

CAPITOLO XVIII.

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

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

a) *Considerazioni generali.* — L'avvio delle procedure per l'applicazione delle numerose leggi d'intervento — emanate verso la fine del 1973 o nei primi mesi del 1974 — ha caratterizzato in prevalenza la gestione del decorso esercizio (570).

Concreta incidenza — in particolare sull'attività degli organi periferici del Ministero e degli enti portuali (571) — sta determinando poi l'applicazione della legge 6 agosto 1974, n. 366, concernente provvedimenti urgenti e di primo intervento nei porti, pur essendo compresa la relativa spesa nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici (572).

La necessità di una efficace utilizzazione dei fondi stanziati con la menzionata legge n. 366 del 1974 (evitando la loro dispersione

fra i 148 porti italiani verificatisi in sede di ripartizione dei 151 miliardi previsti dal « piano azzurro » del 1965 e dalle leggi successive) postula ancora una volta — e la Corte lo ha più volte rilevato nelle precedenti relazioni — un migliore e tempestivo collegamento fra tutti i Dicasteri interessati al settore dei trasporti (in particolare con il Ministero dei lavori pubblici e dei trasporti). Sotto tale profilo è quanto mai auspicabile, quindi, la sollecitata definizione in sede parlamentare delle iniziative intese a formulare una nuova normativa che venga a dirimere potenziali conflitti di competenza tra i molteplici organismi del settore, procedendo, poi, per una migliore funzionalità del sistema portuale, ad una nuova classificazione dei porti ed all'aggiornamento dei relativi criteri, risalenti al 1885, in relazione alle mutate esigenze determinate dal progresso tecnologico e dallo sviluppo dei traffici e delle industrie.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Nello stato di previsione per il 1974 la spesa complessiva, inizialmente prevista in 135,9 miliardi, ha subito un incremento di oltre 51 miliardi, raggiungendo così, alla fine dell'anno, l'importo di 187,5 miliardi.

Anche nel decorso esercizio notazioni ricorrenti concernono la netta prevalenza della spesa corrente rispetto a quella in conto capitale — essendo compresa tra la prima

(570) Si veda un diffuso cenno nel paragrafo « Attività istituzionale ».

(571) Per notizie sulla costituzione degli organi degli Enti portuali v. Parte IV.

(572) Le direttive per l'applicazione della legge sono state diramate dal CIPE alla fine del decorso esercizio (tra l'altro una quota del 44% della spesa complessiva è stata riservata agli interventi nell'area meridionale, previo il necessario coordinamento con l'azione della Cassa del Mezzogiorno).

110,5 miliardi concernenti sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi — nonchè il notevole grado di rigidità dello stato di previsione, determinato dalla cospicua entità della spesa relativa a pagamenti frazionati in più annualità.

Per quanto riguarda la ripartizione in rubriche non possono non rinnovarsi le osservazioni, già mosse da vari anni, in ordine alla inclusione di alcune spese nelle rubriche 1 (Spese generali) e 2 (Marina mercantile) ed alla eterogeneità dell'oggetto di alcuni capitoli (573).

A qualche osservazione dà luogo ancora l'impostazione dei capitoli di bilancio derivanti dalla codipendenza degli uffici delle Capitanerie di porto dal Ministero della marina mercantile e da quello della difesa. Le sfere di attribuzioni sono normativamente distinte, dipendendo detti uffici dall'Amministrazione della Marina mercantile per quanto attiene ai servizi di istituto, nonchè per tutti i provvedimenti relativi all'impiego operativo, compresi i trasferimenti e le missioni, e dal Ministero della difesa sia per i provvedimenti di stato giuridico (reclutamento, nomine, promozioni) che per la difesa dei porti e delle coste. Questa particolare situazione esige — per i riflessi che comporta su taluni aspetti organizzativi e sul costo dei servizi — che la competenza amministrativa e finanziaria sia ripartita tra i due Ministeri in modo da evitare interferenze possibili, ove, come nella specie, i capitoli corrispondenti dello stato di previsione del Ministero della difesa siano contraddistinti da un'eccessiva genericità ed eterogeneità di oggetto, il che può consentire un'imputazione alternativa delle relative spese.

In tema di bilanci annessi allo stato di previsione della spesa del Ministero, non ancora normalizzata è la presentazione alla Corte dei bilanci speciali degli Uffici del lavoro portuale sicchè tuttora essi vengono annessi al rendiconto generale dello Stato prima che la Corte abbia emesso la sua preventiva pronuncia di legittimità.

(573) Si veda da ultimo la relazione al Parlamento per l'esercizio 1973, pag. 313.

Ad osservazioni di varia natura hanno dato luogo i rendiconti del 1971 (già oggetto di rilievo nell'esercizio decorso) e del 1972, mentre è all'esame dell'Ufficio il rendiconto relativo all'esercizio 1973.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — Anche nell'esercizio decorso la gestione della spesa è caratterizzata dalla netta prevalenza della erogazione attraverso il sistema dei mandati diretti, forma di pagamento di gran parte delle somme destinate a titolo contributivo ai vari settori d'intervento (navigazione sovvenzionata, industria cantieristica, credito navale, ecc.).

In ordine all'erogazione dei fondi stanziati sui vari capitoli di bilancio — in aggiunta a quanto si riferirà per i singoli settori d'intervento — si rinnova la segnalazione della integrale inutilizzazione o dell'esiguo movimento di alcuni stanziamenti.

Il fenomeno merita particolare attenzione, in quanto se è talora da ricollegarsi a modifiche normative sopravvenute *medio tempore* o a contingenti situazioni di fatto (574), può in altri casi ascrivere ad un'insufficiente rispondenza alle finalità istituzionali, originariamente preventivate.

Così è a dirsi per lo stanziamento del capitolo 1077 (Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre e ad altre manifestazioni e per pubblicazioni e filmati illustranti l'attività degli organi dell'amministrazione della Marina mercantile), tradottosi in economia per circa il 70 per cento, nonostante che lo stanziamento del capitolo, ridotto a 10 milioni dei 30 stanziati nel 1973, sia compresa nello stato di previ-

(574) Il primo caso ricorre per lo stanziamento del cap. 1067 « Spesa per il funzionamento di Consigli, comitati » in cui l'invio in economia di oltre 9 milioni sui 10 stanziati è da attribuirsi al principio dell'onnicomprendività della retribuzione, stabilito per i dirigenti statali, mentre l'altra circostanza si determina per lo stanziamento del capitolo 1076 « Spesa per l'attuazione di corsi di preparazione, formazione e perfezionamento del personale », passato tutto in economia soprattutto per la mancata immissione di nuovo personale nei ruoli dell'Amministrazione.

sione non in base ad una specifica norma sostanziale, ma proprio in quanto strumentale all'assolvimento di dette finalità.

A rinnovate osservazioni sulle effettive occorrenze del settore dà poi luogo il persistente invio in economia di gran parte dei fondi stanziati sul capitolo 1104 « Spese per le sistemazioni difensive » (nell'esercizio il 70 per cento circa) nonché, per il secondo esercizio consecutivo dell'intera dotazione di 2 milioni del capitolo 1066 (Compensi ad estranei all'Amministrazione per inchieste, ricerche e studi ritenuti utili all'incremento dei traffici...).

I residui passivi della gestione (56,5 miliardi) aggiunti a quelli degli anni precedenti, ammontano complessivamente a 96,1 miliardi, importo di poco più del 10 per cento superiore a quello accertato alla fine del 1973 (86,7 miliardi).

Nessun rilievo particolare è da formulare poi in ordine alla presentazione dei rendiconti da parte dei funzionari delegati, generalmente tempestiva (575). Il loro esame non ha dato luogo ad osservazioni degne di menzione.

d) Gestioni fuori bilancio.

1) Fondo di assistenza sociale dei lavoratori portuali.

In considerazione della complessità degli adempimenti richiesti è stato fissato al 10 luglio 1975 il termine ultimo per riscontrare le osservazioni mosse dalla Corte, di cui è cenno nella precedente relazione.

2) Fondo per il collocamento della gente di mare.

Tuttora all'esame della Corte i rendiconti per gli esercizi dal 1971 al 1973, recentemente restituiti dall'Amministrazione. A modifica dell'orientamento in precedenza espresso,

(575) Nei casi in cui sono stati rilevati omissi invii o ritardi nella trasmissione alla Corte dei modelli attestanti l'inoltro dei rendiconti all'organo di controllo ordinario sono stati formulati gli opportuni rilievi ai sensi del R.D. 26 ottobre 1933, n. 1454.

si è preso atto che gli Uffici di « collocamento della gente di mare » e movimento ufficiali, pur essendo giuridicamente due entità distinte, sono gestite da una unica organizzazione di personale e di materiale, per cui risulta impossibile determinare per ciascuna di esse la quota di spese generali.

È stata perciò autorizzata la presentazione di rendiconti annuali unificati per entrambe le gestioni, in luogo di rendiconti separati.

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

Sulle questioni derivate dalla gestione del Fondo — tuttora non definite — si è riferito nella precedente relazione.

4) Altre gestioni.

Sono stati ammessi al visto di regolarità i rendiconti per gli esercizi 1971-1973 presentati da varie Capitanerie di porto per la gestione dei depositi di terzi per spese di istruttoria delle concessioni sul demanio marittimo nonché per i depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali. Ugualmente regolari sono stati dichiarati i rendiconti presentati dagli stessi organi gestori ed aventi ad oggetto il ricavo della gestione di recuperi e la vendita di oggetti ritrovati.

2. — Organizzazione dei servizi e personale.

Non si sono verificate innovazioni di rilievo nella struttura organizzativa del Ministero, oltre quelle già evidenziate nella precedente relazione, se si eccettua la rideterminazione delle piante organiche delle due carriere direttive (amministrativa e tecnica) in conseguenza della istituzione della carriera dirigenziale.

Nel corso dell'esercizio sono stati conferiti tutti i posti vacanti di dirigente superiore e primo dirigente del ruolo amministrativo sì da ricoprire integralmente l'organico complessivo dirigenziale di trentotto unità.

In ordine alle carenze organizzative connesse alla mancata produzione di norme re-

golamentari — di cui è ripetuto cenno nelle relazioni della Corte — si osserva ancora una volta che il Ministero è tuttora privo di una disciplina regolamentare per i servizi in economia dell'Amministrazione centrale, nonchè di norme di pari livello, da emanarsi a seguito della istituzione — sin dal 1959 — del ruolo organico degli operai permanenti.

In materia di personale, ancor più contenute (poco più del 6 per cento della dotazione organica complessiva) le vacanze rispetto all'esercizio precedente (576). Con i 52 collocamenti a riposo — prevalentemente di personale della carriera esecutiva — disposti nell'anno in applicazione della legge numero 336 del 24 maggio 1970 il numero totale dei dipendenti esodati sin dall'entrata in vigore della legge ammonta a 155 (il 16 per cento della dotazione organica complessiva); 240 sono poi le domande di esodo presentate ai sensi della legge 14 agosto 1974 n. 355.

Quanto al trattamento economico, nel far ancora una volta rinvio alla precedente relazione per l'applicazione delle leggi 27 ottobre 1973 n. 678 e 15 novembre 1973 n. 734 (la prima riferibile al personale militare del ruolo delle Capitanerie di Porto) è da dire che nel corso del 1974 l'Amministrazione non ha corrisposto in favore del personale non dirigente compensi per lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali — di cui è stata dichiarata la regolare effettuazione — non avendo il Ministero del tesoro concessa la prescritta autorizzazione, sia pure a sanatoria: circostanza questa che porta ad affermare come la richiesta di pagamento di tali eccezionali prestazioni di lavoro vada fatta con ogni tempestività ed anteriormente all'esecuzione delle prestazioni stesse.

Ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 734 del 1973 sono stati poi individuati gli Uffici aventi funzioni di diretta collaborazione al-

(576) Come già evidenziato nella precedente relazione (Rel. al Parlamento per l'esercizio 1973, pag. 316) palesemente insufficiente all'espletamento delle mansioni da svolgere, segnatamente in materia di demanio (per ulteriori considerazioni si veda all'apposito paragrafo) è la consistenza del ruolo tecnico (8 posti di cui 6 ricoperti).

l'opera del Ministro (577) ed è stato determinato in 48 unità, di cui 11 appartenenti alle carriere direttive (oltre al personale addetto al Gabinetto del Ministro ed alla Segreteria particolare del Sottosegretario) il numero degli impiegati ai quali il compenso per lavoro straordinario può essere corrisposto fino al limite massimo di ottanta ore mensili.

Ricorrenti, infine, le notazioni sia dell'intensificazione delle missioni nei periodi prossimi alla scadenza dell'esercizio finanziario senza che siano rilevabili particolari esigenze di servizio che delle generiche indicazioni di riservatezza delle missioni stesse, il che, oltre a non evidenziarne la causa, comporta che gli interessati non si presentino per le necessarie certificazioni all'autorità del luogo sede dell'incarico da svolgere (578).

3. — Beni e servizi strumentali.

I dati relativi all'attività contrattuale evidenziano, ancora una volta, tra i sistemi di scelta dei contraenti, il netto prevalere della trattativa privata. Sulle cause che determinano la preferenza per tale sistema di contrattazione — ove sia possibile farvi ricorso — la Corte si è soffermata nelle precedenti relazioni.

Nell'anno in esame, sono stati infatti stipulati a trattativa privata 67 contratti per un importo totale di 2,1 miliardi nei settori dell'acquisto di autovetture, natanti e forniture, mentre in un solo caso l'Amministrazione si è avvalsa del sistema della licitazione privata.

(577) Oltre al Gabinetto del Ministro ed alla Segreteria particolare del Sottosegretario si tratta dell'Ufficio legislativo e dell'Ufficio stampa del Ministero nonchè dell'Ufficio affari riservati del Ministero.

(578) Il 40% delle missioni autorizzate concerne il personale militare del Corpo delle capitanerie di porto. In una comunicazione inviata alla Corte a metà dell'esercizio 1972 l'allora titolare del Dicastero aveva dato assicurazione che « il ricorso a tali esenzioni sarebbe stato per l'avvenire limitato a casi debitamente giustificati, solo quando reali esigenze di servizio o di riservatezza della missione lo imponessero ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anche nel 1974 è stata rispettata la riserva a favore delle imprese operanti nel Centro-Sud del 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle amministrazioni pubbliche, con le necessarie compensazioni nella stessa categoria merceologica o in altre similari. Sui motivi che facilitano l'osservanza della riserva a differenza di altre Amministrazioni statali, in cui assai arduo si rivela il rispetto delle cennate disposizioni, si è riferito nella precedente relazione (579).

Non diversa dall'esercizio precedente è la situazione degli alloggi demaniali e degli immobili locati per essere destinati a sede degli uffici periferici (580).

Quanto al servizio automobilistico, tuttora di poco inferiore al limite massimo fissato dal contingente il numero di autovetture di cui l'Amministrazione fruisce. Per lo svolgimento dei diversi compiti di istituto è stato notevolmente potenziata la dotazione delle imbarcazioni assegnate alle Capitanerie di porto mediante l'acquisto di 21 natanti di vario tipo (581). L'onere complessivo per spese di esercizio e di manutenzione, nonché per pagamenti premi assicurativi ammonta ad oltre 390 milioni tra competenza e residui.

È continuato, poi, durante l'anno, il programma di estensione dell'uso delle apparecchiature elettroniche ai vari settori della Amministrazione mediante la stipula di un contratto con l'IBM-Italia relativo alla locazione di un impianto elettronico, per la durata di un anno, prorogabile tacitamente fino al 31 dicembre 1979, con un onere, per l'esercizio, di oltre 133 milioni.

Dei programmi già in atto, particolare importanza ha la rilevazione del movimento

(579) Relazione per l'esercizio 1973, pag. 317.

(580) Complessivamente, l'Amministrazione, oltre ad utilizzare i 1.819 vani demaniali, ha stipulato 70 contratti di locazione per un importo di oltre 327 milioni.

(581) Tra essi 2 battelli disinguantanti. Per l'azione del Ministero in materia di inquinamento marino si veda in particolare la relazione al Parlamento per l'esercizio 1973, pagg. 322-323.

merci in entrata ed uscita nei porti italiani, materia questa di interesse comune anche ad altri settori della Amministrazione pubblica, quali i servizi doganali e gli uffici del Ministero del commercio con l'estero (582). Al fine di una valutazione delle effettive esigenze di spesa del centro elettronico è da evidenziare che sul competente capitolo 1085 gravano oltre 590 milioni di residui passivi, mentre nell'esercizio si è tradotto in economia poco più del 15 per cento dello stanziamento.

4. — Attività istituzionale.

a) Navigazione sovvenzionata.

1) Società di preminente interesse nazionale.

Alla fine dell'anno è stata pubblicata la legge 20 dicembre 1974 n. 684, che ha predisposto un piano graduale per la ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale (583), cui farà seguito, entro un anno dalla sua entrata in vigore, un regolamento di attuazione. Sulle conseguenze derivanti dalle innovazioni legislative, ed in particolare, su una eventuale riduzione degli oneri gravanti sul bilancio dello Stato non può quindi che farsi rinvio alle relazioni sui prossimi esercizi.

Sulla base delle disposizioni previste dalla legge 2 giugno 1962 n. 600 (ora espressamente abrogata dalla richiamata legge nu-

(582) Dei problemi insorgenti dall'estensione dei programmi di automazione della Pubblica amministrazione è fatto cenno in parte generale.

(583) Nella nuova normativa il sistema delle sovvenzioni è mantenuto oltre che per i servizi di collegamento con le isole, anche per il trasporto delle merci di linea e per la gestione delle linee passeggeri, sia pure con il carattere di temporaneità (un triennio) previsto dalla legge stessa. Tra le altre innovazioni introdotte, la gestione di una nave scuola nonché il principio che lo Stato è tenuto a sollevare le società di PIN dagli oneri derivanti dai provvedimenti di radiazione del naviglio e di sistemazione del personale. Da parte della FINMARE è già stato presentato il programma di trasformazione della flotta, attualmente all'esame dell'apposito Comitato consultivo.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mero 684 del 1974) è proseguita la revisione delle sovvenzioni alle quattro società di PIN. Nell'esercizio sono stati emanati i provvedimenti relativi alla terza revisione ordinaria (valida per il biennio 1967-68) operata sulla scorta delle variazioni revisionabili negli anni 1969 e 1970. Per effetto di tali provvedimenti l'importo complessivo delle sovvenzioni ha subito, rispetto a quello previsto nelle convenzioni base, ulteriori variazioni in aumento come risulta dal prospetto riportato in nota (584).

Per definire la regolamentazione delle provvidenze alla data del 31 dicembre 1974 (da cui cessano di avere efficacia le convenzioni stipulate a norma della legge 2 giugno 1962 n. 600) restano ancora da predisporre nei confronti delle predette società la quarta (limitatamente alla società Tirrenia) e la quinta revisione ordinaria, nonché alcune convenzioni aggiuntive sempre con le menzionate società. È però da notare che, essendosi resa indisponibile per tale finalità gran parte dello stanziamento iscritto al capitolo 3061 dello stato di previsione per l'esercizio finanziario 1975 (per effetto dell'articolo 18 della legge n. 684 del 1974 che tale sistema di copertura della spesa ha previsto per lo stesso esercizio), sarà necessaria l'emanazione di un apposito provvedimento normativo per consentire all'Amministrazione di procedere al ripianamento della situazione debitoria.

2) Società esercenti linee di interesse locale.

Una nuova disciplina per il riordinamento dei servizi marittimi postali e commerciali

(584)

SOVVENZIONI
(in milioni di lire)

SOCIETÀ	Sovv. Base (al 1°-7-62)	Nel 1974
Italia	6.471	39.428
Lloyd Triestino	5.197	24.031
Adriatica	5.228	15.462
Tirrenia	6.704	14.453
Totale	23.600	93.374

di carattere locale è stata introdotta di recente con la legge 19 maggio 1975 n. 169. L'onere derivante dalla sua applicazione decorrerà dall'esercizio 1976 (585).

A definizione delle gestioni disciplinate dalla normativa anteriore, nei sei mesi dall'emanazione della legge 22 dicembre 1973 n. 876 (che aveva disposto una proroga annuale delle convenzioni ventennali scadute alla fine dell'esercizio 1973) sono state approvate le convenzioni aggiuntive stipulate con quattro delle sei società esercenti le linee di interesse locale (ad esclusione delle Linee marittime dell'Adriatico e della Navigazione alto Adriatico).

Alla data del 31 dicembre 1974 l'entità complessiva delle sovvenzioni rispetto a quella prevista dalle convenzioni originarie è risultata come nel prospetto riportato in nota (586).

Complessivamente, nell'esercizio, sono stati corrisposti alle sei società esercenti le linee sovvenzionate 7,3 miliardi di cui 7,01 miliardi in competenza.

(585) È previsto, tra l'altro, la costituzione di apposite società di navigazione a carattere regionale, con partecipazione maggioritaria al capitale azionario da parte della società Tirrenia del gruppo Finmare.

(586)

SOVVENZIONI

SOCIETÀ	Sovv. Base	Nel 1974
Navigazione Alto Adriatico	299.000.000	526.827.094
Sirena: settore C	434.000.000	1.126.605.897
settore D	427.128.100	(a) 1.702.287.512
Partenopea	506.239.293	1.823.188.142
Toscana	392.500.000	818.416.117
Linee Marittime dell'Adriatico	614.897.300	1.432.979.770
Totale	2.673.764.693	7.430.304.532

(a) Con decreto del Presidente della Repubblica 21 marzo 1974, n. 651 è stata approvata una convenzione aggiuntiva (27 dicembre 1973) che ha elevato la sovvenzione della Sirena di lire 360.000.000 a far tempo dal 15 novembre 1973.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) *Cantieristica*. — Non particolarmente sollecito si rivela l'avvio delle nuove procedure introdotte con la legge 27 dicembre 1973 n. 878. Solo alla fine dell'anno ha concluso il suo iter con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (n. 314 del 2 dicembre 1974) il decreto ministeriale, emanato il 10 agosto, contenente le norme esplicative ed adeguate per la concessione e la liquidazione dei benefici previsti dal titolo I della legge n. 878 del 1973 (587) (contributi per lavori navali), mentre nel marzo del 1975 sono state rese note le ulteriori disposizioni per l'applicazione dei titoli II e III della stessa legge (concessione di contributi per incentivazioni delle iniziative di nuovi investimenti delle imprese cantieristiche (588).

Una parte degli stanziamenti ha potuto comunque essere ugualmente utilizzata, in quanto l'Amministrazione, avvalendosi della facoltà prevista da una norma transitoria (articolo 23) della richiamata legge n. 878, ha preso in considerazione alcune richieste di contributi presentate entro il 31 dicembre 1971 e non accolte per l'esaurimento dei fondi stanziati dalla legge 4 gennaio 1968, n. 19 (589).

Per quanto concerne la residua gestione, con l'assunzione nell'esercizio di 28 impegni per nuove costruzioni e lavori di trasformazione di navi mercantili, ascendono a 263 le richieste di contributi accolte dalla entrata in vigore della legge n. 19 del 1968, pari a 2.107.925 tonnellate di stazza lorda con un impegno globale di 82,8 miliardi.

(587) L'emissione del decreto ministeriale è prevista espressamente dal secondo comma dell'articolo 24 della legge nelle more dell'emanazione delle norme regolamentari per l'esecuzione della legge.

(588) Va ricordato che il programma di sviluppo globale della cantieristica approvato dal CIPE in data 26 giugno 1974, è stato presentato dal Governo al Parlamento il 10 agosto dello stesso anno, mentre le richieste per la realizzazione di nuovi impianti possono essere presentate per l'approvazione entro il 30 giugno 1975.

(589) Sono stati disposti pagamenti per 4,5 miliardi relativi a nuove costruzioni ed a lavori di trasformazione di navi mercantili.

Per i motivi già evidenziati nella precedente relazione non particolarmente sollecitata è la fase del pagamento delle stesse provvidenze, per cui, pur se nell'esercizio esse ammontano ad oltre 6,5 miliardi (comprensivi dei contributi per lavori di riparazione, trasformazione ed installazione di apparati motori) restano tuttora da erogare contributi per 2,4 miliardi (590).

In ordine, infine, alle agevolazioni previste da altre disposizioni della legge n. 19, anche nel decorso esercizio — come in tutti quelli successivi al 1968, primo anno di stanziamento delle relative somme — nessun pagamento risulta effettuato sul capitolo 8018 relativo alla concessione di contributi per la ristrutturazione e riorganizzazione delle industrie cantieristiche, mentre sull'altro capitolo 8016 concernente contributi per la conversione dell'attività cantieristica sono stati erogati 504 milioni, restando ancora da liquidare provvidenze per 1,7 miliardi.

c) *Credito navale*. — Nel mese di giugno del 1975 è stato pubblicato il decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1975 n. 67 contenente modificazioni al regolamento per l'esecuzione delle leggi 9 gennaio 1962 n. 1 e 2 febbraio 1974 n. 26 (l'articolo 1 ultimo capoverso, di quest'ultima legge fissava peraltro in sei mesi dalla sua entrata in vigore il termine per la emanazione di dette norme regolamentari).

La nuova normativa introdotta, pur presentando indubbi elementi migliorativi rispetto alle disposizioni precedenti, in materia particolarmente di controllo parlamentare ed amministrativo sulle operazioni di credito navale effettuate, non fissa criteri procedurali sostanzialmente diversi da quelli precedenti per la liquidazione del contributo sugli interessi (anche per la complessità e la natura prevalentemente tecnica della documentazione da presentare). Va comunque rinviato alle relazioni sui prossimi esercizi ogni giudizio sulla concreta incidenza delle nuove disposizioni a determinare un più accelerato ritmo di smaltimento dei

(590) I pagamenti finora effettuati a carico del capitolo 8017 ammontano a 116,4 miliardi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

residui passivi, il cui importo, anche per gli aumentati stanziamenti disposti dalla legge n. 26 del 1974 supera attualmente i 30 miliardi (24 nell'esercizio precedente).

Nell'esercizio 1974 sono stati assunti 43 impegni per nuove costruzioni e trasformazioni di navi comportanti un onere complessivo di 25,4 miliardi riferibili ad un finanziamento complessivo di 71,5 miliardi (591). I relativi pagamenti sul capitolo 5016 ammontano a 11,2 miliardi, per il 95 per cento in conto residui.

Anche per il settore del credito navale ogni attenzione va portata alla perdurante necessità di un coordinamento tra i vari benefici, di cui possono fruire le imprese ai sensi della normativa vigente (in particolare di quelli consentiti dalla legge 30 luglio 1959 n. 673 e successive modificazioni sugli incentivi alle imprese industriali in genere). Sulle disarmonie e possibili duplicazioni di interventi derivatene si rinvia a quanto esposto nella relazione per l'esercizio 1973 per il settore della cantieristica (592).

Estremamente limitata è risultata per la attività del Ministero nel settore dei contributi di demolizione abbinato alla costruzione di nuove unità, essendosi concretizzato nell'accoglimento di una sola domanda con la concessione di un contributo di oltre 1 miliardo. I pagamenti effettuati nell'esercizio ammontano a 1,4 miliardi, di cui 964,5 milioni in conto competenza.

Anche per l'incidenza dei nuovi stanziamenti, disposti dalla legge 28 gennaio 1974, n. 19, con la quale sono state prorogate le provvidenze in questione fino al 31 dicembre 1975, più che quadruplicato rispetto all'esercizio precedente è risultato l'ammontare dei residui, pari a 2,4 miliardi.

d) *Pesca marittima.* — Ha avuto inizio, nel corso dell'esercizio, l'applicazione della legge 16 ottobre 1973 n. 676 per il potenziamento della pesca marittima. Sono stati

(591) Dall'entrata in vigore della legge n. 1 del 1962, sono state accolte 425 domande per un onere complessivo di 149,8 miliardi; i pagamenti effettuati ammontano in totale a 52,7 miliardi.

(592) Si veda in particolare pag. 320 (nota 313).

disposti pagamenti, per oltre 190 milioni, esclusivamente in conto residui, il cui ammontare complessivo (1,8 miliardi) è già pari al 90 per cento circa degli stanziamenti di bilancio disposti a partire dall'esercizio 1972.

Nella erogazione dei contributi risulta rispettata la proporzione stabilita dall'articolo 3 della legge n. 676 del 1973 (non più del 30 per cento a favore delle opere e degli acquisti previsti dall'articolo 2 della legge 28 marzo 1968, n. 479).

Nell'ambito degli interventi straordinari, disposti dalla legge 8 gennaio 1974 n. 2, sono stati poi tempestivamente accreditati alle competenti Capitanerie di porto i fondi necessari per la corresponsione di un contributo straordinario commisurato alle miglia percorse, nel solo esercizio 1974, dai natanti abilitati alla pesca marittima professionale (593).

Dei criteri con i quali detti fondi sono stati ripartiti la Corte avrà conoscenza solo in occasione dell'esame dei rendiconti relativi da parte dei funzionari delegati.

In materia di studi e ricerche nel settore della pesca, la carenza di iniziative nell'esercizio ha determinato il passaggio in conto residui dei 20 milioni, stanziati a tal scopo sui capitoli 5035 e 5040. Su questo ultimo capitolo, in relazione ad impegni precedentemente assunti, sono stati pagati circa 13 milioni.

Ancora inutilizzato, infine, è stato lo stanziamento di 350 milioni, previsto dall'articolo 17 della legge n. 479 del 1968, parzialmente modificato dalla menzionata legge n. 676 del 1973, per l'acquisto di una nave da adibire a ricerche tecnologiche ed alla vigilanza sulla pesca marittima (594).

(593) Va ricordato che un'ulteriore incentivazione del settore è stata determinata dal potenziamento del fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio (per la natura del fondo v. cenno al paragrafo «gestioni fuori bilancio») integrato di 3 miliardi nel 1973. La Cassa del Mezzogiorno corrisponde poi tuttora contributi a fondo perduto ai pescatori operanti nei territori di sua competenza.

(594) Un recente disegno di legge governativo, considerato che la previsione di spesa si è rivelata non rispondente alle condizioni di mercato,

e) *Demanio marittimo*. — Della gestione del demanio marittimo la Corte si è occupata più volte nel corso delle precedenti relazioni (595), portando soprattutto il suo esame sulle questioni insorgenti dalla complessità del procedimento istruttorio sfociante nel provvedimento formale di concessione e sui « tempi lunghi » occorrenti per il suo perfezionamento, anche in quei casi in cui, disposta la occupazione per motivi di urgenza, la presenza di costruzioni non facilmente rimovibili, non può dar luogo a rinnovi annuali delle licenze originariamente concesse. La situazione del demanio marittimo ha subito poi un ulteriore deterioramento dalla mancanza di criteri previsionali e programmatici, tali cioè da adeguare i moduli a disposizione alla mutata realtà economico-sociale.

Nel corso di questi ultimi anni, infatti, il quadro delineato non solo non ha subito sostanziali mutamenti, ma alcuni suoi aspetti quali, ad esempio, la complessità della istruttoria, in cui sono chiamati a dare pareri una serie di organi periferici dell'Amministrazione statale (uffici del genio civile intendenza di finanza, autorità doganali), si sono ulteriormente aggravati richiedendosi ora, successivamente all'emanazione della legge 6 agosto 1967 n. 765 (la cosiddetta legge ponte urbanistica) anche l'intervento della autorità comunale nel procedimento di concessione demaniale che comporti la costruzione di opere stabili (596).

intende affidare ad Enti, istituti e privati operatori quei compiti di studio e di ricerca — che al momento l'Amministrazione non può direttamente espletare — mediante concessione di appositi contributi. È previsto inoltre il noleggio di natanti necessari all'esecuzione di studi e ricerche nel settore della pesca.

(595) Si veda in particolare la Relazione al Parlamento per l'esercizio 1967, pagg. 347-349.

(596) Il rallentamento della procedura concessoria determinato dall'acquisizione e valutazione dei numerosi pareri prescritti ha determinato, in via di fatto, una serie di iniziative che, pur nel rispetto delle esigenze del coordinamento tra gli interessi tutelati delle varie Amministrazioni, hanno tentato di operare uno snellimento tuttora non consentito dalla normativa vigente, attraverso la riunione periodica di apposite commissioni presso le singole prefetture o la formulazione di un uni-

Con ciò non vuol certo dirsi che tali remore giustificchino di per sé il ricorrente uso al sistema del rinnovo delle licenze annuali, anche in presenza delle condizioni necessarie per il formale assentimento delle concessioni. E la Corte ha dovuto più volte ribadire, non solo la inammissibilità di concessioni retroattive che disciplinano cioè *ex novo* lo stesso periodo già regolato attraverso le licenze rilasciate dai Capi dei vari Compartimenti marittimi in quanto determinerebbero un'illegittima sovrapposizione di competenze, ma anche l'indubbia anomalia delle emanazioni di provvedimenti formali a distanza di anni (in alcuni casi superiori a quindici) dall'anticipata occupazione dei beni demaniali marittimi.

Altra questione sulla quale si intende richiamare nuovamente l'attenzione è quella relativa alla determinazione dei canoni demaniali, ai sensi della legge 21 dicembre 1961, n. 1501. Dalla emanazione della legge che ne ha disposto la rivalutazione nessun provvedimento di adeguamento dei canoni stessi è pervenuto alla Corte, pur sancendo l'articolo 7 della stessa legge l'obbligo di graduarne gli aumenti (il cui limite normale è fissato in lire 50 al mq.) « sulla base della utilità economica che i concessionari traggono dalle concessioni ».

Alla incertezza della interpretazione che ne è conseguita (597) dovrebbe avviarsi in sede legislativa, tenuto in particolare considerazione che l'attuale congiuntura economica ha determinato una autentica polverizzazione degli attuali canoni e che il sistema in atto seguito contribuisce a sua volta ad ostacolare la sollecita definizione delle formali procedure di concessione, o di rin-

co avviso espresso da una commissione locale, composta dai rappresentanti delle varie Amministrazioni chiamate ad esprimere parere sul provvedimento di concessione.

(597) Non ignora la Corte che l'Amministrazione si è adeguata ad un parere reso a suo tempo dal Consiglio di Stato secondo il quale alla graduazione degli aumenti dei canoni potrebbe avvenirsi solo in occasione dell'assentimento o del rinnovo della concessione e non nel corso della stessa, trattandosi di concessioni-contratto.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

novo delle stesse, per quanto riguarda gli adempimenti da espletarsi da parte dei privati richiedenti.

Il cenno ora fatto al comportamento dei terzi nel procedimento di concessione induce nuovamente a sottolineare il fenomeno dell'abusiva utilizzazione del suolo demaniale pur se nulla è da aggiungere a quanto già rappresentato nella precedente relazione, non essendo intervenute modifiche all'organizzazione dei servizi in tale settore nel corso dell'esercizio (598).

Anche nel corso del 1974 ed all'inizio del 1975 il Ministro ha richiamato con due cir-

(598) È solo da segnalare che nello stato di previsione del Ministero per il 1975 la dotazione del cap. 1021 concernente « indennità e rimborso spese di trasporto per missioni sul territorio nazionale » è stata incrementata di 5 milioni in relazione alle esigenze connesse alla vigilanza sul demanio marittimo, ovviando in tal modo alla situazione rappresentata nella relazione sull'esercizio 1973 (pag. 322, nota n. 1).

colari l'attenzione delle Capitanerie di porto sul perdurante fenomeno delle occupazioni abusive del demanio marittimo e sulla eccessiva durata delle istruttorie preliminari all'emanazione del provvedimento formale di concessione (599).

Le istruzioni, che in materia annualmente e talvolta in più occasioni nel corso dell'anno, la Amministrazione puntualmente impartisce agli organi dipendenti, non possono di per sé ovviamente determinare un sovvertimento delle situazioni denunciate, anche per la persistente carenza di personale, di cui si è diffusamente riferito nella precedente relazione.

(599) In una circolare emanata il 4 febbraio 1975 il Ministro ha disposto che entro un anno dal rilascio dell'atto di sottomissione debba essere comunque stipulato l'atto definitivo, segnalando anche che presso la Procura della Corte è in corso l'accertamento di eventuali responsabilità a seguito della tardiva emanazione di provvedimenti formali di concessione.

CAPITOLO XIX.

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

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

a) *Considerazioni generali.* — La provvista dei fondi necessari a dar esecuzione ai conferimenti legislativamente previsti in favore degli enti di gestione ed all'aumento di capitale di società a partecipazione diretta di cui si riferisce in dettaglio nei paragrafi seguenti — è stata caratterizzata, nel 1974, da un notevole ritardo e dalla circostanza che alcune leggi di spesa (per complessivi 92,5 miliardi) sono rimaste inattuato. Soltanto a fine esercizio, infatti, sono state poste in essere le operazioni finanziarie necessarie a dotare dei relativi stanziamenti alcuni dei capitoli, iscritti per memoria, aventi appunto ad oggetto quote di conferimento a fondi di dotazione di enti di gestione (per complessivi 320 miliardi), mentre altri sono rimasti definitivamente privi di fondi. Questo, nonostante il livello notevolmente inferiore, rispetto al precedente esercizio, del complesso delle autorizzazioni di spesa con tale destinazione (412,5 miliardi previsti per il 1974 dalle leggi sostanziali, a fronte dei 533 relativi al 1973), che rappresentano l'intera spesa in conto capitale del Ministero.

Il fenomeno che denota — trattandosi di spese la cui erogazione è condizionata al preventivo reperimento dei fondi — le dif-

ficoltà, a tal fine, incontrate dal Tesoro, rese, altresì, manifeste dal notevole aumento del costo delle relative operazioni (600), per altro verso, costituisce indice significativo dell'ampiezza del margine di manovra di cui, in fatto, dispone il Governo nella gestione del bilancio (601).

In una situazione di tal genere si rende particolarmente opportuno il richiamo alla retta osservanza dei criteri di economicità che per espressa disposizione di legge (arti-

(600) L'importo complessivo dei mutui contratti per ottenere i 320 miliardi stanziati nel 1974 ammonta a 381,4 miliardi, con un onere, quindi, di 61,4 miliardi. L'analoga operazione condotta nel precedente esercizio per conseguire la disponibilità netta di 533 miliardi aveva comportato un costo di 16,2 miliardi circa. Si rinvia a quanto, in argomento, osservato nel successivo paragrafo « C » ed al prospetto relativo alle singole operazioni.

(601) Da notare che nel disegno di legge di bilancio, in nota alla tabella annessa allo stato di previsione della spesa del Ministero, venivano indicate, relativamente ad alcuni capitoli iscritti per memoria, riduzioni rispetto agli stanziamenti legislativamente autorizzati concernenti, oltre l'IRI, l'ENI e l'EFIM, ai quali è stato, sia pur tardivamente, erogato per intero l'importo previsto dalle rispettive leggi, anche l'EGAM, cui non sono stati erogati 48 miliardi costituenti la quota del fondo di dotazione per il 1974, della quale il Ministero aveva proposto la riduzione a 30 miliardi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

colo 3, comma primo, legge 22 dicembre 1956, n. 1589) devono informare la gestione delle partecipazioni statali (602).

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Lo stato di previsione della spesa del Ministero, all'atto dell'approvazione, recava stanziamenti di sola parte corrente per complessivi 1,5 miliardi, aumentati, a seguito di variazioni intervenute in corso d'esercizio a 1,66 miliardi, cui fanno riscontro accertamenti per un totale di 1,24 miliardi.

Per quanto concerne le spese in conto capitale, figuravano, inizialmente, iscritti per memoria, in attesa della provvista dei fondi, da reperire mediante le operazioni consentite dalle varie leggi sostanziali di spesa, vari capitoli relativi all'aumento dei fondi di dotazione dei seguenti enti di gestione:

- capitolo 5046 Ente Cinema (legge 14 agosto 1971, n. 814; quota prevista, per il 1974, 8 miliardi);
- capitolo 5047 EGAM (legge 7 marzo 1973, n. 69; quota prevista, per il 1974, 48 miliardi);
- capitolo 5053 IRI (legge 28 luglio 1971, n. 547; quota prevista, per il 1974, 220 miliardi);
- capitolo 5054 ENI (legge 28 luglio 1971, n. 586; quota prevista, per il 1974, 50 miliardi);
- capitolo 5055 EFIM (legge 7 maggio 1973, n. 243; quota prevista, per il 1974, 35 miliardi);
- capitolo 5056 Ente Terme (legge 7 maggio 1973, n. 244; quota prevista, per il 1974, 3 miliardi).

Risultava, inoltre, iscritto, sempre per memoria, il capitolo 5045, avente ad oggetto la partecipazione dello Stato all'aumento di capitale della Azienda tabacchi italiani - ATI per l'importo di 500 milioni (quota relativa all'esercizio 1974).

Nel corso dell'anno è, poi, intervenuta una nuova autorizzazione di spesa per con-

(602) Si rinvia, in argomento, a quanto osservato nel paragrafo 3 lettera a) relativo all'attività istituzionale.

sentire l'aumento di capitale della finanziaria GEPI (603). A tal fine, la legge 1° febbraio 1974, n. 59, prevedeva aumenti di capitale dell'IRI, ENI ed EFIM per un massimo di 16 miliardi ciascuno e, nello stato di previsione del Ministero, veniva istituito apposito capitolo (5049) (604).

L'ammontare complessivo delle autorizzazioni di spesa relative ai capitoli predetti dà un totale di 412,5 miliardi, dei quali, come già accennato, soltanto 320 — costituenti, pertanto, la previsione definitiva e l'accertamento di spesa — sono stati stanziati, a seguito delle operazioni di finanziamento compiute nell'esercizio. Sono, conseguentemente, rimasti privi di dotazione, per complessivi 92,5 miliardi, i capitoli concernenti il finanziamento dell'ente cinema, dell'EGAM, dell'ente terme, l'aumento di capitali dell'ATI e, parzialmente, il finanziamento destinato alla GEPI, che, a differenza degli altri conferimenti, non è stato previsto in misura fissa, ma « sino » al limite (48 miliardi) stabilito dalla legge.

Come più volte rilevato — a parte le altre considerazioni, anche quest'anno, formulate nella Parte I della Relazione in ordine al sostanziale superamento del limite costituito dal totale della spesa risultante dalla legge di bilancio — l'iscrizione per memoria dei capitoli relativi alle spese in conto capitale comporta la totale mancanza di rappresentatività dello stato di previsione, quale risulta approvato dal Parlamento.

Con riferimento alla ripartizione delle spese è, anzitutto, da reiterare l'osservazione relativa alla mancata revisione di alcuni capitoli (605), in precedenza suddivisi in articoli — che si rende necessaria, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627 — per far corrispondere i vari ed eterogenei oggetti tuttora ricompresi nella rispettiva denomina-

(603) Per complessivi 96 miliardi, dei quali 48 a carico dell'IMI ed i restanti ripartiti, in egual misura, tra IRI, ENI ed EFIM.

(604) Per il 1974 lo stanziamento iscritto nel predetto capitolo è stato, peraltro, limitato a complessivi 15 miliardi.

(605) 1067, 1068, 1069, 1070, 1071.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione ad altrettante unità elementari di bilancio.

Da ricordare, inoltre, che, anche nel 1974, ha avuto luogo la non giustificata iscrizione del capitolo 1063, avente ad oggetto incarichi professionali non conferibili, come è stato ritenuto in sede di controllo, in quanto attinenti ad attività tipicamente istituzionale (preparazione della relazione programmatica), e che, pertanto, resta da anni inutilizzato.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — Come già accennato, sotto il profilo gestorio, la iscrizione per memoria dei capitoli in conto capitale comporta una sostanziale dilatazione dei poteri dell'esecutivo, che, nell'esercizio della manovra creditizia — procastinata, nel 1974, sin quasi al termine dell'anno — può trovare motivi per condurre una

propria politica di spesa, in ipotesi, difforme, se non contrastante rispetto agli indirizzi prescelti in sede parlamentare.

Nella medesima prospettiva è anche da valutare l'ormai costante ricorso alla provvista dei fondi — nella misura che l'esecutivo reputa, a sua discrezione, adeguata alle occorrenze dell'esercizio, anche in diffinità, come si è visto, dalle leggi sostanziali di spesa — mediante assunzione di mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, senza mai avvalersi delle altre forme (emissione di buoni poliennali del tesoro o di speciali certificati di credito), pur previste dalle varie leggi (606).

Nel prospetto che segue viene indicato, con riferimento a ciascun mutuo, il costo complessivo della relativa operazione finanziaria.

CAPITOLO	Stanziamiento	Ente beneficiario	Legge	Importo mutuo
5049	(a) 15.000.000.000	EFIM - ENI - IRI	1-2-1974, n. 59	(a) 16.230.600.000
5053	220.000.000.000	IRI	28-7-1971, n. 547	263.788.800.000
5054	50.000.000.000	ENI	28-7-1971, n. 586	59.648.000.000
5055	35.000.000.000	EFIM	7-5-1973, n. 243	41.753.500.000
	320.000.000.000			381.420.900.000

(a) Somme corrispondenti alla metà del ricavo netto (30 miliardi) e dell'importo nominale (32.461.200.000) del mutui con il quale è stata finanziata anche la quota spettante all'IMI.

La mancanza di nuovi interventi di spesa — eccezion fatta per quella relativa alla GEPI, solo parzialmente attuata nell'esercizio — comporta la netta diminuzione dell'incidenza delle spese di investimento gravanti sui futuri esercizi finanziari che, tenendo conto delle quote non erogate nel 1974, ammontano a tutto il 1978, fin quando cioè sono previsti conferimenti a favore di enti, e complessivi 609,5 miliardi, come risulta dal prospetto che segue.

All'inizio dell'esercizio i residui passivi, tutti provenienti dall'esercizio 1973, ammon-

tavano a complessivi 2,4 miliardi, dei quali 2,028 in conto capitale. Nel corso del 1974, sono stati erogati 98,6 milioni di parte corrente e l'intero ammontare dei residui in conto capitale, iscritti, per 2 miliardi, nel capitolo 5045, relativo all'acquisto di azioni dell'ATI e, per 28.352.990, nel capitolo aggiunto 8021, quale saldo della seconda rata (relativa al 1969) dell'aumento del fondo di dotazione dell'ENI, di cui alla legge 5 feb-

(606) Si rinvia, in argomento, a quanto osservato nella Parte II.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ONERI PLURIENNALI

E N T I	Quote non erogate nel 1974	E S E R C I Z I O				Totali
		1975	1976	1977	1978	
IRI	—	220	—	—	—	220
EGAM	48	45	45	45	45	228
ENI	—	40	—	—	—	40
GEPI	33	—	—	—	—	33
EFIM	—	30	30	—	—	60
Cinema	8	8	—	—	—	16
Terme	3	3	3	3	—	12
ATI	0,5	—	—	—	—	0,5
Totali	92,5	346	78	48	45	609,5

braio 1968, n. 113 (607). Nel rinviare alle osservazioni formulate nel paragrafo (3 lettera b), relativo all'attività istituzionale, in merito all'operazione ATI, va, in questa sede, rilevato che lo stanziamento destinato all'ENI era stato iscritto nella competenza dell'esercizio 1973 in base alla legge di variazione di bilancio 22 maggio 1974, n. 224, senza che l'importo occorrente fosse stato preventivamente acquisito mediante specifico ricorso al mercato dei capitali, come previsto dalla legge di finanziamento (608).

Alla chiusura dell'esercizio, la situazione dei residui — 345,8 milioni, tutti di parte corrente, di cui 236 derivanti da impegni assunti in conto competenza — denotava, rispetto all'anno precedente (609) un note-

(607) Nel 1969 il ricavo netto del mutuo autorizzato dalla legge suddetta aveva consentito di erogare all'ENI 49.970.640.000, in luogo della quota di 50 miliardi prevista per quell'anno. Un acconto dell'importo residuo era stato corrisposto, congiuntamente alla terza rata, a seguito del maggior ricavo del mutuo contratto nel 1970 (50.001.007.010, invece dei previsti 50 miliardi) e la somma erogata nel 1974 corrisponde al saldo.

(608) Per generali considerazioni, in argomento, si rinvia al capitolo I della Parte II.

