul

piano della formazione e qualificazione professionale.

Come precisato nella precedente relazione a partire dal 1972 le funzioni amministrative statali riguardanti la materia sono state trasferite alle Regioni.

Opera nel settore l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori sotto la vigilanza del Ministero del lavoro sulla cui gestione finanziaria la Corte a norma dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, riferisce direttamente al Parlamento. Qui è da rilevare che nemmeno nel 1974 è stata data attuazione al disposto di cui all'ultimo comma dell'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 10, che aveva stabilito il riordinamento del « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori » da attuarsi entro il termine del 31 dicembre 1972.