(609) Al 31 dicembre 1973, i residui ammontavano a complessivi 2,4 miliardi.

vole miglioramento, principalmente dovuto al completo smaltimento dei residui in conto capitale.

2. — Organizzazione dei servizi e personale.

a) Organizzazione dei servizi e personale.

— Sostanzialmente immutata la situazione organizzativa del Ministero, che si caratterizza per il mancato conferimento, a causa della insufficienza di funzionari direttivi in possesso della prescritta anzianità (610), dei posti disponibili (11 su 20) nella qualifica di primo dirigente, in conseguenza dell'esodo volontario dei funzionari direttivi. Da tale stato di cose deriva il pendurante affidamento delle divisioni prive di titolare ad un primo dirigente investito di altre funzioni.

Non sono state ancora emanate alcune norme di esecuzione legislativamente previste ormai da alcuni anni. Nel rinviare alla problematica di carattere generale esaminata nel capitolo (I della Parte II par. 2) relativo all'organizzazione della pubblica amministrazione, si ricordano, in particolare,

(610) Un solo funzionario ha, nel frattempo, maturato l'anzianità richiesta.

il regolamento di cui all'articolo 3, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, riguardante la specificazione dei provvedimenti di competenza dei dirigenti, da comunicare al Ministro successivamente all'adozione; ed il regolamento avente ad oggetto la determinazione del coefficiente numerico massimo da attribuire per ogni giudizio parziale relativo all'impiegato ed il punteggio massimo complessivo per ciascuna carriera (articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica numero 1077 del 1970).

Anche la situazione del personale non ha subito, nel 1974, variazioni di rilievo. Al 31 dicembre, infatti, l'organico del Ministero aveva una dotazione di 258 posti (611), dei quali 154 non coperti. Considerando, tuttavia, i posti indisponibili per effetto delle disposizioni sull'esodo (32), le vacanze effettive si riducono a 122.

Nel corso dell'esercizio si sono conclusi sette concorsi, quattro dei quali riservati ai dipendenti del Ministero e tre a personale di altre amministrazioni, e sono stati, in tal modo, conferiti 18 posti (su 47 messi a concorso) (612).

Per la copertura dei posti disponibili sono in fase, più o meno avanzata di svolgimento, vari altri concorsi, in prevalenza esterni.

La corresponsione di compensi per lavoro straordinario, i cui limiti sono stati elevati a 45 ore mensili, ai sensi dell'articolo 3,

(611) I 263 posti di organico previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, numero 282 risultano aumentati di 7 posti per la istituzione del ruolo ad esaurimento previsto dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (dotato inizialmente di 8 posti, uno dei quali successivamente soppresso, ai sensi della lettera c) dello stesso articolo) e diminuito di 12 posti, a seguito della soppressione di 9 posti ad esaurimento (nella carriera ausiliaria tecnica e nelle categorie del personale operaio), nonché della cessazione dal servizio di tre dipendenti, collocati a riposo ai sensi della legge 24 maggio 1970, numero 336. In base a questa legge sono state, altresì, presentate 15 domande di esodo, riferite a data successiva.

(612) 15 posti a personale dello stesso Ministero; 3 a personale di altre Amministrazioni.

III comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 749 (decreto del Ministro del tesoro 18 giugno 1974), ha comportato un aumento dei relativi stanziamenti (capitoli 1023 per gli impiegati e 1024 per gli operai) dagli iniziali 40,2 milioni a 48,1 milioni, quasi interamente impegnati.

L'attività di diretta collaborazione con il Ministro (articolo 19 della legge 15 novembre 1973, n. 734) è stata svolta da un contingente di 48 unità (613), corrispondenti a circa la metà del personale in servizio presso il Ministero e, di conseguenza, l'onere, a tal fine, complessivamente sostenuto (62,5 milioni) risulta superiore, in ragione del maggior numero di ore retribuibili, alla spesa per il lavoro straordinario prestato dal restante personale (614).

Al fine di accertare l'adempimento da parte dei dirigenti dell'obbligo di versare in conto entrate gli emolumenti percepiti, in eccedenza al trattamento onnicomprensivo, per attività svolte sino al 30 novembre 1972, la Corte ha sollecitato la trasmissione della relativa documentazione.

In tema di missioni di servizio, si è avuto, talora, occasione di rilevare la non congruità tra qualifica ed incarico, specie nel caso di missioni affidate a personale operaio; la eccessiva durata delle missioni aventi ad oggetto semplici attività di recapito o ritiro di plichi, che ordinariamente possono essere condotte a termine in un breve arco temporale. Da sottolineare, infine, la genericità delle motivazioni, che, talvolta, fanno riferimento ad « urgenti e riservati motivi ».

b) *Beni e servizi strumentali.* — Anche nel 1974, il Ministero, che non dispone di immobili appartenenti allo Stato, ha desti-

(613) Designate con decreto 2 marzo 1974 del Presidente del Consiglio dei Ministri che determina, altresì, gli Uffici in questione (Gabinetto, Segreteria particolare, Ufficio legislativo, Ufficio stampa, Ufficio affari riservati).

(614) I compensi erogati per il lavoro straordinario e la diretta collaborazione con il Ministro (in totale 109 milioni corrispondono al 18 per cento delle retribuzioni tabellari percepite, nel 1974, dal personale del Ministero (599 milioni).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nato a sedi degli uffici immobili locati, sostenendo un onere complessivo, rimasto invariato rispetto all'anno precedente, nella misura di 210,5 milioni.

La mancanza di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche continua a precludere la costituzione di un centro per l'elaborazione dei dati, cui adibire il personale appartenente all'apposito ruolo, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282.

L'Amministrazione che, in genere, non si avvale, com'è avvenuto anche nel 1974, di istituti ed organizzazioni specializzate per l'esecuzione di studi e ricerche, fa, spesso, ricorso all'opera di esperti, ai quali affida lo svolgimento di speciali incarichi di studio. Tale attività — che dà, costantemente, luogo a rilievi, in sede di controllo di legittimità, per l'inadeguata motivazione dei relativi provvedimenti — denota, nel suo insieme, una sostanziale deviazione dai criteri legislativamente stabiliti, in quanto la quasi totalità degli incaricati risulta estranea alla pubblica amministrazione.

3. — Attività istituzionale.

a) *Considerazioni generali.* — La Relazione programmatica del Ministero per l'esercizio 1974 delinea con una certa insistenza, sia pure in funzione di un assunto conciliativo, una sostanziale contrapposizione tra « interesse pubblico », che si identifica nelle cosiddette « esigenze di carattere sociale », da una parte, e « criteri di economicità », dall'altra, che potrebbe dar luogo a errori di interpretazione tali da svuotare della sua efficacia l'operatività del principio.

È chiaro anzitutto — come venne del resto evidenziato nella Relazione programmatica dello stesso Ministero per il 1973 — che, proprio in considerazione delle finalità pubbliche che determinano gli interventi dello Stato nella economia, l'applicazione dei criteri di economicità in esame, nell'ambito delle partecipazioni statali, corrisponde

all'esigenza di contemperare il perseguimento dell'utile gestionale con l'interesse generale, antepoendo la massimizzazione dell'utile sociale alla logica del profitto, privatisticamente intesa (615). Se, tuttavia, nel valutare le iniziative imprenditoriali del settore occorre riferirsi ad un « orizzonte temporale più ampio di quello cui normalmente fanno riferimento le imprese private », avendo inoltre riguardo all'intero gruppo di cui fa parte l'azienda interessata « e, più generalmente, alle esigenze dello sviluppo economico globale », non è meno certo che i criteri di economicità, in quanto sanciti da un espresso precetto legislativo, costituiscono parte essenziale ed inseparabile del pubblico interesse e devono esplicare una loro efficacia vincolativa, atta a garantire il sistema dal rischio di comportamenti antieconomici, preservando l'efficienza aziendale e l'equilibrio delle singole gestioni, in una prospettiva che non può trascurare gli elementi di valutazione offerti dai rendiconti patrimoniali ed economici degli enti e delle imprese.

Analoghe osservazioni devono farsi, sempre con riferimento alla citata Relazione programmatica per il 1974, in tema di rapporti tra potere politico ed enti autonomi di gestione.

La sopraordinazione degli organi politici, ai quali l'ordinamento affida la responsabilità dell'intero settore delle partecipazioni statali, comporta, infatti, nei riguardi degli amministratori degli enti, poteri di direttiva e di controllo, anche repressivo, rispondenti all'esigenza di assicurare la conformità della loro condotta agli indirizzi programmatici approvati dai centri decisionali (Parlamento, Governo, CIPE, Ministero), con speciale riguardo alla economicità della ge-

(615) Il predetto documento ricorda, tra l'altro, che non sarebbe ammissibile, per le imprese a partecipazione statale, seguire « comportamenti che, pur vantaggiosi per l'impresa, possano essere dannosi per la collettività, quali ad esempio, lo sfruttamento di posizioni monopolistiche ed operazioni puramente speculative ».

stione (616). Non sarebbe, tuttavia, possibile far derivare dalla natura politica di tali responsabilità e dei correlativi poteri anche l'affermazione di una preminenza di fini ed esigenze politiche sui criteri di economicità, in quanto la sopraordinazione è anche essa ancorata ai limiti che, nello stato di diritto, l'obbligatorietà della legge pone all'azione dei pubblici poteri.

La funzione di vigilanza che al Ministero compete nei confronti degli enti di gestione, al fine di assicurare la conformità ai programmi annualmente approvati dal CIPE, previa valutazione della loro congruità rispetto alle scelte di politica economica generale deliberate dal Parlamento, risulta per più aspetti carente. È, infatti, frequente la acquisizione, da parte degli enti, di partecipazioni azionarie anche cospicue senza preventivo assenso ministeriale, sulla base di una circolare emanata nel 1968 (617), con la quale si consente l'autonoma effettuazione di operazioni del genere aventi ad oggetto partecipazioni di minoranza, con il solo obbligo di darne comunicazione al Ministero, come si precisa nella circolare, a mero scopo informativo (618). Non è, del resto,

(616) Di particolare rilievo in tale contesto le disposizioni del D.P.R. 14 giugno 1967, n. 554, che demanda al CIPE in via ordinaria e permanente di verificare la conformità al programma economico nazionale dei programmi annuali e pluriennali dell'IRI, dell'ENI e degli altri enti pubblici controllati dal Ministero delle partecipazioni statali, di formulare le direttive generali di particolare rilievo per l'attuazione dei programmi stessi, di approvare la relazione programmatica degli enti autonomi di gestione, di esprimere parere sulle proposte che riguardano aumenti dei fondi di dotazione, apporti o contribuzioni dello Stato a favore degli enti sopra menzionati. Onde le deliberazioni del CIPE, trasmesse agli enti pubblici controllati, tramite il Ministro per le partecipazioni statali nell'esercizio del suo potere di vigilanza, costituiscono un presupposto costante per l'attività dei medesimi.

(617) Circolare 13 aprile 1968, n. 23216.

(618) In argomento, è da rilevare che l'articolo 3 del D.P.R. 14 giugno 1967, n. 554, demanda alla competenza del Ministero, oltre al controllo sull'attuazione dei programmi e delle direttive impartite agli enti, anche l'autorizzazione ad assumere, cedere o trasferire partecipazioni azionarie. Sebbene la norma faccia riferimento ai casi pre-

soltanto l'abdicazione a tale pur essenziale funzione nei confronti degli enti vigilanti che viene in rilievo, ma, altresì, la stessa attività di indirizzo che si concreta, talvolta, in direttive tali da comportare, se attuate, una sostanziale violazione del canone di economicità e dei limiti posti all'operatività degli enti dalle rispettive finalità istituzionali, statutariamente prefissate. Valga ricordare quale esempio di tali deviazioni, la attività svolta dall'EGAM, illustrata nelle più recenti relazioni programmatiche del Ministero, che si è, spesso, concretata con l'assenso ministeriale o addirittura sulla base di specifiche direttive, nell'acquisizione di aziende non solo operanti in settori del tutto estranei all'attività minerario-metallurgica, ma, per di più, dissestate a tal punto da non lasciar prevedere, come si legge nelle stesse relazioni, ragionevoli prospettive di ripresa (619).

La Corte ha avuto, di recente, occasione di pronunciarsi in ordine all'assetto dei rapporti tra il Ministero delle partecipazioni statali e gli enti di gestione, per quanto attiene all'acquisto di pacchetti azionari di società private, a proposito della direttiva rivolta all'ENI per l'acquisizione delle società tessili Mac-Queen e Fossati-Bellani, con le disponibilità finanziarie derivanti dai proventi della distribuzione del metano. Tale direttiva ministeriale risultava impartita in attuazione di precedenti decisioni governative, recepite e formalizzate dal CIPE.

Si è ritenuto in proposito che la direttiva nei confronti degli enti di gestione, emanata nell'esercizio del potere di direzione, non è

visti dalle disposizioni vigenti, allo stato inesistenti, è da ritenere non opportuna la limitazione introdotta con la circolare ministeriale. Soltanto nel 1975, con circolare del 23 aprile, n. 538, il Ministero ha emanato nuove più restrittive disposizioni in materia di preventiva autorizzazione, tra l'altro, per tutte le operazioni aventi ad oggetto l'acquisizione e la cessione di partecipazioni azionarie e la disposizione dei diritti di opzione, al precipuo scopo di accertare la congruenza degli scopi perseguiti ai fini istituzionali dei singoli enti.

(619) Casi particolarmente significativi risultano dalle Relazioni programmatiche del Ministero per l'esercizio 1973 e per l'esercizio 1974.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

priva di valore vincolante in ordine agli indirizzi della gestione ed alla realizzazione dei risultati prefissi e può puntualizzarsi, nel quadro di una programmazione generale e di settore, in indicazioni anche precise sui modi di intervento ma che essa, tuttavia, non può concretarsi nella puntuale prescrizione di singole e determinate operazioni, cioè tramutarsi nella diversa figura dell'ordine, che priva il destinatario di ogni potestà discrezionale di ponderazione e scelta.

Invero, nel caso di specie, la direttiva ministeriale contiene un preciso ordine di comportamento, che sottrae all'Ente ogni potere dispositivo circa il compimento dell'operazione nè vale ad attenuare il rigore della prescrizione, il riconoscimento della discrezionalità sul piano tecnico per la scelta dei modi di compimento dell'operazione stessa, che, ovviamente, investe diversi e secondari aspetti del potere decisionale dell'ente pubblico.

Conseguentemente la Corte ha affermato che il potere di direttiva è stato esercitato in modo irregolare e che anche irregolare è l'atto nel quale tale potere si è dispiegato (620).

La rilevata irregolarità della prescrizione ministeriale comporta come conseguenza la irregolarità della deliberazione dell'ENI, che alla prescrizione si è conformata senza rendere manifesta una autonoma valutazione in merito all'operazione di rilievo aziendale: una posizione subordinata dell'ENI rispetto al Ministero vigilante non si inquadra, infatti, in un rigido rapporto di gerarchia ma si configura come posizione di dipendenza in un rapporto di direzione; di guisa che l'Ente non può esimersi dall'esercizio dei propri poteri discrezionali.

La Corte ha preso, inoltre, in considerazione anche un diverso profilo dell'operazione, in relazione a quanto dispone l'articolo 3 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, secondo il quale gli enti di gestione debbono operare secondo criteri di economicità, ed ha affermato, in primo luogo, che il criterio di economicità trova corretta colloca-

zione concettuale non già nella prospettiva teleologica dei fini, prefissati dal potere politico, ma nell'ordine strumentale delle modalità di realizzazione dei fini stessi affidato all'operatore amministrativo; in particolare, la socialità del fine che non va confusa con l'economicità della sua attuazione, in quanto non va attribuita all'amministratore la potestà di compiere scelte politiche e, perciò, di rendere anche queste scelte insindacabili in sede di controllo della gestione. In altri termini, il criterio di economicità è un modulo di condotta aziendale attinente alla gestione e non una connotazione delle finalità a questa preposte. L'economicità della gestione delle partecipazioni statali si esprime, tenuto conto dei caratteri propri del regime imprenditoriale dell'ente pubblico, nell'equilibrato svolgimento della condotta aziendale e quindi trova manifestazione nell'autosufficienza economica e nell'equilibrio tra costi e ricavi, in una valutazione globale della gestione.

La Corte ha ancora affermato che, come alla gestione delle partecipazioni statali sono preposti, a vari livelli, diversi organi, così a ciascuno di questi incombe l'obbligo di adeguare la propria condotta al criterio di economicità, nei limiti delle rispettive attribuzioni: il CIPE, attraverso la programmazione dell'attività dell'intero settore delle partecipazioni, in coordinamento con il piano economico nazionale; il Ministero, attraverso l'indirizzo, conforme all'indicazione del CIPE, della gestione dei singoli enti; gli enti, attraverso la preordinazione della condotta aziendale delle Società operative del Gruppo. In questa prospettiva, la questione, talora proposta, se l'economicità debba riferirsi al sistema globale delle partecipazioni, o ai singoli enti, o alle società operative, non trova ingresso, evidente essendo che il canone dell'economicità può essere in concreto operante solo ove sia applicato a tutti i livelli, e rinviene il centro fondamentale di riferimento nell'ente di gestione.

Pur prescindendo dalla deliberazione del CIPE, la quale non viene direttamente il rilievo in quanto non ha immediata incidenza sul comportamento dell'ENI, non posso-

(620) Determinazione n. 1248 in data 1° luglio 1975 della Sezione controllo enti (Allegato M).

no risultare regolari, per violazione del criterio di economicità, le prescrizioni rivolte all'ENI dal Ministero delle partecipazioni statali ed il conseguente comportamento dell'Ente.

La prescrizione ministeriale, infatti, non dispone una programmazione dell'attività dell'ente di gestione nè detta direttive specifiche in attuazione di indirizzi di condotta precedentemente trattati ma, con la puntuale indicazione di un'operazione particolare, svolge un intervento episodico, non inserito in un quadro generale; di modo che le motivazioni sorrette dalla menzione del fine pubblico, del mantenimento di talune attività produttive e della conseguente salvaguardia dei livelli occupazionali, non possono apparire del tutto adeguate alla specifica iniziativa assunta. Peraltro, l'ENI, nell'eseguire tale prescrizione, non ha palesato alcuna valutazione di economicità, nè attuale, nè previsionale rispetto alla gestione.

La Corte, infine, ha affermato il contrasto con il criterio di economicità della indicazione contenuta nella nota ministeriale all'ENI, sulla utilizzazione dei ricavi di vendita del metano per la copertura dei costi dell'operazione di rilievo aziendale; soggiungendo che le eventuali eccedenze attive di una gestione concorrono alla formazione del risultato complessivo del Gruppo, sicchè non può reputarsi aderente al criterio di economicità la destinazione di un presunto utile alla copertura dei costi di una operazione onerosa di cui non è prospettata la convenienza.

La funzione di vigilanza si esplica nella sua pienezza in occasione dell'esame dei conti consuntivi annuali degli enti di gestione che, anche in assenza di specifiche prescrizioni normative in tal senso, costituisce un fondamentale potere-dovere dell'Amministrazione, come più volte affermato dalla Corte in sede di controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati. Ed è proprio in relazione a tale attività che vengono in evidenza indirizzi valutativi sostanzialmente contraddittori. Risultano, infatti, egualmente approvati conti consuntivi notevolmente difformi nella impostazio-

ne (621) e che espongono, per di più, relativamente alla situazione patrimoniale dati non corrispondenti a quelli che lo stesso Ministero comunica, per il tramite della Ragioneria generale, ai fini della annuale compilazione del conto generale del patrimonio dello Stato (622). Con la conseguenza che pervengono al Parlamento, dalla medesima fonte governativa, dati non corrispondenti relativamente alle stesse situazioni rappresentate in documenti diversi (Conto del patrimonio facente parte del Rendiconto generale dello Stato; situazioni patrimoniali facenti parte dei conti consuntivi degli enti di gestione, annessi allo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali).

Nella precedente relazione (pag. 533) è stata sottolineata l'opportunità di estendere a tutti gli enti di gestione l'obbligo — che attualmente vige soltanto per l'EFIM, l'EAGAT e l'EGAM — di compilare un bilancio consolidato del gruppo. Nel ricordare che anche il Ministro delle partecipazioni statali si è di recente espresso nel medesimo senso, con la Nota aggiuntiva alla relazione programmatica per l'anno 1975 (pag. XIV) (623), è da rilevare che l'IRI, l'ENI e l'Ente cinema, pur in difetto di una espressa prescrizione normativa, hanno presentato bilanci consolidati, anche se in base a criteri non omogenei.

È da aggiungere che il Ministero di recente ha impartito all'EFIM, EAGAT e EGAM le istruzioni per la formazione degli stati patrimoniali per i conti economici

(621) Basti ricordare, a titolo d'esempio, che il Ministero ha ritenuto regolari tanto un consuntivo che espone la partita relativa a « perdite da regolare » al passivo (IRI, 1973), che un consuntivo che tale voce espone all'attivo (EGAM, 1973).

(622) Si rinvia, in argomento, al capitolo (IV) relativo alla gestione del patrimonio dello Stato.

(623) La Nota aggiuntiva (*ibidem*) ribadisce, tuttavia, l'esigenza indilazionabile che « gli enti, anche in vista delle esigenze e degli schemi imposti dai decreti di attuazione della legge sulle società quotate in borsa formino bilanci assolutamente trasparenti, che rendano possibile il controllo di tutti i mezzi di finanziamento di cui si avvalgono e la chiara ed articolata identificazione dei risultati di gestione ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle imprese appartenenti a ciascun ente, secondo criteri di omogeneità e di chiarezza.

Per altro verso, appare censurabile la azione del Ministero che, pur disponendo da tempo delle autorizzazioni legislative relative al trasferimento agli enti di gestione dirette dello Stato, secondo il modello organizzatorio previsto dalla legge istitutiva numero 1589 del 1956, non ha ancora emanato i necessari provvedimenti amministrativi d'inquadramento.

Si tratta di un comportamento omissivo che, se si protrae dal 1973 relativamente alla società ATI (legge 5 marzo 1973, n. 30) e ad alcune partecipazioni minori (legge 22 dicembre 1973, n. 931), risale ad oltre un decennio nel caso della società anonima milanese editrice - SAME, il cui trasferimento è previsto fin dal 1960 (legge 21 giugno 1960, n. 649). Nel frattempo, il Ministero continua ad avvalersi dello strumento incontrollato — in quanto formalmente non comportante spesa — del mandato fiduciario per affidare ai medesimi enti, ai quali le partecipazioni in questione potrebbero essere trasferite, l'amministrazione del capitale azionario ancora appartenente allo Stato. In conseguenza di tale comportamento, l'amministrazione condivide tuttora i rischi (624) di una attività imprenditoriale, di fatto, totalmente commessa agli enti gestori.

Fra le attività istituzionali, particolare rilievo assume la predisposizione a cura del Ministero di una relazione programmatica per ciascuno degli enti di gestione (articolo 10 della legge n. 1589 del 1956), destinata al Parlamento, previa approvazione da parte del CIPE.

Dette relazioni, nella prassi corrente sono divenute un documento unitario, articolato in una prima parte di carattere generale e in una seconda, costituita da vari capitoli dedicati ai piani di attività dei sin-

(624) Si ricordano, a titolo d'esempio, le perdite subite dall'erario nel 1972, in conseguenza della gestione dell'AMMI, allora affidata fiduciarmente all'EGAM, in attesa dell'inquadramento. Si rinvia in argomento a quanto osservato nella precedente relazione (pagg. 330 e seguenti).

goli enti (625). E, peraltro, evidente che l'aderenza della relazione al precetto legislativo e la sua idoneità a soddisfare l'esigenza di fornire al Parlamento una adeguata informazione sugli aspetti settoriali e generali della politica, in concreto, perseguita nel settore delle partecipazioni statali, più che sotto un profilo meramente formale debba essere valutata in relazione alla completezza dei dati relativi all'attività svolta o programmata, siano essi esposti in una relazione comune ovvero in più elaborati distinti.

Nel corso dell'esercizio sono stati emanati numerosi decreti ministeriali concernenti la sostituzione o la nomina di membri degli organi collegiali (consiglio di amministrazione e collegio sindacale) dell'EFIM, dell'EAGAT e dell'EGAM. Con decreto del Presidente del Consiglio è stato, inoltre, sostituito un consigliere d'amministrazione componente la giunta esecutiva dell'ENI. Di tali provvedimenti la Corte ha avuto conoscenza soltanto a seguito della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, in quanto, nonostante la loro notevole importanza, non sono sottoposti a controllo per quanto riguarda l'esistenza dei necessari presupposti personali ed oggettivi di legittimità, non comportando oneri diretti a carico del bilancio dello Stato. La Corte ha già avuto occasione di sottolineare il diverso regime (controllo preventivo di legittimità), cui sono sottoposti, per mere ragioni di forma (adozione con decreto del Presidente della Repubblica) gli analoghi provvedimenti riguardanti la nomina del Presidente e del vice Presidente dell'IRI (626).

(625) Da notare, tuttavia, che l'articolo 3 del D.P.R. n. 554 del 1967, pur richiamando la norma sopracitata, fa riferimento ad un'unica relazione programmatica.

(626) Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1972. La citata Nota aggiuntiva alla Relazione programmatica per il 1975, afferma (pag. XV) l'esigenza di eliminare la rappresentanza delle amministrazioni dello Stato negli organi di gestione attiva degli enti, « sembrando incongrua la commistione, fin qui in atto, tra funzioni di controllo e funzioni di amministrazione ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) *Acquisto di azioni della società ATI.* — L'esame del decreto con il quale è stato disposto l'acquisto dall'EFIM di 937.500 azioni ATI, con una spesa di 937,5 milioni, ha reso manifesti alcuni significativi precedenti di tale operazione finanziaria. A seguito dell'aumento di capitale (da 2,5 a 5 miliardi) deliberato dalla società, la legge 7 gennaio 1970 n. 6 ne autorizzava la sottoscrizione da parte dello Stato entro il limite di spesa di 1.562.500.000. La restante quota avrebbe dovuto essere sottoscritta dai soci di minoranza che, peraltro, rinunziarono alle rispettive quote opzionali. La quota di capitale rimasta scoperta (937,5 milioni) fu, quindi, sottoscritta dall'EFIM per conto dello Stato, in conformità di una direttiva in tal senso del Ministero delle partecipazioni. L'Amministrazione si è, di tal guisa, sostanzialmente sottratta all'osservanza del limite stabilito dalla legge ed ha posto in essere con l'EFIM un mandato senza rappresentanza relativo all'acquisto delle azioni in discorso. Tale comportamento — che si inquadra tra le deviazioni in precedenza menzionate — ha reso necessario un ulteriore intervento legislativo per sanare l'anomala situazione venuta ad instaurarsi, con l'aggravante dell'affidamento della gestione dell'ATI all'EFIM, mediante l'ormai consueto strumento del mandato fiduciario. E, infatti, la legge 5 marzo 1973 n. 30, nell'autorizzare la spesa di 2,5 miliardi per la sottoscrizione da parte dello Stato di nuovi aumenti di capitale dell'ATI, ha anche consentito il rilievo di partecipazioni di minoranza in precedenza sottoscritte da enti sottoposti alla vigilanza del Ministero. Da notare che la medesima legge autorizza l'inquadramento dell'ATI nell'EFIM e che, pertanto, la destinazione di parte dello stanziamento al rilievo delle azioni appartenenti all'ente al valore nominale invece che all'aumento di capitale può costituire premessa formale per non far sopportare all'ente l'eventuale perdita conseguente ad uno sfavorevole ordinamento della gestione.

c) *Aumento del fondo di dotazione dell'Ente autonomo di gestione per le aziende termali.* — Con decreto 20 giugno 1974 il

Ministro delle partecipazioni statali ha disposto ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 maggio 1973 n. 244, l'incremento del fondo di dotazione dell'ente, nella misura di 1.800.193.127, quale saldo attivo della gestione delle aziende patrimoniali già appartenenti allo Stato (627), sulla base dei relativi bilanci chiusi al 31 dicembre 1972.

È da auspicare che, a seguito di tale provvedimento il Ministero proceda, in occasione della pronuncia di sua competenza sul consuntivo dell'ente, alla verifica del dato relativo alla consistenza complessiva del fondo di dotazione, tenuto conto dei difformi valori esposti nel conto generale del Patrimonio dello Stato per l'esercizio 1973 con riferimento all'ente Terme (628).

d) *Riduzione del fondo di dotazione dell'IRI, ENI ed EFIM, in conseguenza della riduzione del capitale sociale della società GEPI.* — Come accennato nel capitolo relativo alla gestione del patrimonio dello Stato (629), i fondi di dotazione dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM sono stati, rispettivamente, ridotti nella misura di 4 miliardi, con decreti emanati il 22 ottobre 1974 dal Ministro delle partecipazioni di concerto con il Ministro del tesoro. Si tratta della conseguenza legislativamente prevista (630) nell'ipotesi di perdite subite dalla società finanziaria per la gestione e partecipazioni industriali - GEPI, che vengono portate in detrazione per la quota di competenza di ciascun ente partecipante. Infatti, con delibera assembleare in data 11 giugno 1974 la GEPI ha, tra l'altro, ridotto di 24 miliardi il capitale sociale, cui i tre enti partecipano per il 50 per cento, ripartito in quote di eguale ammontare.

Un così negativo andamento della gestione induce a sottolineare che la legge isti-

(627) S.p.A. Terme di Acqui, Castrocaro, Chianciano, Montecatini, Recoaro, Salsomaggiore, S. Cesario e Centro Ittico Tarantino Campano.

(628) Si rinvia, in argomento, a quanto osservato nel Capitolo (IV) dedicato alla gestione del conto del patrimonio.

(629) Capitolo IV.

(630) Articolo 6, terzo comma della legge 22 marzo 1971, n. 184; articolo 1 della legge 1° febbraio 1974, n. 59.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tutiva, pur non escludendo, come accennato, l'eventualità di perdite, fa riferimento (articolo 5), ad interventi di soccorso, « sulla base di piani di riassetto o riconversione atti a comprovare la concreta possibilità del risanamento », nei confronti di imprese industriali che versino in « difficoltà transitorie » e che non siano, quindi, irrimediabilmente dissestate.

e) *Riflessi della gestione sulla situazione patrimoniale e sulle entrate extratributarie dello Stato.* — Nel prospetto che segue sono evidenziati i conferimenti ai fondi di dotazione degli enti e gli apporti al capitale delle società a partecipazione diretta nel periodo 1969-1974.

Nel rinviare alle osservazioni formulate dalla competente sezione della Corte, che riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria dei singoli enti di gestione, va in questa sede rilevato che, nel 1974, non è stata conseguita alcuna entrata a titolo di proventi netti degli enti, per la quota di pertinenza dell'erario, e di dividendi delle partecipazioni dirette (capitoli 3151 e 3152 dell'entrata), mentre l'IRI, che non ha effettuato alcun versamento in conto competenza, ha corrisposto in conto residui la quota del 65 per

cento dovuta sugli utili del precedente esercizio a rimborso del fondo di dotazione (3,6 miliardi, capitolo 4751).

f) *Apporti dello Stato al sistema delle partecipazioni statali e livello degli investimenti da parte degli enti.* — Nel precedente sottoparagrafo (lett. e) sono stati esposti, tra l'altro, i dati relativi ai conferimenti dello Stato ai fondi di dotazione degli enti di gestione nel periodo 1969-1974.

Ai fini di un raffronto con il livello degli investimenti, tali apporti vengono qui presi in considerazione limitatamente al quinquennio 1969-1973, non essendo, ancora, disponibili i conti consuntivi di tutti gli enti di gestione relativi al 1974 e, quindi la situazione degli investimenti, nei diversi settori d'intervento, alla fine dell'esercizio.

In una visione d'insieme, l'ammontare complessivo degli investimenti (3.405,7 miliardi circa) supera notevolmente l'entità dei conferimenti disposti nel corrispondente arco temporale (1.840,8 miliardi).

In particolare, risulta che, nel quinquennio considerato, l'IRI, cui sono stati erogati 838 miliardi circa, ha effettuato investimenti per un totale di 1.817,1 miliardi (631); l'ENI, cui

(631)

SETTORI	1969	1970	1971	1972	1973
Manifatturieri					
Siderurgia	129,0	223,3	414,5	530,0	563,5
Cemento	5,8	8,9	9,0	10,5	10,0
Meccanica	73,3	140,3	202,5	167,9	103,9
Elettronica	10,6	13,0	38,0	44,2	47,4
Costruzioni e riparazioni navali	10,3	8,0	7,8	11,0	16,4
Alimentare	2,3	6,3	10,3	17,7	21,0
Altri	15,6	13,8	17,4	23,5	26,4
Totale	246,9	413,6	699,5	804,8	788,6
Servizi					
Telecomunicazioni	203,1	234,1	331,7	477,1	659,7
Trasporti marittimi	17,1	8,7	11,3	9,5	19,5
Trasporti aerei	79,2	59,4	57,1	31,5	69,9
Radiotelevisione	10,6	8,4	4,9	6,2	6,0
Altri	6,1	10,1	9,4	13,0	9,0
Totale	316,1	320,7	414,4	537,3	764,1
Infrastrutture e costruzioni					
Autostrade e altre infrastrutture	90,4	135,0	141,0	174,6	248,0
Costruzioni	1,9	2,4	6,2	18,9	16,4
Totale	92,3	137,4	147,2	193,5	264,4
TOTALE GENERALE	655,3	871,7	1.261,1	1.535,6	1.817,1

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E N T E	1969	1970	1971	1972	1973	1974
I.R.I.	18.000.000.000 59.945.946.670	79.926.634.671	100.000.000.000 120.000.000.000	120.102.146.782 120.000.000.000	220.000.000.000	220.000.000.000
E.N.I.	20.500.000.000 49.970.640.000 55.999.390.200	50.001.007.010 55.000.609.800	50.000.000.000 50.000.000.000	50.000.000.000 50.000.000.000 125.000.000.000	75.000.000.000	50.000.000.000 28.352.990
E.F.I.M.	126.470.030.200	105.001.616.810	100.000.000.000	225.000.000.000	75.000.000.000	50.028.352.990
E.G.A.M.	4.000.000.000	50.000.000.000 4.000.000.000	24.999.305.000 4.000.000.000	25.000.695.000 4.000.000.000	120.000.000.000	35.000.000.000
Cinema	4.000.000.000	54.000.000.000	28.999.305.000	29.000.695.000	120.000.000.000	35.000.000.000
E.A.G.A.T.	700.000.000	350.000.000 1.000.000.000	50.000.000	16.000.000.000	8.000.000.000	6.000.000.000
A.M.M.I.	700.000.000	1.350.000.000	50.000.000	16.000.000.000	8.000.000.000	6.000.000.000
C.O.G.N.E.	5.000.000.000	5.000.000.000	5.000.000.000	4.500.000.000	—	—
A.T.I.	4.000.000.000	3.000.000.000	3.000.000.000	—	—	—
	—	—	937.500.000 586.245.000	38.755.000	—	2.000.000.000
	—	—	1.523.745.000	38.755.000	—	2.000.000.000

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sono stati conferiti 631,5 miliardi circa, ha investito, complessivamente, 765 miliardi (632); l'EFIM, che ha beneficiato di apporti per 236 miliardi, ha effettuato investimenti per un totale di 491,1 miliardi (633); l'EGAM, la cui dotazione ha avuto inizio nel 1973, con

il conferimento di 102 miliardi, ha investito, anche anteriormente all'apporto dello Stato, 303,1 miliardi (634); l'EAGAT, cui sono stati conferiti 8 miliardi, ha effettuato investimenti per un totale di 19,9 miliardi (635); e, infine, l'Ente cinema, che, a fronte di conferi-

(632)

(miliardi di lire)

	1969	1970	1971	1972	1973
Settore idrocarburi	263,9	310,2	325,5	420,9	577,-
Settore chimico	33,7	122,1	123,7	134,3	160,-
Settore nucleare	1,6	2,3	2,0	4,7	9,-
Settore meccanico	1,8	4,1	5,8	3,5	5,-
Settore tessile	4,6	7,6	9,9	12,5	14,-
Ricerca scientifica	2,2	7,0	5,5	—	—
	307,8	453,3	472,4	575,9	765,-

(633)

(miliardi di lire)

	Alluminio		Cemento		Meccanica		Cantieri navali		Chimica		Attività varie				Totale	
	Totale	di cui Mezz.	Totale	di cui Mezz.	Totale	di cui Mezz.	Totale	di cui Mezz.	Totale	di cui Mezz.	Manifatturiere		Servizi		Totale	di cui Mezz.
											Totale	di cui Mezz.	Totale	di cui Mezz.		
1969	12,9	12,9	0,9	0,9	6,1	3,2	0,4	—	0,1	0,1	7,4	6,4	3,9	1,7	31,7	25,2
1970	40,2	40,2	7,7	7,7	8,4	3,6	0,3	—	0,3	0,3	11,3	9,3	7,3	3,9	75,5	65,0
1971	70,2	70,1	16,4	16,4	12,5	5,4	1,3	—	0,2	0,2	19,9	16,6	9,5	5,5	130,0	114,2
1972	71,7	70,5	13,0	13,0	16,2	4,2	6,0	—	0,5	0,5	24,7	23,0	6,8	1,7	138,9	112,9
1973	23,1	21,7	11,3	11,3	17,7	5,9	22,7	—	1,5	1,5	31,3	27,1	7,4	2,7	115,0	70,2
Totale	218,1	215,4	49,3	49,3	60,9	22,3	30,7	—	2,6	2,6	94,6	82,4	34,9	15,5	491,1	387,5

(634)

(miliardi di lire)

	1969	1970	1971	1972	1973	Totale per settore
Settore minerario	—	—	55,6	26,4	53,1	135,1
Settore siderurgico	—	—	105,8	17,4	22,1	145,3
Settore meccanotessile	—	—	15,6	2,6	4,5	22,7
Totali	—	—	177,0	46,4	79,7	
Totale globale						303,1

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(635)

SOCIETÀ	1969	1970	1971
Terme di Acqui S.p.A.	49.330.804	157.980.440	213.378.146
Soc. Napoletana Terme di Agnano	144.375.707	41.601.818	47.005.840
Terme di Casciana S.p.A.	103.062.324	72.722.631	10.684.507
Terme di Castrocaro S.p.A.	89.572.328	104.460.062	125.497.965
Terme di Chianciano S.p.A.	604.325.478	348.014.839	69.276.896
Centro Ittico Tar. Campano	73.213.964	3.165.850	6.870.471
Terme di Montecatini S.p.A.	202.747.947	121.455.145	50.547.143
Terme di Recoaro S.p.A.	1.318.719.995	1.443.927.534	1.308.011.909
Terme di Salice S.p.A.	36.279.382	168.880.339	18.049.361
Terme di Salsomaggiore S.p.A.	1.249.610.636	1.316.018.370	469.928.280
S.A.L.V.A.R.	104.530.837	276.276.001	271.185.324
S.A.O.M.	59.639.019	104.502.250	32.706.059
Terme di Santa Cesarea S.p.A.	6.350.313	1.859.389	10.179.873
Terme Sibarite S.p.A.	67.085.565	1.963.852	4.264.220
S.I.C.	—	—	—
S.I.N.T.	20.673.240	256.636.000	520.604.549
Terme Stabiane S.p.A.	17.061.461	41.769.141	33.415.621
Totali . . .	4.146.579.000	4.461.233.664	3.191.606.164

SOCIETÀ	1972	1973	Totali
Terme di Acqui S.p.A.	187.549.550	36.256.958	664.495.898
Società Napolatana Terme di Agnano	35.619.220	22.778.184	291.380.769
Terme di Casciana S.p.A.	55.536.250	88.019.408	330.025.120
Terme di Castrocaro S.p.A.	148.191.221	587.334.481	1.055.056.057
Terme di Chianciano S.p.A.	568.116.098	1.043.908.580	2.633.641.891
Centro Ittico Tar. Campano	13.937.726	11.352.727	108.540.741
Terme di Montecatini S.p.A.	332.181.962	188.923.548	895.855.745
Terme di Recoaro S.p.A.	1.817.778.512	1.174.500.473	7.062.938.423
Terme di Salice S.p.A.	178.462.993	82.354.288	484.026.363
Terme di Salsomaggiore S.p.A.	249.389.492	296.661.470	3.521.608.248
S.A.L.V.A.R.	264.854.415	28.509.287	925.355.864
S.A.O.M.	30.800.516	27.425.680	255.073.524
Terme di Santa Cesarea S.p.A.	11.014.028	78.770.874	108.174.477
Terme Sibarite S.p.A.	570.139	27.184.483	101.068.259
S.I.C.	—	622.772	622.772
S.I.N.T.	208.710.038	261.759.915	1.268.383.742
Terme Stabiane S.p.A.	60.610.377	42.169.348	195.025.948
Totali . . .	4.163.322.537	3.998.532.476	19.901.273.841

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

menti per complessivi 25,2 miliardi, ha investito soltanto 9,46 miliardi (636).

Tale andamento è da valutare tenendo conto che, oltre i diretti apporti dello Stato, il sistema delle partecipazioni ha beneficiato

(636)

ANNO	Investimenti in milioni di lire		
	per immobil.	per films	Totale
1969 . . .	127.056	1.763.161	1.890.217
1970 . . .	225.720	1.546.725	1.772.445
1971 . . .	146.740	1.418.483	1.565.223
1972 . . .	117.278	1.345.079	1.462.357
1973 . . .	433.291	2.337.590	2.770.881
	1.050.085	8.411.038	9.461.133

di contributi della Cassa per il Mezzogiorno — 150 miliardi nel decennio 1964-1973 (637) — e, soprattutto, del livello particolarmente elevato dell'indebitamento che, alla fine del 1973, ammontava a complessivi 11.663 miliardi dei quali il 25 per cento a breve termine, il 23 per cento a medio termine ed il 52 per cento a lungo termine.

In una prima approssimazione e con riserva di procedere all'analisi dei dati globali suesposti è, sin d'ora, possibile dedurre che, nel suo insieme, il sistema delle partecipazioni statali non è stato, neppure parzialmente, in grado di provvedere, mediante l'autofinanziamento, agli investimenti, ai quali è stata destinata una parte assai limitata dei mezzi finanziari complessivamente disponibili, assorbiti, in larga prevalenza, dagli oneri di funzionamento, dalle perdite di gestione, nonché dal pagamento degli interessi sui prestiti contratti.

(637) Dati esposti al Senato dal Ministro del bilancio nella seduta del 3 marzo 1975.

CAPITOLO XX.

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

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

Il limitato volume di spesa del Ministero si correla, come noto, ad una struttura organizzativa assai semplice cui per contro vengono attribuite funzioni di notevole ampiezza e significato quali il coordinamento e il controllo sull'attività delle due aziende autonome nonchè la vigilanza sull'ente radiotelevisivo (638).

(638) Alle due Aziende autonome (Poste e telegrafi e Azienda per i servizi telefonici) i cui bilanci costituiscono allegati dello stato di previsione della spesa del Ministero, sono dedicati i capitoli XXI e XXII della presente Relazione.

In quella sede viene evidenziata la particolare favorevole situazione del personale dipendente da tali Aziende rispetto al restante personale dell'Amministrazione statale. In effetti, per tali Aziende il principio generale della perequazione ha avuto breve vita essendo intervenuti, a distanza di pochi mesi dall'emanazione della normativa relativa numerosi provvedimenti a carattere derogativo. E anche a dire che, in disparte i compensi accessori pur rilevanti nel contesto del generale trattamento del pubblico impiego, le dotazioni organiche di tali Aziende rendono possibili in particolar modo

In ordine alla spesa del Ministero, tutta di parte corrente, prevista in via definitiva in 303,7 milioni a fronte dell'iniziale previsione di 187,6 milioni (per il 1973 rispettivamente 195,5 e 176,3 milioni), è da rilevare per l'anno in riferimento la sua cospicua crescita (+42 per cento rispetto al 1973) dovuta in particolare allo stanziamento operato in corso di esercizio di 106 milioni per far fronte all'erogazione dei compensi accessori previsti dall'articolo 19 della legge n. 734 del 1973. Questi ultimi hanno dato luogo ad impegni, nell'esercizio in riferimento, per 81,4 milioni, pari cioè al 45 per cento circa della somma complessivamente impegnata nell'anno (milioni 182,1) ed al 53,4 per cento degli impegni assunti per corresponsione di compensi fissi

per alcuni ruoli, sviluppi di carriera certamente non ipotizzabili per la gran parte delle altre Amministrazioni statali. Nell'ambito della Amministrazione di cui si tratta, ad esempio, sono previsti (e coperti) 35 posti di dirigente generale (livello B e livello C) e 407 posti di dirigente superiore e primo dirigente su un totale di 1.084 posti (coperti) al 1° gennaio 1974 dell'intera carriera direttiva (su 1.800 disponibili in complesso).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ed accessori al personale in attività di servizio (152,4 milioni) (639).

Con riguardo ai compiti di istituto del Ministero, è da ricordare l'emanazione del decreto-legge 30 novembre 1974, n. 604, per il quale non è intervenuta — nei termini — la necessaria conversione. Il prevalente contenuto del provvedimento è stato successivamente recepito nella legge 14 aprile 1975, n. 103 (640).

(639) Nell'anno 1973 gli impegni complessivi di spesa del Ministero ammontarono a 127,6 milioni. In bilancio non figurano le erogazioni effettuate per stipendi ed altri assegni fissi in favore del personale distaccato presso il Ministero, la cui spesa continua a gravare sul bilancio delle Aziende ai cui ruoli organici appartiene. È da rilevare, poi per quanto attiene all'aderenza delle previsioni di spesa alle effettive esigenze, la scarsa utilizzazione dei capitoli 1023 e 1063 (rispettivamente 22,7 per cento e 42,9 per cento).

L'analogo fenomeno che per gli anni precedenti si verificava relativamente al capitolo 1051 (acquisto riviste, pubblicazioni, ecc.) non si è ripetuto a motivo dell'avvenuto ridimensionamento degli stanziamenti alle effettive esigenze.

La nuova disciplina introdotta dovrebbe consentire sul piano dei rapporti tra il Ministero ed ente radiotelevisivo, una migliore e più puntuale definizione dei compiti così da evitare il riprodursi di situazioni, contrastanti con l'esigenza di un ortodosso svolgimento della gestione, verificatesi in passato ed in merito alle quali la Corte ebbe più volte a formulare rilievi.

(640) Per quanto attiene allo svolgimento della funzione di vigilanza del Ministero sulla S.p.A RAI — Radiotelevisione italiana — va rilevato come tale funzione, in conseguenza della emanazione della legge 14 aprile 1975, n. 103, risulti notevolmente ridimensionata. In effetti, secondo la nuova disciplina, i compiti del Ministero si compendiano prevalentemente nel rilascio di autorizzazioni per la installazione ed esercizio delle reti e degli impianti secondo le norme di un regolamento — da emanarsi entro il 17 luglio 1975. Anche le ulteriori incombenze affidate al Ministero, sono connesse al precitato regime autorizzativo con riferimento alle pronunce di decadenza e di ammissione al trasferimento degli impianti.

CAPITOLO XXI.

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

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

a) Un disavanzo di consistenza eccezionale, 607,3 miliardi (+89 per cento rispetto al 1973) caratterizza nel 1974 il risultato della gestione aziendale consolidando in tal modo la tendenza riscontrata ormai da cinque anni (641).

In termini percentuali, il *deficit* di gestione che nel 1970 non rappresentava che il 10,6 per cento della spesa impegnata nell'anno ha raggiunto per lo scorso esercizio il valore del 45,2 per cento; a tale risultato ha concorso in larga parte, come già rilevato per il passato, la consistente lievitazione dei costi di gestione e, nell'ambito di questi, degli oneri per il personale. Con riguardo alla spesa totale dell'azienda, passata in poco più di un biennio in termini di impegno da miliardi 865,7 a miliardi 1.343,3 e a dire che per il 1974 circa l'88 per cento della stessa è risultato costituito da spese correnti e di queste circa il 66 per cento da spese per il

personale in attività di servizio ed in quiescenza.

Peraltro, ove si consideri il rapporto tra spese in conto capitale e spese correnti nell'ultimo decennio viene a porsi in risalto la tendenza al graduale, se pur limitato, incremento delle spese per investimenti anche se la percentuale di dette spese rispetto al volume della gestione risulta all'attualità oggettivamente modesta: nell'esercizio 1974 infatti, le spese in conto capitale hanno rappresentato poco meno del 12 per cento dell'intero stanziamento di bilancio con un aumento del 5 per cento rispetto al corrispondente valore del precedente esercizio.

Le variazioni di bilancio intervenute nell'anno (si è passati da una previsione iniziale di 1.131,57 miliardi ad una definitiva di 1.353,33 miliardi) hanno riguardato, con riferimento al settore della spesa in linea prevalente il personale in attività di servizio. L'effetto congiunto delle disposizioni introdotte con legge 16 novembre 1973, n. 729, con legge 29 novembre 1973, n. 809, ed infine con legge 12 agosto 1974, n. 370, ha in effetti comportato, in relazione ai previsti adeguamenti di organico ed alla revisione del trattamento economico, la necessità di un maggiore stanziamento in bilancio di circa 173 miliardi. Relativamente al settore delle entrate le maggiori variazioni si sono avute nei

(641) Il disavanzo di gestione progressivamente ridottosi nel periodo 1967-1970 è per contro aumentato con progressione crescente nel periodo 1970-1974 passando da 72,2 miliardi del 1970 ai 329 miliardi del 1973 ed ai 607,3 miliardi del 1974.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

proventi del servizio posta-lettere (+13,5 miliardi) e nei proventi del servizio conti correnti (+6,8 miliardi).

Le residue variazioni in aumento, tradotti in sovvenzioni del tesoro, sono da riconnettersi alla copertura delle nuove spese previste dalla legge 23 gennaio 1974, n. 15, che come noto ha autorizzato l'Amministrazione poste e telegrafi ad assumere impegni, fino alla concorrenza della complessiva somma di 150 miliardi per l'attuazione di un programma quinquennale di costruzione di edifici da destinare a sede di uffici locali, non ubicati nei capoluoghi di provincia (642) nonché all'aumento (+47 miliardi) dello stanziamento del capitolo 601 relativo alle anticipazioni del Ministero del tesoro a copertura del disavanzo di gestione.

Passando a più analitiche notazioni in tema di gestione è da rilevare, anche per l'anno in riferimento, una consistente formazione di residui passivi, particolarmente elevata per il titolo II. Al 31 dicembre 1974, sull'ammontare di oltre 159 miliardi stanziato, sono stati effettuati pagamenti sulla competenza per circa 9 miliardi così che alla stessa data l'importo dei residui (dell'anno e precedenti) ha superato i 284 miliardi. Nel loro complesso i residui passivi sono risultati pari, a fine esercizio, ad oltre 805 miliardi; di un certo rilievo per la loro incidenza sul totale, i residui afferenti alla Rubrica I - Servizi generali (42 per cento del totale); alla Rubrica 5 - Gestione case economiche (35 per cento) e alla Rubrica 3 - Servizi banco posta (13 per cento). Degno di menzione altresì, sempre nell'ambito delle spese in conto capitale il ridotto ritmo di erogazione delle somme impegnate sui capitoli 501 e 502 della categoria XI (costituzione di capitali fissi) Rubrica 6 - Servizi promiscui. In effetti sul capitolo 501 (acquisto e costruzione di immobili ad uso uffici e servizi postali, telegrafici e radioelettrici ed installazione delle relative attrezzature) e sul capitolo 502 (acquisto costruzione e installazione di macchinari e di

(642) Per il finanziamento del programma la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere, con i fondi dei conti correnti postali, anticipazioni fino all'ammontare di 150 miliardi.

impianti tecnici per servizi) a fronte di impegni nell'anno rispettivamente per 39,9 e 65,5 miliardi sono stati effettuati nell'anno pagamenti per 3,3 e per 5,2 miliardi; se poi si guarda al complesso dei pagamenti effettuati sulle disponibilità in conto competenze e residui, risultano percentuali dell'ordine del 21,7 e del 21,8 per cento (643).

In ordine alla situazione dei residui attivi le consistenze maggiori riguardano rimborsi da parte di amministrazioni statali ed estere per servizi e prestazioni effettuate dall'Amministrazione poste e telegrafi.

In particolare sul capitolo 143 figura un residuo di 15,8 miliardi quale rimborso da parte della Cassa depositi e prestiti delle spese di gestione per il servizio dei risparmi per gli esercizi 1970 (810 milioni), 1972 (7,4 miliardi) e 1973 (8,4 miliardi); sul capitolo 106, resta, ancora a riscuotere la somma di 4,1 miliardi per rimborso da parte del Ministero del tesoro in dipendenza dell'abrogazione delle esenzioni e delle riduzioni delle tasse postali, per l'esercizio 1966.

Altri capitoli sui quali figurano residui consistenti sono il 181, per complessivi 8 miliardi, afferenti a tasse dovute da Amministrazioni estere per corrispondenza telegrafica e per canoni telex, nonché per canoni di fitto e manutenzione linee telegrafiche e telefoniche dovute dai Ministeri trasporti e difesa.

Una notazione a parte meritano i residui afferenti al capitolo 601 per complessivi 742,9 miliardi, concernenti anticipazioni della Cassa depositi e prestiti per copertura disavanzi finanziari per gli esercizi 1966, 1967, 1970, 1971 (283 miliardi) e anticipazioni del Ministero del tesoro per la copertura del disavanzo degli esercizi finanziari 1972 e 1973 (460 miliardi).

Solo nel corso dell'anno 1974 sono state versate da parte della Cassa depositi e presti-

(643) Sui due indicati capitoli risultano al 31 dicembre 1974 residui passivi per oltre 207,5 miliardi. Residui di importo rilevante figurano altresì sul capitolo 206 (acquisto e manutenzione dei materiali e degli utensili di consumo): 3,4 miliardi (competenza 1974 = 4,5 miliardi) e sul capitolo 197 (manutenzione dei fabbricati ed opere provvisorie): 5,1 miliardi (competenza 1974 = 5,2 miliardi).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti le somme a titolo di mutuo, destinate alla copertura dei disavanzi degli anni 1966 e 1967; nessun versamento, per contro, è stato effettuato per il ripianamento dei disavanzi relativi agli anni successivi.

Nel 1974 si è ripetuto il fenomeno più volte segnalato in passato del ricorso a pagamenti in « conto sospeso » con utilizzazione del « fondo vaglia » per provvedere — in pendenza della richiesta al tesoro di integrazione degli stanziamenti di bilancio — alla erogazione di somme principalmente in favore del personale. Con legge 12 agosto 1974, n. 370 (articolo 15), la materia è stata disciplinata nel senso che al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni è stata data facoltà di autorizzare l'utilizzazione dei cennati « fondi vaglia » nei limiti delle integrazioni di bilancio assentite dal Ministro per il tesoro in favore dei soli capitoli di spesa determinati annualmente con legge di bilancio. Sull'applicazione concreta del citato provvedimento legislativo e sulla problematica che esso pone in rapporto alla generale normativa in tema di pubblica contabilità, si avrà modo di riferire nella relazione del prossimo anno.

Qualche notazione è infine a fare in ordine alla sistematica dello stato di previsione dell'azienda. In proposito permane valido il rilievo, già formulato, sull'inesatta classificazione amministrativa della spesa, per quanto concerne segnatamente l'iscrizione, ripetutasi anche nel 1974, di capitoli amministrati da diverse direzioni centrali e che gestiscono servizi diversi in un'unica rubrica (644).

Merita infine particolare segnalazione il fenomeno di pluralità di capitoli con oggetto coincidente. L'adozione di tale criterio di suddivisione delle spese a livello di capitolo può trovare una spiegazione nella circostanza che la classificazione amministrativa si articola in rubriche che al titolo I (Spese correnti) raggruppano e classificano le spese secondo i settori cui si riferiscono gli oneri relativi (postale, di bancoposta e di telecomunicazioni). Peraltro ciò ha comportato

(644) Vedasi in particolare il capitolo 127, il capitolo 208, il capitolo 350, il capitolo 381, il capitolo 394.

l'esigenza di inserire in ciascuna rubrica alcuni capitoli, aventi oggetto identico ed analogo, concernenti spese necessariamente comuni alle singole rubriche (645).

Siffatta pluralità di capitoli con oggetto analogo comporta, indubbiamente, delle anomalie in sede di gestione per la ragione che spese di identica natura e per forniture di uguale oggetto vengono imputate ora all'uno, ora all'altro capitolo secondo la capienza dello stanziamento.

A parte il cennato rilievo sull'esistenza di capitoli con oggetto, parzialmente o totalmente coincidente con quello di altri, va segnalato anche il fenomeno opposto, cioè quello di capitoli ad oggetto eterogeneo, fenomeno che contrasta con il principio della specificazione del bilancio e che può alterare la classificazione delle spese sotto il profilo dell'analisi economica nei suoi aggregati di dettaglio (646).

2. — Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Ultimato, nel corso del 1973, il programma di decentramento dei servizi previsto dalla legge 12 marzo 1968, n. 325, è possibile operare, a distanza di oltre un anno dall'avvenuta istituzione delle residue tredici direzioni compartimentali, un primo bilancio ed una som-

(645) In separata rubrica (servizi generali) risultano iscritte quelle spese che per la loro natura o caratteristiche non è possibile attribuire specificatamente ad alcuni dei settori sopra indicati.

Così, vedasi a titolo esemplificativo Capitolo 200 e 300; Capitolo 206 e 351, 395, 428; Capitolo 207 e 397; Capitolo 210 e 218; 354, 437; Capitolo 321 e 381, 421, 476; Capitolo 342 e 398, 436, 355, 401, 441.

(646) Così il capitolo 200 il cui oggetto comprende sia le spese per la manutenzione ed affitto di mobili e macchine per duplicazioni e fotocopiazioni, sia per le spese per l'espletamento dei concorsi; il Capitolo 396, il cui oggetto comprende sia il rimborso al Provveditorato generale dello Stato delle spese di ufficio, cancelleria, illuminazione, trasporto e facchinaggio, che le spese di manutenzione di macchine da scrivere e calcolatrici, di mobili e suppellettili relativi al servizio dei risparmi postali.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

maria valutazione dei risultati conseguiti al nuovo assetto strutturale dell'azienda (647).

Va detto preliminarmente che alcuni degli inconvenienti riscontrati in questa prima fase di attuazione del decentramento, si collegano principalmente a carenze nelle previsioni organizzative nonché, qualche volta, ad una non sempre puntuale definizione, in via legislativa, dei compiti demandati ai nuovi organi decentrati.

Una prima notazione al riguardo va fatta in ordine al modulo di decentramento adottato che se utilmente trasferisce all'organo compartimentale compiti già propri dell'Amministrazione centrale, spoglia per converso le direzioni provinciali di numerosa parte dei poteri esercitati *iure proprio* ovvero per delega riprospettando a livello locale l'opportunità di un'ulteriore devoluzione di competenze.

Valga l'esempio in materia di gestione del bilancio, dei limiti quantitativi — per importi veramente irrisonori — entro cui l'attuale normativa facoltizza i direttori dei compartimenti alla delega in favore dei direttori provinciali di poteri propri (648).

La limitazione dei poteri delegabili agli organi provinciali dell'Amministrazione, rende per altro verso difficile soddisfare l'esigenza, peraltro puntualmente avvertita dal legislatore del 1968, di una maggiore speditezza — anche a livello locale — dell'azione amministrativa (649). In ordine ai riflessi, sul

(647) Il piano di decentramento, attuato a distanza di oltre due anni dalle scadenze previste dalla legge 325/1968 si proponeva l'adeguamento qualitativo e quantitativo dell'offerta dei servizi alla domanda dell'utenza nonché un più celere soddisfacimento delle esigenze locali attraverso l'istituzione di un organo intermedio, quale il compartimento destinatario della quasi totalità dei compiti gestionali.

(648) Tali limiti quantitativi sono stati ripresi integralmente dal D.P.R. 28 giugno 1955, n. 619, senza operare al riguardo alcun adeguamento pur necessario tenuto conto della diminuzione nel potere di acquisto della moneta intervenuto durante circa un ventennio.

(649) È da rilevare che il D.P.R. 28 giugno 1955, n. 619, prevedeva pur sempre la possibilità di delega ai direttori provinciali di taluni poteri del direttore generale « sino al limite della propria com-

piano operativo, derivanti dall'attribuzione ai compartimenti ed alle direzioni provinciali di tutti gli adempimenti connessi alla gestione « diretta » degli stanziamenti di bilancio (legge n. 325 del 1968) è da rilevare che ciò ha comportato, per la necessità di conseguente impianto e tenuta di una vasta serie di scritturazioni contabili, un rallentamento nell'*iter* procedimentale della spesa rispetto al passato allorchè alle spese di gestione si provvedeva con il sistema degli ordini di accreditamento. In proposito va anche considerato che alla fase di liquidazione e pagamento si è aggiunta quella di ordinazione primaria della spesa il che ha tra l'altro comportato una diversa organizzazione del controllo anche a livello provinciale (650).

Menzione è anche a farsi della situazione verificatasi in dipendenza dell'avvenuta soppressione dei « reparti ispettivi » già esistenti presso le Direzioni provinciali, e dell'assunzione dei relativi compiti ed attribuzioni da parte dell'ufficio ispettivo compartimentale. È da rilevare al riguardo che la modificazione attuata si è risolta, tenuto conto che il personale ispettivo pur mantenendo la dipendenza gerarchica del direttore compartimentale, presta servizio presso le direzioni provinciali, nella mera sottrazione, nei riguardi dei direttori provinciali, della responsabilità ed indirizzo di una funzione, l'ispettiva, per la quale il grado di efficacia è stret-

petenza ». La legge 325/1968 riduce invece tale facoltà ai soli poteri attribuiti ai direttori compartimentali delle lettere *f*), *g*) e *i*) dell'articolo 13 del medesimo provvedimento legislativo.

È a dire al riguardo, che i direttori compartimentali, in quanto titolari di competenza originaria (articolo 11 della legge n. 325/1968) possono esercitare i poteri conferiti ai dirigenti dal D.P.R. n. 748/1972 mentre i direttori provinciali non avendo alcuna potestà originaria in ordine all'esercizio del bilancio debbono continuare a svolgere funzioni delegate (articolo 15 della legge 325/1968).

(650) La prevista istituzione di una sezione speciale per la contabilità compartimentale nell'ambito della Direzione provinciale seed di compartimento non appare, per altro verso idonea alla migliore esplicazione della funzione di controllo che per sua natura presuppone il relativo esercizio da parte di organo diverso da quello sottoposto a controllo.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tamente correlato alla prontezza con cui la decisione di intervento è assunta (651).

Passando ad altro genere di osservazioni, è da segnalare che l'Amministrazione non ha ancora provveduto all'emanazione di alcuni provvedimenti di attuazione della legge 12 marzo 1968, n. 325. Trattasi in particolare degli atti generali previsti dagli articoli 8 e 28 della legge richiamata (652).

Nè risulta che l'Amministrazione abbia ancora emanato il regolamento ministeriale connesso all'istituzione dell'ufficio centrale del dopolavoro postelegrafonico (653). La mancanza di criteri normativi intesi a disciplinare le modalità ed i limiti di intervento dell'ufficio, conseguenza della suddetta carenza regolamentare, determina una serie di incertezze e di difficoltà pratiche sia nella materia delle erogazioni contributive che nella materia degli investimenti immobiliari.

È da rilevare ancora la mancata emanazione del decreto ministeriale (di concerto con il tesoro) concernente i criteri e le modalità per la gestione delle case economiche di

(651) Tra l'altro ciò si è tradotto nella necessità di creare una complessa procedura per l'affidamento degli incarichi e per l'esame delle relazioni ispettive con il risultato di prolungare l'intervallo di tempo intercorrente tra le proposte ispettive e l'adozione dei provvedimenti di competenza del direttore provinciale. Lo stanziamento del capitolo 353 (rimborso di spese per indagini ispettive) si è tradotto nel 1974 per oltre il 50 per cento in economia.

(652) Il provvedimento da emanare ex articolo 8 concerne la determinazione delle attribuzioni dei direttori centrali, dei direttori compartimentali e degli altri organi inferiori dell'Amministrazione P.T.; per quanto concerne la normativa prevista in relazione all'articolo 28 (secondo comma) questa concerne la specificazione degli uffici e reparti tecnici cui possono essere preposti impiegati della qualifica più elevata dei ruoli della carriera esecutiva.

È da segnalare che nell'anno 1974 è stato emanato il regolamento (Decreto Presidente della Repubblica 1143/1973) previsto dall'articolo 34 penultimo comma della citata legge 325/1968 relativo alle norme e procedure per l'esecuzione di collaudi per impianti e materiali forniti alla Amministrazione.

(653) Previsto dall'articolo 10 del R.D.L. 1271/1926 (e successive modificazioni) e dalla legge 12 marzo 1968, n. 325.

proprietà delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste da parte dell'istituto postelegrafonico, atto normativo previsto dall'articolo 40 della legge n. 325 del 1968 (654).

b) *Personale.* — Una prima notazione, ancorchè pertinente alla stessa organizzazione dei servizi, è da fare in ordine all'attribuzione — verificatasi in maniera parziale — di compiti in materia di personale alle direzioni compartimentali. È a dire infatti che, a seguito dell'introduzione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 dovevano essere attribuiti agli organi periferici dell'Amministrazione quanto meno i compiti svolti nell'ambito della competenza già ad essi attribuita (655). Al contrario, come rilevato anche nella precedente relazione, tra le attribuzioni conferite figura una parte soltanto dei compiti indicati dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica numero 748 del 1972 (concessione di congedi straordinari ed aspettative per motivi di salute, per cariche elettive) dalla stessa norma devoluti ai direttori delle divisioni, o degli uffici a questa equiparati, che amministrano personale. È da ricordare al riguardo che, in passato, i provvedimenti concernenti il personale erano emanati dal Ministro previa istruttoria posta in essere dagli stessi uffici amministrativi periferici i quali pertanto già curavano l'espletamento delle pratiche rien-

(654) Con legge 23 gennaio 1974 (articolo 10) la gestione delle case di cui è cenno nel testo, cessa di essere affidata all'istituto postelegrafonici. L'esigenza di una definizione normativa dei rapporti interscambiati con riferimento alla espletata gestione, rende peraltro ugualmente necessaria l'emanazione di un provvedimento che stabilisca, seppure in sanatoria, le concrete modalità del rimborso.

(655) La disposizione contenuta nell'articolo 10 ultimo comma della legge 748/72 stabilisce infatti che sono fatte salve le competenze già devolute agli organi periferici. Da ciò si arguisce che la legge richiamata non ha inteso sottrarre agli uffici periferici la potestà già ad essi conferita di adottare particolari tipi di provvedimenti. Infatti, per esempio, le direzioni provinciali P.T. (oggi riunite nelle direzioni compartimentali) potevano e si ritiene possano ancora adottare alcuni provvedimenti concernenti il personale degli uffici locali (v. articolo 78 e 90 D.P.R. 78/1967 n. 1417).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tranti nel novero delle attribuzioni ad essi conferite (656).

In attuazione della legge 12 agosto 1974, n. 370, l'Amministrazione ha apportato con decreto ministeriale 18 ottobre 1974 le variazioni alle dotazioni uniche delle qualifiche iniziali dei ruoli delle carriere direttive riducendone complessivamente di 48 posti la relativa dotazione organica.

In merito all'applicazione delle disposizioni della legge 24 maggio 1970, n. 336, è da segnalare che, nel primo semestre 1974 sono state collocate a riposo n. 3.158 unità; dopo tale data sono state presentate domande di esodo per complessive 14.533 unità (art. 1 del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, convertito nella legge 14 agosto 1974, n. 355). Relativamente agli effetti della normativa di favore prevista in tema di esodo, dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, va rilevato che dei benefici relativi si sono avvalse n. 201 unità della carriera direttiva (su un organico complessivo di 1.814 unità) in gran parte, inquadrata nelle qualifiche dirigenziali (organico complessivo n. 354 unità) (657).

Il ricorso a personale straordinario da applicare a mansioni della carriera esecutiva ed ausiliaria è stato rilevante anche nel 1974; in particolare, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 1376 del 1965 sono state assunte

(656) La gestione del personale dovrebbe peraltro ritenersi implicitamente compresa in quella, più vasta, di gestione dei servizi postali di banco posta e di telecomunicazione. Tale soluzione sembra evincersi dalla analisi della struttura operativa del Compartimento (articolo 12, della legge 325/1968) che comprende un « ufficio di segreteria, un ufficio del personale ed un ufficio affari generali ».

(657) In conseguenza delle disposizioni specifiche (legge 325/1968) o generali (legge 336/1970, D.P.R. 748/1972) nell'ambito della sola amministrazione P.T. hanno beneficiato delle norme sull'esodo o sono in procinto di farlo, con conseguenze intuibili sulla stessa operatività dei servizi e sul bilancio statale, circa 35.000 unità nel breve spazio di 5 anni (su un totale di posti coperti di circa 86.000 unità al 1° aprile 1974).

In particolare: 16.824 dipendenti ai sensi dell'articolo 47 della legge 325/1968; n. 17.691 dipendenti ai sensi della legge 736/1970 e n. 201 dipendenti ai sensi del D.P.R. 748/1972.

presso le direzioni provinciali n. 34.871 unità per una spesa totale di circa 10 miliardi e presso gli uffici locali, n. 1177 unità con una spesa di circa 700 milioni di lire. Il fenomeno, come rilevato in precedenti relazioni trae origine sia dall'espansione dei servizi sia dalla momentanea carenza di personale nelle more dell'espletamento dei concorsi di accesso. Va segnalato a tal riguardo che, durante l'esercizio sono stati assunti per concorso n. 6.389 unità (carriera esecutiva) e sono in corso di espletamento concorsi, nella medesima carriera, per circa 1.900 posti (tab. XXIV).

In tema di trattamento economico è da segnalare che con decreto ministeriale 2 ottobre 1974 il Ministro per le poste e telecomunicazioni ha autorizzato, per la seconda volta nell'anno, il superamento degli importi massimi mensili netti di guadagno individuale stabiliti dall'articolo 7 della legge numero 728 del 1973 per prestazioni di lavoro straordinario (658).

L'adozione di tale provvedimento è avvenuta nel presupposto che — rinnovandosi le condizioni alle quali il decreto-legge n. 262 del 1974 subordinava l'esercizio della facoltà in esso prevista (crisi dei servizi postali) — possa l'Amministrazione procedere al conferimento di una « nuova » autorizzazione al superamento dei limiti di guadagno in questione per ulteriori periodi.

Secondo la Corte, peraltro, il potere di elevare i livelli di guadagno del personale dipendente non era da intendersi conferito in modo indeterminato bensì circoscritto da limiti ben precisi in relazione al solo periodo in cui le « eccezionali esigenze » nei servizi dell'Azienda si erano verificate. La questione sorta ha trovato successiva risoluzione in sede legislativa con la legge interpretativa 28 aprile 1975, n. 144 (articolo 2).

Sempre in tema di trattamento economico menzione va fatta dell'avvenuta estensione in favore di personale in servizio presso uffici « non operativi », e cioè uffici amministra-

(658) L'autorizzazione al superamento (raddoppio degli importi massimi mensili di cui all'articolo 7 della legge 728/1973) ha riguardato circa 1.750 unità della Amministrazione centrale e circa 4.500 unità applicate presso gli organi periferici.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tivi quali le ragionerie provinciali e le direzioni compartimentali, delle disposizioni previste dall'articolo 7 della legge 16 novembre 1973, n. 728, per le prestazioni straordinarie a cottimo e a tempo.

Con riguardo poi alle modificazioni intervenute e ad ulteriore specificazione di quanto detto sul trattamento accessorio in attuazione delle disposizioni dell'articolo 2 della legge 16 novembre 1973, n. 728, va rilevato come nei confronti del personale non dirigenziale, venuta a cessare l'erogazione dei compensi assorbiti dall'indennità pensionabile (assegno perequativo) tuttora permangono competenze accessorie della più varia natura (659).

A seguito dell'applicazione delle norme del decreto del Presidente della Repubblica 30

(659) In particolare, sono venuti a cessare: compensi speciali (capitolo 104) assegno di operosità (capitolo 120), indennità zona malaria (capitolo 125), cointeressenza al personale radiotelegrafista, ecc. (capitolo 126), premio di rendimento ai telegrafisti, ecc. (capitolo 128), compenso personale ULA per speciale interessamento, ecc. (capitolo 129) limitatamente alla quota a carico dell'Amministrazione p.t., premio di diligenza agli ispettori ed agenti postali (capitolo 130), compensi incentivanti (capitolo 139), gettoni di presenza (capitolo 191).

Vengono invece tuttora corrisposte le seguenti competenze accessorie: premio industriale (capitoli 102, 106, 109, 112, 115, 118), indennità ai reggenti ULA (capitolo 121); indennità per servizio serale e notturno (capitolo 122); indennità al personale, per uso veicoli propri o dell'Amministrazione e indennità al personale viaggiante (capitoli 123 e 124); indennità profilassi antitubercolare (capitolo 125); indennità interprete lingue estere (capitolo 127); compenso al personale ULA per speciale interessamento, ecc. (capitolo 129), limitatamente alla quota relativa ai servizi del risparmio (libretti e b.p.f.); compensi per ispezione e collaudi di apparati radioelettrici, ecc. (capitolo 135); indennità al personale dei centri meccanografici (capitolo 136); compensi di supercottimo (capitolo 137); compenso di intensificazione al personale ULA (capitolo 138); compenso per prestazione di lavoro nelle giornate festive (capitolo 140); indennità di località disagiate (capitolo 141); compensi particolari per alcune categorie previsti dall'articolo 40 dell'allegato alla legge 11 febbraio 1970, n. 29 (capitolo 143); indennità ai componenti ed al personale addetto alle segreterie di organi collegiali (capitolo 191).

giugno 1972, n. 748, nessuna competenza accessoria è stata o viene attribuita ai dipendenti con qualifiche dirigenziali eccezion fatta dei compensi per lavoro straordinario quest'ultimo autorizzato nel 1974 per 250 unità (su 323) della carriera dirigenziale (primi dirigenti e dirigenti superiori) per un ammontare complessivo di 30.000 ore (660).

Nell'anno 1974 sono stati tenuti n. 16 corsi di qualificazione, aggiornamento, preparazione e perfezionamento del personale, dei quali cinque organizzati dall'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni con 224 impiegati partecipanti con una spesa complessiva di circa 366 milioni.

3. — *Attività dell'Amministrazione.*

Nel quadro dei programmi pluriennali di investimento dell'Amministrazione postale particolare rilievo assumono gli interventi nei settori edilizio, degli impianti postali, ed in quello telegrafico e dei servizi radioelettrici.

Al riguardo, in sede di consuntivo, risultano assunti nell'anno impegni in conto competenza ed in conto residui per complessivi 59,1 miliardi. Di questi 12,4 miliardi vanno ascritti alla costruzione e miglioramento di fabbricati, 17,3 miliardi al potenziamento degli impianti postali ed oltre 25 miliardi all'ampliamento di centrali telegrafiche ed all'acquisto di apparecchiature per impianti radioelettrici.

L'ammontare degli investimenti nei settori dei trasporti e degli approvvigionamenti è risultato in termini di impegno rispettivamente pari a 1.600 milioni ed a 2.850 milioni circa.

Con riferimento al biennio precedente va segnalato, come già detto, il limitato accre-

(660) In un solo anno (1974), in dipendenza dell'introduzione dell'assegno perequativo o del contestuale mantenimento di varie indennità la spesa per il personale si è accresciuta di oltre il 22,5 per cento.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

scimento della quota di spese in conto capitale sulla spesa globale dell'Azienda (661).

Durante il 1974 l'Amministrazione ha sperimentato nel settore dei servizi postali un nuovo schema di organizzazione basato sulla suddivisione delle corrispondenze, in arrivo e partenza per città e provincia. Per il potenziamento del servizio è stato stipulato nel 1973, come riferito nella precedente relazione, un contratto con la « Elettronica San Giorgio - ELSAG s.p.a. » per un ammontare iniziale di 200 miliardi.

Con riguardo più specificatamente agli interventi in campo edilizio previsti dalla legge 23 gennaio 1973, n. 15, è da rilevare che per l'esercizio 1974 (capitolo 513, dotazione 45 miliardi) nessuna somma è stata ancora impegnata; è peraltro in corso di stipulazione la convenzione con la società ITALSTAT del gruppo IRI, che dovrà provvedere per conto dell'Amministrazione all'acquisto o all'esproprio dei suoli, nonché alla costruzione degli edifici ed all'acquisto di immobili, occorrenti (662).

Relativamente allo stato di attuazione delle particolari disposizioni legislative per gravi calamità naturali è da segnalare, nel corso del 1974 l'avvenuto appalto di opere (260 milioni di lire) per il consolidamento e la ristrutturazione dell'edificio poste e telegrafi di Ancona centro. Un secondo lotto, per il presumibile importo di circa 500 milioni sarà appaltato nel corso del 1975.

In merito infine al completamento della sede centrale di Roma EUR risultano a fine esercizio assunti impegni per 56,3 miliardi ed

(661) Con riguardo alla concreta utilizzazione degli stanziamenti sui singoli capitoli va segnalato che al 31 dicembre 1974, sul totale della disponibilità (previsione definitiva) a fine esercizio il rapporto pagamenti-stanziamento (competenza e residuo) era pari al 18 per cento per il capitolo 501, al 17,9 per cento per il capitolo 502, al 19,8 per cento per il capitolo 503, al 30,5 per cento per il capitolo 509.

(662) In relazione alla ripartizione dello stanziamento pluriennale di 150 miliardi previsto dalla menzionata legge 15/1973 per realizzare il programma di costruzione o adattamento di nuovi uffici postali, è da segnalare che l'Amministrazione ha

effettuati pagamenti per circa l'85 per cento del totale impegnato. Il costo dell'opera fu preventivato in 19,5 miliardi (663).

Durante il decorso esercizio è passato infatti nella fase di pratica realizzazione il sistema automatico atto a consentire l'effettuazione di operazioni di tipo bancario e contabile in tutto il territorio nazionale. Sotto il profilo della spesa, l'adozione del nuovo sistema « in tempo reale » ha comportato sino al 31 dicembre 1974, pagamenti per noleggio di apparecchiature ed altro per complessivi 1,01 miliardi.

In tema di attività contrattuale di gran lunga prevalente il ricorso dell'Amministrazione alla trattativa privata. Nel corso del 1974 nel comparto delle spese in conto capitale tale sistema ha riguardato oltre l'87 per cento della spesa pagata (51,65 su 59,33 miliardi);

così provveduto ad identificare, in via orientativa, le presumibili occorrenze a livello di compartimento:

Compartimento	Importo (miliardi)
Piemonte-Val d'Aosta	9,000
Lombardia	24,600
Trentino-Alto Adige	3,900
Veneto	15,150
Liguria	3,600
Friuli-Venezia Giulia	2,550
Emilia-Romagna	9,150
Toscana	10,050
Marche-Umbria	6,000
Lazio	7,500
Abruzzo e Molise	4,050
Campania	15,000
Puglie e Lucania	10,800
Calabria	9,900
Sicilia	9,450
Sardegna	9,300
Totale	150,000

(663) Nel corso dell'anno 1974 è stato affidato all'Istituto ricerche sui sistemi applicati all'architettura, urbanistica e finanze (I.R.S.) l'incarico per la redazione del « piano regolatore posta » della città di Roma, per un compenso complessivo di lire 130 milioni, a carico del capitolo 501, avente per oggetto « l'acquisto e costruzione di fabbricati ad uso degli uffici e servizi postali ».

Il provvedimento approvativo della relativa convenzione non è stato peraltro ancora sottoposto all'esame della Corte.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per la parte corrente il 96 per cento circa della spesa relativa (82,8 miliardi su circa 86 del totale). Notevolmente limitato (5,6 per cento) lo stesso ricorso al sistema di licitazione privata (pur seguito in buona misura negli anni precedenti) mentre del tutto irrilevante è apparsa l'utilizzazione dell'appalto concorso (1,5 per cento del totale) (664).

In ordine alla spesa sopportata dall'Amministrazione nell'anno 1974 per locazione di immobili questa è stata pari complessivamente ad oltre 7,78 miliardi; nel medesimo periodo, per acquisto o costruzione di immobili da destinare ad uffici sono stati effettuati pagamenti per oltre 5,6 miliardi di cui la metà circa per acquisti. Le spese sostenute per la manutenzione degli immobili di proprietà è risultata nell'anno di 5,7 miliardi (665).

(664) E peraltro da precisare che i dati esposti si riferiscono alla attività contrattuale posta in essere dall'Amministrazione centrale per cui in essi non figurano i contratti stipulati presso gli organi periferici, con i fondi decentrati, nè l'attività in materia svolta attraverso i funzionari delegati, a mezzo dei fondi accreditati.

(665) Alla data del 31 dicembre 1974 gli uffici ed i servizi dell'Amministrazione P.T. (Ufficio cen-

Con riferimento infine al parco automezzi va segnalato che la totale consistenza al 31 dicembre 1974 era di 270 autovetture e di 2.610 tra altri autoveicoli e motoveicoli, senza apprezzabili mutamenti quantitativi rispetto alla situazione evidenziata nella precedente relazione. L'onere sostenuto dall'Amministrazione nell'esercizio è stato pari, per spese di esercizio ad oltre 10 miliardi, per spese di manutenzione ad oltre 1,10 miliardi, per premi assicurativi a circa 130 milioni (666).

trali, compartimentali, provinciali, uffici principali, locali, ecc.) risultano allocati in 15.493 immobili di cui:

— n. 1.637 patrimoniali in consistenza per un numero di vani complessivi di 34.173;

— n. 13.856 di proprietà di terzi (di cui n. 651 in uso gratuito) per un numero di vani complessivi di 38.775.

Gli immobili di proprietà dell'Amministrazione P.T. adibiti ad uso diversi da quello di ufficio risultavano, alla data del 31 dicembre 1974, in numero di 2.608, di cui n. 1.584 adibiti ad alloggi di servizio e n. 1.020 adibiti ad altri usi con un ricavo, per fitti attivi, di lire 140 milioni.

(666) L'ammontare degli indennizzi corrisposti nello stesso periodo dalla società assicurativa è stato pari a circa 70,7 milioni.

CAPITOLO XXII.

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

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

L'avanzo finanziario della gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici è risultato pari nel 1974 a 97,02 miliardi con un aumento di 3,94 miliardi (+4,2 per cento) rispetto all'anno precedente (93,8 miliardi) (667). Alla determinazione del risultato di gestione risultante da entrate accertate per 448,14 miliardi ed impegni di spesa per 351,12 miliardi hanno principalmente concorso, da un lato, il maggior ammontare dei canoni introitati dalla SIP per la concessione dei servizi telefonici (+23,5 per cento tra il 1973 ed il 1974), dall'altro, la lievitazione dei proventi del traffico telefonico interurbano ed internazionale (+18 per cento).

Quanto alla spesa — al netto dell'avanzo di gestione da versare al tesoro — complessivamente passata in termini di impegni da 270,5 miliardi del 1973 a 351,12 miliardi del 1974 (+30 per cento) prevalente risulta l'incidenza degli oneri correnti (75 per cento sul totale) e tra questi della spesa per il

personale (impegni per circa 70 miliardi) sulla competenza 1974. Da rilevare come in conseguenza dell'introduzione dell'assegno perequativo, disposta per l'Azienda con legge 16 novembre 1973, n. 728, l'ammontare dei compensi ed indennità extratabellari (escluso il compenso per lavoro straordinario) che costituiva nel 1973 il 33,1 per cento circa dello stipendio ne rappresenta ora il 16,8 per cento circa. Tale valore — elevato se posto in rapporto ai livelli riscontrati per altre Amministrazioni — è dovuto al permanere, nell'ambito dell'Azienda di varie indennità e compensi a titolo incentivante (668).

(667) Per l'esercizio 1974 era previsto nello stato di previsione un avanzo di 87,46 miliardi. Per l'esercizio 1975 in relazione all'aumento delle tariffe telefoniche è previsto un avanzo di 123,8 miliardi.

(668) Dai dati di previsione dei bilanci 1973, 1974, 1975 si evince un incremento della spesa per il personale — nel triennio considerato — di circa il 37,5 per cento a fronte di una sostanziale stabilità del numero degli addetti (mediamente 14.000 unità). Ove si consideri, per l'anno 1974, l'insieme degli stipendi ed altri assegni fissi (ivi compreso l'assegno « perequativo ») corrisposti e il complesso delle somme pagate a titolo di indennità, premi e compenso per lavoro straordinario, risulta per queste ultime un ammontare globale di 15 miliardi circa a fronte di 48,9 miliardi del trattamento base. Il rapporto è quindi pari a circa il 30 per cento. Per particolari considerazioni in ordine al più favorevole trattamento di cui gode il personale delle Aziende autonome si rinvia alla parte generale « Personale », paragrafo 3.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ancora con riferimento alla parte corrente della spesa è da rilevare il consistente incremento (+42 per cento in un anno), verificatosi nella categoria IV (acquisto di beni e servizi) in relazione ai maggiori costi sopportati per la manutenzione ordinaria della rete telefonica e degli impianti ed immobili dell'Azienda. L'incremento della spesa, con riguardo alle previsioni di bilancio 1975 risulta, in soli due anni del 104 per cento (da miliardi 6,37 a miliardi 13,1).

Relativamente al biennio 1972-1974 va rilevato anche per le spese in conto capitale un consistente aumento.

In particolare, gli stanziamenti disposti sui due capitoli 531 e 532 della categoria « costituzione di capitali fissi » attraverso i quali si svolge prevalente parte dell'attività aziendale, sono aumentati da 72,1 miliardi nel 1972 ad oltre 100,5 miliardi nel 1974 (+40 per cento); nel loro complesso, le spese in conto capitale sono ammontate nell'anno a 110 miliardi.

In chiusura di esercizio per queste spese sono risultati residui per oltre 188 miliardi (al 31 dicembre 1973, 152 miliardi) che sommati a quelli di parte corrente raggiungono il complessivo importo di oltre 358,2 miliardi con un incremento del 18 per cento circa rispetto ai dati del 1973 (306 miliardi). Va ricordato, a questo proposito, che la legge di approvazione del bilancio dello Stato per l'anno 1974 ha autorizzato, anche per capitoli di spesa corrente (capitoli 296, 300 e 305) la conservazione delle somme, non impegnate formalmente, quali residui di stanziamento.

In ordine alla situazione dei residui attivi, a chiusura dell'esercizio il loro ammontare risultava in oltre 173 miliardi il 98 per cento dei quali relativo a somme non versate tempestivamente dalla concessionaria SIP (669).

Percentuali assai basse di riscossione si hanno, in particolare, sui capitoli 101 (26,6 su 140,1 miliardi), sul capitolo 192 (12,7 su

39,3 miliardi) sul capitolo 103 (3,1 su 23,2 miliardi). Complessivamente, su un totale di accertamenti di entrata per 448,1 miliardi, al 31 dicembre 1974 risultano riscossi circa 275 miliardi pari ad una percentuale del 61 per cento circa.

Relativamente, poi, ai residui degli esercizi anteriori al 1974, risultano ancora da riscuotere 4,5 miliardi, dei quali 3,02 miliardi afferenti all'esercizio 1973 e 1,45 miliardi afferenti agli esercizi precedenti. Detti residui riguardano, per la quasi totalità, rimborsi da parte di amministrazioni statali ed enti vari per affitto circuiti e mezzi trasmissivi di telecomunicazioni.

Sempre in tema di gestione, un breve cenno è a farsi dei contributi concessi dall'Azienda in favore di vari enti e tra questi, principalmente dell'Istituto postelegrafonici. Assume al riguardo particolare rilievo sia il criterio, pressochè automatico, vigente per la determinazione del contributo a tale Istituto (quota delle soprattasse corrisposte sulle conversazioni telefoniche) che l'ammontare obiettivamente rilevante raggiunto dallo stesso; è a dire infatti che a motivo dell'eccezionale andamento della domanda di servizi telefonici, l'importo del contributo — stabilito ai sensi dell'articolo 8 della legge 27 ottobre 1973, n. 674 — ha segnato nel volgere di appena cinque anni (1969-1974) un incremento di oltre il 400 per cento passando da 831 milioni ad oltre 4.175 milioni della competenza 1974. Al riguardo, pur nella considerazione del fine di carattere assistenziale proprio dell'Istituto non può farsi a meno di rilevare come il progressivo aumento del contributo e d'altro lato la sostanziale stabilità nel numero dei beneficiari delle prestazioni anche di natura finanziaria, concretino un ulteriore *vulnus* al principio della perequazione retributiva nell'ambito del pubblico impiego (670).

Altra notazione è a farsi, sotto questo stesso profilo in ordine al permanere, nell'ambito dell'Azienda, di particolari esenzioni di

(669) Per giustificare il mancato versamento, a termini di convenzione dei canoni introitati per conto dell'Azienda di Stato servizi telefonici la concessionaria SIP ha allegato generiche difficoltà finanziarie.

In materia sono in corso accertamenti da parte della Corte al fine della individuazione di eventuali responsabilità per danno erariale.

(670) Come rilevato anche nella parte generale (personale, paragrafo 5) all'appartenenza ad Istituzioni dopolavoristiche sono connessi benefici finanziari di un certo rilievo.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cui risultano beneficiare alcune categorie di personale e che si risolvono, ovviamente, in una forma indiretta di retribuzione. Tra queste assumono un certo rilievo le esenzioni dal pagamento di canoni telefonici disposte, sulla base di una convenzione tra ASST e SIP in favore del personale dell'Azienda.

Permane valido, anche per l'anno 1974, il rilievo formulato nelle precedenti relazioni ed al quale peraltro alcun seguito è stato dato dall'Amministrazione, circa l'inesatta classificazione amministrativa della spesa; in effetti le spese correnti risultano ancora suddivise in due rubriche (servizi generali e gestioni case economiche) che non hanno alcun riferimento ai servizi, centri di imputazione delle attività istituzionali dell'Azienda. Così è anche a dire per le spese in conto capitale per le quali il riferimento ad una sola rubrica (servizi generali) non realizza l'ipotesi normativa dell'articolo 37 della legge di contabilità generale dello Stato (671).

2. — Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* — In tema di ordinamento aziendale nessuna modificazione di rilievo è intervenuta rispetto alla situazione rappresentata nella precedente relazione. La struttura organizzativa della Azienda continua così ad essere caratterizzata da un marcato accentramento di compiti nell'ambito delle direzioni centrali mentre scarse e di limitata importanza sono le competenze attribuite agli organi periferici (Ispettorati telefonici di zona). Nè modifiche rilevanti, sul piano organizzativo, ha apportato il decreto ministeriale 7 maggio 1973 con il quale si è provveduto, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, alla ristrutturazione degli organi centrali e periferici dell'Azienda di Stato servizi telefonici ed alla individuazione

(671) E da rilevare inoltre ancora una volta, la generica denominazione del capitolo 252 (della spesa) il cui oggetto « contributi vari » impedisce di fatto l'individuazione sia delle fonti autorizzative dei contributi sia degli enti e soggetti beneficiari.

zione degli uffici a livello dirigenziale (672). Il fenomeno assume un rilievo particolare per i servizi di ragioneria dell'Azienda per i quali la vigente normativa sui controlli nulla prevede in ordine al decentramento di funzioni di cui peraltro è avvertita l'esigenza (673).

Nel corso del 1974 è stata data attuazione, con l'avvenuta pubblicazione del regolamento per l'esecuzione dei collaudi degli impianti e dei materiali forniti all'Azienda, all'articolo 34 penultimo comma della legge 12 marzo 1968, n. 325.

In particolare tale regolamento ha parzialmente innovato alla disciplina prevista dall'articolo 122 del regolamento contabilità generale dello Stato, introducendo il criterio dell'affidamento impersonale ad uffici, ai cui titolari è dato emettere certificati di collaudo sulla base delle verifiche compiute dal personale dipendente (674). Il nuovo assetto introdotto, in disparte le inevitabili conseguenze sulla correntezza dell'azione amministrativa attesa l'operata devoluzione ad uffici

(672) Con lo stesso provvedimento è stata fissata la struttura degli ispettorati di zona, con sede a Milano, Venezia, Bologna, Roma e Napoli e sono state, altresì, determinate le suddivisioni in reparti (a livello di divisione) e sezioni degli organi centrali e periferici (Ispettorati di zona) dell'Azienda, nonché l'ordinamento e la sede degli uffici per l'esercizio e la manutenzione ubicati in località diverse da quelle anzidette.

In attuazione del D.P.R. 748/1972 si è provveduto alla determinazione del numero dei dirigenti amministrativi e tecnici assegnati agli uffici centrali con compiti di studio ricerca e coordinamento, alla specificazione delle relative attribuzioni ed alla individuazione dei posti a livello dirigenziale per ogni singola unità amministrativa.

(673) Tale esigenza è confermata dalla avvenuta predisposizione di un disegno di legge di iniziativa governativa concernente l'organizzazione ed il personale delle Aziende postelegrafiche: in esso è stata prevista l'istituzione, nell'ambito di ciascun ispettorato di zona, di un reparto di ragioneria con il compito di esercitare, nelle materie attribuite alla competenza, propria o delegata, degli ispettorati di zona, le funzioni di controllo finora svolte dalla Ragioneria centrale.

(674) A norma degli articoli 6 ed 8 del Regolamento citato le verifiche sono affidate a personale dipendente dall'Istituto superiore P.T. ovvero dai Circoli delle costruzioni telegrafiche e telefoniche.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ci non facenti parte della struttura organizzativa dell'Azienda, di compiti strettamente connessi con la sua attività di istituto, può dar luogo a qualche rilievo circa la possibilità dell'imputazione di eventuali responsabilità in dipendenza delle operazioni di collaudo (675).

b) *Personale*. — La situazione del personale continua ad essere caratterizzata dal permanere di considerevoli vacanze in tutti i ruoli ad eccezione di quelli dei dirigenti amministrativi e tecnici (676). Al 31 dicembre 1974 su una dotazione organica di 17.353 posti risultavano in servizio 13.041 dipendenti (75,1 per cento del totale); un anno prima la percentuale dei posti coperti sulla dotazione era pari all'82 per cento. Il relativo peggioramento può spiegarsi in relazione sia al limitato numero di assunzioni per concorso (soltanto 21 nel 1974) che in relazione alle cessazioni dal servizio intervenute anche a seguito delle agevolazioni previste dalla legge 336/1970 (677). È da rilevare per contro, il ricorso indubbiamente rilevante dell'Azienda alle prestazioni di personale assunto, in via straordinaria, al fine di far fron-

(675) È da rilevare che a breve distanza di tempo dall'emanazione del Regolamento, l'Amministrazione ha predisposto un disegno di legge col quale viene prevista l'abrogazione dell'articolo 34 della legge 12 marzo 1968, n. 325, in attuazione del quale è stato varato il regolamento in tema di collaudo di cui si è detto.

Secondo le disposizioni in esso previste, al collaudo degli impianti e delle forniture dovrebbero attendere funzionari delle Aziende nominati dai dirigenti centrali e periferici secondo le competenze attribuite dal D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, e solo in casi determinati l'Istituto superiore P.T., o le direzioni centrali dell'Azienda.

(676) Al 31 dicembre 1974 risultavano inquadrati nelle qualifiche dirigenziali dell'Azienda n. 87 unità (1 dirigente generale - livello di funzione B, 8 dirigenti generali - livello di funzione C, 30 dirigenti superiori, 48 primi dirigenti).

(677) Nel periodo 1° gennaio-30 giugno 1974 sono stati collocati a riposo, a domanda, n. 42 unità. Dal 1° luglio 1974 al 19 ottobre 1974 sono state prodotte per il collocamento a riposo (ai sensi del D.L. 8 luglio 1974, n. 261, convertito con legge 14 agosto 1974, n. 355) n. 467 domande di esodo da parte di ex combattenti ed assimilati.

te a dichiarate esigenze di servizio di carattere eccezionale (678). Nel volgere di un triennio (1972-1974) l'incremento riscontrato nel numero delle unità è stato pari al 57 per cento circa (da 1.666 a 2.617 unità) mentre la relativa spesa è passata da 811 milioni a 1.666 milioni (+105 per cento). Va constatato al riguardo che a fine anno 1974 nei ruoli della carriera del « personale di esercizio » (preposto in parte ad attività di contenuto analogo rispetto a quelle svolte dagli assunti in via straordinaria) risultavano carenze di indubbio significato: 11.347 posti coperti su 14.347 della dotazione organica. Permane pertanto valido al riguardo il rilievo formulato nella precedente relazione in ordine alla giustificabilità di così esteso ricorso a prestazioni di personale per sopperire ad esigenze straordinarie (679).

In tema di trattamento economico è da segnalare che il personale della carriera dirigenziale è stato autorizzato ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario sino ad un limite massimo di 30 ore mensili *pro capite*. Nell'ambito dell'Azienda si è avvalso di tale autorizzazione circa il 65 per cento del personale inquadrato nelle qualifiche dirigenziali. Va rilevato che il restante personale è stato facoltizzato dall'Azienda ad effettuare prestazioni straordinarie sino a limiti di guadagno oscillanti fra le 120.000 e

(678) È da ricordare che l'Azienda si è avvalsa ampiamente in passato della facoltà di assunzione senza concorso di personale straordinario, a termini dell'articolo 3 della legge 1376 del 1965 per far fronte alle esigenze derivanti dal massiccio esodo di personale verificatosi a seguito della legge 12 marzo 1968, n. 325.

Come osservato in parte generale, Parte III (par. 3) alle norme agevolative dell'esodo hanno fatto immediato seguito non soltanto disposizioni volte all'aumento della dotazione organica in misura più che proporzionale alle già introdotte modificazioni diminutive ma anche provvedimenti emanati per rendere possibili, al di fuori delle procedure concorsuali, assunzioni di personale sostitutivo di quello esodato.

(679) Le assunzioni operate hanno riguardato per la quasi totalità telefonisti ed addetti alle sale di commutazione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

160.000 lire mensili sulla base di una interpretazione estensiva dell'articolo 7 della legge 728 del 1973 (680). E da dire al riguardo che la norma citata, nel fissare i limiti massimi di guadagno individuale per le prestazioni di lavoro straordinario a cottimo ed a tempo rese da alcune categorie di personale, aveva inteso favorire i soli addetti a particolari settori operativi, settori nei quali maggiormente sentita appariva l'esigenza della corresponsione di compensi incentivanti. Da parte dell'Azienda la facoltà di cui è cenno è stata estesa per contro a tutto indistintamente il personale non dirigenziale indipendentemente cioè dalla sua dislocazione presso servizi tipicamente « operativi » ovvero amministrativi.

Nel 1974 la retribuzione di prestazioni straordinarie ha comportato impegni di spesa sulla competenza per oltre 3,8 miliardi per circa 14.000 unità di personale (nell'anno 1973, 1,6 miliardi). E da rilevare che anche nell'anno decorso un provvedimento legislativo in sanatoria ha consentito la corresponsione di compensi per lavoro straordinario effettuati nel 1973 in misura superiore ai limiti autorizzati. Analoga autorizzazione legislativa è stata conferita all'Amministrazione nell'anno in corso per provvedere al pagamento di compensi per prestazioni straordinarie rese in eccedenza ai previsti limiti di spesa (681).

3. — Beni strumentali ed interventi finanziari.

Gli interventi dell'Azienda sono come noto finalizzati alla costruzione ed all'ampliamento di impianti telefonici di trasmissione e commutazione nonché alla manutenzione,

(680) La questione è all'esame della Corte nella competente Sezione del controllo.

(681) Oltre ad indennità comuni ad altre Amministrazioni continuano inoltre ad essere corrisposte in favore del personale dell'Azienda il « premio di cointeressenza », il « premio industriale » ed il compenso di supercottimo.

ordinaria e straordinaria, delle relative attrezzature.

Per lo svolgimento di tale attività l'Azienda ha potuto contare nell'anno decorso su una disponibilità di oltre 252,6 miliardi (dei quali 152 afferenti a residui (682) a fronte dei quali sono stati effettuati nell'anno pagamenti per 74,44 miliardi di cui 24,6 riferibili all'esercizio di competenza. In particolare, relativamente all'utilizzazione dei mezzi finanziari previsti dal « Piano per lo sviluppo ed il potenziamento del servizio telefonico statale » in 579 miliardi per il periodo 1973-1977 (683) sulle disponibilità impegnate a tutto il 31 dicembre 1974 (225 miliardi) sono stati effettuati pagamenti per 66 miliardi (di cui 44 in conto resti). L'analisi del ritmo di utilizzazione delle somme destinate dal citato « Piano » allo sviluppo e potenziamento del servizio telefonico non consente di prevedere, nonostante l'avvenuto slittamento temporale, l'integrale attuazione del programma nel nuovo periodo di riferimento 1973-1977.

Permangono valide le considerazioni espresse nella precedente relazione circa il limitato utilizzo dei fondi stanziati per l'attuazione di collegamenti nell'interesse del servizio telefonico sociale. Sulle disponibilità esistenti al 31 dicembre 1974 (7,9 miliardi) risultano infatti disposti nell'anno pagamenti per soli 187 milioni.

Ulteriore notazione è a farsi, in ordine al mancato utilizzo, anche nell'anno 1974, dell'intera dotazione di bilancio per contributi

(682) Titolo II - Rubrica I - Categoria IX - Costituzione di capitali fissi.

(683) Il programma originario di lavori prevedeva investimenti per 285 miliardi successivamente portati a 579 miliardi in sede di aggiornamento del programma stesso intervenuto nell'anno 1973. Il programma iniziale prevedeva nella prima fase (biennio 1971-72) un volume di investimenti per complessivi 122,4 miliardi.

Con legge 7 giugno 1975, n. 227, l'Azienda di Stato per i servizi telefonici è stata come noto autorizzata ad attuare un programma di interventi straordinari per un importo complessivo di lire 220 miliardi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

trentacinquennali sui mutui da erogare — ai sensi della legge 2 maggio 1969, n. 779, da parte dell'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato (INCIS) per la costruzione di alloggi da assegnare in locazione al personale dell'Azienda. Le somme a ciò destinate (60 milioni), in difetto della concessione dei relativi mutui, sono state versate in economia.

In ordine al ritmo di attuazione del « programma di opere e lavori per il potenziamento degli impianti e stabilimenti delle telecomunicazioni », sulle disponibilità di stanziamento residue (1,85 miliardi) sono stati effettuati nell'anno pagamenti per soli 59,4 milioni.

In tema di attività contrattuale è da rilevare il ricorso pressochè generalizzato alla trattativa privata. Sulla base di tale sistema sono stati stipulati nell'anno contratti per 113,8 miliardi pari all'88 per cento del totale. Per contro la licitazione privata e l'appalto concorso hanno riguardato in percentuale rispettivamente il 9,7 per cento e l'1,8 per cento dell'ammontare complessivo dei

lavori e forniture (684). In amministrazione diretta sono stati effettuati lavori e servizi per circa 1,56 miliardi (0,8 per cento del totale). Per la locazione di macchinari elettronici destinati al Centro elaborazione dati, l'Azienda ha effettuato durante l'anno finanziario pagamenti di noli per oltre 1.383 milioni di lire.

Canoni locativi per complessivi 846 milioni sono stati inoltre corrisposti dall'Azienda per l'utilizzazione di immobili destinati a propri uffici.

In tema di parco automobilistico nessun apprezzabile mutamento quantitativo è intervenuto nella dotazione dell'Azienda; il numero di autoveicoli è infatti rimasto praticamente immutato rispetto alla consistenza accertata nell'anno 1972 (248 autoveicoli) mentre la spesa relativa è passata in termini di impegno da 152,2 milioni del 1973 a 191,5 milioni nell'anno 1974.

(684) Nell'anno 1973 i contratti stipulati a trattativa privata hanno rappresentato l'85% del totale; le percentuali, per la licitazione privata e per l'appalto concorso, risultavano rispettivamente del 18,3 e del 4,1%.

CAPITOLO XXIII.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

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

a) *Considerazioni generali.* — Il problema di apprestare strutture adeguate alle esigenze del fondamentale settore dell'istruzione — non meno importante di quelli relativi alle materie ed ai metodi dell'insegnamento — continua a presentare aspetti di rilevante difficoltà sui quali ancora una volta deve richiamarsi l'attenzione, in rapporto alle loro dimensioni ed al condizionamento che ne deriva rispetto alla realizzazione degli obiettivi di una qualsiasi politica scolastica.

I dati di fatto, peraltro, della realtà amministrativa e di bilancio, pur dopo l'emanazione delle norme delegate per la scuola primaria e secondaria e dei provvedimenti urgenti per l'Università, testimoniano della necessità di ulteriori interventi perchè tale realtà possa oggettivamente rispecchiare le linee e lo svolgimento di un disegno programmatico assunto nella piena consapevolezza dei complessi elementi della situazione, e reso agevolmente attuabile da efficaci soluzioni organizzative.

Emerge la preliminare opportunità, a questo riguardo, di idonei strumenti conoscitivi, circa i quali si rinvergono annunci — tuttora inadempiti — da parte ministeriale,

il cui oggetto va da un « Libro bianco », ad un'indagine sui residui, a un'anagrafe computerizzata del personale insegnante (685).

Dalla mancanza di compiute ed aggiornate conoscenze, non può non risentire anche la possibilità di valutazioni d'insieme, da parte della Corte, in ordine alla gestione annuale cui ha riferimento la relazione, soprattutto ai fini di un collegamento dei risultati finanziari ai fattori causali costituiti dai comportamenti amministrativi e dalle situazioni di fatto.

Fonte non ultima, di difficoltà, del resto, è rappresentata dal lavoro che assorbe l'apparato burocratico, nei provvedimenti relativi allo stato giuridico ed al trattamento economico, di attività e di quiescenza, dell'ingente numero di dipendenti amministrati; lavoro appesantito ben al di là della misura che in rapporto a tale numero potrebbe considerarsi normale, a causa del susseguirsi e del sovrapporsi di norme legislative nelle suddette materie, derivanti a propria volta soprattutto da forme di reclutamento contingenti ed eterogenee, essendo mancata

(685) Per il « Libro bianco », vedi Senato, VI Legislatura, 1226-A, Res. VII, pagina 489; per gli altri, la menzione già fattane nella precedente relazione della Corte (pagine 354 e 362).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

una tempestiva programmazione congruente con le istanze da soddisfare (686).

Il riferimento al personale riporta anche all'aspetto, già considerato nelle precedenti relazioni, della qualificazione della spesa.

In materia, è da premettere che è continuata, nel 1974, la tendenza dei fondi destinati al settore dell'istruzione e cultura — amministrati nella quasi totalità dal Ministero in esame (687) — ad aumentare in proporzione inferiore a quella dell'incremento della spesa statale nel suo complesso (come risulta dai dati esposti nel capitolo III della parte II).

Sulla spesa del Ministero, inoltre, si è ulteriormente accentuata l'incidenza degli oneri per il personale, passando dalla già elevata percentuale dell'80,1 all'80,2, e quindi riducendosi ancora quella degli oneri concernenti le altre occorrenze dei servizi.

Per valutare esattamente, poi, l'aumento intervenuto nella spesa in conto capitale (da 18,2 a 23,6 miliardi), occorre tener conto del trasferimento a questo comparto di voci già comprese nel titolo I, per circa 13 miliardi; fra l'altro, gli indicati 23,6 miliardi sono costituiti soltanto per 19,7 miliardi da impegni effettivi (di cui soltanto 4,4 pagati), trattandosi per il resto di residui di stanziamento.

A questi ultimi si aggiungono quelli, di cui è ben nota l'entità, derivanti dalle mancate realizzazioni nel campo dell'edilizia scolastica, di competenza del Ministero dei lavori pubblici, residui peraltro diminuiti nel 1974.

Nell'insieme, comunque, i residui dell'intera Sezione VI presentano nuovamente un indice medio di accrescimento inferiore a quello della spesa statale complessiva, come già verificatosi per il 1973, ed anzi una persi-

(686) I soli decreti ministeriali relativi al personale in servizio, sottoposti al solo ufficio centrale della Corte nel 1974, sono stati 44 mila, in buona parte collettivi, cioè riferentisi ciascuno a più dipendenti (a volte centinaia, se non addirittura migliaia).

(687) Soltanto nel 1975 ha cominciato ad operare il nuovo Ministero per i beni culturali ed ambientali, istituito con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito con modificazioni nella legge 23 gennaio 1975, n. 5.

stente tendenza alla diminuzione per quelli di stanziamento, pur se una esatta valutazione del fenomeno deve tener conto delle flessioni intervenute nelle stesse dotazioni di bilancio proprio per le voci relative a beni ed opere materiali, maggiormente produttive di residui.

b) *Stato di previsione e procedure di spesa.* — La distribuzione delle voci di bilancio per il 1974 (come, del resto, per il 1975), presenta immutati aspetti che hanno già dato luogo in passato ad osservazioni della Corte, riprese poi in sede di esame parlamentare (688).

In particolare, ciò deve dirsi del raggruppamento delle spese per l'istruzione professionale nella rubrica relativa all'istruzione tecnica — accentuatosi dal 1973 con l'unificazione anche a livello di capitoli — in contrasto con la distinzione fra i due settori sul piano dei servizi burocratici, nonchè sotto il profilo delle loro rispettive disciplina e funzione. Giova, a quest'ultimo proposito, ricordare il rilievo concernente l'alterazione che il carattere proprio degli istituti professionali avrebbe subito a causa degli indirizzi seguiti negli ultimi anni, rilievo contenuto nel rapporto della competente Commissione permanente del Senato sullo stato di previsione della spesa del Ministero in esame per il 1975 (689).

Fra le innovazioni recate rispetto al 1973, è di rilievo la riclassificazione nel conto capitale di alcune voci già comprese fra gli acquisti di beni e servizi della parte corrente, e concernenti spese per arredi, attrezzature, sussidi didattici anche audiovisivi, dotazioni librerie, impianti sportivi e simili.

Un fondato giudizio sulla validità di questa innovazione potrà scaturire dall'esperienza che con l'andar del tempo si formerà in ordine all'effettivo impiego degli stanziamenti.

(688) Senato, Sedute delle Commissioni, n. 270, pag. 72 (2 aprile 1975).

(689) Senato, VI Legislatura, n. 1971-A, allegati pag. 32. Fin dall'ottobre 1973, il Ministro, nell'annunciare successive comunicazioni governative sull'esperienza effettuato nel settore, lo definiva compiuto (id. Res. VII, pag. 493).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Deve anche menzionarsi l'annotazione effettuata per diversi capitoli (690) nella tabella n. 7 del disegno di legge di approvazione del bilancio, annotazione secondo la quale i rispettivi stanziamenti debbono considerarsi — in tutto, o più spesso, in parte, con indicazione della percentuale approssimativa — afferenti alla ricerca scientifica. Stante l'importanza che la materia riveste, il sistema non può dirsi il più idoneo ad una soddisfacente rappresentazione, soprattutto in sede di consuntivo, degli interventi ad essa destinati. Aggiungasi che nel disegno di legge di approvazione del bilancio 1975 i corrispondenti capitoli non recano più la suddetta annotazione, nè a ciò soppongono gli estremi della classificazione economica e funzionale di ciascun capitolo, figuranti per tale esercizio nelle tabelle degli stati di previsione; poichè nella codificazione adottata per il 1975 la ricerca scientifica è inglobata con l'istruzione universitaria nell'analisi funzionale, mentre in quella economica appare soltanto, come voce di secondo grado, nella categoria XI; e, quindi, in particolare, scompare il riferimento ad essa per quei capitoli non rientranti in una almeno di tali voci.

Per quanto concerne le procedure di spesa, i richiami più volte fatti negli scorsi anni all'ingiustificata eterogeneità di sistemi nei diversi settori dell'istruzione, e massimamente alla mancanza di specifiche norme volte a disciplinare le modalità del controllo esterno sulle gestioni degli istituti tecnici e professionali, trovano ora motivo per essere rinnovati ed estesi, in relazione alle profonde e generali innovazioni recate, anche sotto il profilo dei sistemi di gestione, dal decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, nell'ordinamento di tutta la istruzione statale non universitaria.

Nel realizzare, infatti, una nuova struttura di governo della scuola fondata su articolate forme partecipative a diversi livelli, il provvedimento ha conferito ai consigli di circolo, d'istituto e distrettuali « autonomia amministrativa per quanto concerne le spese di funzionamento amministrativo e didat-

tico » (art. 2), dettando agli articoli 25 e 26 norme sull'ordinamento contabile e sui controlli interni.

La portata dell'innovazione, e l'entità dei fondi interessati dal nuovo regime contabile, suggeriscono qualche cenno sui riflessi di quest'ultimo nei confronti del controllo esterno, mancando il provvedimento di una specifica ed esplicita disciplina di tale aspetto.

In proposito, punto essenziale da considerare, in ordine all'appartenenza degli organi in discorso all'Amministrazione propria dello Stato, è il carattere statale (e non genericamente « pubblico ») della scuola di tutti gli ordini e gradi che alla Repubblica è fatto obbligo di istituire dall'articolo 33 della Costituzione; dal quale può anche ricavarsi (terzo comma) come i relativi oneri finanziari siano di pertinenza dello stesso Stato, e come tale carattere e tali oneri non vengano meno anche in presenza di autonomie costituzionalmente riconosciute (ultimo comma).

Che le nuove forme partecipative di governo si inquadrano in tale contesto è, d'altro canto, espressamente detto nell'articolo 5 della legge di delega (« nel rispetto degli ordinamenti della scuola di Stato », ripreso dall'articolo 1 del decreto delegato).

Con riferimento a quanto osservato nelle precedenti relazioni, nel senso che all'appartenenza all'Amministrazione statale non osti la personalità giuridica eventualmente attribuita agli istituti, si deve aggiungere che, in ogni caso, tale « status » continua ad essere proprio, in virtù dell'articolo 36 del decreto, soltanto di quelli cui già anteriormente era conferito da apposite norme, e quindi non consegue all'autonomia ora introdotta in forma generalizzata.

Sotto il profilo più strettamente amministrativo-gestorio, oltre al richiamo già fatto al testo costituzionale circa l'imputazione degli oneri allo Stato, va considerato che l'articolo 6 della legge di delega prevede « appositi stanziamenti » per le spese di funzionamento gestite dai nuovi organismi, e che all'autorità governativa sono conferiti poteri che vanno dall'emanazione di istruzioni di natura contabile (art. 25, ultimo comma), al controllo di merito preventivo, nella for-

(690) Capitoli 2360, 2372, 2373, 2401, 2402, 2403, 2405, 2408, 2413, 2474, 2477, 2478 e 2479.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ma dell'approvazione, tanto sui bilanci che sui consuntivi, alla risoluzione di conflitti di competenza (art. 26, primo ed ultimo comma).

Tutti gli elementi posti in luce appaiono rilevanti in ordine all'inquadramento della gestione nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato, nonché della qualificazione di essa — anche nell'ultimo stadio dell'impiego dei fondi da parte degli organismi democratici di governo della scuola — come gestione del bilancio dello Stato (691), ai fini del controllo esterno che su quest'ultima l'articolo 100 della Costituzione attribuisce alla Corte dei conti, anche per il successivo referto al Parlamento, titolare del sindacato ultimo sull'uso dei mezzi finanziari amministrati dai servizi statali.

Viene così assorbita, nella problematica generale esaminata, quella particolare relativa agli istituti tecnici.

Per questi ultimi, semmai, resta da chiedersi se in virtù del nuovo generale assetto l'assegnazione di fondi debba ormai limitarsi a quelli occorrenti per le spese di funzionamento, e quindi se da ciò non ricevono ulteriore conferma le critiche più volte mosse dalla Corte all'adozione di tale sistema per le retribuzioni al personale statale, in luogo delle procedure di normale impiego in questa materia, primo fra tutti quello dei ruoli di spesa fissa (comunque, anche per tali istituti l'erogazione dei fondi non potrà più avvenire con mandato, bensì con la procedura di cui all'articolo 25, secondo comma, del decreto delegato).

Conclusivamente, e richiamando le considerazioni svolte nella « Premessa » alla presente relazione sull'esigenza di un aggiorna-

(691) Anche nel bilancio preventivo per il 1975, le spese di funzionamento delle varie istituzioni scolastiche sono comprese non fra i trasferimenti, ma fra gli acquisti di beni e servizi. Unico elemento di disarmonia nell'intero quadro è dato dal quinto comma dell'articolo 25, che prevede l'affidamento del servizio di cassa ad un'azienda o ad un istituto di credito (i quali, comunque, verranno ad assumere la veste di agenti contabili dello Stato, ed i conseguenti obblighi).

Quanto ai contributi di enti e privati (ottavo comma), si è già ricordato nella precedente relazione che di essi era previsto una volta il versamento alle entrate di bilancio.

mento comprensivo ed organico della normativa sul controllo esterno (pur non mancando alla Corte strumenti di intervento nell'assenza di norme specifiche), deve farsi rilevare come la legislazione in vigore dia luogo nel settore scolastico a differenziazioni che sembrano unicamente dovute a frammentarietà e mancato coordinamento.

Per citare gli aspetti più eloquenti di tale stato di cose, può notarsi che:

a) come già nel caso degli istituti tecnici e professionali, nel decreto delegato numero 416 manca un espresso riferimento al controllo esterno della Corte dei conti sulla spesa di funzionamento di tutte le istituzioni sub-universitarie, affidata a consigli di circolo, di istituto e distrettuali (lo stesso dicasi per il decreto n. 419, con particolare riferimento all'articolo 11, per quanto concerne gli istituti regionali di ricerca);

b) per il settore elementare, le spese per il personale insegnante sono gestite in « contabilità speciale », soggetta al controllo consuntivo della Corte, e non attraverso ruoli di spesa fissa, come negli altri settori;

c) per le istituzioni con personalità giuridica nel settore dell'istruzione artistica, aventi natura giuridica e struttura identica a quelle tecniche e professionali, è espressamente previsto (a differenza che per queste ultime) che i consuntivi siano sottoposti al controllo della Corte dei conti;

d) per le Università statali, che, oltre alla personalità giuridica, godono — come si è visto — del più alto e garantito grado di autonomia, vi è eguale esplicita previsione normativa dell'assoggettamento dei consuntivi al controllo suddetto.

In tema di aperture di credito a funzionari delegati, si è manifestato anche nel 1974 l'inconveniente del loro eccessivo frazionamento, dovuto alla scarsa congruità del limite massimo di somma (85 milioni) rispetto all'entità complessiva raggiunta dalla spesa per retribuzioni ed oneri previdenziali ed assistenziali relativi al personale non di ruolo insegnante e non insegnante.

Nella trasmissione alla Corte dei rendiconti, continuano a verificarsi ritardi da parte dell'Amministrazione non sempre proporzionati alla distanza nel tempo degli eserci-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zi di riferimento: se si risale, infatti, addirittura all'esercizio 1966, può rilevarsi come l'importo delle spese i cui rendiconti non sono ancora pervenuti sia di molto superiore a quelli degli anni più recenti, fino al 1971. Per il 1972 ed il 1973, l'importo corrispondente raggiungeva ancora, alla fine del 1974, rispettivamente il 22,6 ed il 64,9 delle somme accreditate.

Inoltre, ritardi da parte degli stessi funzionari delegati nella presentazione dei rendiconti all'Amministrazione interessano persino gli esercizi 1969 e 1970, e per somme complessive di centinaia di milioni.

La lentezza, in generale, delle procedure di spesa, anche in materia di personale, continua a recare rilevanti disagi ai dipendenti, creditori verso lo Stato a seguito di attribuzione di benefici giuridici ed economici, in quanto neppure lo snellimento, cui era inteso l'articolo 8 del decreto-legge 6 settembre 1972, n. 504, convertito nella legge numero 625 del 1° novembre successivo, e già ricordato nella precedente relazione, è riuscito finora a realizzarsi apprezzabilmente, anche a causa delle difficoltà opposte, per proprie obiettive insufficienze organizzative, dalle Direzioni provinciali del tesoro.

c) *Gestioni fuori bilancio.* — Dall'inizio dell'anno scolastico 1974-75 non sono più pervenuti titoli di spesa a favore dei gruppi sportivi, delle rispettive sezioni provinciali e dei campi sportivi scolastici, avendo la Corte contestato che le gestioni relative rientrassero fra quelle autorizzate, ed essendo stata interessata la Procura generale presso la Corte medesima per l'accertamento di eventuali responsabilità, ai sensi della legge n. 1041 del 1971 (692).

Per le gestioni autorizzate, pur permanendo inconvenienti e disguidi nell'ambito della stessa Amministrazione, l'afflusso dei ren-

(692) Per le casse scolastiche e per il fondo nazionale delle soprattasse di esame di profitto e di laurea o diploma, permangono problemi relativi alla definizione della loro natura per il periodo anteriore alla loro soppressione, disposta per le prime dalla legge 14 gennaio 1975, n. 1, e per il secondo dallo stesso Ministero, a seguito di rilievi della Corte.

diconti alla Corte, nel 1974, è stato più regolare che nell'anno precedente.

Numerosi, peraltro, i rendiconti per i quali il procedimento di controllo non si è ancora concluso, stante l'insufficienza di documentazione e le conseguenti richieste istruttorie rivolte all'Amministrazione.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione.* — Nella relazione dello scorso anno, con richiami anche a quelle precedenti, sono stati lumeggiati i problemi di preminente rilievo nell'assetto organizzativo dell'Amministrazione in esame, primo fra tutti quello della realizzazione di un razionale e compiuto decentramento, con l'apprestamento di strutture adeguate negli uomini e nei mezzi, con l'attribuzione di competenza non frammentarie, per quanto già oggi numerose, agli organi periferici, con la soluzione di incertezze relative all'applicazione di innovazioni di carattere generale — come la disciplina delle funzioni dirigenziali — all'ordinamento particolare di tale Amministrazione, e con un impiego più avveduto della delega ai presidi.

Queste considerazioni non possono che essere qui rinnovate, senza che ad esse l'anno 1974 porti ad aggiungere elementi sostanzialmente nuovi.

Gli elementi di novità, infatti, in tale anno, sono stati da un lato, essenzialmente normativi, in quanto costituiti dall'emanazione dei decreti con valore di legge, già ricordati, in base alla delega di cui alla legge n. 477 del 1973, e che nel 1974 hanno ricevuto solo un inizio di applicazione (più avanzata è l'attuazione della nuova normativa del settore universitario, del quale si dirà più avanti).

D'altro lato, la materia stessa di tali decreti — organi democratici di governo, stato giuridico del personale docente, direttivo, ispettivo e non docente in genere, sperimentazione, ricerca ed aggiornamento culturale e professionale — pur nella sua ampiezza e nel suo contenuto di riordinamento ed aggiornamento, non tocca direttamente l'apparato amministrativo dei servizi, la cui fun-

zionalità non è meno essenziale, proprio al fine di portare ad effettiva e sollecita attuazione le nuove normative (specialmente per la sistemazione del personale), e altresì ad evitare che alle forme profondamente rinnovate di governo scolastico e parascolastico faccia riscontro un'organizzazione ministeriale — centrale e periferica — non adeguata ai nuovi compiti cui essa è conseguentemente chiamata (si pensi, a mero titolo di esempio, alla vigilanza disciplinata nei suoi vari aspetti dall'articolo 26 del citato decreto n. 416).

Di tali esigenze, tanto per le strutture che per i procedimenti, dovrà necessariamente tenersi conto nell'attuazione delle previste deleghe legislative in tema di organizzazione della pubblica amministrazione, al momento oggetto del disegno di legge n. 3157-bis della Camera dei deputati, e della cui problematica generale è cenno nel precedente capitolo I.

Fra le principali manifestazioni dell'attuale insoddisfacente stato di cose, come più volte posto in rilievo in passato, si pone la accentuata lentezza dell'attività amministrativa (causa a sua volta di quella già ricordata nei pagamenti), e dei conseguenti prolungati ritardi nell'effettuazione dei diversi adempimenti, richiesti soprattutto dal susseguirsi di norme relative al personale (693).

Ciò è accaduto anche nella adozione di provvedimenti di natura normativa talora necessari alla concreta attuazione di disposizioni di legge, come nel caso dell'ordinanza ministeriale sulle graduatorie per l'inquadramento in ruolo del personale non insegnante, prevista dall'articolo 17 della legge 6 dicembre 1971, n. 1074, ordinanza emanata con decreto in data 30 luglio 1973, peraltro pubblicato circa un anno dopo, sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 132 del 22 maggio 1974.

Altri provvedimenti ancora di competenza dell'Amministrazione centrale, come le nomine a straordinario, sono intervenute, nel 1974, a parecchi anni di distanza dalle leggi integrative della legge n. 603 del 1° ottobre

(693) Anche dopo l'adozione delle norme delegate in materia di stato giuridico, sono state presentate diverse proposte di legge per una più favorevole disciplina di situazioni particolari.

1966, quali le leggi n. 327 del 20 marzo 1968 e n. 748 del 7 ottobre 1969, ritardando così notevolmente, in sede periferica, la formazione delle previste graduatorie ad esaurimento.

I ritardi ministeriali incidono anche sul settore universitario, soprattutto in tema di nomine di assistenti ordinari e soprannumerari, determinando situazioni cui le amministrazioni delle Università sopperiscono talora in maniera anomala, sia consentendo di fatto lo svolgimento di attività didattiche da parte degli interessati, sia anticipando anche i corrispondenti assegni retributivi, nonostante la mancanza di titolo formale.

Non manca d'altronde, il concorso di cause estranee all'apparato proprio del Ministero, quali la lunga giacenza di atti dei Provveditori presso le Ragionerie provinciali.

b) *Personale*. — I dati ufficiali più aggiornati di cui è possibile disporre, per quanto riguarda la consistenza numerica del personale in attività di servizio, sono quelli esposti nella nota preliminare e negli allegati alla tabella n. 7 del bilancio di previsione per il 1975, e si riferiscono alla data del 1° aprile 1974. Altre parziali, anche se più analitiche indicazioni si ricavano dal supplemento ordinario al bollettino ufficiale del Ministero, pubblicato nel gennaio 1975, per i settori classico, scientifico e magistrale. Nell'insieme, rispetto al 1° aprile dell'anno precedente, si rileva un incremento del personale civile (127.622 unità), pari al 4,9 per cento, del personale insegnante (736.101 unità) pari al 6,3 per cento, ed ancora più sensibile, in quanto pari al 12,4 per cento, del personale operaio (2.284 unità) (694).

(694) Dal raffronto tra i dati numerici sopraportati e quello delle previsioni di spesa per il 1975, la spesa unitaria per il personale civile, insegnante ed operaio risulta rispettivamente di 3,07, 3,84 e 3,13 milioni, con aumenti dell'8,5, del 2,9 e del 23,7 rispetto all'anno precedente. Tali cifre hanno ovviamente un mero valore di media generale, tenuto conto, ad esempio, che la spesa unitaria per i professori universitari di ruolo si avvicina al doppio di quella indicata per tutti gli insegnanti, e che, d'altro canto, tale categoria di docenti ha un peso numerico enormemente inferiore rispetto alle altre.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per il personale dell'Amministrazione centrale e periferica, dati più recenti indicano un numero dei dipendenti in servizio inferiore di circa un terzo a quello dei posti complessivamente previsto (11.164) nelle diverse tabelle organiche. Le maggiori differenze si registrano nelle qualifiche iniziale della carriera direttiva amministrativa, nella carriera di concetto sia amministrativa che di ragioneria, e assai più accentuatamente in quella direttiva degli statistici.

Anche il numero dei dipendenti di ruolo con mansioni burocratiche nelle scuole è sensibilmente inferiore, particolarmente nei settori medio ed universitario, rispetto all'organico, come risulta dalla citata tabella del bilancio, ma tale differenza è generalmente compensata, e spesso superata, dalla presenza di personale non di ruolo. Il protrarsi di questa situazione è anche da ricondurre ai già segnalati ritardi nell'attuazione della normativa in tema di inquadramento.

Per quanto concerne gli insegnanti, premesso ancora una volta che l'Amministrazione non fornisce dati in ordine al pur esteso settore dell'istruzione tecnica e professionale, è da osservare che solo nella scuola elementare il rapporto fra personale di ruolo in servizio ed organici appare sufficientemente equilibrato (gli insegnanti non di ruolo, in massima parte supplenti, assommano comunque ad un decimo degli organici), mentre in tutti gli altri settori sussiste in maniera spiccata l'anomalia di una consistenza largamente deficitaria, rispetto alle dotazioni, di docenti di ruolo, e di una massa di docenti non di ruolo persino numericamente superiore a tale consistenza in alcuni casi (istruzione artistica, educazione fisica), che porta il totale ad eccedere anche di gran lunga le dotazioni stesse.

Il risultato è quello, posto già in evidenza in una precedente relazione, di togliere ogni sostanziale significato alle previsioni degli organici, rivelando anche per tale verso la mancanza di una tempestiva programmazione, collegata all'effettivo sviluppo dei fabbisogni, così come ne sono indice le estese forme di reclutamento deroganti alla regola del concorso pubblico (ribadita come tale dall'articolo 5 del decreto delegato n. 417

del 31 maggio 1974), cui si deve la presenza di tanto numeroso personale non di ruolo.

L'assunzione di nuovo personale amministrativo ha recato un sensibile miglioramento, con le procedure di concorso concluse nel 1974, rispetto all'anno precedente. Trattasi di concorsi banditi quasi tutti fra il 1972 ed il 1973, con numero di candidati eccedente in misura generalmente normale (tra due e cinque volte) quello dei posti.

Per le altre categorie, cioè per quelle dei docenti, per quelle del personale direttivo ed ispettivo, e del personale non insegnante delle scuole, attività prevalente è stata quella relativa alla sistemazione delle ricordate e diffuse situazioni di precariato, in base alle norme sull'inquadramento, quali in particolare l'articolo 17 della legge 6 dicembre 1971, n. 1074, e l'articolo 17 della legge 30 luglio 1973, n. 477.

La seconda di tali norme ha disciplinato materie in parte coincidente con la prima, per il personale non docente, creando talora inconvenienti dovuti alla sovrapposizione non espressamente coordinata, anche perchè la tardiva attuazione della norma del 1971 (di cui si è già detto nel generale quadro di lentezza degli adempimenti amministrativi) ha fatto sì che ambedue concorressero nell'applicabilità ad una stessa situazione. Si è osservato, anzi, che in taluni Provveditorati l'attuazione della norma del 1973 ha avuto precedenza rispetto a quella anteriore.

D'altro canto, il 1974 è trascorso senza che il Ministero provvedesse all'emanazione del decreto previsto dal terzo comma dell'articolo 17 della legge n. 477, e destinato a fissare le modalità ed i tempi per l'assegnazione definitiva della sede ai docenti inquadri.

Anche la formazione delle graduatorie previste dall'ultimo comma dello stesso articolo ha proceduto con molta lentezza, nonostante l'obiettivo di una sollecita attuazione perseguito dalla disposizione ivi contenuta, che autorizza l'adozione dei provvedimenti di nomina anche in pendenza del procedimento di controllo sulle graduatorie, nel convincimento di eliminare quello che era evidente-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mente ritenuto il principale fattore di ritardo.

Per il personale non docente, l'eguale e più accentuato ritardo nella formazione delle graduatorie per l'applicazione dell'articolo 17 della legge n. 1074, principalmente a causa della non tempestiva adozione del relativo decreto ministeriale, già segnalata, ha portato taluni Provveditori ad adottare provvedimenti di inquadramento prescindendo dalle graduatorie stesse; provvedimenti che, ovviamente, la Corte ha dovuto restituire non visti.

Nel settore dell'istruzione tecnica, si sono dati casi di assunzioni di dipendenti non di ruolo autorizzate dal Ministero con riserva di promuovere il corrispondente aumento delle dotazioni degli Istituti interessati, il che non è poi avvenuto.

In materia di trattamento economico, è da segnalare il caso della circolare ministeriale n. 51 del 1974, la quale, anche in base ad un parere del Consiglio di Stato del 23 luglio 1973, ha affermato l'applicabilità al personale della scuola del beneficio della riduzione da 5 a 3 anni dell'anzianità richiesta per il passaggio dalla prima alla seconda classe di stipendio nelle qualifiche di segretario principale e di coadiutore principale, beneficio previsto dall'articolo 2, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1079.

Tale orientamento è in contrasto con quanto ritenuto dalla Corte, in due successive pronunce della Sezione del controllo (1° marzo 1973, n. 516 e 11 luglio 1974, n. 581), sicchè i provvedimenti adottati in conformità ad esso sono stati restituiti non visti, mentre per i casi in cui il beneficio venga attribuito nel quadro delle procedure di snellimento della spesa, e quindi direttamente dalle direzioni provinciali del Tesoro con atto interno non soggetto al controllo preventivo (695), competono all'Amministrazione le necessarie misure di regolarizzazione, salve, in mancanza, le eventuali responsabilità.

(695) Lo stesso dicasi per gli analoghi provvedimenti degli Istituti tecnici e professionali, anch'essi non soggetti a controllo preventivo.

c) *Beni strumentali e lavori.* — Il comportamento dell'Amministrazione non ha presentato rilevanti novità rispetto alle caratteristiche poste in rilievo nella precedente relazione, quali l'esclusivo ricorso al sistema in economia, prevalentemente a cottimo, per i lavori di restauro nel settore delle antichità e belle arti, l'assoluta prevalenza della contrattazione a trattativa privata negli altri settori, e l'estesa adozione del riconoscimento di debito, che va facendosi abitudinaria in materia di locazioni, tendendo anormalmente a soppiantare le prescritte procedure contrattuali.

Circa l'impiego di immobili destinati agli Uffici centrali, deve rilevarsi che la maggioranza dei 1.415 vani adibiti a sedi di tali Uffici, e cioè 750, è presa in locazione con un onere per i canoni che ha comportato pagamenti dell'ammontare di 484 milioni.

Le spese di esercizio per il parco autoveicoli hanno ammontato a pagamenti pari ad una media unitaria di circa 540 mila lire per veicolo, media che per le spese di manutenzione è stata di lire 133 mila.

3. — *Attività ed interventi finanziari.*

Come già accennato in linea generale nel paragrafo 1, l'aumento intervenuto nella spesa del Ministero, rispetto al 1973, è andato prevalentemente ad accrescere gli oneri relativi al personale (+ 19,6 per cento) mentre assai scarsamente se ne è avvantaggiata l'attività rivolta all'apprestamento ed allo sviluppo delle strutture materiali, per indispensabili ad assicurare efficienza e produttività al servizio scolastico, in relazione al continuo incremento delle esigenze.

La notazione riceve conferma da un esame più analitico, tanto più che nelle altre voci di spesa l'aumento più elevato è quello dei trasferimenti di fondi di parte corrente (+ 3,5 per cento), cioè contributi e sovvenzioni ad organismi pubblici o privati estranei all'Amministrazione (su cui si richiamano le osservazioni dello scorso anno in tema di criteri di elargizione e di controllo sull'impiego) a fronte del quale sta quello del solo 0,3 per cento delle spese considerate

nelle categorie IV e XI della classificazione economica (696) concernenti gli oneri per beni, servizi, arredamento ed attrezzature. Una flessione di oltre il 50 per cento, poi, si riscontra nei trasferimenti in conto capitale, interamente destinati al settore universitario, nei quali ha prevalso la gestione in conto residui, gestione che è stata la sola svolta (per meno della metà della consistenza all'inizio dell'anno) nel campo dell'edilizia prefabbricata, rimasto ancora privo di assegnazioni di competenza, come già nel precedente anno.

Per la scuola materna, il preannunciato potenziamento di quella statale si è risolto in un nuovo cospicuo aumento di spesa per il personale (+ 40,2 per cento), ma una ulteriore flessione hanno subito quelle destinate alle attrezzature, mentre sono ancora aumentati gli interventi in favore di quella non statale (697).

Nei limiti complessivi sopra indicati, il settore dell'istruzione elementare presenta i maggiori incrementi sia negli acquisti di beni e servizi, sia nei trasferimenti di fondi. Questi ultimi sono anch'essi destinati al funzionamento di istituzioni non statali, operanti in regime di parifica in base a convenzioni, delle quali si è già detto nella precedente relazione.

Per tutti gli altri settori (individuati dalle rubriche nelle quali la spesa del Ministero è raggruppata), salve le eccezioni di modesta entità di quello medio e di quello universitario, gli oneri di competenza — per acquisti e per trasferimenti — sono rimasti immutati, ovvero risultano diminuiti, come particolarmente nel campo dell'assistenza scolastica, per la parte rimasta di competenza del Ministero.

In tema di enti che operano nell'ambito di attività del Ministero, e sui quali quest'ul-

timo esercita la propria vigilanza, è da segnalare il regime commissariale al quale è sottoposto il CIVIS dal luglio 1974, mese dal quale è scaduto anche il collegio dei revisori; anomala pure la situazione contabile, essendo gli ultimi preventivo e consuntivo approvati, rispettivamente, quello del 1973 e quello del 1972.

È pure scaduto, dal luglio 1973, il Consiglio di amministrazione del Museo delle scienze e della tecnica « Leonardo da Vinci » di Milano.

Nel 1975, la Corte ha riferito al Parlamento sulle gestioni 1970-1972 dell'Istituto nazionale di ottica, rilevando la quasi assoluta inerzia degli organi ministeriali di fronte ai problemi di riordinamento dell'ente, oltre a formulare diversi rilievi sull'andamento di tali gestioni e sulla scarsa esattezza della rappresentazione di esso nei rendiconti finanziari.

4. — Istruzione universitaria.

Restano immutati i motivi delle osservazioni mosse nella precedente relazione sulla frequenza con la quale viene fatto uso della facoltà, accordata solo in via eccezionale dall'articolo 17 del testo unico sull'istruzione universitaria, di far luogo a modifiche statutarie ad intervalli inferiori al triennio, frequenza che nel 1974 si è ulteriormente accentuata, portando a 611 il totale delle modifiche disposte negli ultimi tre anni accademici, in misura prevalente nel primo di essi, ma sensibile anche nei due seguenti, e con punte di rilievo nelle Università di Roma, Siena, Napoli, Bologna e Pavia (698). Per di più, è risultato spesso il caso di modifiche portate ad attuazione prima dello

(696) Come già avvertito, tali spese erano raggruppate nel 1973 nella sola categoria IV.

(697) Nella relazione della VII Commissione del Senato al bilancio 1975 (Senato, 1971-A, pag. 29) si fa rilevare l'assai meno elevato onere per alunno che grava sullo Stato per la scuola materna non statale, con particolare riferimento a quella religiosa, pur soggiungendosi che ciò comporta un maggiore aggravio per le famiglie.

(698) A seguito di rilievi della Corte, sono stati ritirati provvedimenti con i quali, contestualmente al trasferimento di posti di assistente, veniva altresì disposto il trasferimento delle persone che li occupavano, in contrasto col principio della trasferibilità dei soli posti disponibili in quanto vacanti, ricavabile dall'articolo 3 del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito nella legge 30 novembre 1973, n. 766.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esaurimento della procedura di controllo preventivo.

Quanto all'attività svolta dalle Amministrazioni universitarie, valgono anche per essa i rilievi di scarsa tempestività formulati in via generale, e che interessano in particolare modo la presentazione dei consuntivi, nella quale sono ben pochi gli Istituti che hanno rispettato i termini di legge.

Oggetto prevalente di tale attività è stata nel 1974 l'attuazione del decreto-legge n. 580 del 1973, recante le ben note misure urgenti. Le lentezze anche qui manifestatesi risentono, fra l'altro, delle incertezze interpretative cui alcune delle norme di maggior rilievo hanno dato luogo.

Meritano anzitutto menzione gli inquadramenti in ruolo previsti dall'articolo 3 del citato provvedimento, e fra essi quelli, anche in soprannumero, degli inclusi in una terna di candidati risultati idonei nei concorsi. Ciò particolarmente in relazione alla circostanza che la facoltà prevista dal comma 11 dell'articolo, di fare luogo alla nomina anche per disciplina diversa da quella cui si riferiva il concorso, ma ad essa affine, è stata in molteplici occasioni esercitata anche nel caso in cui sussistesse disponibilità di posti per la disciplina propria.

Se, infatti, può riconoscersi che tale comportamento intende in genere soddisfare ad obiettive esigenze, specie per insegnamenti frequentati da numerosi studenti ma privi di organico, neppure è contestabile come esso si risolva in un ampliamento di assunzioni, e quindi in un aggravio di spesa, che non possono dirsi univocamente voluti dal legislatore, e che nell'attuale silenzio di quest'ultimo potrebbero dar luogo ad abusi.

Altro campo di intensa attività applicativa è stato quello della stabilizzazione dei professori incaricati, prevista dall'articolo 4 del provvedimento. Un problema paragonabile a quello poc'anzi segnalato, e divenuto rilevante sotto il profilo della spesa in quanto la norma esplicitamente esclude gli incarichi non retribuiti, si pone in relazione

ai limiti contemplati al riguardo dall'articolo 11 della legge 24 febbraio 1967, n. 62. In particolare, tenuto conto del fatto che tali limiti sono ancorati al numero delle materie e degli indirizzi, la loro ampiezza viene a trovarsi rimessa alle sole determinazioni dello Esecutivo quando detto numero sia stabilito non per legge, bensì, come nel caso della Facoltà di scienze politiche, da provvedimento amministrativo.

Per quest'ultima facoltà, in concreto, a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1968, n. 1189, nella ipotesi in cui venissero attuati i cinque indirizzi da esso consentiti, il numero degli incarichi potrebbe ascendere a 71 (escluse le materie affidate a professori di ruolo) contro i 25 possibili in base all'ordinamento precedente.

Fra le altre incertezze nella stessa materia risolte affermativamente in via interpretativa, si ricordano la validità del richiesto triennio di insegnamento anche se non consecutivo, l'ammissione alla stabilizzazione anche di cittadini stranieri (mentre è tuttora dubbio che ciò possa dirsi per gli apolidi, stante la richiesta condizione di reciprocità), nonché di insegnanti di scuola secondaria in posizione di comando, mentre tra le categorie escluse si è ritenuta compresa quella dei sanitari ospedalieri, tanto a tempo pieno che definito.

Quanto, infine, all'assegno annuo introdotto dall'articolo 12, si è rilevato che, nel caso di doppia posizione universitaria (esempio: docente di ruolo con incarico in altra materia), a parametro di commisurazione è stato preso quello della posizione meglio retribuita, anche se con trattamento non pensionabile. Fra i beneficiari dell'assegno, si è riscontrata spesso la presenza di clinici e professionisti di chiara fama, che avevano reso la prescritta dichiarazione di non fruire di reddito privato professionale superiore a 2 milioni annui: i provvedimenti concessivi sono stati ritirati dagli Atenei nei casi in cui la Corte ha potuto rilevare irregolarità nella dichiarazione stessa,

CAPITOLO XXIV.

MINISTERO DELLA SANITA

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

a) *Considerazioni generali e sullo stato di previsione.* — Le previsioni definitive di spesa del Ministero, che avevano già segnato nel quinquennio precedente una costante espansione (699) — con un certo rallentamento negli ultimi due esercizi, in conseguenza del trasferimento alle Regioni delle competenze e degli uffici dello Stato in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera — hanno raggiunto, nel 1974, un totale di 291,3 miliardi, con un incremento, rispetto all'anno precedente, di 63,7 miliardi, pari al 28 per cento.

L'aumento più consistente, sia in termini assoluti che relativi, si è avuto nella rubrica 4 (malattie sociali + 41 miliardi, pari al 93,4 per cento), passata, per i miglioramenti apportati all'assistenza dei mutilati ed in-

(699) Le previsioni finali di spesa erano state nel 1969 di 164,1 miliardi, nel 1970 di 174,4 miliardi, nel 1971 di 203,7 miliardi, nel 1972 di 221,6 miliardi e nel 1973 di 227,6 miliardi.

validi civili, dai 43,9 miliardi del 1973 ad 84,9 miliardi (700). Digni di nota pure gli incrementi, pur se di minor rilievo, registrati nelle rubriche 1 (servizi generali + 6,1 miliardi) (701), 3 (igiene pubblica + 3,9 mi-

(700) Il complessivo stanziamento della rubrica era stato, nel 1973, sensibilmente ridimensionato in seguito all'attuazione del decentramento istituzionale delle attribuzioni amministrative nel settore, scendendo dai 64,5 miliardi della previsione iniziale del 1972 a 34,3 miliardi, con un decremento di circa il 46 per cento. Nel corso del 1974, lo stanziamento stesso è risalito dai 33 miliardi della previsione iniziale — che prevedeva una diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, di 1,3 miliardi — agli 84,9 miliardi dell'assegnazione definitiva superando di 20,4 miliardi la previsione iniziale del 1972, con un incremento percentuale, rispetto a tale esercizio, del 31,7 per cento.

(701) Circa le cause di tale aumento — ed in particolare per ciò che attiene all'incremento dei contributi in favore dell'ONMI (cap. 1094), della CRI (cap. 1095) nonché del fondo da assegnare alle Regioni per la concessione ai comuni di contributi per la costruzione e la gestione di asili nido (cap. 1116) — si rinvia al successivo paragrafo 3, sub lett. a).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

liardi) (702) e 7 (servizi sanitari + 2,3 miliardi) (703).

La struttura dello stato di previsione è rimasta, nella sua impostazione generale, sostanzialmente immutata rispetto ai precedenti esercizi. Permane, pertanto, sotto il profilo dell'analisi economica, l'assoluta prevalenza delle spese di parte corrente rispetto a quelle in conto capitale — le quali si riferiscono esclusivamente alla ricerca scientifica ed ammontano ad appena 300 milioni (poco più dell'uno per mille delle prime) — nonchè, con riguardo all'analisi funzionale, l'integrale collocazione degli stanziamenti nella sezione VIII, relativa all'azione ed agli interventi nel campo sociale (704). Il rapporto, poi, con il quale le spese comprese

(702) Anche lo stanziamento complessivo di tale rubrica sembrava dover subire un sostanziale ridimensionamento in seguito al trasferimento ed alla delega alle Regioni a statuto ordinario delle competenze amministrative nel settore dell'igiene pubblica. Invero, la previsione iniziale del 1973, ammontante a 5 miliardi, aveva segnato una cospicua riduzione rispetto agli 8,9 miliardi del 1972, nel corso del quale era stato attuato il decentramento istituzionale. Peraltro l'epidemia colerica manifestatisi sul finire del 1973 ha comportato un rilevante incremento degli interventi diretti dello Stato a fini preventivi, con conseguente elevazione ad 8 miliardi dello stanziamento di tale esercizio (per l'ulteriore assegnazione dei 3 miliardi previsti dall'art. 6 del decreto-legge 5 novembre 1973, n. 658, convertito nella legge 27 dicembre 1973, n. 868). Nel 1974, poi, lo stanziamento definitivo della rubrica è ammontato ad 11,9 miliardi (per gli ulteriori 6 miliardi previsti dall'art. 6 sopra citato, nonchè per lievi ritocchi agli stanziamenti di altri capitoli) con un incremento del 47 per cento rispetto all'anno precedente.

(703) Per quanto riguarda le cause di tale aumento, connesse principalmente alla maggiorazione dei contributi in favore degli Istituti zooprofilattici sperimentali, si rinvia al successivo paragrafo 3, sub lett. g).

(704) Si è fatto cenno, in precedenti relazioni, al fatto che talune spese — inerenti a contributi per l'impianto e il funzionamento di scuole per la formazione di infermieri professionali e di assistenti sanitarie visitatrici (cap. 1132), nonchè di assistenti educatori, di assistenti sociali specializzate e di personale paramedico (cap. 1214) — presentano elementi di collegamento anche con finalità proprie della Sezione VI (istruzione e cultura). In proposito deve peraltro osservarsi che, specie dopo l'attuazione dell'ordinamento regionale e l'attribuzione ai nuovi enti delle competenze in ma-

nella categoria V (pari al 59 per cento circa del totale degli stanziamenti) si pongono nei confronti di quelle inserite nella categoria IV (che ne costituiscono il 35 per cento circa), denota come, nel settore della sanità, gli interventi indiretti dello Stato siano preminenti rispetto a quelli effettuati in forma diretta, tenuto conto della natura dei compiti — di indirizzo e di coordinamento — prevalentemente demandati all'Amministrazione, specie dopo l'attuazione del decentramento istituzionale delle sue competenze.

È da porre in rapporto con l'assetto organizzativo del Ministero — rimasto sostanzialmente immutato, dato il mancato esercizio, anche per i servizi di questo, della delega per il riordinamento dell'apparato amministrativo dello Stato — l'inclusione nella rubrica 7 (servizi veterinari) delle spese per la retribuzione delle prestazioni dei veterinari estranei all'Amministrazione incaricati della vigilanza sulle carni e sui prodotti di origine animale (capitolo 1267), spese che potrebbero trovare più razionale collocazione nella rubrica 5 (igiene degli alimenti e nutrizione). Analoghe considerazioni valgono per la collocazione nella rubrica 1 (servizi generali), anzichè nella rubrica 4 (malattie sociali), delle spese attinenti allo stabilimento termale Carlo Alberto di Acqui (capitolo 1090) con le quali si provvede sia all'ammissione, ricovero e cura degli indigenti provenienti da Comuni situati in territori delle Regioni a statuto speciale, sia al funzionamento, alla manutenzione ed al miglioramento dell'anzidetto stabilimento (705).

teria di istruzione professionale, carattere determinante assume, nella classificazione degli interventi menzionati, la connessione di questi con le finalità sociali attinenti all'esigenza per la collettività di disporre, nel settore dell'assistenza sanitaria, di personale ausiliario qualificato professionalmente preparato.

(705) Tali esigenze si connettono, infatti, con il carattere sociale degli interventi nel campo della malattia reumatica, in virtù del quale il Ministero della sanità si avvale dello stabilimento di cui trattasi particolarmente al fine di effettuare studi e ricerche relative alla lotta contro la malattia medesima (si vedano, al riguardo, gli articoli 1 e 2 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1958, n. 345).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per ciò che attiene alla determinazione dell'oggetto dei singoli capitoli, cenno particolare può farsi, anche per il rilevante ammontare della spesa, del capitolo 1328 (spese per il funzionamento e per la manutenzione dell'Istituto superiore della sanità) la cui generica denominazione non sempre consente — attesi i compiti di ricerca scientifica nel settore della salute pubblica, istituzionalmente attribuiti all'Istituto dall'articolo 1, lettera a) della legge 7 agosto 1973, n. 519 — una precisa individuazione degli oneri per l'acquisto di attrezzature tecniche relative a tale ricerca, i quali dovrebbero gravare esclusivamente sul capitolo 5031 (spese per la ricerca scientifica), inserito nella categoria IX (beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato) del titolo II. Nel 1974 — pur dopo l'istituzione nello stato di previsione dei capitoli 1330, 1331, 1332 e 1333 (706) — ha fatto capo al capitolo in esame, esclusi gli oneri per il personale, il 69 per cento circa delle restanti spese dell'Istituto (707).

(706) Tali capitoli hanno, rispettivamente, per oggetto spese per l'acquisto e la rilegatura di libri e riviste per la biblioteca, per estratti, fotocopie, traduzioni, stampe e contributi di stampa, pubblicazioni ed articoli e per la pubblicazione degli annali dell'Istituto superiore di sanità; spese per congressi, simposi, conferenze e spese di rappresentanza, concorsi a favore di enti, accademie, istituti scientifici per lavori, ricerche, studi e collaborazione effettuata nell'interesse dell'Istituto; spese per iniziative e prestazioni dirette all'incremento delle attività dell'Istituto superiore di sanità; spese postali e telegrafiche. In relazione all'istituzione dei capitoli stessi, la dotazione del cap. 1328 è stata diminuita di 684 milioni.

(707) Con riguardo alle spese effettuate a carico del cap. 1328, è inoltre da segnalare che l'articolo 26 della legge 7 agosto 1973, n. 519, ha previsto che le somme stanziare su tale capitolo e non impegnate nell'esercizio possono essere utilizzate nell'esercizio successivo. In argomento è da osservare che la conservazione di residui di stanziamento su capitoli di parte corrente — connessa normalmente con la natura delle spese, le quali attengono ad interventi poliennali (v. capitoli 1140, 1265, 1272, 1282, 1290) o presentano tempi o modalità particolari di erogazione (v. capitoli 1144, 1163, 1186, 1187, 1204, 1213, 1214, 1216, 1271, 1281) — non appare, nel caso di specie, neppure riconducibile ad esigenze obiettive, per cui andrebbe considerata l'opportunità di una modifica della norma

In ordine ai rapporti tra previsioni ed effettive occorrenze, permane per numerosi capitoli la scarsa fondatezza delle previsioni inizialmente formulate, sia in relazione all'eccedenza di queste rispetto alle reali esigenze, sia meno frequentemente, all'insufficienza degli stanziamenti nei confronti delle necessità di spesa in concreto verificatesi. Esempi della prima specie sono offerti dai capitoli 1063, 1069, 1242 e 1252, sugli stanziamenti dei quali si sono realizzate notevoli economie (708), nonché dai capitoli 1087, 1088, 1093, 1125 e 1262, rimasti totalmente inutilizzati (709). Esempio di previsioni inadeguate per difetto è dato dal capitolo 1066 — il cui stanziamento di lire 50.000, da anni inadeguato, è stato elevato a 2,6 milioni di cui 2,1 milioni erogati nel corso dell'esercizio — nonché dal capitolo 1073 che è passato dai 74,7 milioni della previsione iniziale ai 129,7 dello stanziamento definitivo, con un incremento del 70 per cento (710).

che la prevede. Le spese che gravano sul cap. 1328 si riferiscono, infatti, ad attività istituzionali e manutentorie da esplicarsi, come tali, in un determinato periodo di tempo, trascorso inutilmente il quale non possono più essere proficuamente svolte. Trattasi, cioè, di spese che debbono fisiologicamente gravare sulla competenza dell'esercizio cui si riferiscono, mentre la loro mancata effettuazione comporta una economia di bilancio. Ciò spiega come la spesa complessiva erogata, nel 1974, sul capitolo in questione sia ammontata, a fronte di disponibilità complessive per 3,6 miliardi (di cui 1,9 di residui impropri) a 1,9 miliardi.

(708) Sul cap. 1063, sono passati in economia 32 milioni (su 101,9 previsti in via definitiva); sul capitolo 1069, 53,6 milioni sono passati in economia su uno stanziamento definitivo di 355 milioni; sul cap. 1242, sono passati in economia 15,6 milioni, su uno stanziamento definitivo di 20 milioni; sul cap. 1252, le economie sono state di 333 milioni, su 600 milioni definitivamente previsti.

(709) Lo stanziamento del cap. 1181, cui si è fatto cenno in precedenti relazioni, per rilevarne la costante inutilizzazione, è stato soppresso in sede di variazione del bilancio per far fronte ad altre occorrenze.

(710) Diversamente è a dire per i capp. 1141 e 1287, le cui cospicue integrazioni (rispettivamente di 6 e di 7 miliardi) sono connesse con esigenze sopravvenute (quali, per il cap. 1141, quelle relative alla lotta anticolerica), non prevedibili all'atto della formazione dello stato di previsione della spesa.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) *Considerazioni sulla gestione.* — L'ammontare complessivo delle disponibilità del Ministero — costituito, oltre che dai censati 291,3 miliardi delle dotazioni di competenza, da 213,3 miliardi di residui — è passato dai 308,7 miliardi del 1973 a 504,6 miliardi, con un incremento del 63,1 per cento.

Sull'insieme di tali disponibilità, sono stati effettuati pagamenti per 274,1 miliardi (175,4 miliardi in conto competenza a fronte di impegni per 228,3 miliardi e 98,6 miliardi in conto residui), cifra, questa, che se da un lato ha superato l'ammontare dei residui passivi è stata, d'altro canto, inferiore allo stanziamento definitivo della competenza, dando luogo, pertanto, ad un incremento nelle erogazioni (60,7 per cento) inferiore di quello verificatosi nella complessiva dotazione finanziaria del Ministero (711).

Conseguentemente, è proseguita, anche se in termini più ristretti, la lievitazione della consistenza dei residui passivi, già riscontrata nella precedente relazione. Questi, infatti, sono passati da 213,3 miliardi a 219 miliardi, con un incremento del 2,7 per cento (18,3 per cento nel precedente esercizio).

In aumento pure l'ammontare delle economie, sia sulla gestione di competenza (poco meno di 3 miliardi, a fronte dei 2,5 del 1973), sia sui residui, in prevalenza impropri, degli anni precedenti (8,6 miliardi, rispetto ai 5,9 del 1973).

In ordine ai sistemi di pagamento, le erogazioni effettuate mediante mandati diretti sono ammontate a 244,4 miliardi (di cui 167,4 in conto competenza), mentre quelle eseguite con ordini di accreditamento sono state 24,7 miliardi (4,2 in conto competenza). Ha trovato quindi conferma nel 1974 l'abbandono di quest'ultima forma di erogazione della spesa, da parte del Ministero, in conseguenza del passaggio alle Regioni di gran parte degli uffici periferici.

(711) Più in particolare, l'incremento è stato del 72,1 per cento nelle erogazioni in conto residui (passati da 57,3 a 98,6 miliardi) e del 36,3 per cento nei pagamenti in conto competenza (passati da 128,7 a 175,4 miliardi).

c) *Gestioni fuori bilancio.* — Delle gestioni fuori bilancio indicate nella relazione sull'esercizio finanziario 1972, la sola riconosciuta come rientrante nella previsione del titolo II della legge 25 dicembre 1971, n. 1041, è quella relativa ai tributi speciali per l'ammissione ai concorsi sanitari, concernente, peraltro, somme di modestissime entità (712). I rendiconti di tale gestione, relativi al 1972, 1973 e 1974 — pervenuti, nella maggior parte, nell'esercizio 1974 — sono in corso di esame da parte della Corte.

Una nuova gestione fuori bilancio è stata istituita dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1973, n. 519, il quale, nel consentire che l'Istituto superiore di sanità riceva contributi di organizzazioni estere ed internazionali nonché di enti pubblici nazionali per lo svolgimento di particolari ricerche attinenti ai compiti dell'Istituto stesso, ne affida a quest'ultimo la gestione. Non risulta che nel 1973, e nel 1974, il predetto Istituto abbia ricevuto contributi del genere.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Struttura degli uffici e stato giuridico ed economico del personale.* — Nel corso dell'esercizio, il Ministero ha completato lo inquadramento del personale direttivo nelle qualifiche dirigenziali, inquadramento che, come segnalato nella precedente relazione, era rimasto inattuato per i dirigenti medici e veterinari.

È stato inoltre provveduto — ai sensi dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1972, n. 473 — alla ristrutturazione dei ruoli delle carriere di concetto, esecutiva ed ausiliaria, il cui contingente era venuto a ridursi fin dal 1972, in conseguenza del trasferimento di compe-

(712) Trattasi delle somme provenienti dal versamento da parte degli aspiranti ai concorsi sanitari, all'atto dell'inoltro della domanda, della somma di lire 50 (art. 4 del regio decreto 11 marzo 1935, n. 281). Sono, inoltre, in corso accertamenti in ordine alla gestione, recentemente emersa, concernente i « fondi della Commissione per il coordinamento, il perfezionamento e lo sviluppo delle attrezzature del Paese ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tenze alle Regioni, di 607 unità transitate nei ruoli di queste ultime.

Peraltro, nella consistenza delle nuove dotazioni organiche sono intervenuti nuovi rilevanti mutamenti, in seguito all'entrata in vigore della legge 27 aprile 1974, n. 174, la quale, nel riordinare gli uffici periferici del Ministero per la profilassi internazionale delle malattie infettive e diffuse, ha istituito in via stabile 28 uffici di sanità di porto e di aeroporto ed ha aumentato, per le esigenze di funzionamento di questi, di 238 unità la consistenza dei ruoli delle carriere di concetto, esecutiva ed ausiliaria.

In conseguenza di tale aumento di personale, si è reso di nuovo necessario rideterminare le dotazioni delle rispettive carriere, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione, ai sensi degli articoli 18, 23 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077. Il relativo provvedimento ha avuto attuazione nel mese di giugno del 1975 (713).

Anche per l'istituto superiore di sanità, a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1973, n. 519, che ne ha profondamente modificato l'assetto organizzativo, si è reso necessario un nuovo inquadramento del personale, che si è aggiunto a quelli recentemente effettuati in applicazione dei decreti legislativi n. 1077 del 1970 e n. 748 del

(713) Con l'attuazione della citata legge n. 174 del 1974, è auspicabile possa normalizzarsi la situazione degli uffici di Fiumicino e di Ciampino, alle cui esigenze, anche per il 1974, si è continuato a provvedere, anziché con personale stabilmente assegnato agli uffici stessi, mediante dipendenti di volta in volta inviati in missione dal Ministero. L'art. 3 della legge in esame, infatti — data la difficoltà di reclutare personale disposto a prestare servizio negli uffici di sanità di porto e di aeroporto, spesso ubicati in località disagiate e comunque lontane dai centri abitati — ha stabilito il principio che i vincitori dei concorsi pubblici per il conferimento dei posti recati in aumento siano assegnati a tali uffici e non possano essere trasferiti prima di aver prestato, nella sede di assegnazione, un periodo di servizio complessivo di almeno cinque anni, dedotti i periodi di aspettativa e di congedo straordinario fruito per qualsiasi causa. I concorsi anzidetti, hanno cominciato ad essere banditi nel secondo semestre del 1975.

1972. I provvedimenti finora adottati riguardano il personale della carriera dei dirigenti di ricerca, degli assistenti tecnici, degli aiutanti tecnici, degli aiutanti, degli addetti tecnici e degli operai.

Non è stato ancora emanato il regolamento previsto dall'articolo 62 della legge n. 519 del 1973, con il quale, entro un anno dalla entrata in vigore della legge stessa, si sarebbero dovuti riordinare i servizi dell'Istituto (714). Tale carenza si è negativamente riverberata sulla attuazione della legge di riforma, particolarmente per ciò che concerne l'espletamento dei concorsi riservati per la sistemazione del personale, soprattutto di ricerca.

Quanto all'attività del centro studi, operante alle dirette dipendenze del Ministero, sono state stipulate, nel corso dell'esercizio, convenzioni per complessivi 81,6 milioni (702,5 milioni nel 1973) e conferiti incarichi di studio ad estranei all'Amministrazione per 32 milioni.

Le prestazioni di lavoro straordinario — per le quali è stato elevato del 50 per cento il numero massimo delle ore retribuibili, ai sensi dell'articolo 3, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1965, n. 748 — hanno comportato impegni per complessivi 508,1 milioni, mentre per quanto concerne l'Istituto superiore di sanità — per il cui personale l'articolo 57 della legge n. 519 del 1973 prevede un massimo retribuibile di 24 ore mensili — la spesa complessiva è ammontata a 158 milioni.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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 (715). In

(714) Il regolamento dovrebbe, tra l'altro, stabilire la suddivisione dell'Istituto in laboratori, reparti e servizi generali ed i relativi compiti; le attribuzioni del personale secondo le rispettive qualifiche; la ripartizione, ai soli fini delle esigenze di servizio, dei posti stabiliti in organico per le carriere tecniche, tra i singoli laboratori e i servizi generali.

(715) Trattasi del Gabinetto del Ministro, delle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato, dell'Ufficio legislativo, dell'Ufficio stampa e dell'Ufficio affari riservati.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tali uffici si sono avvicendate, nel corso dell'esercizio, 95 unità di personale (di cui cinque impiegati con qualifiche dirigenziali), alle quali il compenso per lavoro straordinario è stato corrisposto fino al limite massimo di 80 ore mensili. La spesa complessiva è stata di 71,4 milioni.

La partecipazione del personale a corsi di preparazione, formazione, aggiornamento e perfezionamento, ha comportato, infine, impegni per 214,3 milioni (84,7 sulla gestione dei residui) e pagamenti per 82,3 milioni (di cui lire 109.400 in conto competenza).

b) *Beni e servizi strumentali.* — Anche nel 1974, il Ministero, che non dispone — ad eccezione che per l'Istituto superiore di sanità — di immobili appartenenti allo Stato, ha destinato a sede dei propri uffici immobili locati, sostenendo una spesa complessiva di 450 milioni, oltre a 26 milioni per oneri di manutenzione.

L'attività contrattuale volta alla provvista di beni strumentali ha comportato, complessivamente, impegni per 311 milioni, inerenti, per la maggior parte (228 milioni), alle spese per l'acquisto, la manutenzione e l'esercizio di autoveicoli, e, per il resto alle spese per il funzionamento e la manutenzione dell'Istituto Carlo Alberto (47 milioni), per la pubblicazione della rivista « Annali della Sanità pubblica » (21 milioni) e per l'acquisto di uniformi per le guardie di sanità (15 milioni).

A 7 miliardi circa sono ammontati gli impegni contrattuali assunti per l'acquisto di profilattici occorrenti per la pubblica igiene (716), ed a 2 miliardi le somme impegnate in ordine all'acquisto di profilattici per la salvaguardia del patrimonio zootecnico nazionale.

Per ciò che concerne, infine la provvista e il trasporto dell'acqua alle isole minori — i cui contratti sono conclusi dal Ministero

(716) Rilevante, in tale settore, è stato il ricorso al sistema del riconoscimento del debito (4 miliardi complessivamente impegnati), giustificato dall'Amministrazione con l'urgenza di provvedere alle forniture occorrenti per la tempestiva prevenzione e repressione del colera.

della marina mercantile (articolo 3 della legge 19 maggio 1969, n. 378), a richiesta del Ministero della sanità, il quale provvede all'approvazione ed alla liquidazione ed ordinazione della spesa — la spesa complessivamente impegnata nel 1974 è stata di 1,4 miliardi (717). Il metodo di contrattazione maggiormente seguito è stato quello della licitazione privata (1,2 miliardi), mentre rilievo marginale ha avuto il sistema della trattativa privata.

3. — Attività istituzionale.

a) *Servizi generali.* — Nell'ambito della rubrica 1, relativa ai servizi generali, rilievo del tutto particolare assume il comparto degli oneri di trasferimento (categoria V) che da solo rappresenta l'86,6 per cento dell'intero ammontare dello stanziamento definitivo.

Delle spese compendiate nella categoria suindicata è proseguita la tendenza ascendente, ancorchè in misura meno accentuata rispetto al 1973; il loro complessivo ammontare è passato, infatti, dai 97,2 miliardi del precedente esercizio ai 99,7 miliardi dell'assegnazione definitiva dell'attuale, con un incremento pari al 2,5 per cento (718).

Il principale aumento (3 miliardi) ha interessato il fondo per la costruzione e la gestione degli asili nido (cap. 1116), sia per quanto concerne il contributo erariale sanito, a norma della legge istitutiva, da 12 a 14 miliardi, sia per quanto attiene all'ammontare complessivo dei contributi a carico dei datori di lavoro versati semestralmente dall'INPS, salito da 18,3 a 21 miliardi (salvo il saldo da versare nell'esercizio 1975) e costituito dal saldo del 1973 (2,5 miliardi) e dalle anticipazioni relative al primo ed al secondo semestre del 1974 (rispettivamente, 8,5 miliardi e 10 miliardi).

(717) Tale sistema di approvvigionamento idrico dovrebbe avviarsi ad eliminazione, in applicazione della legge 6 ottobre 1971, n. 853 (art. 12).

(718) Nel precedente esercizio l'ammontare delle spese in questione era stato di 87,6 miliardi rispetto ai 46,3 miliardi del 1972, con un incremento di 41,3 miliardi, pari, in percentuale, all'89,2%.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sono stati finora ripartiti tra le Regioni i 14 miliardi del contributo a carico dello Stato e i 2,5 miliardi del saldo del 1973. Restano ancora da ripartire i fondi versati dall'INPS nel 1974 (18,5 miliardi) (719).

L'ulteriore incremento è dovuto integralmente alla continua lievitazione dei contributi a favore dell'ONMI e della CRI.

Riguardo al primo ente va sottolineato che non ne è stata ancora operata la ristrutturazione per adeguarne l'assetto organizzativo all'attuato decentramento regionale, nonostante tale ristrutturazione si sia resa da tempo necessaria, dato che le funzioni amministrative inerenti alla profilassi per la maternità e per l'infanzia sono state trasferite alle Regioni fin dall'aprile del 1972 (articolo 1, lettera A, del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4). D'altra parte, il contributo concesso a tale ente ed annualmente stabilito con la legge di bilancio (720) — in misura sempre crescente (721) in relazione alla continua lievitazione dei costi di gestione — ha sempre avuto il dichiarato scopo di porre in grado l'ente stesso di assolvere alla propria funzione, in attesa che nella competente sede si procedesse alla riorganizzazione del settore, nel quadro del decentramento istituzionale e della riforma sanitaria.

(719) Nell'intento di evitare ulteriori ritardi nella realizzazione del piano quinquennale (1972-1976) per l'istituzione di asili nido con il concorso dello Stato, predisponendo nuovi strumenti per ovviare sia all'insufficienza dei fondi che alla loro non sempre tempestiva utilizzazione (al 31 dicembre 1974, i residui passivi sul cap. 1116 ammontavano a 37,4 miliardi), è stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge (n. 3294) con la quale si propongono modifiche alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, sia di natura economica, consistenti nella elevazione del contributo devoluto ai comuni *una tantum* per la costruzione e la gestione degli asili nido, al fine di adeguare il contributo stesso alla lievitazione dei prezzi verificatasi dopo l'entrata in vigore della legge, sia di natura procedimentale, allo scopo di accelerare la trasmissione dei fondi alle Regioni al febbraio di ogni anno in un unico versamento.

(720) Per l'esercizio 1974, art. 141 della legge n. 24 del 1974.

(721) Il contributo è salito dai 32 miliardi del 1972, ai 39 miliardi del 1973 ed agli attuali 44,5 miliardi.

Considerazioni per certi versi analoghe valgono per la CRI della cui attività si attende ancora una armonizzazione con quella dello Stato e particolarmente delle Regioni, soprattutto per ciò che concerne l'organizzazione e la predisposizione dei servizi di emergenza, soccorso ed assistenza in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali. Concorre inoltre, sotto diverso profilo, ad evidenziare l'esigenza di una riconsiderazione dei compiti dell'ente, la disorganicità delle disposizioni normative che prevedono interventi che non sempre consentono una chiara delimitazione dell'oggetto della spesa (722).

Una situazione non dissimile, quanto alla molteplicità degli interventi erariali, continua a verificarsi nel settore della lotta contro i tumori, nel quale la spesa complessiva a carico dello Stato (995,5 milioni, pressochè integralmente erogati nell'esercizio), è stata ripartita tra numerosi enti pubblici e privati, nazionali e stranieri (723). In propo-

(722) Si consideri, infatti, da una parte, che il contributo più cospicuo, gravante sul cap. 1095 — 14,4 miliardi per il 1974 con un incremento di 1,5 miliardi — viene espressamente corrisposto per le occorrenze speciali di equipaggiamento e per il rimborso di altre spese vive del corpo delle infermiere volontarie, le cui prestazioni sono essenzialmente gratuite (art. 68 del Reg. n. 918 del 1942) e « per l'espletamento di alcuni servizi ». D'altra parte, oltre a tale contributo sono continuati ad affluire all'ente quello di 1,25 miliardi corrisposti, sul cap. 1096, per l'espletamento del soccorso sanitario stradale, nonchè i contributi corrisposti, rispettivamente, sui capitoli 1097 (160 milioni a norma della legge n. 67 del 1963), 1106 (300 milioni a norma della legge n. 1487 del 1963); 1115 (200 milioni a norma della legge n. 996 del 1970); ed infine, il contributo di 80 milioni corrisposto al centro nazionale per la trasfusione del sangue gestito dalla CRI (cap. 1137 della Rubrica 2, ospedali). Complessivamente sono quindi affluiti all'ente 16,6 miliardi in una molteplicità di interventi che potrebbero essere unificati a norma dell'art. 4 u. c. del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 novembre 1947, n. 1256.

(723) 400 milioni (cap. 1098) alla Lega Italiana per la lotta contro i tumori, 200 milioni complessivi (cap. 1099 e 1111) all'Istituto « Regina Elena » di Roma, 150 milioni (cap. 1112) all'Istituto « Vittorio Emanuele III » di Milano, ed al centro « Senatore Pascale » di Napoli (cap. 1113), 95,5 milioni (cap. 1109) al centro internazionale per il cancro di Lione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sito non possono che richiamarsi le considerazioni più volte formulate dalla Corte sulla necessità di pervenire ad un coordinamento dell'attività dei diversi enti operanti nel settore oncologico.

In tale quadro va ancora una volta sottolineato il perdurare della mancata emanazione dello Statuto e del regolamento della Lega nazionale per la lotta contro i tumori, che potrebbe assumere il ruolo di pilota nel settore, adeguando le attività in esso esplicate alle sentite esigenze che si manifestano.

Anche nel 1974, infine, lo stanziamento relativo al capitolo 1093, concernente i contributi per il funzionamento dei centri di medicina sportiva è andato integralmente in economia, a causa, principalmente, della mancata emanazione delle norme regolamentari per l'istituzione ed il funzionamento dei centri stessi, emanazione che a norma dell'articolo 9, secondo comma, della legge 26 ottobre 1971, n. 1099, sarebbe dovuta avvenire entro il mese di dicembre del 1972.

b) *Ospedali.* — Gli stanziamenti più consistenti della rubrica (pari al 90 per cento del suo ammontare) — i quali hanno subito un ulteriore lieve ridimensionamento, dopo quello verificatosi nel 1973, in seguito al trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle attribuzioni amministrative nella materia in argomento — concernono il fondo nazionale ospedaliero (capitolo 1139: 19 miliardi) e l'assistenza psichiatrica (capitolo 1140: 23,4 miliardi).

Il fondo nazionale ospedaliero è stato ripartito tra le Regioni interessate con decreto del Ministro per la sanità 1° luglio 1974, di concerto con il Ministro per il tesoro, ed è stato esclusivamente destinato al rinnovo delle attrezzature ed alle altre esigenze funzionali degli enti ospedalieri, essendo stata esclusa per il 1974 la parziale utilizzazione per l'integrazione a carico dello Stato degli assegni ai medici interni ai sensi degli articoli 47 e 48 della legge 18 febbraio 1968, n. 132. Tale riparto è stato effettuato, sentita la commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 284, secondo i criteri stabiliti dalla

legge 8 maggio 1971, n. 308, che comportano l'attribuzione della metà del fondo alle Regioni meridionali ed a quelle del centro-nord in cui siano comprese zone economicamente depresse, e dell'altra metà a tutte le Regioni in relazione alla rispettiva popolazione.

Per quanto riguarda l'assistenza psichiatrica, permane, seppure in misura inferiore agli esercizi precedenti, il fenomeno della scarsa utilizzazione delle somme stanziare in attuazione della legge 18 marzo 1968, n. 431, la quale, nel disporre dal 1968 in poi il concorso dello Stato nelle spese degli enti pubblici e delle provincie per l'assistenza psichiatrica, ha stabilito che le somme a tal fine iscritte in bilancio in ciascun esercizio non impegnate possano essere utilizzate negli anni successivi, fino all'entrata in vigore della riforma sanitaria.

Della cospicua massa di residui di stanziamento venutasi a creare nel corso del periodo anteriore al 1974 (92,2 miliardi al 31 dicembre 1973) (724) sono stati erogati nell'esercizio 18,5 miliardi (5,7 nel 1973, a fronte di un totale di residui di 75,0 miliardi), mentre sulla gestione di competenza è stato impegnato circa 1 miliardo dei 23,4 dello stanziamento definitivo. Conseguentemente, al termine del 1974 l'ammontare complessivo dei residui è salito a 97,1 miliardi, somma questa che, nell'imminenza della riforma sanitaria, non appare suscettibile di integrale impiego, in considerazione anche del modesto tasso di utilizzazione, del quale non è prevedibile un sostanziale incremento.

(724) La scarsa utilizzazione delle esistenti disponibilità negli anni di avvio dell'applicazione della normativa è da porre anche in relazione con le complesse procedure previste per l'erogazione dei contributi a carico dell'erario, subordinata all'annuale determinazione, da parte del Ministro per la Sanità di concerto con quello per l'interno, del numero delle nuove unità di personale da adibire all'assistenza psichiatrica nei centri o servizi di igiene mentale e negli ospedali psichiatrici delle provincie, nonché alla prova dell'effettiva assunzione, mediante concorso, di tali unità ed alla corrispondenza ai medici dei previsti miglioramenti economici (art. 2, terzo comma e art. 5, terzo e sesto comma della legge n. 431 succitata): operazioni tutte che richiedono un non breve lasso di tempo per essere espletate.

Anche nel 1974 è stato istituito, con decreto del Ministero del tesoro 7 agosto 1974, n. 144687, il capitolo 1131 per l'iscrizione della quota di riparto del fondo speciale di 9,7 miliardi per le occorrenze del territorio di Trieste, di cui al capitolo 3524 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, in relazione all'articolo 70 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, di approvazione dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. I 272 milioni stanziati sul menzionato capitolo sono stati destinati al rinnovo ed al potenziamento delle attrezzature degli Ospedali Riuniti di Trieste.

Per quanto concerne, infine, l'attività regolamentare nel settore, si sottolinea ancora una volta la mancata emanazione dei provvedimenti previsti dalla legge 8 marzo 1968, n. 132, ed attinenti, in particolare, all'attività didattica negli ospedali regionali (articolo 44), ad alcuni profili del tirocinio per l'abilitazione alla professione sanitaria (articolo 45), e del rapporto d'internato (articolo 46) nonché alla costruzione, all'equipaggiamento ed alla organizzazione dei luoghi di cura (articolo 51, comma secondo).

c) *Igiene pubblica*. — Le necessità profilattiche connesse con la prevenzione del colera hanno dato un sensibile impulso — come si è già avuto occasione di accennare (725) — alle spese classificate nella rubrica 3.

Nell'ambito di queste — ammontanti nel complesso ad 11,9 miliardi — rilievo particolare assume lo stanziamento iscritto sul capitolo 1141 (acquisto, conservazione e distribuzione di materiale profilattico), il quale costituisce il 67,2 per cento delle previsioni definitive.

Le erogazioni effettuate in conto competenza su tale capitolo — nonostante le procedure particolarmente agili e rapide previste dall'articolo 12 della legge n. 868 del 1973 — sono ammontate a 4,2 miliardi su un totale di 8 miliardi. I pagamenti sulla gestione dei residui, invece, hanno pressochè integralmente esaurito le disponibilità al 31 dicembre 1973 (2,7 miliardi).

(725) V. precedente paragrafo 1, lettera a).

Per ciò che attiene, inoltre, al capitolo 1143 (funzionamento dei servizi di sanità marittima, aeroportuale e di frontiera nonché indennità ai medici delegati di porto, aeroporto e di frontiera), degno di menzione appare l'incremento registratosi nel relativo stanziamento — passato da 80 a 240 milioni — in seguito alla ristrutturazione degli uffici incaricati dei servizi anzidetti, connessa con il trasferimento alle Regioni degli uffici dei medici provinciali che, in precedenza, si interessavano del settore.

In proposito non può non rilevarsi come l'attuazione del decentramento istituzionale abbia comportato un sensibile aumento della spesa erariale, essendosi resa necessaria l'istituzione di nuovi uffici periferici per la esplicazione delle attribuzioni residue allo Stato, che per loro natura, siccome attinenti a rapporti internazionali, non hanno formato oggetto di delega alle Regioni.

d) *Malattie sociali*. — La spesa relativa alle malattie sociali è prevalentemente classificata nella categoria IV (acquisto di beni e servizi) che assorbe 74,1 miliardi, pari all'87,3 per cento del complessivo ammontare della rubrica 4 ed al 73,2 per cento del totale degli oneri classificati, sempre nella categoria IV, nell'intero stato di previsione della spesa del Ministero. Contrariamente, dunque, alla caratteristica saliente delle altre rubriche, gli interventi diretti prevalgono largamente, nel settore in questione, su quelli indiretti.

Il fenomeno trova spiegazione nel fatto che l'assistenza sanitaria ai mutilati ed invalidi civili — che assorbe 72,7 miliardi, e cioè il 98 per cento delle spese ricomprese nella categoria — è rimasta nella competenza dello Stato, sino all'entrata in vigore della riforma sanitaria.

A parte i fondi assegnati al capitolo 1187, attinenti alle spese per il funzionamento delle Commissioni sanitarie istituite per la erogazione delle provvidenze in argomento, le disponibilità complessive da impiegare nella materia, gravanti sul capitolo 1186, erano costituite, all'inizio dell'esercizio da 21,9 miliardi in conto competenza, ascisi a 71,9 miliardi nel corso dell'anno in seguito

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

all'assegnazione straordinaria di 50 miliardi effettuata ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1973, n. 908, nonché da 8,4 milioni residuati dall'esercizio precedente, nel quale i cospicui fondi assegnati erano stati quasi integralmente utilizzati, a conferma della normalizzazione dell'azione amministrativa, inizialmente carente, nel settore. Anche le nuove ingenti disponibilità sono state pressochè interamente erogate nel corso dell'esercizio.

Scarsa, invece, l'utilizzazione delle disponibilità del sopra citato capitolo 1187, costituite oltre che dallo stanziamento di competenza ammontante a 850 milioni, da 2,9 miliardi di residui di stanziamento provenienti dagli esercizi precedenti. L'impiego delle indicate disponibilità ha interessato i soli residui impropri nella misura di 1,2 miliardi, cosicchè, al termine dell'esercizio, questi sono ascesi a 2,6 miliardi.

Scarsamente utilizzati sono stati pure i fondi (complessivamente 1,1 miliardi) stanziati per gli affetti dal morbo di Hansen residenti nei Comuni delle Regioni a statuto speciale, fondi che hanno interessato sia le spese di ospedalità effettuate nel 1974 (capitolo 1191, sul quale i pagamenti hanno inciso per il 28,7 per cento dell'ammontare dello stanziamento), sia quelle relative agli anni precedenti, per le quali è stato istituito apposito capitolo (capitolo 1192, a carico del quale non è stata effettuata alcuna erogazione).

Quanto alla restante spesa (10,7 miliardi) per le malattie sociali, classificata nella categoria V (trasferimenti), dei 5 miliardi destinati ad interventi indiretti per la lotta contro la tubercolosi nelle Regioni a statuto speciale — sia sotto forma di contributi e sussidi agli enti locali impegnati in tale lotta, sia sotto forma di assegni post-sanatoriali o sanatoriali agli ammalati e ai loro familiari — 3 miliardi sono stati effettivamente erogati nel corso dell'esercizio.

Gli interventi indiretti relativi all'assistenza ai mutilati ed invalidi civili hanno comportato pagamenti per 176 milioni a carico del capitolo 1213, il cui stanziamento di 2 miliardi è stato impiegato nella misura dell'8,80 per cento, mentre del tutto inutilizzati

sono rimasti i fondi iscritti nel capitolo 121 concernente i contributi per la formazione del personale paramedico specializzato.

Lo stanziamento del capitolo 1215, relativo ai contributi per l'utilizzazione, il finanziamento e l'arredamento dei dispensari antiveneri nelle Regioni ad autonomia speciale è stato impegnato per meno della metà (54,8 milioni), mentre i restanti 75,2 milioni sono stati portati in economia.

e) *Igiene degli alimenti e nutrizione.* Le funzioni amministrative nel settore dell'igiene degli alimenti e della nutrizione, di competenza dello Stato, riguardano principalmente la concessione di contributi alle amministrazioni provinciali per il finanziamento e l'aggiornamento dell'attrezzatura tecnica dei laboratori di igiene e profilassi in rapporto all'evoluzione della tecnologia alimentare e per l'adeguamento alle effettive esigenze del servizio del personale dei laboratori stessi e dei vigili sanitari.

Lo stanziamento del relativo capitolo 12 (697 milioni, pari all'85,7 per cento del totale delle previsioni definitive della rubrica) è stato quasi integralmente impegnato, mentre sole 57.200 lire sono state effettivamente erogate nel corso dell'esercizio.

In ordine alle modeste dimensioni degli interventi dello Stato nel settore, è da rilevare che l'attività amministrativa che lo riguarda non ha conseguito il necessario finanziamento e l'auspicabile incisività per ovviare alle carenze che si sono verificate nel campo normativo.

Anzitutto, non è stata tempestivamente esercitata la delega per l'emanazione delle norme necessarie per l'unificazione nel Ministero della sanità di tutti i servizi ed istituti centrali e periferici attinenti alla vigilanza igienica ed al controllo delle sostanze alimentari e delle bevande, a norma dell'articolo 26 della legge 26 febbraio 1963, n. 441.

Secondariamente, in relazione anche alla carenza, il Ministero non ha stabilito il numero e la sede degli Ispettorati di zona per l'igiene degli alimenti e la nutrizione, come prescritto dall'articolo 16, quinto comma della citata legge n. 441.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine, non è stato ancora emanato il regolamento relativo alla disciplina igienica della produzione e delle vendite delle sostanze alimentari e delle bevande, previsto dall'articolo 23 della legge 30 aprile 1962, n. 283, il quale avrebbe dovuto essere prodotto entro il 5 giugno 1963.

f) *Servizio farmaceutico.* — L'attività del Ministero nel settore dei servizi farmaceutici ha interessato, per l'81,7 per cento dell'intero stanziamento della rubrica 6 (1,0 miliardi), interventi indiretti, attinenti, prevalentemente, alle indennità di residenza in favore dei titolari di farmacie rurali, alle indennità di gestione dei dispensari farmaceutici ed ai contributi a favore dei Comuni gestori di farmacie rurali, limitatamente ai territori delle Regioni ad autonomia speciale (capitolo 1251), giacchè, per le Regioni a statuto ordinario, la materia è stata trasferita alla competenza regionale (articolo 1, lettera o) del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4).

Ai sensi dell'articolo 6, ultimo comma, della legge 8 marzo 1968, n. 221, sono stati ripartiti tra i medici provinciali, con le modalità di cui alla legge 17 agosto 1970, n. 908, 266,8 milioni dei 600 stanziati nel capitolo.

Per quanto concerne le rimanenti spese della rubrica, classificate nella categoria IV, è da rilevare la scarsa percentuale di utilizzazione nel corso dell'esercizio. Dei 220 milioni delle previsioni definitive, 168,3 milioni sono stati impegnati mentre 51,7 milioni sono stati portati in economia. Digni di menzione appaiono in proposito, il capitolo 1245 (spese per l'ufficio centrale stupefacenti) il cui stanziamento di 10 milioni è passato integralmente in economia, nonchè il capitolo 1242 (spese per le ispezioni delle officine farmaceutiche del territorio nazionale e per le ispezioni alle farmacie ubicate nei territori delle Regioni a statuto speciale) a carico del quale, su uno stanziamento definitivo di 20 milioni, sono stati impegnati 4,4 milioni, mentre 15,6 milioni sono andati in economia.

g) *Servizi veterinari.* — Lo stanziamento definitivo della rubrica 7 è asceso a 26,7

miliardi con un aumento, rispetto al precedente esercizio, di circa 2,3 miliardi, malgrado la riduzione da 7,2 a 3,4 miliardi dello stanziamento del capitolo 1282, relativo alle indennità per l'abbattimento degli animali affetti da tubercolosi e brucellosi.

L'incremento si connette, principalmente, all'entrata in vigore della legge 11 maggio 1974, n. 101, che da una parte ha ridotto da 1 miliardo a 250 milioni lo stanziamento del capitolo 1289 (726) relativo alla corresponsione di contributi ai fini della profilassi delle malattie infettive e diffuse degli animali, e, dall'altra, ha elevato il contributo annuo a favore degli Istituti zooprofilattici sperimentali, con una maggiore spesa complessiva nominale, gravante sul capitolo 1287, di 7,32 miliardi (727).

In realtà l'incremento della spesa è stato lievemente inferiore (7,016 miliardi) perchè sul capitolo 1289 dell'esercizio 1973, compreso tra le fonti di finanziamento indicate dal legislatore, erano disponibili, per impegni assunti nelle more del perfezionamento della legge, solo 446 milioni dei 750 previsti (— 304 milioni) (728).

Per quanto concerne le fonti di finanziamento degli Istituti zooprofilattici — in relazione alla molteplicità di erogazioni corrisposte a carico di vari capitoli di bilancio per lo svolgimento dei compiti rientranti tra quelli per cui spetta il contributo previsto dall'articolo 7 della legge 23 giugno 1970, n. 508, nella più elevata misura di cui all'articolo 4 della citata legge n. 101, del 1974 — irrisolto è rimasto il problema, pur dopo

(726) Da rilevare che a carico di tale capitolo non sono state effettuate, nel corso dell'esercizio, erogazioni, mentre 148 milioni sono passati in economia. Anche sulla gestione dei residui il tasso di utilizzazione è stato assai limitato. A fronte di una disponibilità di 144,8 milioni, sono stati pagati 37,8 milioni e 51,3 milioni sono andati in economia.

(727) Di tale cifra complessiva, 1,94 miliardi si riferiscono a maggiori contributi relativi all'anno 1972 e 2,69 a maggiori contributi per il 1973. Quanto all'utilizzazione del cap. 1287, dei 9,32 miliardi dello stanziamento definitivo, 2,44 sono stati erogati nel corso dell'esercizio.

(728) Per ulteriori notizie vedi cap. II, parte I, della presente relazione.

l'emanazione delle nuove disposizioni, del coordinamento con la normativa pregressa ed in particolare con l'articolo 6 della legge 23 gennaio 1968, n. 34.

Permangono, inoltre, le carenze più volte segnalate nella emanazione da parte dei consigli di amministrazione dei singoli enti, dei regolamenti per l'ordinamento interno e per il personale, regolamenti che, a norma dell'articolo 18 della legge 23 giugno 1970, numero 508, avrebbero dovuto essere approvati, con decreto del Ministro per la sanità di concerto con il Ministro per il tesoro, entro il 1° agosto 1971.

La mancanza di tali regolamenti lascia tuttora indefinita non solo la struttura organizzativa degli enti in questione, ed in particolare dei laboratori da essi gestiti, ma altresì rapporti assai importanti, quali quelli relativi al trattamento economico del personale in servizio ed in quiescenza (729).

Sempre in tema di interventi indiretti, è infine da rilevare la scarsa utilizzazione dei fondi stanziati sul capitolo 1281, attinente alle indennità per l'abbattimento degli animali (730), mentre maggiore, soprattutto per quanto riguarda i residui di stanziamento, è stato l'impiego dei fondi stanziati sul capitolo 1282, concernente le indennità per

(729) Una nuova problematica, in tema di istituti zooprofilattici, si è aperta in seguito alla loro esclusione dalla tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70, sul riordinamento degli enti pubblici. Nell'intento di disporre una ristrutturazione degli Istituti, come strumenti indispensabili allo sviluppo zootecnico ed alla difesa zoosanitaria, sulla base delle attribuzioni demandate alle Regioni ed alla luce del disegno di legge all'esame del Parlamento per il trasferimento di nuove competenze alle Amministrazioni regionali, è stata presentata il 16 aprile 1975, alla Camera dei deputati la proposta di legge n. 3695 (legge cornice per la ristrutturazione regionalizzata degli Istituti zooprofilattici sperimentali).

(730) Sul cap. 1281, a fronte di uno stanziamento definitivo di 2,1 miliardi sono stati erogati 72,8 milioni, mentre sulla gestione dei residui sono stati pagati 19 milioni dei 13,6 miliardi disponibili al 31 dicembre 1973 e 4,5 miliardi sono passati in economia.

l'abbattimento di animali affetti da tubercolosi e brucellosi (731).

Per ciò che attiene agli interventi diretti, cenno particolare può farsi delle spese per l'acquisto di presidi immunizzanti e per altri interventi di profilassi, le cui previsioni definitive (capitolo 1269) sono passate da 2 a 2,24 miliardi, con un incremento del 12 per cento, confermando la tendenza ascendente delle spese anzidette, che sembra essere una costante degli ultimi esercizi. Sul menzionato capitolo, peraltro, sono stati disposti, nel 1974, pagamenti in conto competenza per soli 142,3 milioni, mentre sulla gestione in conto residui, le cui disponibilità ammontavano al 31 dicembre 1973 a 3,2 miliardi, sono stati erogati 2,5 miliardi.

h) *Istituto Superiore di sanità.* — Si è già avuto occasione di accennare alla trasformazione che si è verificata nell'ordinamento dell'Istituto superiore di sanità in seguito all'entrata in vigore della legge 7 agosto 1973, n. 519, trasformazione che non è dato ancora valutare compiutamente a causa della mancata emanazione entro il termine del 9 settembre 1974, del regolamento interno previsto dall'articolo 42 della legge succitata, il quale avrebbe dovuto stabilire la suddivisione dell'Istituto in laboratori, reparti e servizi generali e le relative attribuzioni, nonché le attribuzioni del personale secondo le rispettive qualifiche.

Lo stanziamento complessivo della rubrica (di poco inferiore a 7 miliardi) ha subito un incremento, rispetto al precedente esercizio, di 800 milioni, interamente dovuto a spese per il personale, le quali hanno raggiunto 4,5 miliardi e ne hanno costituito il 64,3 per cento dell'intero ammontare, mentre le spese attinenti allo svolgimento della attività dell'Istituto, rimaste invariate, sono

(731) Dei 3,4 miliardi stanziati sul cap. 1282 sono stati erogati 1 miliardo, mentre i pagamenti sulla gestione dei residui hanno assorbito il 90 per cento delle disponibilità al 31 dicembre 1973 (4 miliardi).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ascese complessivamente a 2,3 miliardi, pari al 32,8 per cento.

L'attività contrattuale si è svolta, come di consueto, con il sistema della trattativa privata, attesa la natura degli acquisti e delle forniture, concernenti quasi integralmente apparecchiature scientifiche, nonchè col sistema dei servizi in economia nella forma dell'amministrazione diretta.

A tale ultimo riguardo, va rilevato che l'articolo 19, ultimo comma, della legge numero 519 del 1973, ha conferito all'Istituto la facoltà di eseguire in economia servizi e di disporre spese « inerenti alle attribuzioni dell'Istituto stesso » entro il limite massimo di spesa di cinquanta milioni ed anche oltre tale limite sentito il parere del Consiglio di Stato. A tal fine, entro il 9 settembre 1974, si sarebbe dovuto emanare con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la sanità di concerto con il Ministro per il tesoro, un regolamento speciale per determinare i servizi e le spese da eseguire in economia. In mancanza, peraltro, di tale regolamento continua ad essere seguita la procedura prevista dall'articolo 8, secondo comma, della legge di contabilità dello Stato.

In tema di competenza alla conclusione ed approvazione dei contratti, è poi da segnalare che, a norma dell'articolo 21 della legge da ultimo citata, questa è stata accentrata nel Capo dei servizi amministrativi, laddove la disciplina delle funzioni dirigenziali, di poco anteriore, tende a distribuirla, entro determinati limiti di valore, tra i vari impiegati con qualifica dirigenziale. Nella specie, quindi, si è verificata una inversione di tendenza che ripropone quegli inconvenienti, cui si è inteso ovviare con il decentramento dell'attività in esame.

Per quanto concerne i capitoli 1328 e 5031, che sono i più significativi della rubrica, si rinvia alle osservazioni formulate nel paragrafo 1, particolarmente per ciò che attiene, per il primo, alla genericità della denominazione nonchè alla possibilità di dar luogo a residui di stanziamento. Delle disponibilità esistenti, al principio dell'esercizio, sul capitolo 5031, pari a 1,2 miliardi (di cui 918,2 milioni di residui) sono stati impegnati circa 341,7 milioni, pari al 28,4 per cento (di cui 330, sulla gestione dei residui). Al principio del nuovo esercizio, pertanto, i residui di stanziamento ammontavano a 876.3 milioni.

CAPITOLO XXV.

MINISTERO DEL TESORO

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

La problematica del bilancio nei suoi profili macroeconomici e l'attività di fondo — propedeutica e strumentale insieme — che il Ministero svolge per la concreta gestione della spesa delle singole Amministrazioni, formano oggetto di separata trattazione nella parte prima della presente Relazione. Come ogni anno pertanto, vengono qui considerati gli aspetti amministrativi dell'organizzazione dei servizi del Tesoro nonché l'attività svolta nella gestione diretta dai propri mezzi di bilancio.

In particolare a fronte dei 12.191 miliardi stanziati per il 1974 nello stato di previsione del Tesoro (732) oltre l'84 per cento e cioè circa 10.300 miliardi sono stati direttamente gestiti dal Ministero (733). In parti-

colare, a fronte dei cennati 10.300 miliardi di stanziamenti (+16 per cento rispetto al 1973) risultano in sede di consuntivo, impegni per 10.268,3 miliardi e pagamenti per 8.459 miliardi.

Del totale impegnato 6.882 miliardi (67 per cento) riguardano la parte corrente e 3.386 (33 per cento) le spese di investimento. Con riferimento ai pagamenti effettuati 5.958,8 miliardi si riferiscono al Titolo I e 2.500,6 al Titolo II.

È da segnalare al riguardo il consistente incremento verificatosi nella spesa impegnata di parte corrente (+ 69,5 per cento rispetto al 1972 e + 40 per cento rispetto al 1973) soprattutto se raffrontato ai minori incrementi percentuali (+ 34 per cento rispetto al 1972 + 5 per cento rispetto al 1973) riscontrati per gli impegni di spesa in conto capitale.

Qualche considerazione va fatta in merito alla utilizzazione delle somme stanziata sotto il profilo della necessaria aderenza delle previsioni di spesa alle effettive occorrenze. Si fa riferimento, ad esempio, al capitolo 2192 (spese per fornitura di tonnellati monetati e per l'acquisto di metalli destinati alla monetazione) per il quale, a fronte di uno stanziamento di 4.900 milioni si è tradotto in economia oltre il 50 per

(732) Secondo i dati di consuntivo a fronte di impegni per 12.100,1 miliardi sulla competenza 1974 risultano pagamenti per 9.716,9 miliardi. In conto residui sono stati impegnati nell'anno miliardi 2.317,8 e disposti pagamenti per 1.245,8 miliardi.

(733) Trattasi, in particolare, delle rubriche 19 (Servizi centrali del Tesoro), 20 (Provveditorato generale dello Stato), 21 (Servizi speciali e uffici esterni del Tesoro), 22 (Zecca), 23 (Debito pubblico), 24 (Servizi del contenzioso), 25 (Ragioneria generale dello Stato), 28 (Servizio pensioni di guerra), 30 (Commissariato per i contratti di guerra), 31 (Servizio danni di guerra).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cento della somma (734). Sotto altro profilo è da segnalare altresì l'integrale inutilizzazione così, come per gli anni precedenti, dei fondi stanziati sui capitoli 1881, 1923, 2126 e 2138 oltre che il limitato utilizzo nell'anno degli stanziamenti disposti sul capitolo 1926 (spese per l'attuazione di corsi per il personale; percentuale utilizzata: 2 per cento nel 1974, 10 per cento nel 1973).

Ulteriore notazione è a farsi, anche se l'argomento trova rilievo maggiore nel paragrafo seguente, sulla ormai limitata attività del Commissariato per i contratti di guerra evidenziata, tra l'altro, dall'irrisorio ammontare di pagamenti disposti, nell'anno, nel quadro della sua attività di istituto: 3,8 milioni di lire (735).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nessun mutamento è intervenuto durante il 1974 nella articolazione amministrativa del Ministero che si presenta pertanto con la identica fisionomia organizzativa impressa dal decreto ministeriale ricognitivo a suo tempo varato in sede di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Restano perciò interamente validi i rilievi formulati nella precedente Relazione — ed ai quali peraltro alcun seguito è stato dato, — circa il permanere, nell'ambito della Amministrazione, di strutture operative di dimensioni certamente non proporzionate ai ristretti compiti affidati; compiti che — in un'ottica di più funzionale organizzazione dei servizi — ben potrebbero essere

(734) In sede di consuntivo 1973 le somme impegnate sulla competenza hanno rappresentato il 25 per cento dello stanziamento.

(735) Sul capitolo 3411 (spese per il funzionamento del Comitato in seno al Commissariato per la liquidazione dei contratti di guerra) la percentuale di utilizzo (impegni) è risultata nel 1974 di circa l'1 per cento.

svolti da unità amministrative incardinate in altre esistenti Direzioni generali (736).

Altra notazione è a farsi in merito alla singolare situazione, che si protrae ormai da vari anni, conseguente all'assegnazione presso le Intendenze di finanza, in posizione di comando triennale, di numerose unità di personale appartenente ai ruoli delle Direzioni provinciali del tesoro (737). Tale situazione dà luogo ad una serie di anomalie riscontrabili sia nei rapporti di carattere organizzativo che nella stessa gestione dei mezzi di bilancio. È a dire sotto quest'ultimo profilo ed a titolo esemplificativo, che per le esigenze di spesa connesse ai servizi periferici, l'Intendente di finanza può attingere non solo a capitoli del proprio Ministero ma anche a capitoli di spesa del Ministero del tesoro (738).

(736) Già in occasione della precedente Relazione si era rilevata la scarsa giustificabilità del mantenimento di una Direzione generale del contenzioso (tra l'altro articolata in sole due divisioni) e di un Commissariato per la sistemazione e liquidazione contratti di guerra; al riguardo era stata prospettata l'opportunità di attribuirne le relative funzioni rispettivamente alla Direzione generale del tesoro per il contenzioso valutario ed alla Direzione generale dei danni di guerra per il Commissariato.

(737) Trattasi, in particolare, di 463 unità (appartenenti ai ruoli delle Direzioni provinciali del tesoro) su un totale di 531 unità complessivamente adibite presso le Intendenze di finanza al « Servizio danni di guerra ». La posizione di comando triennale, sinora sempre rinnovata, è venuta a scadere con il 31 dicembre 1974.

(738) Così, in tema di compensi per lavoro straordinario ove i capitoli interessati sono rispettivamente il capitolo 1323 della Rubrica 8 (Ministero delle finanze) ed il cap. 3382 della Rubrica 31 (Ministero del tesoro). I compensi previsti su tale ultimo capitolo vengono erogati a mezzo ordine di accreditamento in favore degli Intendenti di finanza entro i limiti di volta in volta autorizzati dal Ministero del tesoro nel presupposto cioè che il personale delle Intendenze presti la sua opera in posizione di dipendenza funzionale dallo stesso Ministero. Una soluzione al riguardo potrebbe rinvenirsi o nella concentrazione dei residui lavori (peraltro da ritenere ormai ridotti tenuto conto del tempo trascorso dalla conclusione degli eventi bellici) presso la Direzione generale danni di guerra ovvero trasferendo i compiti relativi alle Direzioni provinciali del tesoro che, come evidenziato, attualmente forniscono la maggior parte del personale addetto a tale servizio.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Collegato per molti versi al precedente è il discorso sulla posizione istituzionale delle Ragionerie presso le Intendenze di finanza argomento trattato anche in precedenti relazioni. L'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955 numero 1544 ha in effetti conservato alle Ragionerie provinciali dello Stato la competenza per la trattazione delle funzioni contabili relative alle Intendenze di finanza, statuendo altresì la dipendenza gerarchica da queste per le sole questioni inerenti le funzioni citate.

Contestualmente peraltro, sono state attribuite alle stesse Ragionerie (organi, come noto, del Ministero del tesoro) preminenti funzioni in materia di controllo preventivo, di riscontro amministrativo-contabile sui rendiconti dei funzionari delegati e sui conti giudiziali degli agenti contabili delle Amministrazioni del tesoro e delle finanze, talchè frequente è il caso di duplice esame, da parte delle Ragionerie, del medesimo provvedimento, una prima volta in quanto organi della Intendenza di finanza, una seconda volta, nell'ottica del controllo, in quanto organi del Ministero del tesoro. In considerazione anche dell'esistenza di un vero e proprio rapporto gerarchico — seppur limitato all'espletamento delle funzioni contabili — con l'Intendenza di finanza la situazione rappresentata potrebbe rendere difficile una autonoma nuova valutazione in sede di controllo interno.

Si è già fatto cenno nella precedente Relazione sotto il profilo della sua scarsa giustificabilità sul piano organizzativo, dell'affidamento ai dirigenti generali preposti a varie Direzioni generali del ministero, di funzioni tipiche di capo del personale. La situazione non è mutata durante il 1974 cosicché la gestione dei capitoli di spesa riguardanti il trattamento economico continua ad essere per buona parte sottratta alla Direzione generale degli affari generali e del personale.

In materia di pensionistica di guerra la normativa più recente (legge 18 marzo 1968 n. 313) ha, come è noto, previsto l'inserimento dei perseguitati politici tra le categorie speciali; alla base del provvedimento concessivo in favore dei soggetti apparte-

nenti a tale categoria, è un parere formulato da una apposita Commissione, distinta da quella operante, in genere, per la materia pensionistica di guerra. Appare al riguardo opportuno tenuto conto della sostanziale identità dei compiti svolti dalle due Commissioni (quella « ad hoc » per i perseguitati politici e l'altra per tutte le residue categorie ammesse a trattamento pensionistico di guerra) una unificazione dei due Collegi al fine sia di una maggiore economicità e chiarezza nelle procedure che di evitare pronunce differenziate per situazioni sostanzialmente non difformi.

In relazione al funzionamento dei servizi meccanografici va segnalato che soltanto nel 1974 l'Amministrazione centrale del tesoro ha provveduto all'inquadramento nel ruolo dei coadiutori (articolo 132, 5° comma del decreto del Presidente della Repubblica 1077/1970) del contingente addetto a tali servizi mentre non ha ancora attuato quanto previsto dall'articolo 68 dello stesso decreto sulla istituzione di autonomi ruoli del personale addetto ai servizi meccanografici e di elaborazione dei dati di analisi e programmazione.

Ciò si è riflesso, anche in considerazione della obiettiva insufficienza delle attuali dotazioni organiche dei ruoli dei coadiutori meccanografici rispetto ai compiti di notevole ampiezza ed importanza ad essi demandati, in una utilizzazione parziale e quindi antieconomica degli impianti (739). Con rinvio a quanto più specificatamente detto nella parte generale va ricordato che soltanto nel 1975 è stato emanato il regolamento previsto dall'articolo 4 della legge 734/1973 concernente la misura e le modalità di corresponsione delle indennità per situazioni di lavoro particolari (740). Tale

(739) Presso l'Amministrazione sono in funzione due centri elettronici di notevole importanza: centro elettrocontabile della Ragioneria generale dello Stato e centro elettronico della Direzione generale del tesoro.

(740) Trattasi in particolare delle lavorazioni che espongono a rischi pregiudizievoli alla salute ed all'incolumità personale; dei compiti che richiedono un maneggio di valori di cassa, che comportino una continua applicazione agli impianti meccanografici; dei lavori da effettuarsi durante le ore notturne.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

carezza ha determinato nell'ambito della Amministrazione non poche disfunzioni principalmente per alcuni settori operativi — quali la Zecca — ove sussistono lavorazioni rientranti nella fattispecie normativa del citato articolo di legge.

b) *Personale.* — La situazione evidenziata nella precedente Relazione conseguente al mancato coordinamento delle norme dei decreti del Presidente della Repubblica 1° giugno 1972, n. 319, e 30 giugno 1972, n. 748, ha trovato soluzione nell'anno con la emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica 1° luglio 1974, nn. 421 e 422 concernenti rispettivamente la unificazione dei ruoli organici delle carriere di concetto delle Ragionerie provinciali dello Stato e delle Direzioni provinciali del tesoro.

Permane invece la negativa situazione, rappresentata in passato, in ordine alle consistenti vacanze riscontrate nel ruolo ispettivo della Ragioneria generale dello Stato, fenomeno tanto più grave ove si consideri la funzione di preminente rilievo che nell'ambito dell'intera pubblica amministrazione l'Ispettorato generale di finanza è chiamato a svolgere. È a dire, al riguardo che al 31 dicembre 1974 risultava coperto circa il 50 per cento della dotazione organica — mentre il concorso espletato nell'anno per 30 posti si è risolto nell'inserimento in ruolo di sole 5 unità (741).

Sotto altro profilo va segnalata l'inservanza del termine previsto dall'articolo 150 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077/1970 per l'indizione dei bandi di concorso (interni) riguardanti i ruoli dei servizi ispettivi della Direzione generale del tesoro e della Direzione generale degli istituti di previdenza.

È da rilevare altresì la pressochè generalizzata e continua attribuzione per lunghi periodi da parte della Amministrazione (Provveditorato generale dello Stato e Zecca) al personale operaio — anche con limitata anzianità di servizio nella categoria di

(741) Al concorso hanno partecipato 14 concorrenti. Dei vincitori più della metà ha successivamente rinunciato.

appartenenza — di mansioni proprie delle categorie superiori e per lunghi periodi. Ove poi tale attribuzione fosse correlata ad effettive e concrete esigenze dettate da modificazioni dei servizi e delle lavorazioni imposte da una modernizzazione degli impianti e dei macchinari dovrebbe l'Amministrazione riesaminare la giustificabilità dell'attuale ripartizione degli organici, per adeguare, se del caso, le consistenze delle singole categorie di personale alla rilevata situazione di fatto.

In tema di trattamento economico va rilevato il consistente ricorso all'effettuazione di prestazioni di lavoro straordinario con frequenti autorizzazioni al superamento dei limiti massimi mensili individuali (742). Così è a dire per alcuni particolari settori del Ministero del tesoro (Direzione generale pensioni di guerra, Uffici speciali del tesoro, uffici controllo, Centri meccanografici, Tesoreria centrale, Poligrafico, Zecca, Contabile del portafoglio) ove l'autorizzazione è stata concessa (743) fino ad un massimo individuale di 70 ore mensili e per le Direzioni generali della cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza il cui personale è autorizzato all'effettuazione di lavoro straordinario fino ad un massimo di 80 ore mensili. Di particolare rilievo è la circostanza che anche i dipendenti con qualifiche dirigenziali hanno percepito compensi per prestazioni straordinarie negli anzidetti limiti di 70 ed 80 ore.

Durante l'anno è stato emanato, sempre ai sensi dell'articolo 19, comma 3°, della legge 734/1973 il decreto con il quale sono stati determinati gli uffici aventi funzioni di diretta collaborazione del Ministro nonchè

(742) Il personale autorizzato ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario (comprensivo della maggiorazione del 50% di cui all'art. 3 del D.P.R. 749/1965) è stato per la Ragioneria generale dello Stato (escluse le Ragionerie regionali e provinciali e le Ragionerie presso la Cassa depositi e prestiti gli Istituti di previdenza e l'Azienda monopolio) di 5.176 unità; per l'Amministrazione centrale del tesoro (escluse le direzioni generali istituti di previdenza e Cassa depositi e prestiti) di 4.316 unità; per le Direzioni provinciali del tesoro di 5.357 unità.

(743) In relazione al disposto dell'art. 19 della legge 734/1973.

stabilito il relativo contingente di personale ai fini della attribuzione di compensi per lavoro straordinario nei limiti di ore ottanta mensili (744).

Ulteriore notazione concerne il ritardo con il quale l'Amministrazione procede al recupero delle competenze già erogate (e sopresse dalla legge sulla dirigenza) in favore di personale avente qualifica dirigenziale (745).

3. — Beni e servizi strumentali.

L'attività contrattuale del Ministero viene svolta, come è noto, in misura prevalentemente dal Provveditorato generale dello Stato cui compete nell'interesse di tutte le Amministrazioni — ad eccezione delle Aziende ad orientamento autonomo — il compito di acquisire, conservare e distribuire, le attrezzature, le macchine, gli arredi, gli stampati e quant'altro necessario al funzionamento dell'apparato statale. Per l'espletamento di tale funzione, cui è dedicata particolare analisi nella parte III capitolo I, della presente Relazione, il Provveditorato si avvale di mezzi finanziari di rilevante ammontare. Riasuntivamente, nell'anno 1974 l'attività svolta dal Provveditorato per acquisto di beni e servizi (Rubrica 20 categoria IV) ha dato luogo ad impegni di spesa per circa 75 miliardi dei quali 51,4 afferenti alla competenza (93 per cento dello stanziamento) (746).

(744) Sono stati identificati quali uffici aventi diretta collaborazione con il Ministro: Ufficio legislativo, Ufficio stampa e Ufficio affari riservati del Ministro.

Il contingente, escluso il personale addetto al Gabinetto (n. 21 unità) assomma per l'Amministrazione del tesoro a n. 67 unità; di queste n. 4 appartenenti a qualifiche dirigenziali (2 dirigenti superiori e n. 4 primi dirigenti).

(745) Di tale comportamento è stata informata la Procura generale della Corte.

(746) Nell'anno 1973 sono risultati impegni di spesa per miliardi 59,8 (80 per cento della competenza). Per il 1974 si sono tradotti in economia circa 4,8 miliardi tra competenze e residui (0,5 miliardi nel 1973).

Con riferimento più specifico al capitolo 2042 concernente l'acquisto, per la successiva distribuzione, dei beni mobili e delle apparecchiature in genere destinate alle Amministrazioni dello Stato, risultano in sede consuntiva impegni nell'anno per 19,7 miliardi (di cui 10,5 miliardi in conto resti) e pagamenti per circa 8,5 miliardi (di cui 5,9 miliardi sui residui). Si sono tradotti in economia 2,3 miliardi (dei quali 1,4 sulla competenza) (747).

Di un certo rilievo, con riguardo al capitolo 2053, le spese sostenute nell'anno per utenze e conversazioni telefoniche; è a dire infatti che sul totale impegnato, (miliardi 6 sulla competenza 1974) 5 miliardi circa hanno riguardato il pagamento di tali oneri; il dato riveste un certo interesse anche in considerazione della tendenza alla notevole lievitazione della spesa riscontrata nell'ultimo triennio.

Sotto altro profilo il constatato incremento postula ancora una volta l'esigenza di una puntuale regolamentazione normativa dei criteri di assegnazione di nuove utenze telefoniche e dell'uso degli apparecchi per conversazioni extra urbane. Analoga osservazione può essere fatta in relazione alla attuale inesistenza di criteri predeterminati, definiti in via regolamentare, per l'assegnazione di televisori ed arredi speciali.

In ordine all'utilizzazione del capitolo 2050 (acquisto, gestione e manutenzione degli autoveicoli in dotazione all'amministrazione centrale del Tesoro ed acquisto di autoveicoli per gli uffici periferici del Ministero) è da segnalare che a fronte di 140 milioni stanziati per il 1974, gli impegni sono stati pari a 92,5 milioni (in conto residui impegni per 81,6 milioni). Nel 1972 e nel 1973, gli impegni sulla competenza furono pari rispettivamente a 139,8 e a 101 milioni.

Con riferimento infine all'attività « propria » del Ministero in materia contrattuale, è da segnalare l'avvenuto riaffidamento all'ITALSIEL (Società italiana sistemi informativi elettronici) per il periodo 1° gennaio

(747) Lo stanziamento sul cap. 2042 è stato pari per il 1974 a 10,7 miliardi con un incremento di 2,2 miliardi sul dato relativo al 1973.

1974-30 settembre 1975, del servizio di conduzione tecnica del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato. A tale fine sono stati stanziati per il 1974 sul capitolo 2352 miliardi 6,3; di questi, risultano impegnati, in sede consuntiva, 6,29 miliardi e pagati 4,09 miliardi.

Secondo il contratto stipulato il pagamento del corrispettivo — fissato in complessivi 11,79 miliardi — avverrà su presentazione di appositi rendiconti trimestrali nei quali dovranno essere evidenziati sia i costi sostenuti per l'espletamento del servizio che i risultati raggiunti in relazione al *timing* operativo contrattualmente definito.

4. — Attività istituzionale.

a) *Danni di guerra ed interventi affini.* — L'analisi dei dati consuntivi e segnatamente di quelli afferenti i capitoli 3413 e 3442 del bilancio 1974, consente di rilevare un accentuato intensificarsi di attività nel settore delle provvidenze risarcitorie (indennizzi e contributi) per danni connessi ad eventi bellici (748). E a dire infatti, che, a differenza di quanto segnalato in precedenti Relazioni sulla rilevata limitatezza dell'attività svolta dalla competente Direzione generale, si è assistito nell'anno ad un consistente recupero in termini di somme impegnate e pagate per danni di guerra. Un dato significativo è rappresentato dagli impegni assunti sul capitolo 3442, rispettivamente il 100 per cento ed il 99 per cento della competenza e dei residui (e cioè 12,39 miliardi e 13,08 miliardi) e soprattutto delle somme pagate, queste ultime per un ammontare complessivo di 17,2 miliardi di cui 11,32 in conto resti (749).

Analogamente, l'analisi della gestione del capitolo 3413 (spese per il pagamento di forniture e servizi resi alle Forze armate alleate in Italia) mostra, sotto il profilo della utilizzazione dei mezzi finanziari a tal fine destinati, che a fronte di una disponibilità glo-

(748) Il capitolo è così intitolato: « Fondo indiviso per la concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra ».

(749) Nel 1973 erano stati assunti impegni sulle competenze per 1,3 miliardi a fronte dello stanziamento di miliardi 12,9.

bale ad inizio di anno, di oltre 3,55 miliardi, sono risultati complessivamente impegnati 3,50 miliardi e pagati 576 milioni (750).

In disparte il rilevato diverso andamento nel 1974 dell'attività nel settore restano sempre valide le considerazioni in precedenza espresse sul rilevante numero di istanze di risarcimento ancora inevase a distanza di trent'anni dalla fine del conflitto. Nè appare ragionevole ipotizzare una celere definizione di tali pratiche ove si consideri da un lato l'intendimento già espresso dall'Amministrazione di avvalersi, anche per altri settori, del personale inquadrato nei ruoli delle Direzioni provinciali del Tesoro ed attualmente distaccato presso le Intendenze di finanza (751) dall'altro la presentazione alle Camere di numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare volte alla modifica dell'attuale normativa ed in definitiva ad una più favorevole determinazione del trattamento spettante ai soggetti danneggiati (752).

Per quanto riguarda l'attività svolta dall'Amministrazione, tramite la Direzione Generale del tesoro, per la corresponsione di indennizzi ai titolari di beni, diritti ed interessi perduti all'estero da cittadini italiani è a dire che sullo stanziamento di 10 miliardi del capitolo 3249 risultano pagati in conto competenza 8,7 miliardi mentre in conto resti gli importi ammessi a pagamento sono stati pari ad oltre 720 milioni (su 1053 milioni di residui al 1° gennaio 1974); prevalenti, al riguardo, le erogazioni effettuate in favore dei profughi dalla Libia (n. 618 mandati di pagamento per oltre 6,3 miliardi e cioè il 72 per cento circa del totale) dalla Jugoslavia (n. 309 mandati per 378 milioni) e dalla Etiopia (n. 155 mandati per 359 milioni).

(750) I pagamenti hanno riguardato unicamente il conto residui; gli impegni sono stati assunti per 500 milioni sulla competenza e per 3,004 miliardi sui residui.

(751) Si rinvia in proposito a quanto osservato nel paragrafo « organizzazione dei servizi e personale » del presente capitolo.

(752) Tra le modifiche proposte figura tra l'altro, la riapertura dei termini (scaduti il 31 dicembre 1970) per la richiesta di contributi per il ripristino di case di abitazione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In relazione alla corresponsione di indennizzi per i beni perduti in Tunisia (leggi 5 giugno 1965, n. 718, e 25 marzo 1971, n. 212) sono stati disposti pagamenti sul capitolo 7903 del bilancio 1974 per oltre 2 miliardi (su 6,91 stanziati in conto resti) attraverso l'emissione di 621 mandati di pagamento.

b) *Ufficio del contabile del portafoglio.* — Nel rilevare preliminarmente che a tale Ufficio compete lo svolgimento di un attività che si colloca in posizione intermedia tra quella propria delle Amministrazioni statali che debbono provvedere a pagamenti all'estero e dell'Ufficio italiano cambi che esegue materialmente i trasferimenti valutari, è a far menzione del consistente incremento verificatosi nel 1974 nell'importo globale delle operazioni valutarie effettuate. In particolare nell'anno in riferimento, sono state compiute 52.872 operazioni per complessivi 800,24 miliardi (nel 1973, operazioni 52.591 per 569,5 miliardi (753).

(753) Per tali operazioni sono risultate prevalentemente interessate le seguenti amministrazioni:

Ministero affari esteri: milioni 73.533;
Ministero difesa-Esercito: milioni 125.999;
Ministero difesa-Marina: milioni 19.213;
Ministero difesa-Aeronautica: milioni 108.688;
Ministero delle poste e telecomunicazioni: milioni 12.981;
Ministero del tesoro: milioni 33.830;
Ferrovie dello Stato: milioni 155.346;
Istituto superiore della sanità: milioni 26.378;
Amministrazione monopoli di Stato: milioni 93.707.

Notazione particolare è a farsi, con rinvio a quanto sotto questo profilo sull'argomento viene segnalato nel capitolo IX. (Ministero degli affari esteri) in ordine al ritardo con il quale viene provveduto al perfezionamento delle anticipazioni con controvalore in lire da parte delle Amministrazioni interessate e conseguentemente alle operazioni di pagamento all'estero delle somme dovute.

La situazione rappresentata ha comportato nell'anno, in relazione all'andamento del corso dei cambi, un maggiore costo per l'Erario che, pur difficilmente quantificabile, appare di consistente rilievo. Emblematico al riguardo è il caso, riprodotto peraltro in occasione di versamenti effettuati ad altre Organizzazioni internazionali, delle contribuzioni dovute al Centro europeo di ricerche nucleari (CERN) di Ginevra. Tra la richiesta di pagamento in franchi svizzeri (29 agosto 1974) avanzata dalla Direzione generale del tesoro ed il definitivo pagamento (gennaio 1975) è trascorso oltre un quadrimestre alla fine del quale a causa del progressivo depauperamento del valore della lira sui mercati valutari, il costo dell'operazione è risultato accresciuto di oltre 1 miliardo. Tale circostanza ha reso oltretutto necessaria un'integrazione dello stanziamento dell'apposito capitolo di bilancio di disponibilità ormai ridotta per il volgere dell'esercizio finanziario con conseguente ulteriore ritardo nella definizione dell'operazione valutaria.

CAPITOLO XXVI.

MINISTERO DEI TRASPORTI

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

a) *Considerazioni generali.* — A fronte di previsioni iniziali pari a 215,4 miliardi e definitive per 228,4, la spesa del Ministero dei trasporti (754) nel 1974 è ammontata, in termini d'impegno, a 224,9 miliardi (175,2 nel 1973), dei quali, peraltro, 22,9 costituiscono residui di stanziamento (755). Rapportata alla spesa globale classificata funzionalmente nella Sezione IX del bilancio dello Stato (trasporti e comunicazioni), la somma suindicata (756) ne costituisce

(754) La denominazione del Ministero è stata così modificata dall'art. 13 della legge 14 agosto 1974, n. 377 (Programma di interventi straordinari per l'ammodernamento e il potenziamento della rete delle Ferrovie dello Stato e mutamento della denominazione del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile).

(755) Mentre 181,8 miliardi del volume d'impegni hanno riguardato spese di funzionamento (146,2 nel 1973) e 43,1 spese di investimento (29 nel 1973), i pagamenti effettuati ammontano a 171,9 miliardi in conto competenza e a 35,9 in conto residui (122 e 59,3, rispettivamente, nel 1973). Per ulteriori dati e per notazioni circa la ripartizione di detta spesa, si rinvia ai successivi paragrafi.

(756) Nella somma stessa — per il resto attinente tutta alla Sezione IX — sono anche compresi 260,8 milioni riguardanti la Sezione I (Amministrazione generale).

poco meno del 7,7 per cento e ancora minore tale valore risulterebbe ove nel più ampio termine di raffronto fosse anche considerata la spesa delle Aziende autonome che operano nel settore (757).

Il dato di cui sopra acquista particolare significato, può soggiungersi, nel quadro di numerose ed anche recenti prese di posizione, che, soprattutto a livello parlamentare (758), hanno individuato nell'attuale

(757) Come si è avvertito nel capitolo III della parte I, in sede di analisi funzionale delle spese non è per ora possibile tener conto dei bilanci delle Aziende autonome. Un'alta percentuale della spesa della Sezione IX, tuttavia, riguarda fondi erogati alle Aziende da parte del Ministero del tesoro a vario titolo.

(758) Si vedano, al riguardo, gli atti parlamentari relativi all'esame, presso la X Commissione della Camera dei deputati e l'VIII Commissione del Senato, dei bilanci di previsione 1974 e 1975, con particolare riferimento, quanto al 1974, sia all'ordine del giorno 0/2529/21/10 presentato presso la Camera dei deputati ed accolto dal Governo come raccomandazione (Camera dei deputati, Bollettino Commissioni, seduta 23 gennaio 1974), sia al rapporto reso dall'VIII alla V Commissione del Senato (1226-A, allegati, pag. 65); nonchè, per il bilancio 1975, al parere espresso dalla X Commissione Camera dei deputati n. 3159-3160-A allegato, pag. 48). Analoghi orientamenti sono rinvenibili negli atti parlamentari relativi alla discussione di talune mozioni concernenti la politica dei trasporti pubblici (Senato, 419ª Seduta pubblica, Res. Sten.), nonchè a quella, presso ambedue le

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

frammentazione delle competenze in materia di trasporti un serio ed obiettivo ostacolo sia alla formulazione di un'organica politica dei trasporti, sia alla coordinata gestione dei mezzi finanziari, soprattutto in tema di investimenti.

In tale prospettiva, e con riguardo alle attuali attribuzioni del Ministero, vanno innanzitutto richiamate le considerazioni svolte in passato dalla Corte sull'esigenza di potenziare la struttura e l'azione amministrativa della Direzione generale «programmazione, organizzazione e coordinamento», istituita dalla legge 31 ottobre 1967, n. 1085, ovvero di affiancare alla Direzione stessa ulteriori e più incisivi strumenti, atti ad assicurare il coordinamento e l'effettiva complementarietà reciproca tra i fondamentali sistemi di trasporto (759).

Per ciò che attiene, invece, alla ripartizione delle competenze tra più Amministrazioni ed organismi (760) — ed a parte la valutazione di proposte intesa alla istituzione di un Comitato interministeriale e di un Consiglio superiore dei trasporti (761) — qualche utile modificazione all'attuale assetto potrà anche conseguire, in sede di riordinamento dei Ministeri, dalla applica-

Camere, del disegno di legge poi tradotto nella legge 14 agosto 1974, n. 377 (programma di interventi straordinari per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria dello Stato, ecc.). E appena il caso di ricordare che l'art. 1 della legge stessa fa rinvio ad un piano generale dei trasporti, da definire in sede di programma economico nazionale, nel contesto delle misure intese a superare gli squilibri settoriali e territoriali del Paese.

(759) Cfr., per tutte, la relazione sull'esercizio 1968 (Atti Senato, V Legislatura, doc. XIV, n. 3, pagg. 381-382).

(760) Assume rilievo, sotto il profilo considerato, la circostanza che il Conto nazionale dei trasporti, elaborato dalla predetta Direzione generale della programmazione, organizzazione e coordinamento, non considera i servizi della marina mercantile.

(761) In tal senso, a parte la proposta di legge n. 3666, presentata il 9 aprile 1975 alla Camera dei deputati, si vedano i lavori parlamentari relativi al disegno di legge sul bilancio 1975 (X Commissione della Camera, res. somm. n. 350 del 4 marzo 1975, pag. 13).

zione dei criteri di cui all'articolo 1, 2° comma, della legge di delega 28 ottobre 1970, n. 775, ora recepiti dall'articolo 2 del disegno di legge (n. 3157-bis Camera) recante norme sul riordinamento della pubblica amministrazione (762).

Attiene infine anch'essa al profilo del coordinamento l'esigenza di provvedere, nella sede ora indicata, ad un riordinamento delle due Direzioni generali della motorizzazione civile e dell'aviazione civile; da un lato per adeguare le strutture della prima ai nuovi compiti svolti e da svolgere per l'assolvimento di obblighi comunitari ed in conseguenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale (763); dall'altro, per trasferire alla Direzione generale dell'aviazione civile anche le funzioni che tuttora sono svolte, nel settore, dall'Aeronautica militare, ovvero per assicurare un permanente coordinamento tra i due ordini di attribuzioni.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Tra le variazioni apportate alle previsioni iniziali, è da segnalare l'avvenuta istituzione, proprio allo scadere dell'esercizio, del capitolo di spesa 5177, relativo agli interventi urgenti per gli aeroporti aper-

(762) Si rinvia, in proposito, al paragrafo 1 del capitolo I della presente parte III.

E da rilevare che in sede di esame dello stato di previsione del Ministero dei trasporti per l'anno 1974 da parte della X Commissione della Camera (Boll. Comm. del 23 gennaio 1974), venne approvato un Ordine del giorno — accettato dal Governo — con il quale si impegnava quest'ultimo, «considerata la necessità che tutta la materia dei trasporti venga ricondotta alla sua naturale sede», a trasferire al Ministero dei trasporti l'Ispettorato della circolazione oggi posto alle dipendenze del Ministero dei lavori pubblici. In analogo senso, si vedano altresì le considerazioni svolte dal Ministro dei trasporti in occasione dell'esame del medesimo stato di previsione presso l'VIII Commissione Senato (Res. sten. n. 1226-A, pag. 658).

(763) Limitatamente agli uffici periferici, la ristrutturazione della Direzione generale MCTC è stata espressamente prevista dall'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 5, concernente il trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative in materia di trasporti in concessione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti al traffico civile di linea di cui alla legge 22 dicembre 1973, n. 825.

La lentezza con cui procedono le operazioni di finanziamento previste dall'articolo 9 della legge ha fatto anche sì che le somme iscritte nel citato capitolo per il 1974 (2,05 miliardi, cui devono aggiungersi 0,95 miliardi iscritti sul capitolo 1303, concernente retribuzioni al personale straordinario assunto con contratto a termine) risultino particolarmente esigue rispetto alle previsioni legislative, secondo cui i 140 miliardi complessivamente destinati allo stato di previsione del Ministero dei trasporti avrebbero dovuto esservi iscritti in ragione di 12 miliardi per l'esercizio 1973 e 30 miliardi per il 1974 (764).

Nell'ambito delle spese correnti della rubrica 2 (Motorizzazione civile) va fatto cenno del capitolo 1197 (spese di ufficio), il cui stanziamento iniziale si è rilevato largamente insufficiente (765), rischiando di compromettere la funzionalità degli uffici, ed in particolare di quelli periferici.

Come già lo scorso anno, sono stati dotati di stanziamento i capitoli 1207, 1208, 1260 e 5072, inclusi per memoria negli stati di previsione degli anni precedenti, e la dotazione del capitolo 1260 (misure previdenziali ed interventi assistenziali in favore del personale MCTC) è stata ancora rapportata agli introiti previsti sul capitolo 2163 dello sta-

(764) Le operazioni di finanziamento, affidate al Ministero del tesoro, consistono nella contrazione di mutui con il CREDIOP o nell'emissione di buoni poliennali del Tesoro ovvero di speciali certificati di credito.

In ordine all'insufficienza dei fondi sinora reperiti, si veda l'ordine del giorno n. 0/3159 tab. 10/24/10, presentato alla Camera in sede di discussione del bilancio 1975, accolto dal Governo per la parte di competenza del Ministero dei trasporti (Atti Camera n. 3159-3160/A, Allegati, pagina 111).

(765) La dotazione iniziale di 200 milioni è stata in corso d'esercizio incrementata di ulteriori 100 milioni. L'insufficienza degli stanziamenti sui capitoli dello stato di previsione relativi a spese di manutenzione e funzionamento degli uffici è stata sottolineata nel parere reso dalla X Commissione della Camera dei deputati sul bilancio 1975 (n. 3159-3160/A, Allegato, pag. 48, punto 4).

to di previsione dell'entrata (766) nella misura percentuale massima (4 per cento) autorizzata dalla legge: nel richiamare le considerazioni svolte, al riguardo, nella relazione sull'esercizio 1972 (767), è peraltro da rilevare che i fondi stanziati nel 1974 sono per la prima volta risultati inferiori a quelli dell'anno precedente, in ragione della minore entrata prevista sul capitolo 2163 (768).

È infine da richiamare sotto altro profilo l'opportunità di evidenziare separatamente, nell'ambito degli oneri che in atto gravano sul capitolo 1254, le spese effettuate direttamente dallo Stato nell'interesse delle gestioni governative, e le somme che invece vengono alle gestioni stesse anticipate ed in ordine alla cui utilizzazione sussiste obbligo di rendiconto.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — I dati della spesa globalmente impegnata ed erogata dal Ministero sulla competenza del 1974 — quali già esposti in sede di considerazioni generali — denotano, rispetto ai dati dell'esercizio precedente, incrementi largamente superiori in percentuale a quelli medi riferibili all'intero complesso della spesa statale (+28 per cento a fronte di +21,2 per cento per la spesa impegnata; +40,9 per cento, rispetto al +25,9 per cento in termini di pagamenti, ed al netto di quelli in conto resti).

Tenuto conto dei dati di previsione, un analogo incremento della spesa del Dicastero sembra d'altronde destinato a verificarsi anche nel 1975 rispetto al 1974 (769).

(766) Il capitolo riguarda diritti dovuti in relazione alle operazioni tecniche o tecnico-amministrative della Direzione generale MCTC, a termini dell'articolo 5 del D.L. 21 dicembre 1966, n. 1090, convertito con modifiche nella legge 16 febbraio 1967, n. 14.

(767) Atti Senato, Doc. XIV, n. 2, pag. 230.

(768) In sede di consuntivo, su 268 milioni di stanziamento, oltre 38 milioni si sono tradotti in economia.

(769) A fronte di 215,4 miliardi di spesa globale previsti (originariamente) dal bilancio 1974 (157,1 per il 1973) la spesa inizialmente prevista per il 1975 ammonta a 271,4 miliardi.

Al fine di valutare, peraltro, il concreto significato che l'indicata tendenza all'espansione della spesa può assumere nel quadro dell'attuale fase di crisi energetica e di rivalutazione del trasporto pubblico, è da rilevare che il 90 per cento quasi dell'aumento degli impegni verificatosi tra il 1973 e il 1974 e l'80,3 per cento dell'aumento dei pagamenti sulla competenza riguardano le spese obbligatorie del capitolo 1253 relativo a sovvenzioni per l'esercizio di trasporti in concessione (770), mentre l'ulteriore aumento della spesa previsto per il 1975 (56 miliardi in più rispetto alle previsioni iniziali del 1974), anch'esso attiene per oltre due terzi (42,5 miliardi) alle spese obbligatorie dell'indicato capitolo.

Ulteriori notazioni di carattere generale riguardano l'importo dei residui, complessivamente aumentato, nel corso dell'anno, da 138,3 miliardi a 152,5 di cui 53 provenienti dalla gestione di competenza (771): tale massa di residui è costituita per il 29,8 per cento da residui di stanziamento.

L'attività gestoria dell'Amministrazione sui capitoli ove i residui stessi incidono maggiormente sarà esaminata nel successivo paragrafo 3.

d) *Gestioni fuori bilancio.* — I dati dei rendiconti relativi alla gestione, nel 1974, di somme anticipate per spese contrattuali, evidenziano per la Direzione generale dell'Aviazione civile, una rimanenza attiva di circa 5,6 milioni (risultante da introiti per oltre 14 milioni e pagamenti per circa 8,4 milioni) e, per la Direzione generale MCTC, una rimanenza di 21 milioni circa, con introiti e pagamenti pari, rispettivamente, a circa 21,1 e 0,5 milioni.

(770) La somma complessivamente impegnata sul capitolo in questione è ammontata nel 1974 a 98 miliardi, a fronte di 53,5 miliardi del 1973.

(771) Dell'ammontare complessivo dei pagamenti (207,8 miliardi) i 171,9 miliardi erogati sulla competenza 1974 hanno rappresentato il 75 per cento dei 228,4 di previsione definitiva.

Sui residui accertati al 1° gennaio (138,3), i pagamenti effettuati nell'anno in conto resti (35,9 miliardi) hanno inciso invece nella misura del 26 per cento.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Circa la esigenza di una ristrutturazione dei servizi centrali e periferici delle Direzioni generali della MCTC e dell'Aviazione civile, si richiamano le osservazioni formulate sia nella precedente relazione sia nella presente, in sede di considerazioni generali.

Permangono in particolare attuali, per la seconda, i rilievi ripetutamente svolti, negli anni passati, in ordine alla mancata emanazione del regolamento (772) in tema di interventi promiscui della Direzione generale stessa e dell'aeronautica militare su immobili e aeroporti in uso comune, nonché sulla mancata istituzione degli uffici periferici previsti dalla vigente legislazione (773).

(772) Il regolamento risulta previsto dall'articolo 15 della legge 30 giugno 1963, n. 141.

(773) I Compartimenti del traffico aereo sono stati previsti, quali organi periferici della Direzione generale dell'aviazione civile, dall'articolo 688 C.N. e dall'articolo 9 della legge 30 gennaio 1963, n. 141. Le attribuzioni ad essi conferite sono state sinora temporaneamente esercitate dagli organi centrali della Direzione generale, in applicazione prima della legge 22 giugno 1967, n. 430 e poi della legge 28 gennaio 1970, n. 16: il termine per l'entrata in funzione dei Compartimenti era stato peraltro fissato da quest'ultima al 31 dicembre 1973. Tra le difficoltà varie che hanno impedito ed impediscono tuttora l'adeguamento della struttura della Direzione generale alle predette disposizioni legislative è da far cenno alla ormai cronica deficienza di personale nel ruolo della navigazione aerea, posto che i Direttori di Compartimenti dovrebbero rivestire, a norma del D.P.R. n. 748/1972, la qualifica di Dirigente superiore ed appartenere al ruolo medesimo.

In atto, l'unico funzionario del ripetuto ruolo riveste la qualifica di Ispettore principale (equiparato a Direttore di divisione).

Come può rilevarsi dalla relazione illustrativa al disegno di legge governativo n. 1906, presentato al Senato il 6 febbraio 1975 — e recante ulteriore proroga, sino al 31 dicembre 1975, del termine previsto dalle leggi precedenti ed oggi da tempo scaduto — è attualmente in fase di elaborazione uno schema di provvedimento legislativo concernente la ristrutturazione della Direzione generale dell'aviazione civile, inteso a sostituire i Compartimenti di traffico aereo con un sistema diverso di organi periferici (Circoscrizioni di aeroporto).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Connesso alle già rilevate difficoltà nel reperimento di fondi disponibili può poi considerarsi il ritardo con il quale è stato predisposto il programma — previsto dall'articolo 1 della legge 28 dicembre 1973, n. 825 — degli interventi urgenti negli aeroporti aperti al traffico civile.

Per ciò che attiene, infine, alla Direzione generale della programmazione, organizzazione e coordinamento, va nuovamente segnalato che il ritardo con il quale essa procede alla elaborazione del conto nazionale dei trasporti (nel 1975 è stato completato il conto relativo all'anno 1971) è idoneo ad incidere sulla concreta utilità di tale essenziale strumento conoscitivo.

b) *Personale.* — Conservano attualità le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni circa la carenza di personale che caratterizza i ruoli della Direzione generale dell'aviazione civile (soprattutto dei dirigenti della navigazione aerea e degli ispettori di volo) (774) e le difficoltà riscontrate dall'Amministrazione stessa in materia di reclutamento. Tuttora in corso sono le procedure di assunzione di personale straordinario in attuazione della legge 22 dicembre 1973, numero 825 (775), per la retribuzione del quale solo a chiusura dell'esercizio è stato istituito — e dotato, come si è detto, di stanziamento per 950 milioni — il capitolo 1303.

Presso la Direzione generale della motorizzazione civile, per contro, ed in disparte ogni considerazione sulla congruità delle at-

(774) Nel ruolo dei dirigenti della navigazione aerea, in particolare, nessuno dei 12 posti presenti in organico è in atto coperto. Degli 8 posti di ruolo della carriera direttiva degli ispettori di volo, uno solo era coperto al 31 dicembre 1974.

(775) Le assunzioni medesime sono effettuate — mediante contratto a termine di tre anni — nei limiti di 90 unità di personale da adibire a mansioni direttive, e 80, 40 e 50 unità da adibire, rispettivamente, a mansioni di concetto, esecutive ed ausiliarie. Ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 825, gli atti relativi a tali assunzioni sono soggetti a controllo successivo: in via di fatto, tuttavia, la Amministrazione si è astenuta dal dare esecuzione immediata agli atti inviati al controllo, e ha preferito attendere l'esito del controllo stesso.

tuali dotazioni organiche (776), il personale in servizio al 31 dicembre 1974 risulta solo di poco inferiore numericamente alle disponibilità, ove nel computo di esse si tenga conto delle detrazioni o indisponibilità di posti conseguenti al trasferimento di dipendenti alle Regioni o all'applicazione delle norme sull'esodo agevolato.

Nel corso del 1974, comunque, la situazione del personale in servizio presso ambedue le unità organiche non ha subito variazioni di rilievo: in ragione delle cessazioni dal servizio disposte nell'anno ai sensi della legge n. 336 del 1970 e successive modifiche il numero complessivo delle unità di personale esodato a tale titolo dall'entrata in vigore della legge stessa è salito per la Direzione generale dell'Aviazione civile, a 80 unità (di cui 6 della carriera direttiva). A questi sono da aggiungere 24 dipendenti, sempre della carriera direttiva, esodati ai sensi dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 e 135 dipendenti inclusi, a domanda nei contingenti previsti dal decreto-legge n. 261 dell'8 luglio 1974, convertito con modificazioni nella legge 14 agosto 1974, n. 355.

Per la Direzione generale MCTC, il numero complessivo delle cancellazioni di ruoli disposte a seguito del trasferimento di personale alle regioni ovvero in applicazione delle norme agevolative dell'esodo sale invece a 507 (139 direttivi), cui vanno aggiunti 354 dipendenti destinati a cessare dal servizio ai sensi della succitata legge n. 355 del 14 agosto 1974.

In materia di trattamento economico, la notazione più rilevante concerne l'intervenuta soppressione, con l'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734, delle particolari competenze accessorie attribuite — a titolo incentivante — al personale della MCTC dalla legge 16 febbraio 1964, n. 14 e a quello dell'Aviazione civile dalla legge 25

(776) L'esigenza di un potenziamento degli organici della Direzione generale in argomento è stata da ultimo segnalata in sede parlamentare, in occasione della discussione su alcune mozioni concernenti la politica dei trasporti pubblici (Senato, res. stenogr. 419ª seduta pubblica, pag. 19888).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

febbraio 1971, n. 111 (777). Mentre l'eccedenza tra il trattamento accessorio in precedenza fruito e l'assegno perequativo di nuova istituzione è stata dagli interessati conservata — in conformità a un principio generale rigorosamente rispettato dalla legge n. 734 — a titolo di assegno personale, particolari disposizioni della legge stessa hanno autorizzato la corresponsione di compensi per lavoro straordinario, in eccedenza ai limiti di orario normalmente previsti, al personale non dirigente degli uffici periferici della MCTC, nonché, per l'espletamento delle operazioni tecniche svolte fuori sede, l'attribuzione del trattamento di missione anche in deroga ai limiti di distanza e di durata minima previsti dalle norme generali (778).

Per effetto dell'avvenuto trasferimento delle voci in questione da capitoli relativi al trattamento accessorio a capitoli concernenti assegni fissi, il rapporto tra la spesa complessivamente impegnata dal Ministero per compensi accessori al personale, e quella, del pari complessiva, impegnata per stipendi ed altri assegni fissi, ha subito, dal 1973 al 1974, un rimarchevole decremento, passando dal 52,63 per cento (valore massimo registrato nel 1973, ove si eccettui il Ministero degli affari esteri) all'8,88 per cento del 1974. Tale ultimo valore è solo di poco superiore a quello medio relativo al personale delle Amministrazioni centrali (779), pari, nel 1974, al 7,97 per cento.

(777) Mentre la legge n. 111 aveva preso in considerazione anche i dipendenti del ruolo ad esaurimento ex EAM in servizio presso la Direzione generale aviazione civile, ai dipendenti del medesimo ruolo utilizzati dalla Direzione generale MCTC il trattamento accessorio in discorso era stato attribuito dalla legge 23 dicembre 1970, numero 1139.

(778) I compensi e le indennità di cui sopra possono essere peraltro corrisposti entro un limite di spesa annua pari alla somma stanziata in bilancio nell'esercizio 1973 a titolo di maggiorazione dell'assegno mensile per il personale degli Uffici periferici (articolo 22, terzo comma, legge n. 734/1973).

(779) Si veda, al riguardo, l'apposito prospetto incluso nel capitolo I, paragrafo 2 della presente parte III. Nel dato medio di cui sopra non sono computate le spese dei Ministeri degli affari esteri e della pubblica istruzione.

Ancora in tema di competenze accessorie, su una spesa complessiva per compensi di lavoro straordinario di 956 milioni, 51,4 sono stati erogati sul capitolo di nuova istituzione 1066 (compensi per lavoro straordinario al personale applicato ad uffici aventi funzione di diretta collaborazione all'opera del Ministro) (780).

c) *Beni strumentali.* — Osservazioni particolari possono formularsi solo per l'attività contrattuale della Direzione generale dell'aviazione civile (781), per la quale l'accenramento delle competenze, connesso alla mancata istituzione degli organi periferici, si risolve in una certa lentezza dell'azione amministrativa e nel ritardo con cui, in molti casi, interviene l'approvazione dei contratti.

Delle deroghe apportate alle ordinarie norme di contabilità generale dalla legge 22 dicembre 1973, n. 825, l'Amministrazione non ha avuto modo di avvalersi (quanto al settore degli interventi urgenti per gli aeroporti aperti al traffico civile), per il rilevato ritardo con il quale i relativi fondi sono stati reperiti ed iscritti in bilancio. Ai sensi dell'articolo 8 della legge tuttavia le norme sull'esonero dell'acquisizione di pareri su progetti inferiori ad un certo importo (articolo 2) e sulla trasformazione del controllo dal preventivo in successivo (articolo 7), si applicano anche, per un triennio, alle opere da realizzare con i fondi già iscritti in bilancio alla data di entrata in vigore della legge stessa. A tale riguardo, è da osservare che l'Amministrazione non ha di fatto dato attuazione alla seconda norma, astenendosi dal dare esecuzione agli atti prima della pronuncia della Corte. Può ritenersi singolare, pertanto, che, in altri settori, larghissimo

(780) Quali uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro sono stati individuati, oltre al Gabinetto ed alle 2 Segreterie particolari, l'Ufficio legislativo, l'Ufficio stampa e l'Ufficio affari riservati.

(781) Per il settore della MCTC, si richiamano le osservazioni svolte lo scorso anno sul generalizzato ricorso alla trattativa privata, con l'eccezione dei contratti stipulati nell'interesse delle gestioni governative, per i quali sono prevalentemente adottate le forme della licitazione privata.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ricorso si sia fatto, anche nel 1974, alla facoltà di disporre l'anticipata esecuzione dei lavori (782).

In materia di beni immobili, l'elevato importo della spesa impegnata sul capitolo 1195 (fitto di locali da parte della Direzione generale MCTC) (oltre 800 milioni) è connesso al pressochè totale ricorso ad immobili non di proprietà dello Stato per le sedi degli Uffici periferici e di alcuni uffici centrali; 104 milioni sono stati impegnati, ad analogo titolo, dalla Direzione generale aviazione civile (capitolo 1326).

Relativamente ai servizi della motorizzazione, mentre risulta quasi per intero impegnato lo stanziamento, pari a 1,3 miliardi, del capitolo 1206, relativo alla meccanizzazione degli schedari (783), è da rilevare che nè sul capitolo 5064, concernente spese di investimento per la realizzazione degli impianti occorrenti per gli accertamenti tecnici degli organi periferici MCTC, nè su quello, di nuova istituzione, 5065, cui fanno capo le spese per la progettazione e costruzione degli impianti del Centro prove autoveicoli di Roma e della pista di prove di alta velocità dei veicoli, sono stati assunti, nell'anno impegni in conto competenza (784), risultando tuttora in corso le procedure preliminari all'affidamento dei lavori. Consta, al riguardo, che la direzione dei lavori stessi sarà affi-

(782) Sotto diverso profilo, si rileva che la legge 12 agosto 1974, n. 376 — in ordine alla quale non è stato richiesto il preventivo parere delle Sezioni riunite della Corte ai sensi del R.D. 9 febbraio 1939, n. 273 — ha esteso l'applicabilità delle norme derogatorie di cui si è sin qui discusso alle opere non ancora appaltate relative agli stanziamenti residui della legge 12 marzo 1968, n. 291 (Aeroporti di Palermo-Punta Raisi e Venezia-Marco Polo).

(783) I residui del capitolo stesso sono nell'anno aumentati da 1,4 a 2,1 miliardi. Secondo previsioni formulate dall'Amministrazione, entro la fine del 1975 potrà entrare definitivamente in funzione l'archivio meccanizzato dei conducenti.

(784) Sul capitolo 5064 (1,7 miliardi di lire di stanziamento) sono stati erogati 162 milioni in conto resti, mentre l'ammontare dei residui era pari, al 31 dicembre 1974, a 4,2 miliardi di cui 3,4 di stanziamento. I residui (impropri) del capitolo 5065 corrispondono all'intero stanziamento di competenza (600 milioni).

data, previa intesa con il Ministero dei lavori pubblici, agli uffici del Genio civile.

Sui capitoli 5072 (spese relative alle attrezzature tecniche per i servizi della MCTC) e 5073 (spese relative alle apparecchiature di controllo fisse e mobili ed alla realizzazione di impianti occorrenti agli uffici periferici della MCTC per i nuovi accertamenti di competenza), non risultano, nell'anno, essere stati effettuati pagamenti in conto competenza (785). Relativamente ai capitoli stessi, come anche al citato capitolo 5064, è poi da rilevare che le attrezzature occorrenti ai Centri prove autoveicoli e alle Stazioni di controllo autoveicoli, per il loro alto grado di specializzazione tecnica, non sono in atto prodotte da fabbriche dislocate nel Mezzogiorno: la necessità di tener conto della riserva prescritta dalla legge 5 ottobre 1971, n. 853, si risolve concretamente, pertanto, in una parziale inutilizzabilità degli stanziamenti relativi.

Per il parco automobilistico, la spesa complessiva erogata dal Ministero (786) è ammontata, infine a 265 milioni circa per oneri di esercizio, a 248 milioni circa per oneri di manutenzione e a 70 milioni circa per premi di assicurazione.

Per l'acquisto di nuovi autoveicoli sono stati nell'anno spesi 157,5 milioni.

3. — Attività istituzionale.

a) *Direzione generale MCTC.* — Nel settore della motorizzazione, l'attività precipuamente tecnica svolta dall'Amministrazione non si estrinseca, di norma, in atti amministrativi soggetti al controllo della Corte. E da se-

(785) Sui due capitoli, gli impegni assunti nell'anno ammontano, rispettivamente, a 260 e 395 milioni. Nessun pagamento, del pari, è stato effettuato sul capitolo di nuova istituzione 5066 (spese per lavori di ampliamento del Centro sperimentale impianti a fune), il cui stanziamento (100 milioni) è interamente tradotto in residuo improprio.

(786) È da ricordare che sullo stato di previsione del Ministero insiste anche la spesa per il servizio automobilistico delle alte cariche dello Stato e per l'auto-drappello di rappresentanza presso il Cerimoniale del Ministero degli affari esteri.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gnalare, comunque, il notevole intensificarsi dei compiti connessi alla partecipazione comunitaria (787), nonché, sotto il profilo dei mezzi, peraltro già esaminato, l'entità relativamente cospicua delle somme stanziare in bilancio sia per la istituzione e l'esercizio di schedari meccanizzati, sia per la realizzazione d'impianti fissi e l'acquisto di attrezzature.

Per ciò che riguarda l'autotrasporto di merci, l'evento più rilevante verificatosi nell'esercizio è costituito dalla entrata in vigore dalla legge 6 giugno 1974, n. 298, concernente la istituzione di un albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi e recante la disciplina degli autotrasporti di cose e l'istituzione di un sistema di tariffe « a forcella » per i trasporti di merci su strada.

L'impatto che l'immediata operatività della nuova normativa avrebbe esercitato sulle strutture amministrative della Direzione generale — non adeguatamente potenziate, a quanto è dato presumere, per l'espletamento dei nuovi e gravosi compiti (788) — è stato in concreto evitato dal fatto che per la solu-

(787) A seguito, in particolare, dell'entrata in vigore della legge 27 dicembre 1973, n. 942 (reazione nella legislazione italiana delle direttive comunitarie concernenti il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi) è stata emanata, in data 5 agosto 1974, una serie di decreti ministeriali, relativi all'omologazione parziale CEE dei tipi di veicoli con riferimento al livello sonoro ammissibile, al dispositivo di scappamento, all'inquinamento prodotti dai motori diesel, nonché, sotto il profilo della sicurezza, con riferimento alle singole parti dei veicoli (sterzo, freni, serbatoi, portiere, ecc.). L'omologazione dei veicoli rientra, come è noto, tra le operazioni tecniche svolte dalla Direzione generale MCTC.

(788) Tra tali compiti si colloca la nuova registrazione di tutte le licenze per trasporto di cose in conto proprio e la sostituzione delle autorizzazioni per trasporti in conto terzi. Le funzioni di segreteria dei Comitati centrali, regionali e provinciali per l'albo nazionale dovranno inoltre essere svolte dagli Uffici centrali e periferici della MCTC. Consta che sia allo studio, da parte dell'Amministrazione, la possibilità di utilizzare, per l'espletamento di tali compiti, il proprio sistema di elaborazione elettronica.

zione di numerosi e rilevanti problemi la legge ha rinviato al regolamento d'esecuzione. Quest'ultimo, che a norma dell'articolo 76 avrebbe dovuto essere emanato entro il 1° febbraio 1975, risulta comunque in corso di avanzata elaborazione per ciò che attiene almeno ai primi due titoli della legge (albo e disciplina dell'autotrasporto merci) (789). Nel frattempo, si è reso necessario introdurre modifiche al provvedimento legislativo (legge 23 aprile 1975, n. 145), soprattutto per graduare nel tempo, mediante la proroga di alcuni termini, la definitiva attuazione del nuovo assetto. In tale situazione, specifiche notazioni sulla concreta applicazione della normativa in esame potranno essere formulate solo nella relazione sul prossimo esercizio (790).

Per l'autotrasporto di persone, a parte la attività gestoria ancora espletata sui residui del capitolo aggiunto 7010, relativo ai contributi di cui alla legge 12 dicembre 1973, n. 821 e norme precedenti (791), è da rile-

(789) Relativamente alla determinazione delle tariffe a forcella non è stata invece ancora superata — a quanto consta — la fase di studio preliminare e di consultazione delle associazioni di categoria nonché degli altri operatori economici interessati.

(790) Da rilevare, per connessione di argomenti, la consistenza relativamente elevata dei residui passivi del capitolo 1210 — spese per le statistiche relative all'autotrasporto merci — passati nell'anno da 84 a 209 milioni circa. I 22 milioni erogati sul capitolo nell'esercizio hanno per intero riguardato i residui degli anni precedenti.

(791) Relativamente ai contributi previsti dalla legge 25 febbraio 1971, n. 94, solo nel 1974 è stato ultimato il conteggio per il conguaglio delle provvidenze, reso particolarmente complesso dal numero delle ditte richiedenti (circa mille) e dalla insufficienza dei fondi, per cui si è resa necessaria la determinazione di coefficienti categoriali.

Agli stanziamenti disposti dalla legge predetta si riferiscono i pagamenti effettuati nell'anno sul capitolo in questione, pari a 1,7 miliardi di lire. I residui accertati sul capitolo al termine dell'esercizio (11,2 miliardi), attengono quasi per intero ai fondi stanziati dalla legge 25 febbraio 1971, n. 821, relativamente alla quale procedono con analoga lentezza i conteggi per la determinazione dei singoli contributi da erogare. Sul capitolo aggiunto in questione, risultano nel 1974 perenti, agli effetti amministrativi, oltre 1,4 miliardi di lire.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vare che con circolare n. 13 del 20 aprile 1974 il Ministero, in relazione all'adeguamento delle tariffe ferroviarie, ha disposto l'aumento del 30 per cento delle tariffe, ordinarie e preferenziali, delle linee extraurbane nazionali. Per i trasporti di interesse regionale, invece, analoghe direttive sono state impartite dal Consiglio dei Ministri.

Nel settore dei trasporti ad impianti fissi, rilievo autonomo assumono gli interventi per linee metropolitane, consistenti nei contributi a favore delle amministrazioni comunali per la costruzione e gestione di nuove linee, nonché nella costruzione, a totale carico dello Stato, della metropolitana di Roma. Relativamente a quest'ultima, mentre una ulteriore spesa di 46 miliardi è stata autorizzata dalla legge n. 374 del 12 agosto 1974 (792) — in considerazione soprattutto degli oneri connessi alla revisione dei prezzi — sono state nel corso dell'esercizio approvate due ulteriori varianti ai progetti originari, per una maggiore spesa prevista in 2,1 miliardi. Sul relativo capitolo 5061, sono stati disposti pagamenti per 15,1 miliardi, dei quali 6,9 in conto competenza: l'ammontare dei residui, pari a 13,9 miliardi al primo gennaio, si è ridotto a 8,8 miliardi, quasi per intero attinenti ad impegni formali.

Nessun pagamento è stato per contro effettuato sul capitolo 5104, concernente il concorso statale nelle spese sostenute dal Comune di Roma per la costruzione delle opere di completamento e per l'approvvigionamento del materiale rotabile di prima dotazione, per cui l'importo dei residui (propri) è aumentato, su detto capitolo, da 9,2 miliardi a 11,5. Sul capitolo 5103, relativo ai contributi da corrispondere ad altre amministrazioni comunali, i pagamenti disposti nell'anno, pari a 600 milioni circa, hanno interessato esclusivamente i residui: l'ammontare complessivo di questi ultimi è pas-

(792) Di tale ulteriore spesa, 5 miliardi attengono all'esercizio 1974. Lo stanziamento definitivo del capitolo 5061 è conseguentemente ammontato a 10 miliardi.

sato, conseguentemente, da 18,75 a 27,1 miliardi al 31 dicembre 1974 (793). Di tale somma, 23 miliardi attengono, peraltro, a impegni formali.

Per ciò che riguarda le ferrovie concesse, una prima osservazione — che prescinde momentaneamente dal tipo di gestione (privata o governativa) cui esse sono sottoposte — concerne il rilevante ammontare della spesa globalmente sostenuta dallo Stato, anche nel 1974, nel relativo settore (794), nonché il fatto che la spesa stessa riguarda per la quasi totalità la parte corrente.

È da tener conto, tuttavia, di una serie di provvedimenti normativi — taluni dei quali perfezionatisi nel 1974, altri nel 1975 ed altri ancora a tutt'oggi in corso — che prevedono, tra l'altro, un intensificarsi delle spese di investimento, soprattutto per l'ammodernamento di numerose linee.

Relativamente alle ferrovie gestite da privati concessionari, la posta principale di spesa attiene, come si è ripetutamente avvertito, alle sovvenzioni d'esercizio corrisposte ai sensi delle leggi 2 agosto 1952, n. 1221 e

(793) Il programma a suo tempo approvato dal CIPE ai sensi dell'articolo 3 della legge 29 dicembre 1969, prevedeva la costruzione di ferrovie metropolitane, oltre che in Roma, in Milano, Napoli, Trieste. Solo la metropolitana di Milano, peraltro, risulta pervenuta ad un consistente grado di realizzazione, tanto che nel corso del 1975 il contributo statale è stato erogato, relativamente ad una spesa pari a circa il 47 per cento dei lavori.

(794) Per ciò che attiene, in particolare, all'incidenza sulla spesa totale dei soli oneri che insistono sul capitolo 1253, si veda il precedente paragrafo 1. Su tutti i capitoli che si riferiscono ad interventi in favore di ferrovie concesse (capitoli 1253, 1254, 1255, 1258 di parte corrente, e 5091, 5092 e 5107 del titolo II), la spesa globale prevista, pari a 148,3 miliardi, ha corrisposto comunque al 65 per cento del totale della spesa ministeriale. I pagamenti effettuati su detti capitoli (140,2 miliardi), rappresentano, correlativamente il 67 per cento del totale dei pagamenti.

Sempre in termini globali, la consistenza dei residui sui capitali ora elencati è nell'anno passata da 11,5 a 18,5 miliardi, nonostante i 5,9 miliardi di pagamenti effettuati in conto resti degli anni precedenti.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

29 novembre 1971, n. 1080 (795); con l'avvertenza che fanno capo al già citato capitolo 1253 sia la spesa direttamente erogata dallo Stato per sovvenzioni riferentisi a periodi di tempo anteriori al 1° aprile 1972 — data di attuazione dell'ordinamento regionale — sia quella concernente periodi posteriori, allorchè essa riguardi linee esercitate dalle regioni sulla base di competenze delegate (miliardi 39,9 nel 1974) (796).

Dei complessivi 90,2 miliardi di cui ascendono i pagamenti disposti sullo stanziamento di competenza del capitolo (797), mentre 1,2 miliardi riguardano i fondi di rinnovamento per materiali fissi e mobili, 7,3 miliardi sono stati, come si vedrà, corrisposti per sovvenzioni a gestioni commissariali. A 7,5 miliardi ammontano infine i pagamenti sul capitolo 1255 — di pari stanziamento nel 1974 — relativo ai sussidi di esercizio di cui al regio decreto-legge 29 luglio 1938, n. 1121 (798).

(795) Di tali sovvenzioni — che riguardano anche le tranvie e filovie extra-urbane, le funivie e gli ascensori in servizio pubblico, le autolinee e i servizi di navigazione interna non di competenza regionale — la Corte ha più volte fatto cenno nelle precedenti relazioni soprattutto sotto il profilo dell'ammontare dei relativi oneri latenti.

(796) Si rinvia, a tale proposito, alla decisione cui è unita la presente relazione, ed alla parte II di quest'ultima.

(797) Lo stanziamento stesso (98 miliardi) risulta per intero impegnato. Ai 90,2 miliardi di pagamenti in conto competenza, devono aggiungersi 3,5 miliardi di pagamenti in conto resti. I residui del capitolo, pari a 3,9 miliardi al 31 dicembre 1973, sono al termine dell'esercizio aumentati sino a 8,1 miliardi.

(798) I sussidi, di carattere temporaneo e rimborsabili allo Stato sono attribuiti alle società che non abbiano usufruito dei benefici di cui alle citate leggi n. 1221 del 1952 e n. 1080 del 1971. Nel corso dell'anno, l'Amministrazione ha proceduto al recupero di sussidi per lire 31 milioni circa, di cui 26 milioni circa per quote di capitale e 5 milioni per interessi.

Di scarsa entità sono le spese che fanno capo ai restanti capitoli più avanti citati (1258, 5091, e 5094), relativi anch'essi alle ferrovie concesse. Un'attività di gestione di limitata rilevanza è altresì svolta dall'Amministrazione sui residui dei capitoli aggiunti 8012, 8032 e 8035.

L'entità della spesa descritta si rapporta al grave stato di crisi che travaglia il settore, al determinarsi del quale se non è del tutto estranea la tardività degli interventi finanziari legislativi e burocratici (799) — in ragione, per quanto attiene a questi ultimi, della complessità delle procedure — concorre principalmente la continua lievitazione degli oneri di gestione a carattere rigido — primi fra tutti quelli del personale (800) — il cui ammontare copre quasi per intero la spesa sostenuta dalle società concessionarie.

Considerazioni non dissimili — si soggiunge — sono da formulare in ordine ai servizi ferroviari ed automobilistici affidati a gestioni governative (801), per i quali la spesa complessiva erogata dal Ministero nel

(799) Il ritardo con il quale si perviene infatti alla erogazione delle sovvenzioni per le ferrovie concesse ed alla revisione delle sovvenzioni per le altre categorie beneficiarie, comporta tra l'altro il ricorso delle società concessionarie a prefinanziamenti bancari, con erogazione di onerosi tassi di interesse. Gli effetti di tale ulteriore dilatazione della spesa corrente si riverberano, in ultima analisi, sul bilancio dello Stato, essendo le sovvenzioni commisurate all'entità delle spese di esercizio in genere.

(800) Sulla spesa totale sostenuta dalle società concessionarie, mentre le spese per incrementi patrimoniali incidono in misura irrisoria — tanto che sul capitolo 5091, relativo alle sovvenzioni per costruzioni di ferrovie, tranvie extraurbane, funivie ed ascensori non di competenza delle regioni, i pagamenti effettuati nell'anno ammontano a 318 milioni circa — quelle di personale mediamente in misura percentuale prossima all'80 per cento.

(801) Delle undici complessive gestioni, otto sono gestioni dirette (Navigazione laghi; Ferrovie meridionali sarde; Circumetnea; Calabro-Lucane; Penne-Pescara; Torino-Ceres; Padane; Genova-Caselle) e tre sono condotte in nome e per conto di società concessionarie (Cancello-Benevento; Strade ferrate sarde; Complementari sarde): in favore di queste ultime sono state, come si è detto erogate sul capitolo 1253 sovvenzioni d'esercizio per 7,3 miliardi complessivi che, aggiunti ai 37,3 miliardi erogati sul capitolo 1254, portano la spesa corrente complessivamente affrontata dallo Stato per le gestioni a un totale di 44,6 miliardi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1974 è ascesa a 74,9 miliardi, di cui 53,6 in conto competenza (802).

Con riferimento alle spese in conto capitale, è particolarmente degno di nota il fatto che i 2 miliardi di pagamenti disposti sul capitolo 5092 (spese di carattere patrimoniale per le gestioni) hanno per intero riguardato i residui, il cui ammontare complessivo è nel corso dell'anno aumentato da 6,9 a 7,9 miliardi di lire (803).

Non è stata inoltre svolta attività di gestione sui fondi del capitolo di nuova istituzione 5107 (spese per l'ammodernamento e la ristrutturazione dei servizi di trasporto esercitati per mezzo della gestione governativa delle ferrovie meridionali sarde), in attesa che il relativo programma d'interventi sia predisposto, d'intesa con la Regione sarda, a termini della legge 16 luglio 1974, numero 309 (804).

Nel settore della navigazione interna, può notarsi, infine, che sul capitolo aggiunto 8040 — concernente i contributi di cui alla legge

(802) Sul capitolo 1254 (spese di esercizio per gestioni dirette e anticipazioni di spese per provvedimenti d'ufficio), il totale dei pagamenti è ammontato, come si è detto, a 37,3 miliardi, dei quali 36,9 in conto competenza. Lo stanziamento del capitolo (37 miliardi) è stato per intero impegnato. Per osservazioni in ordine al diverso regime contabile delle spese che gravano su detto capitolo, si rinvia, oltre che al precedente paragrafo 1, alla relazione sull'esercizio 1973, capitolo XXVI, pagina 382.

(803) La lentezza con cui viene dato corso ai relativi pagamenti è in parte da connettere al tasso di incremento dei prezzi nel settore delle opere di risanamento delle reti ferroviarie, tale, in qualche ipotesi, da determinare l'inutilità delle gare esperite ed il rinvio delle aggiudicazioni.

(804) L'intero stanziamento del capitolo, pari a 2 miliardi di lire, ha pertanto costituito residuo di stanziamento.

Sui capitoli aggiunti 8006, 8034, 8036 — relativi a spese in conto capitale per il rinnovamento o l'ammodernamento o il potenziamento dei servizi esercitati dalle gestioni ferrovie Calabro-Lucane, Circumflegrea, Circumvesuviana — nonché su quello 8039 (contributo straordinario per le ferrovie circumflegrea e cumane), il complessivo ammontare dei residui si è ridotto, infine, da 18,3 a 11,3 miliardi, in ragione dei 7 miliardi di pagamenti disposti.

14 novembre 1962, n. 1616, per la costruzione e l'ammodernamento dei natanti e per la costruzione di depositi e attrezzature ad uso pubblico per la navigazione interna — sono stati nell'anno disposti pagamenti per circa 100 milioni, con riduzione dei residui a poco più di 1 miliardo.

Aviazione civile.

In ordine alla costruzione di aeroporti civili, si è già osservato che il capitolo 5177, relativo agli interventi compresi nel programma organico di cui alla legge 22 dicembre 1973, n. 825, è stato iscritto in bilancio solo allo scadere dell'esercizio, e dotato di stanziamento — pari a 2,05 miliardi — per intero tradottosi in residuo improprio. Nessun atto gestorio ha del pari riguardato, nell'anno, il capitolo 5176, concernente gli interventi particolari previsti dalla legge 25 febbraio 1971, n. 111 (805), sul quale l'importo dei residui impropri (21 miliardi al 31 dicembre 1974) coincide, in pratica, con le somme di tutti gli stanziamenti sinora iscritti (806). Con legge 9 agosto 1974, n. 369, si è tuttavia disposto che gli 8 miliardi destinati dalla legge alla costruzione dell'aeroporto di Firenze siano trasferiti al bilancio dell'Azienda delle ferrovie dello Sta-

(805) Tale legge ha stanziato 35 miliardi in 7 anni per la costruzione degli aeroporti di Firenze, Napoli ed Agrigento e per il completamento di altri aeroporti già aperti al traffico civile, quali quelli di Olbia-Costa Smeralda e Alghero-Fertilia. Su questi ultimi, sono tuttavia in corso lavori di completamento già iniziati all'atto dell'entrata in vigore della legge n. 111, la cui spesa grava sul capitolo 5172.

(806) Dei 21 miliardi netti di residui, 32 milioni attongono a residui propri e riguardano un impegno assunto per l'affidamento dell'incarico di progettazione dell'aeroporto di Bolzano.

Spese di tipo analogo gravano sul capitolo 5172 e hanno in particolare riguardato, nel 1974, incarichi per la progettazione degli aeroporti di Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Falconara e Olbia nonché per la Direzione dei lavori presso quest'ultimo, per un ammontare complessivo pari a 366 milioni circa.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to ed impiegati per la realizzazione del collegamento ferroviario tra Firenze e l'aeroporto di Pisa S. Giusto.

Sul capitolo 5191, ancora, a parte l'erogazione dello stanziamento di competenza (0,5 miliardi, relativo al contributo annuo al Consorzio autonomo del porto di Genova per la costruzione del relativo aeroporto), nessun atto di impegno o pagamento ha inciso sulla gestione dei residui (9 miliardi), attinenti alla costruzione degli aeroporti di Venezia e Palermo. A 3,4 miliardi, infine, sono ammontati i pagamenti sul capitolo 5172, cui fanno capo le spese per la costruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento della rete aeroportuale in genere e sul quale i residui sono aumentati, nel corso dell'esercizio, da 5,9 a 7,4 miliardi.

Per la gestione diretta da parte dello Stato, di aeroporti civili (807), la spesa complessivamente erogata nel 1974 ammonta a 6,1 miliardi, dei quali 2,9 riguardanti gli stanziamenti di competenza: tra i relativi capitoli di parte corrente — sui quali gravano, a fine anno, residui per complessivi 4,7 miliardi — notazione a parte merita quello (1334) relativo all'acquisto, manutenzione noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto, attrezzature eccetera per l'espletamento dei servizi antincendio, sanitari, di sgombero delle piste e vari la cui dotazione, pari a 2,95

(807) Per effetto di talune particolari normative, la gestione degli aeroporti di Genova, Venezia, Torino, Milano (Linate e Malpensa) e Roma (Fiumicino e Ciampino) è affidata a Enti o Società a partecipazione pubblica. Caratteristica di tali gestioni è che sono riscossi e trattenuti dalle società concessionarie anche diritti derivanti dall'uso degli aeroporti ed entrate di pertinenza dello Stato.

Tali somme sono comprese nel rendiconto presentato dalle Società all'Amministrazione, ai fini del controllo sui risultati economici della gestione. Altrettanto è a dirsi per i canoni di concessione di aree e infrastrutture.

miliardi, si è tradotta in economie in misura superiore al 70 per cento.

Per ciò che riguarda, infine, le spese di trasferimento della Direzione generale dell'Aviazione civile, è particolarmente da segnalare l'elevato ammontare dei residui che insistono sul capitolo 1385 — concernente i contributi alle compagnie di navigazione aerea — sul quale l'attività gestoria si svolge di norma prevalentemente sulla disponibilità degli anni precedenti: il ritardo con il quale si fa luogo alla erogazione dei fondi si connette alla necessità, per l'Amministrazione, di acquisire previamente i bilanci delle compagnie, normalmente approvati verso la fine di aprile dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce. Va inoltre rilevato che il decreto del Presidente della Repubblica 4 gennaio 1973, n. 65, nel regolamentare la corresponsione di sovvenzioni annue ai concessionari di servizi di trasporto aereo di linea, ha previsto per l'approvazione delle relative convenzioni una procedura lunga e complessa che si svolge attraverso i pareri del Consiglio di Stato e del Consiglio superiore dell'Aviazione civile, la delibera del Consiglio dei Ministri, il concerto tra i Ministeri dei trasporti e del tesoro, e il decreto del Capo dello Stato. In attesa che abbiano corso iniziative già intraprese per lo snellimento di tale procedura, non si è provveduto nell'anno alla erogazione dei fondi di competenza (808). I pagamenti effettuati nel 1974 sul capitolo in questione (2,1 miliardi) hanno pertanto riguardato esclusivamente la gestione dei residui, pari al termine dell'anno, a 3,8 miliardi.

(808) Si è predisposta, nel frattempo, una ripartizione di massima dei fondi stessi, pari complessivamente a 2,1 miliardi in virtù di un aumento di 400 milioni recato in corso d'esercizio, allo stanziamento iniziale di 1,7 miliardi. Nel 1975, la dotazione iniziale del capitolo è stata prevista in 3 miliardi.

CAPITOLO XXVII.

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

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

a) *Considerazioni generali.* — Come già nell'esercizio precedente, la gestione dell'Azienda ferroviaria si è chiusa con un disavanzo (774,2 miliardi) assai notevole in termini assoluti, ma aumentato rispetto a quello del 1973 in misura relativamente contenuta, ove soprattutto si tenga conto del tasso di incremento della spesa (809). Il dato caratteristico della gestione sembra pertanto essere costituito dall'aumento degli accertamenti di entrata, passati dai 1.335 miliardi del 1973

(809) Mentre il disavanzo della gestione è aumentato dell'11,7 per cento rispetto ai 693 miliardi dell'esercizio precedente, l'importo complessivo delle spese impegnate è passato dai 2.028 miliardi del 1973 ai 2.560 miliardi del 1974, con un incremento di 532 miliardi, pari al 26,2 per cento. Nel 1973, del pari, l'incremento della spesa (+ 23,4 per cento rispetto al 1972) era risultato notevolmente superiore all'incremento del disavanzo (+ 14 per cento) e si era così delineata un'inversione di tendenza rispetto ai dati dell'esercizio ancora precedente, quando ad un aumento della spesa pari al 7,43 per cento aveva corrisposto — in correlazione ad una flessione delle entrate — un aumento del disavanzo pari al 48 per cento del deficit 1971.

ai 1.785,8 miliardi (+ 33,7 per cento) del 1974 (810).

Onde meglio valutare, peraltro, la significatività di tale dato, è da considerare che l'aumentato gettito dei prodotti del traffico ferroviario e dei servizi accessori (811) ha inciso sull'incremento generale delle entrate in misura inferiore ad un terzo, mentre una quota pari al 56,9 per cento dell'incremento stesso deriva dalle maggiori somme versate all'Azienda dal Ministero del tesoro a vario titolo (812).

(810) Dopo il decremento verificatosi nel 1972 rispetto al 1971 (da 1.115 miliardi a 1.035,2) il complesso degli accertamenti d'entrata dell'Azienda aveva segnato nel 1973 un aumento del 29 per cento rispetto ai dati dell'esercizio precedente.

(811) Sul capitolo 101 (prodotti del traffico della rete ferroviaria e delle navi traghetto), il totale delle entrate accertate (e riscosse) è stato pari a 634,1 miliardi, a fronte dei 495,9 miliardi del 1973. Sul capitolo 103 (prodotti per i servizi accessori) si è inoltre passati dai 7,1 miliardi del 1973 ai 10,9 miliardi del 1974. L'incremento del gettito è ovviamente correlato al generale aumento delle tariffe ferroviarie intervenuto nella prima metà dell'esercizio e del quale si farà anche cenno in seguito.

(812) Ai complessivi 641,2 miliardi corrisposti all'Azienda dal Ministero del tesoro nel 1974 (384,5 nel 1973) sono poi da aggiungere — oltre, ovviamente, ai 774,2 miliardi cui ammonta il disavanzo

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con riguardo, inoltre, al valore assoluto delle poste ora esaminate, i 645 miliardi che attengono ai prodotti del traffico e dei servizi accessori rappresentano circa il 36 per cento degli accertamenti complessivi di entrata, così come a circa il 35,9 per cento della cifra stessa corrispondono i 641,2 miliardi di somme corrisposte all'Azienda dal Ministero del tesoro (813); un ulteriore 9,2 per cento delle entrate complessive proviene, infine, dall'accensione di prestiti per il finanziamento di investimenti (165 miliardi) (814).

Al netto di tale ultima somma, ed al netto, altresì, delle erogazioni del Ministero del te-

della gestione — gli ulteriori 84,4 miliardi che figurano tra le entrate della gestione (speciale) dei fondi pensioni per il personale ferroviario (par. 4), dei quali 79 relativi al contributo a pareggio del disavanzo (capitolo 1035) e 5,4 corrisposti a titolo di sovvenzione per far fronte agli oneri derivanti dalla unificazione del regime contributivo e pensionistico del personale ferroviario (capitolo 1037). Nell'ambito, tuttavia, della cifra globale di cui si è detto, occorre distinguere tra gli introiti del capitolo 102 (239,1 miliardi) che sono in bilancio classificati nella categoria I dell'entrata — vendita di beni e servizi — attenendo a somme dovute dal Ministero del Tesoro a titolo di compensazioni finanziarie per oneri relativi ad obblighi di servizio pubblico — dalle altre contribuzioni, classificate tra i trasferimenti, delle quali si dirà nella nota successiva.

(813) A parte i 239,1 miliardi del capitolo 102, tali somme riguardano per 0,9 miliardi il capitolo 148 (rimborso delle quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti concesse in passato per la copertura dei disavanzi di gestione); per 47 miliardi il capitolo 149 (somme dovute per la normalizzazione dei conti della Azienda ferroviaria); per miliardi 21,8; 2; 231,4 e 21,6 rispettivamente, i capitoli di nuova istituzione 157, 158, 159 e 160, relativi a sovvenzioni per far fronte ad oneri derivanti da recenti leggi in materia di personale ferroviario; per 77,3 miliardi, infine, il capitolo 534 del titolo II, avente ad oggetto il rimborso delle quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento dei mutui contratti in applicazione di specifiche autorizzazioni di legge.

(814) Capitolo 614 (ricavo dei mutui contratti e delle obbligazioni emesse per finanziare il programma straordinario di interventi per l'ammmodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria).

soro che non attengono alla compensazione finanziaria per oneri relativi agli obblighi di servizio pubblico, il totale delle entrate (1.218,7 miliardi) ha coperto, nel 1974, non più del 57,6 per cento delle sole spese correnti (2.114,6 miliardi) e risulta inferiore, sebbene di poco, agli oneri, diretti ed indiretti, affrontati dall'Azienda per il proprio personale, quantificabili, come si vedrà poi, in 1.288,3 miliardi.

Considerazioni di diversa specie, ma anch'esse di carattere generale, devono poi essere dedicate all'ormai quasi definitivo accantonamento, in materia di personale ferroviario, dei concetti di ruolo e disponibilità d'organico. Già nelle precedenti relazioni si è fatto cenno dei peculiari poteri riconosciuti all'Azienda soprattutto in tema di assunzioni in soprannumero e di variazioni di pianta — ad essi riconnettendo le difficoltà incontrate dalla Corte nella ricognizione dei dipendenti in servizio nei singoli ruoli e nell'accertamento dei posti disponibili (815); ma alla luce di talune recenti disposizioni la questione si profila ora diversamente, in quanto l'effettiva sussistenza di disponibilità d'organico non costituisce più, nella maggior parte delle ipotesi, e come più in dettaglio si vedrà nel successivo paragrafo, un rigido presupposto per l'adozione dei bandi di concorso e dei provvedimenti di assunzione e progressione in carriera.

Ciò posto, e tenuto conto di altre eccezionali facoltà concesse da norme diverse e precedenti (816), si deve riconoscere che il grado di discrezionalità di cui oggi l'Azienda dispone in materia di gestione del personale è tale da discostare radicalmente la disciplina del

(815) In ordine alle riserve di vario genere con le quali possono essere forniti i dati relativi alla consistenza del personale ferroviario in servizio — si veda il capitolo I, paragrafo 2, della presente parte III. Nel testo, peraltro, si fa riferimento alle difficoltà incontrate dalla Corte in sede di controllo degli atti che presuppongono la sussistenza di posti disponibili (bandi di concorso, assunzioni, concorsi interni, cambi di qualifica, riammissioni in servizio, promozioni ecc.).

(816) Su di esso, oltre che le relazioni della Corte sugli esercizi precedenti, si veda, riassuntivamente, la nota n. 1 della successiva pag. 18.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

settore degli schemi tipici dell'impiego pubblico.

Non è dato conoscere se siffatto risultato — in concreto determinato dal sovrapporsi di varie disposizioni, talora inserite in leggi aventi ad oggetto altri settori — si inquadri in un unitario disegno. Quest'ultimo, peraltro, non dovrebbe prescindere dal riesame dei modi di attuazione dell'attività istituzionale dell'Azienda e da una valutazione dei costi di gestione, soprattutto per quanto concerne gli oneri di personale, tanto più che — come si è visto in altra sede, e nell'ambito di una prospettiva più ampia — l'attuazione dell'intento perequativo perseguito dalla recente legislazione incontra le più forti resistenze nelle posizioni più favorevoli tradizionalmente riconosciute ai dipendenti delle Aziende autonome (817).

A tale riguardo, e per quel che attiene in particolare all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, è di per sé indicativa la frequenza con la quale, anche nel 1974, il Parlamento ha legiferato in materia di personale ferroviario, spesso per apportare modifiche o deroghe a disposizioni di dichiarato carattere generale emanate in epoca recente (818);

(817) Si rinvia, in proposito, al capitolo I della presente parte III, in particolare al paragrafo dedicato al personale, nonché al corrispondente paragrafo della relazione sull'esercizio precedente. Può comunque ricordarsi che alla disciplina generale recata dalla legge n. 734 del 1973 — istitutiva dell'assegno perequativo — è stato sottratto proprio il personale delle Aziende autonome, per il quale l'incidenza del trattamento economico accessorio su quello complessivo raggiunge gli indici più elevati. Per l'Azienda ferroviaria, in particolare, la revisione con intenti perequativi del trattamento economico del personale non dirigente è stata recata dalla legge 16 febbraio 1974, n. 57, la quale ha però escluso dal novero delle indennità assorbite dall'assegno perequativo i premi e i compensi che maggiormente contribuiscono a differenziare il trattamento economico dei ferrovieri da quelli di altre categorie del personale dello Stato.

(818) A parte talune disposizioni della legge 16 febbraio 1974, n. 57, della quale si è dianzi fatto cenno, vengono in rilievo, sotto il profilo considerato, le numerose e rilevanti deroghe che la legge 17 agosto 1974, n. 356, ha introdotto ai principi generali più qualificanti recati dalla legge di delega 28 ottobre 1970, n. 775 e recepiti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

ciò che ha rilievo, nell'ambito dei fatti che interessano la funzione di referto della Corte, non solo sotto il profilo dell'aumento della spesa corrente, ma anche e soprattutto perchè non poche di tali norme sopravvengono a dare regolarizzazione postuma a comportamenti illegittimi dell'Amministrazione, dalla Corte stessa accertati nell'esercizio del controllo (819).

Quel che maggiormente preme rilevare, comunque, è che la necessità di ricorrere frequentemente ad interventi legislativi di sanatoria trova la propria ragione d'essere non tanto nel carattere successivo del controllo esercitato dalla Corte sugli atti dell'Azienda, quanto nel concreto comportamento di quest'ultima, la quale, attraverso la mancata sottoposizione al riscontro di taluni atti ed il ritardo con cui altri sono inviati (quasi che l'assenza di termini legislativamente previsti possa esimere dall'obbligo di tempestivo inoltrare degli atti stessi), fa sì che le eventuali situazioni illegittime si consolidino nel tempo (820).

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.*

— Deve anzitutto essere sottolineata la misura non soddisfacente in cui il bilancio aziendale, nel suo complesso si conforma al canone di specificazione, ciò che rende disagiata ogni analitica disamina della gestione, soprattutto ove si consideri che non è esteso all'Azienda il sistema informativo elettronico adottato per il bilancio dello Stato.

Esempi significativi della eterogeneità o genericità che caratterizza l'oggetto di vari capitoli d'entrata o di spesa sono stati for-

(819) Per le numerose disposizioni con valore di sanatoria intervenute nel 1973 e nel primo semestre del 1974, si rinvia alla relazione sull'esercizio 1973, cap. XXVII, pag. 390 (nota n. 454 in particolare).

(820) Dall'accertamento postumo di irregolarità deriva — come la Corte ha ripetutamente osservato — l'obbligo di annullare, a distanza spesso di anni, non solo i provvedimenti rivelatisi illegittimi, ma anche tutta la serie di atti ad essi conseguenziali o connessi; e ciò con effetti così gravi e negativi da rendere spesso necessario l'intervento legislativo di sanatoria.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

niti nelle relazioni precedenti (821); di altri si avrà occasione di far cenno nei paragrafi che seguono. Basterà qui ricordare — secondo un criterio che tiene conto, anche dell'ammontare delle previsioni — per l'entrata il capitolo 101, cui fanno capo tutti i prodotti del traffico (sia viaggiatori che merci) della rete ferroviaria e delle navi traghetto, nonché i capitoli 108 e 110 (recuperi di carattere generale, recuperi inerenti a spese diverse: 8,8 e 8,2 miliardi di entrate previste); e, per la spesa, i capitoli 114 (indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale e all'estero), 116 (indennità e competenze accessorie diverse al personale = 92,3 miliardi di previsione iniziale nel 1974), 202 (forniture, spese per i servizi in appalto e corrispettivi per prestazioni diverse = 106,5 miliardi di previsione), nonché 219 (manutenzione delle linee e relative pertinenze, dei fabbricati, degli altri impianti fissi, del materiale rotabile, delle navi traghetto e degli altri mezzi di esercizio = 182,6 miliardi di spesa prevista).

Per ciò che riguarda poi le gestioni speciali, possono essere menzionati — per le entrate del paragrafo 5 (gestione del fondo di previdenza per gli assuntori) — il capitolo 1042 (« Entrate del fondo »), nonché, per i paragrafi 6 e 7 (gestioni dell'opera di previdenza a favore del personale e del fondo di garanzia per le cessioni), i capitoli — d'entrata — 1051 (« Somme da impiegare in spese patrimoniali »), 1052 (« Contributi del per-

(821) Si vedano, in particolare, le relazioni sugli esercizi 1972 e precedenti per quanto concerne il capitolo di spesa 101, cui prima del 1974 facevano indistintamente capo sia le spese fisse relative a stipendi e retribuzioni, sia quelle, variabili, attinenti alle indennità accessorie. Con la istituzione, a partire dal bilancio di previsione 1974, dei capitoli 113, 114, 115 e 116, l'oggetto del capitolo 101 è risultato ristretto ai soli stipendi ed assegni fissi, ma il rilievo della eterogeneità d'oggetto può essere ora formulato nei confronti di alcuni dei nuovi capitoli, soprattutto il 116, ricordato nel testo. Osservazioni in tutto analoghe riguardano il capitolo 1011 relativo alla spesa della gestione speciale delle officine (paragrafo 3), e l'avvenuta istituzione dei nuovi capitoli 1015, 1016, 1017 e 1018, che corrispondono a quelli 113, 114, 115 e 116 di cui si è detto.

sonale dell'Azienda ferroviaria ed entrate varie ») e 1061 (« Introiti »): i due paragrafi, unitamente a quello attinente alla gestione dei mutui al personale, sono però stati soppressi nel bilancio di previsione 1975, in dipendenza della legge 14 dicembre 1973, n. 829, concernente la riforma dell'opera di previdenza a favore del personale ferroviario. Relativamente alla gestione dei fondi pensioni (paragrafo 4), è inoltre da rilevare come l'oggetto dei capitoli d'entrata 1021, 1022, 1023 e 1025 sia in tutto identico a quello dei capitoli 1031, 1032, 1033 e 1034, così come, per la spesa, vi è corrispondenza d'oggetto tra i capitoli 1021 e 1031 (pensioni) nonché 1025 e 1032 (oneri per contributo all'ENPAS per l'assistenza sanitaria dei pensionati).

Cenno, infine, deve essere fatto dell'estrema genericità dei capitoli sia d'entrata che di spesa, del paragrafo 12 (operazioni per conto terzi e gestione dei mandati di anticipazione) e della scarsa rappresentatività delle relative previsioni; nel 1974, in particolare, il complesso delle entrate e delle spese del paragrafo, previsto inizialmente in 850,5 miliardi, è ammontato a 2.205,3 miliardi (822).

Ancora sotto il profilo della congruità delle previsioni iniziali e limitando l'analisi ai grandi comparti d'entrata e di spesa, può osservarsi, infine, come le variazioni più notevoli — a parte le gestioni speciali — abbiano riguardato le entrate correnti (la cui previsione globale è stata rettificata con un aumento di quasi il 50 per cento) (823), mentre le variazioni in aumento apportate ai dati previsionali delle spese correnti e di quelle in conto capitale non hanno raggiunto, ri-

(822) Anche nel 1973, a previsioni di entrata e di spesa pari a 850,5 miliardi si erano contrapposte previsioni definitive pari a 2.085,8 miliardi e movimenti effettivi di fondi per 2.085,6 miliardi. Da rilevare che le previsioni del bilancio 1975 ammontano ancora una volta a 850,5 miliardi.

(823) Dei 426,9 miliardi di incrementata previsione, 146,5 attengono alle entrate della categoria I (vendita di beni e servizi) ed, in particolare, 142,5 al capitolo 101, mentre 276,8 miliardi riguardano la categoria II (trasferimenti), in relazione alla già cennata istituzione dei nuovi capitoli 157, 158, 159 e 160, concernenti sovvenzioni a vario titolo da parte del Ministero del tesoro.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spettivamente, al 23 per cento e il 10 per cento (824).

Rispetto alle previsioni definitive, i 15,6 miliardi di minori entrate correnti rappresentano poco più dell'1 per cento del totale degli accertamenti, come pure i 3,6 miliardi di minori entrate in conto capitale. I 19 miliardi di minori entrate per concessione di prestiti, attengono infine al *deficit* della gestione (capitolo 601), previsto inizialmente in 799,4 miliardi ed accertato poi in misura ridotta anche rispetto ai 793,2 miliardi di previsione definitiva.

Nel settore della spesa corrente, i 34,6 miliardi di economie attengono per circa due terzi a capitoli della categoria I (ed in particolare i capitoli 106 e 107, relativi ai contributi dell'Azienda ai fondi pensioni e all'opera di previdenza), mentre, con riguardo ai valori relativi, meritano menzione il capitolo 216 (spese per la stipulazione e la registrazione di atti) il cui stanziamento — nonostante la notevole riduzione subita in corso d'esercizio — si è tradotto in economie nella misura di due terzi (quattro quinti nel 1973) — nonché il capitolo 302 (compensi per l'acquisizione di traffici ai proprietari di carri speciali, ecc.) il cui modesto stanziamento, come già nell'anno precedente, si è per intero tradotto in economia. Del tutto inutilizzato, del pari, è stato lo stanziamento di 3 miliardi del capitolo di nuova istituzione 368, relativo agli interessi sui prestiti da contrarre nell'anno in forza di specifiche autorizzazioni di legge.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — Sulla gestione del 1974 non ha di fatto inciso la legge 14 agosto 1974, n. 377, concernente il programma di interventi straordinari per l'ammodernamento e il potenziamento della rete delle ferrovie dello Stato, i cui stanziamenti, pari complessivamente a 2.000 miliar-

(824) Più analiticamente, è da dire che la previsione complessiva di spesa della categoria I (personale) ha subito in corso d'esercizio un aumento del 25,2 per cento, mentre il 28 per cento è ammontato l'incremento previsionale delle spese della categoria III (acquisto di beni e servizi).

di (825), troveranno iscrizione nel bilancio aziendale a decorrere dal 1975. In conformità alle previsioni di cui all'articolo 3 della legge, il programma degli interventi è stato approvato dal CIPE — previo parere del Consiglio di amministrazione dell'Azienda e della Commissione consultiva interregionale — con delibera del 3 febbraio 1975, e reso definitivamente esecutivo con decreto interministeriale n. 145 del successivo 20 febbraio.

In attuazione, invece, del cosiddetto terzo piano quinquennale delle ferrovie dello Stato (corrispondente alla seconda fase del piano decennale di cui alle leggi 6 agosto 1967, n. 668, 28 marzo 1968, n. 374, e 25 ottobre 1968, n. 1089), il complessivo finanziamento di 700 miliardi risulta, al termine dell'esercizio, assorbito quasi per intero da programmi specifici di spese deliberate (826). Sui residui del relativo capitolo 509 — 286,2 miliardi al 1° gennaio (827) — sono stati nell'anno effettuati pagamenti per 84 miliardi (828).

(825) Di tale cifra, 1.250 miliardi dovranno essere destinati agli impianti fissi e 750 al parco del materiale rotabile. Il programma di interventi straordinari è stato dalla legge autorizzato in attesa che sia presentato al Parlamento, a' sensi dell'articolo 1 della legge stessa ed entro, comunque, il 31 dicembre 1976, un piano poliennale di sviluppo della rete delle ferrovie dello Stato, coordinato con il piano generale dei trasporti da definire in sede di programma economico nazionale.

(826) Secondo i dati forniti dall'Azienda, la situazione delle « proposte » approvate al 31 dicembre 1974 consta di 379,7 miliardi (su 390) destinati agli impianti fissi e 309,5 miliardi (su 310) al materiale rotabile. La prima posta si ripartisce tra zone centro-settentrionali e zone meridionali o depresse nella misura, rispettivamente, del 56,8 e 43,2 per cento (215,7 e 164 miliardi in cifre assolute); mentre tra le zone stesse i 309,5 miliardi della seconda posta si ripartiscono, in ragione del 58,8 e 41,2 per cento (181,9 e 127,6 miliardi).

(827) Il capitolo 509, come del resto la maggior parte di quelli attinenti alle spese in conto capitale dell'Azienda, è stato iscritto per memoria sul bilancio di previsione, ma su di esso non sono stati stanziati fondi in corso d'esercizio.

(828) Sul capitolo d'entrata 612 (ricavo dei mutui contratti per l'esecuzione del piano decennale), anch'esso iscritto per memoria e rimasto sprovvisto di previsioni sulla competenza, sono state nell'anno riscosse poco meno di 1 miliardo di lire; i residui attivi del capitolo sono diminuiti, correlativamente, da 188,7 a 187,9 miliardi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per ciò che riguarda, poi, lo stanziamento complessivo di 400 miliardi recato dalla legge 9 marzo 1973, n. 52, per l'attuazione del cosiddetto « piano-ponte » (avente funzione di raccordo tra il piano decennale 1962-72 e il piano poliennale di cui alla citata legge n. 377 del 1974) è a dire che la situazione dei programmi specifici di spesa approvati al termine dell'esercizio si riferisce — secondo dati forniti dall'Azienda — a complessivi 335,8 miliardi (829).

Sul corrispondente capitolo 515, i pagamenti effettuati nell'anno, pari a 54,9 miliardi, hanno poco più che dimezzato i residui dell'esercizio 1973, senza peraltro incidere sullo stanziamento di competenza (830). I residui complessivi che insistono sul capitolo al 31 dicembre 1974, ammontano a 216,7 miliardi.

Sul capitolo 513, infine, relativo alle spese per la linea direttissima Roma-Firenze, i 23,9 miliardi di pagamenti effettuati hanno ridotto i residui a 32,2 miliardi (831).

Sul capitolo stesso, iscritto per memoria in sede di previsione iniziale, non sono stati stanziati fondi nel corso dell'esercizio, non essendosi perfezionato il disegno di legge di cui è fatto cenno lo scorso anno, inteso ad aumentare di ulteriori 60 miliardi il complessivo finanziamento (200 miliardi) concesso dalla citata legge n. 1089 del 1968; per-

(829) Su 267 miliardi destinati agli impianti fissi, le deliberazioni di spesa, pari a 202,8 miliardi, si riferiscono, in particolare per il 63,8 per cento circa alle zone centro-settentrionali e per il residuo 36,2 per cento a quelle meridionali o depresse.

(830) Lo stanziamento stesso era pari a 165 miliardi. Sul capitolo d'entrata 614 (ricavo dei mutui contratti e delle obbligazioni emesse per il finanziamento del così detto piano-ponte), sono stati nell'anno riscossi 63,9 dei 165 miliardi previsti sulla competenza. Interamente riscossi, per contro, sono stati 110 miliardi di residui attivi accertati al 1° gennaio — tutti attinenti all'esercizio 1973 — dei quali 92,5 ricavati da prestiti obbligazionari diretti e 17,5 da mutui concessi dalla EUROFINA.

(831) Non sono state nell'anno rimosse somme sui residui attivi del capitolo d'entrata 613 (ricavo dei mutui contratti per la costruzione della linea direttissima Roma-Firenze), pari, al 31 dicembre 1974, a 61,1 miliardi.

mane operante, di conseguenza, l'autorizzazione recata dal decreto interministeriale n. 2441 del 22 febbraio 1974 ad imputare temporaneamente la spesa in questione sul capitolo 515, concernente, come si è visto, il cosiddetto piano-ponte.

In una visione complessiva della gestione, è a dire che per le spese in conto capitale — delle quali si è sin qui trattato — nessun pagamento è stato effettuato nell'anno sui 289,9 miliardi stanziati sulla competenza. Nonostante i 246,8 miliardi erogati in conto resti, l'importo complessivo dei residui accertati a fine anno (832) è aumentato — tenendo anche conto dei capitoli aggiunti — da 639,8 a 679,4 miliardi.

Nel comparto della spesa corrente (833), è in particolare da evidenziare — a parte gli oneri di personale dei quali si è già trattato — che dei 276,3 miliardi di spese impegnate sui capitoli della categoria V (interessi), 31,4 miliardi attengono a interessi passivi, commissioni e spese bancarie; rapportata alla spesa suddetta, la dotazione iniziale del relativo capitolo 358 (8,9 miliardi, poi aumentati a 31,4 con legge di variazione del bilancio), ne costituisce il 28,3 per cento. Correlativamente, lo stanziamento iniziale del capitolo d'entrata 183 (interessi attivi) rappresenta il 35,3 per cento degli introiti accertati sul capitolo stesso (834).

(832) A parte i capitoli 509, 513 e 515, dei quali si è già detto, residui notevoli insistono sul capitolo 501 (spese per rinnovamenti e migliorie ecc.) sul quale, a malgrado degli 80,9 miliardi erogati nell'anno in conto resti, l'importo complessivo di quest'ultimi è aumentato da 171,7 miliardi a 207,6.

(833) Su 2.149,2 miliardi di spesa previste e 2.114,6 di spesa complessivamente impegnata, i pagamenti sono ammontati a 2067,8 miliardi con 46,9 miliardi di residui in conto competenza (e 34,6 miliardi di minore spese). A fronte, inoltre, di 50,9 miliardi di residui accertati al 1° gennaio 1974 i pagamenti in conto resti sono ascesi a 43,8 miliardi.

(834) Nel corso dell'anno, la Corte ha richiamato l'attenzione dell'Azienda sulla necessità di richiedere agli Istituti di credito espletanti il servizio di cassa un sensibile aumento degli interessi corrisposti sui conti correnti accesi dall'Azienda stessa, onde adeguarli a quelli correntemente praticati sul mercato.

In ordine al problema delle partecipazioni azionarie dell'Azienda, nel richiamare le osservazioni di carattere generale formulate nelle precedenti relazioni, può qui rilevarsi che a fronte di 280 milioni di entrate accertate e riscosse sul capitolo 182 (dividendi), lo stanziamento del capitolo 521 di spesa in conto capitale, per quote di partecipazione è stato pari nel 1974 a 4,5 miliardi.

I 510 milioni erogati nell'anno sul capitolo stesso attengono ai residui, complessivamente ammontanti, al termine dell'esercizio, a 8,4 miliardi.

Quanto poi al credito che l'Azienda vanta nei confronti delle società concessionarie di servizi ferroviari — a proposito del quale si richiamano, del pari, le considerazioni ripetutamente svolte nel passato — esso complessivamente ammonta, al termine dell'esercizio, a oltre 13 miliardi di lire.

In materia, infine, di tariffe ferroviarie, si è già fatto cenno dell'aumento, pari mediamente al 30 per cento, apportato nel corso dell'esercizio alle tariffe sia viaggiatori che merci dal decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 1974, n. 165, con il quale è stato altresì disposto un drastico ridimensionamento delle concessioni speciali in ambedue i settori. Con l'articolo 12 della legge n. 377 del successivo 14 agosto, è stato inoltre conferito al Ministro dei trasporti il potere di stabilire con propri decreti, da emanarsi di concerto con i Ministri per il tesoro e per il bilancio, variazioni di carattere generale alle tariffe viaggiatori e merci, nel limite complessivo del 10 per cento l'anno. Un primo provvedimento è stato emanato, in applicazione di tale norma, in data 11 aprile 1975 ed è entrato in vigore il 1° luglio successivo.

2. — *Personale e beni strumentali.*

a) *Personale.* — È da richiamare, anzitutto, quanto in precedenza osservato in ordine a talune disposizioni, intervenute nell'an-

no (835), ampliative dei pur già eccezionali poteri concessi all'Azienda dalla legislazione precedente in materia di gestione del personale (836).

In tema di trattamento economico, è particolarmente da segnalare che l'Azienda ha corrisposto a funzionari dirigenti, dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 ed in deroga all'articolo 50 del decreto medesimo, compensi accessori di importo individuale elevato per prestazioni rese oltre quelle previste per la

(835) Con gli articoli 11 e 12 della legge n. 396 del 1974, nonché con l'articolo 8 della legge 6 giugno 1975, n. 197, l'eccezionale facoltà conferita all'Azienda dall'articolo 2 della legge n. 880 del 1971 (di poter cioè assumere extra-organico, nel limite del 5 per cento della dotazione complessiva di ciascuna delle tre categorie in cui si ripartisce il dipendente personale, gli idonei dei pubblici concorsi già banditi o da bandire) è stata ulteriormente ampliata, da un lato consentendo il superamento dell'organico anche attraverso altre forme di immissione del personale in carriera (concorsi interni, cambi di qualifica, riammissioni in servizio ecc.), dall'altro sancendo che le situazioni di eccedenza determinatesi nelle singole carriere non costituiscano impedimento nè al bando di nuovi concorsi di ammissione nelle carriere stesse nè all'esercizio del potere (previsto dall'art. 12 della legge n. 27 del 1974) di operare spostamenti di posti dall'una all'altra dotazione organica, anche tra qualifiche di diverso livello gerarchico. Mentre la possibilità di bandire concorsi (e di assumerne i vincitori) anche per carriere con situazione soprannumeraria riguarda il solo personale dell'esercizio, per le categorie del personale direttivo e degli uffici, il limite numerico entro il quale è consentito procedere alle assunzioni extra-organico è stato portato dal 5 al 10% della dotazione complessiva di categoria; il termine di applicabilità delle norme in questione — fissato originariamente al 30 giugno 1975 in correlazione all'operatività delle norme sull'esodo del personale ex-combattente — è stato poi prorogato sino al 31 dicembre 1978. Una ulteriore disposizione della legge n. 197 del 1975, infine, consente ora, che anche in mancanza di disponibilità « nell'organico e nell'oltre-organico » possano essere messi a concorso i posti che si renderanno « vacanti » in dipendenza di collocamenti a riposo d'ufficio nell'anno o nei due anni successivi al bando.

(836) È da dire, innanzitutto, che il reclutamento degli idonei dei pubblici concorsi, oltre che nell'extra-organico, può dall'Azienda essere effettuato senza limiti nè temporali nè quantitativi. Per ciascuna delle tre categorie di personale aziendale

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

qualifica rivestita (837). I premi sono stati concessi con decreti ministeriali sottoposti al controllo della Corte solo dietro esplicita richiesta di quest'ultima, la quale dovrà pronunciarsi sulla legittimità di essi.

Nel frattempo, tuttavia, l'articolo 12 della recente legge 6 giugno 1975, n. 197, ha stabilito che siano erogabili al personale dirigenziale dell'Azienda le indennità e i compensi

(direttivo, degli uffici, dell'esercizio), il numero dei posti d'organico è poi fissato legislativamente in termini soltanto globali, onde sono effettuate in via amministrativa le successive ripartizioni di posti sia tra le diverse qualifiche di ciascuna categoria, sia tra i servizi in cui si articola l'Azienda, sia, infine, nell'ambito di ciascun servizio, tra i vari uffici compartimentali. Dette ripartizioni sono tutte rilevanti ai fini degli avanzamenti, posto che le promozioni del personale ferroviario sono conferite separatamente per servizio — sulla base, pertanto, di autonome graduatorie e sulla scorta di disponibilità distintamente considerate, nonchè, per certune carriere, separatamente per i vari ruoli compartimentali di ciascun servizio — ciò che rende ogni spostamento di posto ed ogni spostamento di personale dell'uno all'altro ruolo idoneo ad incidere sulle promozioni. E inoltre da ricordare che il particolare ordinamento del personale dell'esercizio (quasi 200.000 dipendenti, suddivisi in un numero assai elevato di « gruppi », taluni dei quali privi di qualifica iniziale) prevede varie possibilità di transitare, per concorso interno, da un gruppo all'altro, per cui talune situazioni sopranumerarie compensano istituzionalmente la sussistenza di disponibilità in gruppi diversi. Per le varie qualifiche accessibili tanto mediante concorso esterno che interno, spetta poi all'Amministrazione stabilire discrezionalmente il numero dei posti da riservare al primo sistema e di determinare la percentuale dei posti da riservare ai « cambi di qualifica » da disporre ai sensi degli artt. 48 e 49 dello stato giuridico. Ai sensi dell'art. 63 dello stato giuridico, infine, spetta all'Azienda di determinare le qualifiche per le quali, annualmente, o ogni tre anni, devono essere pubblicati i ruoli di anzianità, ruoli in atto esistenti soltanto per pochissime carriere, o solo per le qualifiche di vertice di talune altre, e non aggiornati sin dal 1969.

(837) I premi — fruiti in particolare dai dirigenti in servizio presso gli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro — sono stati erogati a titolo di « compensi speciali » ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. n. 19 del 1946 (abrogato dalla legge n. 734 del 1973) e dell'analoga disposizione recata dall'art. 70 della legge 11 febbraio 1970, n. 34.

di cui agli articoli 29, 30 e 81 (838) della legge 11 febbraio 1970, n. 34, e che le prestazioni rese dal predetto personale oltre l'orario di lavoro possano essere compensate « anche » con il premio di esercizio, da corrispondere sulla base dell'articolo 70 della citata legge n. 34.

Il peso che a tale norma derogatoria è da riconoscere nel quadro di una progressiva disapplicazione dei principi generali più qualificanti dettati dalla legge-delega 28 ottobre 1970, n. 775, e recepiti dal decreto sulla dirigenza, è stato già in precedenza valutato, in sede di considerazioni generali sul personale; nella stessa sede e sotto la medesima angolazione, sono state altresì esaminate altre disposizioni derogatorie introdotte, rispetto a tali principi, della legge 17 agosto 1974, n. 396 (839).

Quel che deve qui sottolinearsi è che in ragione dell'intero complesso delle disposizioni di favore oggi vigenti per il personale ferroviario, il trattamento economico da quest'ultimo fruito risulta solo limitatamente improntato al principio di onnicomprensività. Mentre per talune altre considerazioni

(838) L'art. 81 della legge stessa, del quale la Corte si è più volte interessata nelle precedenti relazioni, demanda al Ministro dei trasporti l'ampissimo potere discrezionale di concedere premi — al cui importo la legge non prevede limiti — al personale adibito a particolari servizi o a compiti particolarmente gravosi.

(839) L'art. 9 della legge, in apparente contrasto con il principio di funzionalità delle qualifiche dirigenziali ha autorizzato il Ministro dei trasporti a conferire anche nell'ambito del personale dirigente l'incarico delle funzioni superiori; agli incaricati, inoltre, è attribuita, in deroga alla onnicomprensività del trattamento economico, la particolare « indennità » prevista dall'art. 5 della legge n. 40 del 1967 (pari alla differenza tra il trattamento economico globale della qualifica superiore e quello della qualifica rivestita).

L'art. 13, ancora, ha sancito che agli effetti delle assunzioni nelle qualifiche direttive siano considerati disponibili anche i posti resisi vacanti per effetto dell'esodo agevolato di cui all'art. 67 del D.P.R. n. 748.

Compete infine al Ministro dei trasporti, a norma del successivo art. 15, di determinare variazioni, in relazione alle esigenze aziendali, alla ripartizione dei posti di funzione dirigenziale stabilita nel quadro L, allegato al D.P.R. n. 748 già citato.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comparative si rinvia al capitolo I della presente parte terza, può in proposito dirsi che nel 1974, a fronte di 602,1 miliardi spesi dall'Azienda per stipendi ed altri assegni fissi al personale in servizio (capitolo 101), 157,9 miliardi sono stati erogati per competenze accessorie (840), con un rapporto percentuale (tra la seconda somma e la prima: 26,23 per cento) che, quantunque di molto inferiore a quello del 1973 (841) risulta pur sempre notevolmente superiore a quello (7,97 per cento) riferibile mediamente al personale delle Amministrazioni centrali (842) e di poco superiore anche al dato computato sul complesso dei dipendenti delle sole Aziende autonome (24,95 per cento).

E da ribadire inoltre, con riferimento a osservazioni di carattere generale formulate in altra sede, che agli oneri diretti per la retribuzione dei dipendenti in servizio (843) si aggiungono quelli — particolarmente elevati per le Aziende autonome in genere e per l'Amministrazione ferroviaria in specie — relativi sia all'assistenza ed alla previdenza

(840) Di tale ultima somma, 39,4 miliardi attono a competenze accessorie fatte salve, in via generale, della nuova disciplina introdotta per il personale dello Stato dalla legge n. 734 sull'assegno perequativo (e cioè a compensi per lavoro straordinario e simili e indennità di trasferta), mentre i restanti 118,4 miliardi riguardano compensi particolari fruiti dai dipendenti ferroviari.

(841) Nel bilancio 1973, come si è detto in precedenza, tanto gli assegni fissi che le competenze accessorie gravavano indistintamente sul capitolo 101. In sede di predisposizione del bilancio 1974 — quando cioè non era ancora vigente la citata legge n. 57 del 1974 — la spesa per competenze accessorie venne tuttavia prevista in 229,3 miliardi, a fronte di 433 miliardi di assegni fissi, secondo un rapporto percentuale del 52,9%, che, nei limiti in cui possa considerarsi indicativo, risulterebbe all'incirca dimezzato per effetto dell'istituzione dell'assegno perequativo.

(842) Il dato, per i motivi indicati in altra sede, è computato al netto delle spese di personale dei Ministeri della pubblica istruzione, degli affari esteri, delle poste e telecomunicazioni.

(843) Tra questi sono da computare anche quelli contabilizzati, in bilancio, nel paragrafo 3 delle gestioni speciali (Gestione delle officine).

del personale (844), sia al cosiddetto miglioramento ambientale delle condizioni di lavoro (845).

A parte poi l'onere per l'istruzione e l'informazione tecnico-professionale (0,5 miliardi), attono alle spese di personale i compensi erogati a dipendenti di altre Amministrazioni utilizzati dall'Azienda, le retribuzioni degli « incaricati » (cui è convenzionalmente affidato l'espletamento di servizi vari, secondo quanto si vedrà anche nel successivo

(844) Mentre gli oneri assistenziali sono quantificabili per il 1974, in 52,9 miliardi (capitoli 108, 211, 305, 306), non comprendendo tra essi i 3,6 miliardi spesi sul capitolo 212 (partecipazione dell'Azienda nelle spese per il vestiario uniforme del personale), i 49,8 miliardi erogati sui capitoli 105, 107, 109, 307 e 310 rappresentano le sole spese previdenziali contabilizzate nel bilancio dell'Azienda, senza riguardo, cioè, alla gestione dell'opera di previdenza, di cui al paragrafo 6 delle gestioni speciali.

(845) Mentre evidenziazione separata hanno, nel bilancio ferroviario, le spese (correnti) per la gestione dei dormitori, le mense, i refettori aziendali e gli asili nido (cap. 210, 1,6 miliardi), le spese per la manutenzione dei relativi immobili confluiscono nel capitolo 219 (manutenzione delle linee e relative pertinenze, ecc.) e non sono pertanto quantificabili. Tra le spese di gestione, inoltre, andrebbe computata una parte degli oneri che gravano sul capitolo 110 (compensi agli incaricati per servizi diversi), in quanto, come pure si vedrà in seguito, una gran parte delle convenzioni stipulate dall'Azienda con « incaricati » attiene, oltre che alla gestione di mense e asili nido, alla pulizia e accudienza in genere dei dormitori, refettori, ecc. Non sono inoltre quantificabili nè le spese eventualmente sostenute per locazione di immobili da adibire ai servizi in questione, nè quelle — d'importo ovviamente assai più elevato — relative alla costruzione o acquisto di immobili destinati ad uso analogo, le quali ultime gravano sui capitoli del titolo II concernenti i vari programmi di intervento.

La recente legge 14 agosto 1974, n. 377 (programma di interventi straordinari per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria), ha ad esempio vincolato al miglioramento delle condizioni ambientali di lavoro dei ferrovieri 137 dei 1.250 miliardi destinati agli impianti fissi.

Per ciò che riguarda, infine, le spese per la costruzione e l'acquisto di case per ferrovieri, si rinvia al successivo paragrafo.

paragrafo) (846), e i compensi corrisposti ad altre categorie di personale utilizzato a contratto (847).

Tenendo conto di tutte tali voci — per la parte, almeno, in cui risultino quantificabili — nonchè dell'onere vitalizio (848), la spesa globale di personale sostenuta dall'Azienda nel 1974 ammonta a 1.288,3 miliardi, e l'incidenza percentuale di essa sul totale delle spese correnti è pari al 60 per cento circa.

Per quanto concerne la consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 1974, i dati forniti dall'Azienda denotano un aumento rispetto alla situazione dell'anno precedente (+2.762 dipendenti), leggermente inferiore a quello verificatosi negli organici per effetto delle leggi 7 gennaio 1974, n. 5 e 16 febbraio 1974, n. 39 (849).

Sul determinarsi di tale situazione hanno inciso principalmente, in opposta direzione, il numero assai rilevante degli esodi agevo-

(846) La spesa per la retribuzione degli « incaricati » attualmente utilizzati dall'Azienda è ammontata nel 1974 a 10 miliardi (cap. 110), oltre a 2,8 miliardi erogati sui capp. 111 e 112 per oneri assistenziali e previdenziali. Da rilevare che sul capitolo 110 la spesa era risultata nel 1973 solo di poco superiore (11 miliardi), nonostante la notevole diminuzione nel numero degli interessati che dovrebbe essere conseguita al disposto inquadramento di circa 2.000 di essi nei ruoli ferroviari (legge 16 febbraio 1974, n. 39, più avanti citata).

(847) Medici fiduciari, personale medico specialistico ed infermieri addetti agli asili nido, ecc. Per ciò che riguarda i medici è da ricordare che nel corso dell'esercizio è stato emanato un nuovo atto regolamentare (D.M. n. 7343 del 19 giugno) per disciplinare il rapporto tra Azienda e interessati. La spesa relativa al personale di cui trattasi incide su capitoli dei quali si è già tenuto conto nell'espone i dati concernenti gli oneri assistenziali per il personale in servizio. È comunque da soggiungere che nella carriera direttiva del personale è previsto un ruolo dei funzionari medici.

(848) Il totale delle spese contabilizzate, in bilancio, nel paragrafo 4 (gestione dei fondi pensioni per il personale ferroviario) è pari, nel 1974, a 310,6 miliardi.

(849) Permane in dettaglio, notevolmente carente la consistenza del personale direttivo, con particolare riferimento alle qualifiche non dirigenziali.

lati (850) e l'intensa attività di reclutamento svolta dall'Amministrazione, soprattutto attraverso l'assunzione di tutti gli idonei dei concorsi banditi (851).

Nell'anno, comunque, sono stati banditi 15 nuovi concorsi, dei quali 5 per la carriera direttiva, mentre risultano tuttora in fase di espletamento altri concorsi banditi nell'anno precedente. I tempi relativamente lunghi che caratterizzano talune procedure concorsuali sono, in parte, dovuti all'elevatissimo numero di partecipanti.

Per l'addestramento, aggiornamento e riqualificazione del personale, sono stati organizzati, come di consueto, numerosi corsi, per lo più svolti da funzionari delle ferrovie, con una spesa complessiva pari, come già detto, a 0,5 miliardi (852).

Per quanto riguarda, ancora, il trattamento di quiescenza, gli oneri pensionistici (310,6 miliardi, come già si è detto) sono stati fronteggiati essenzialmente con 189,7 miliardi a carico del bilancio dell'Azienda (capitolo di spesa 107 e capitolo d'entrata 1022 del paragrafo 4 delle gestioni speciali), nonchè con 84,4 miliardi di contributi del Ministero del tesoro a pareggio del disavanzo di gestione e sovvenzioni del Ministero stesso. Da rilevare in proposito — a parte l'entrata in vigore, nel corso dell'esercizio, della legge 12 febbraio 1974, n. 22, concernente l'unificazione del regime contributivo e pensionistico del personale iscritto al fondo pensioni — che la prospettazione contabile degli oneri pensionistici per il personale ferrovia-

(850) Ai sensi dell'art. 67 del D.P.R. n. 748 del 1972, sono stati complessivamente collocati a riposo 949 funzionari direttivi. Le cessazioni dal servizio disposte a norma della legge n. 336 del 1970 ammontano a 3.485 unità, cui sono da aggiungere 28.227 domande di esodo presentate in applicazione della legge n. 355 del 1974.

(851) Ciò in applicazione delle norme eccezionali delle quali si è ripetutamente fatto cenno. Il numero degli idonei assunti nell'anno non è in atto quantificabile, sia per il carattere successivo del controllo esercitato dalla Corte sugli atti dell'Azienda, sia perchè gran parte dei provvedimenti di assunzione sono adottati in sede periferica, e pertanto non sottoposti al controllo stesso.

(852) Vedi capp. 109 e 111.

rio non è mutata nel 1975, non avendo interessato le Aziende autonome il disposto concentrato nello stato di previsione del Ministero del tesoro di tutte le pensioni pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa.

Nulla è da aggiungere, infine, a quel che si è nella precedente relazione riferito in merito a taluni particolari problemi, quale la gestione delle mense aziendali, il potere riduttivo di cui si avvale l'Azienda nell'addebitare ai propri dipendenti i danni da essi cagionati in servizio, la ritenuta operata sulle retribuzioni nei casi di sciopero parziale (853).

b) *Beni e servizi strumentali.* — Mentre sulle modalità di espletamento dell'attività contrattuale dell'Azienda si riferirà unitariamente in seguito, è sufficiente qui richiamare, in ordine alle convenzioni stipulate per l'affidamento ad « incaricati » di servizi vari, le considerazioni svolte nella relazione sullo scorso esercizio, oltre che i brevi cenni forniti nel precedente paragrafo. Sembra opportuno soltanto ripetere che sul riferirsi di talune convenzioni a servizi solo mediamente connessi ai compiti istituzionali dell'Azienda e risolvendosi in indiretti vantaggi per i dipendenti in servizio o in quiescenza (pulizia, portierato, accudienza degli impianti di riscaldamento dei fabbricati adibiti ad alloggi, custodia dei veicoli di proprietà del personale, ecc.) sono stati dalla Corte richiesti all'Azienda opportuni chiarimenti. Così è a dire per contratti d'altro genere ma con analogia caratteristica, quali gli atti di acquisto o di locazione di immobili da adibire ad alloggi di funzionari ed i contratti con esercizi alberghieri per l'uso di camere da parte del personale viaggiante. Quanto, invece, ai contratti di locazione di case cantoniere disabilite all'esercizio stipulati con dipendenti in servizio o in quiescenza, risulta che la Azienda ha disposto, nel 1974, di non procedere a nuove stipule (854).

(853) Cfr. Relazione sull'esercizio 1973, pag. 399.

(854) Come riferito nella precedente relazione l'Azienda provvede successivamente all'alienazione delle case cantoniere disabilite e locate a dipendenti, mediante contratti stipulati a trattativa diretta con quest'ultimi.

Non sono autonomamente evidenziati, in bilancio, gli oneri affrontati dall'Azienda per la manutenzione degli immobili adibiti a sede di uffici o comunque attinenti all'esercizio — gli uni e gli altri di pressochè esclusiva proprietà dell'Azienda stessa (855) — posto che essi fanno promiscuamente capo al capitolo 219 (stanziamento nel 1974 = 182,6 miliardi) relativo anche alla manutenzione delle linee e relative pertinenze, degli altri impianti fissi, del materiale rotabile, delle navi traghetto e degli altri mezzi di esercizio. Dai dati forniti dalla stessa Amministrazione, la spesa in questione è stata comunque pari, nel 1974, a 5,2 miliardi.

Le spese di investimento relative all'acquisto, costruzione e ripristino degli immobili stessi insistono su capitoli del titolo II (iscritti nella maggior parte per memoria in sede di previsioni iniziali), ed indistintamente riferiti a complessi programmi d'intervento (856).

Quanto alla costruzione e all'acquisto di case per i ferrovieri, a parte la spesa sul capitolo 503 del titolo II (75 milioni) vengono in rilievo le gestioni speciali di cui ai paragrafi 9 (Gestione delle case economiche per i ferrovieri), 10 (Gestione dei mutui a cooperative ferroviarie costruttrici di case economiche e popolari per il personale), 11 (Gestione costruzione alloggi popolari con il reimpiego di somme ricavate dall'alienazione di altri alloggi) e 13 (Gestione del fondo destinato al programma decennale di provvidenze finanziarie ed assicurative per la costruzione e l'acquisto di case per i ferrovieri).

(855) Assai ridotti (141 milioni) sono infatti gli oneri per affitto, adattamento e riparazione di locali privati adibiti ad uso di ufficio, che incidono, insieme ad altri, sul cap. 208, proventi che affluiscono sul cap. 181 dello stato di previsione dell'entrata, per fitti di alloggi, di locali e canoni diversi, ammontano, per contro, a 8,1 miliardi.

Di tale somma, sempre secondo i dati forniti dall'Azienda, 3,6 miliardi provengono da fitti attivi per locazioni di immobili, mentre le spese di manutenzione degli immobili di proprietà dell'Azienda adibiti a usi diversi da quello di ufficio ascenderebbero a 3,7 miliardi.

(856) Le spese in questione sono state pari, nell'anno, a 1,5 miliardi, secondo dati forniti dall'Amministrazione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il complesso di tutte le spese delle Gestioni medesime è stato pari, nel 1974, a 4,9 miliardi.

Mentre, infine, la spesa per la locazione di attrezzature meccanografiche è ammontata, nel 1974, a 4,2 miliardi circa (a fronte di 273 milioni erogati per l'acquisto di macchinari) gli oneri di esercizio e manutenzione del parco autoveicoli sono stati pari, rispettivamente, a 2,7 miliardi e 158 milioni, oltre a 56 milioni per premi assicurativi e 15 milioni per spese di noleggio (857).

3. — Attività istituzionale.

In materia di contratti attivi, è da segnalare che, con circolare del 28 dicembre 1973, l'Azienda ha emanato nuove disposizioni per l'appalto e gestione dei caffè ristoratori, prescrivendo tra l'altro — a modifica dei criteri adottati nel passato (858) — il ricorso, di norma, alla licitazione privata.

Il sistema della trattativa plurima, viene per conto esperito normalmente dall'Azienda per l'alienazione di beni immobili, al cui proposito è stata dalla Corte rilevata la necessità di procedere, di concerto con i competenti organi del Ministero delle finanze, alla previa ricognizione ed iscrizione ad inventario del patrimonio ferroviario disponibile. A seguito di ulteriori osservazioni formulate dalla Corte, l'Azienda si è di recente orientata nel senso di provvedere alla sde-manializzazione degli immobili con atto interministeriale, anzichè con semplice decreto del Ministro dei trasporti.

Per i contratti passivi, e con particolare riferimento agli appalti d'opera, l'Amministrazione si è uniformata alla nuova disciplina procedurale recata dalla legge n. 14 del

(857) Trattasi di dati forniti dall'Amministrazione.

(858) Le precedenti disposizioni, dettate in materia nel 1970, suddividevano gli esercizi per scaglioni di introiti previsti e prescrivevano, a seconda delle categorie, il ricorso alla trattativa privata singola e plurima, con possibilità di inserire, in quest'ultimo caso, la clausola di trattamento preferenziale per il concessionario uscente. La possibilità di ricorrere alla trattativa singola — con esclusione di clausola preferenziale — è ora prevista per ipotesi circoscritte, in costanza di motivi di particolare urgenza.

2 febbraio 1973 (859), adottando, in prevalenza, i sistemi di cui alla lettera a) dell'articolo 1.

Nel settore degli acquisti e forniture, è a dire che sono stati all'Azienda richiesti chiarimenti in ordine a taluni contratti, stipulati a trattativa diretta per dichiarati motivi di urgenza, ma relativi al reintegro delle scorte di magazzino.

Permane attuale, in ragione dell'esteso ricorso effettuato al cottimo fiduciario per l'espletamento di servizi vari (operazioni di trasporto, manipolazione merci, pulizia vetture, manutenzione di linee, fabbricati, impianti e materiali) l'osservazione relativa alla perdurante carenza del regolamento di cui all'articolo 8 della legge di contabilità generale dello Stato.

In materia di servizi ferroviari appaltati, la Corte è da tempo in attesa di ricevere chiarimenti in merito a numerosi atti aggiuntivi stipulati dall'Azienda per introdurre, in contratti già in corso, modifiche retroattive alle aliquote di revisione prezzi originariamente pattuite, onde evitare in parte alle ditte contraenti l'aggravio di costo derivante da un intervenuto rinnovo del contratto collettivo di lavoro del personale dipendente. Le osservazioni della Corte hanno anche riguardato talune « dichiarazioni liberatorie » intese a riconoscere, per analogo motivo, compensi extracontrattuali a privati contraenti, con riferimento ad atti negoziali addirittura scaduti all'epoca del rinnovo del contratto collettivo di lavoro. I compensi liquidati con le suddette dichiarazioni liberatorie, ovvero liquidabili a seguito dei disposti aumenti delle aliquote revisionali, raggiungono importi assai elevati.

(859) L'applicabilità della nuova disciplina agli appalti stipulati dall'Azienda ferroviaria è stata affermata dalla II Sez. del Consiglio di Stato (parere dell'8 marzo 1973), la quale ha tra l'altro ritenuto superabile l'obiezione — dedotta nelle richieste di parere — secondo cui la legge, ove ritenuta applicabile all'Azienda ferroviaria, sarebbe risultata non conforme ai criteri stabiliti dalla direttiva 26 luglio 1971, n. 71/305, del Consiglio delle comunità europee.

Tale direttiva, infatti, ad avviso della Sezione, si è limitata a prevedere la facoltà, per gli Stati membri, di escludere dalla nuova disciplina gli enti di diritto pubblico gestori di servizi di trasporto.

CAPITOLO XXVIII.

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

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

La gestione del Ministero è caratterizzata dall'entità dei residui passivi — 129,9 miliardi alla chiusura dell'esercizio (860) — tanto più notevole ove si consideri il ridotto ammontare della spesa amministrata (85,9 miliardi secondo le previsioni definitive del 1974) e l'assoluto prevalere, in quest'ultima, dei trasferimenti (80,8 miliardi, corrispondenti, sempre in termini di previsione, al 94,1 per cento della spesa totale).

L'effettiva incidenza che sulla formazione dei residui stessi è esercitata dalla complessità eccessiva di talune procedure di spesa potrà meglio essere verificata, per ciascuno dei settori in cui si esplica l'attività istituzionale dell'Amministrazione, nei paragrafi che seguono.

Per ciò che riguarda in particolare la gestione del 1974, mentre i 45,5 miliardi pagati in conto resti hanno ridotto i residui accertati nell'anno precedente a 88,2 miliardi, i

(860) Rispetto all'ammontare dei residui al 31 dicembre 1973 (134,3 miliardi), la somma riportata nel testo indica un decremento del 3,3%. La somma medesima rappresenta il 175,3 per cento della competenza prevista per il 1975 (74,1 miliardi).

pagamenti sulla competenza (43,8 miliardi), hanno rappresentato poco più del 50 per cento delle somme stanziare e il 68,7 per cento degli impegni effettivi (62,9 miliardi).

Dei 22,6 miliardi di residui di stanziamento imputabili alla gestione di competenza, una considerevole aliquota — è bene precisare — grava su taluni capitoli di spesa corrente (1022, 1023, 1024 e 1026), per i quali apposite disposizioni legislative consentono l'utilizzazione di fondi anche in esercizi finanziari successivi a quelli d'iscrizione (861).

Circa il primo dei capitoli ora citati (1022), iscritto per memoria in sede di previsioni iniziali, è da rilevare che il ritardo ricorrente con il quale si provvede, mediante decreto del Ministero del tesoro, alla relativa assegnazione dei fondi, fa sì che l'assunzione d'impegni e l'erogazione delle spese che vi insistono non possano effettuarsi che a notevole distanza di tempo dalla chiusura dell'eserci-

(861) Mentre in virtù dell'art. 146 della legge approvativa del bilancio, i capitoli 1022, 1023 e 1024, sono soggetti, per quanto concerne la perenzione dei fondi, alla disciplina prevista per le spese in conto capitale, ai sensi della legge 3 giugno 1973, n. 308, i residui dei fondi stanziati nel 1974 sul cap. 1026 sono suscettibili di accantonamento e di utilizzazione nell'anno successivo.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zio finanziario (862); si segnala pertanto la opportunità — nella misura almeno in cui a tale inconveniente non risulti possibile ovviare altrimenti — di dotare il capitolo stesso di stanziamento iniziale fisso, al fine anche di consentire l'elaborazione eventuale di organici programmi di spesa ed intervento (863).

In relazione, poi, all'articolo 10-*quinquies* del decreto-legge 5 novembre 1973, n. 658 (nel testo aggiunto dalla legge di conversione 27 dicembre 1973, n. 868) — che ha tra l'altro destinato al rilancio delle attività turistiche nelle zone meridionali il 60 per cento delle somme stanziare, nello stato di previsione del Ministero, nell'anno 1974, per la propaganda turistica all'estero — è d'uopo far presente che, in mancanza di un capitolo avente specificamente ad oggetto le spe-

(862) La dotazione del capitolo 1022 (quota parte della somma costituita dal 2% di tutti i proventi effettivi lordi della società RAI da destinare al finanziamento di manifestazioni teatrali all'interno ed all'estero) è stabilita infatti dal Ministero del tesoro, in relazione ai versamenti effettuati dalla RAI all'erario, con ritardo tanto più degno di nota in quanto i versamenti in questione riguardano i proventi percepiti dalla RAI nell'esercizio precedente. Una quota parte dei proventi potrebbe peraltro ritenersi di certa riscossione, e ad essa potrebbero essere eventualmente commisurati, salve successive integrazioni, sia la previsione d'entrata che lo stanziamento iniziale del cap. 1022. Su quest'ultimo, in particolare, l'assegnazione dei fondi è stata effettuata nel 1973 con D.M. n. 191148 del 22 dicembre, e nel 1974 con analogo decreto del Ministro del tesoro adottato in data 28 dicembre (n. 178456).

(863) La soluzione indicata farebbe altresì venire meno ogni motivo di distinzione fra l'indicato cap. 1022 e il cap. 1021, concernente anch'esso fondi destinati « al finanziamento di manifestazioni teatrali all'interno ed all'estero » provenienti dalla quota parte del fondo pari al 6,17% sui canoni di abbonamento alle radioaudizioni circolari. Unicamente con la diversa provenienza dei fondi si giustificava altresì — prima dell'entrata in vigore della legge 9 agosto 1973, n. 513 — l'autonoma presenza di un ulteriore capitolo di spesa (1024) avente ad oggetto « quota parte del fondo pari al 6% del gettito dei diritti erariali introitati sugli spettacoli destinata a sovvenzionare, sia all'interno che all'estero, manifestazioni teatrali di particolare importanza artistica e sociale ». La denominazione del capitolo — ora dotato di stanziamento fisso — è però mutata nel corso del 1973.

se suindicate (864), la disposizione si appalesa in concreto inapplicabile e non è consentito, comunque, apprezzarne l'effettiva operatività.

In materia, infine, di gestioni fuori bilancio, sono pervenuti i rendiconti relativi alla gestione, nel 1972 e 1973, delle disponibilità dell'ex fondo di rotazione per la concessione di mutui alberghieri, istituito con legge 15 agosto 1955, n. 691 (865).

La consistenza del fondo, pari a circa 2,5 miliardi al 1° gennaio 1972, e a 400 milioni al termine dell'anno stesso (a seguito di entrate per 1,7 miliardi e uscite per 3,8), ammontava alla data del 31 dicembre 1973, a lire 1.460.272.896, posto che a 1,8 miliardi di entrate si sono contrapposte, nell'esercizio, 800 milioni di spese. Non è ancora pervenuto il rendiconto 1974.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

Nella relazione sull'esercizio precedente si è fatto cenno dell'avvenuto trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative riguardanti il turismo e l'industria alberghiera e del conseguente ridimensionamento che è d'uopo apportare alla già ridotta struttura organizzativa del Dicastero, cui ormai spettano unicamente, in or-

(864) Il cap. 1144, infatti, ha per oggetto, genericamente, « spese per la propaganda turistica ».

(865) Con l'articolo 11 della legge 15 febbraio 1962, n. 68, è stata disposta la cessazione delle norme concernenti il finanziamento del fondo, e le disponibilità relative sono state versate in apposito conto corrente infruttifero (n. 276) presso la Tesoreria centrale, cui tuttora affluiscono i rientri effettuati dagli istituti di credito per i finanziamenti già concessi ai sensi delle leggi n. 481 del 1949 e n. 691 del 1955. Previa comunicazione del Ministero del turismo, il Dicastero del tesoro provvede poi al versamento di tali importi ai capitoli 3631 e 4801 dello stato di previsione dell'entrata, istituiti per far fronte agli oneri derivanti dalla citata legge n. 68 del 1962, concernente l'attuazione di iniziative di interesse turistico ed alberghiero. Con la disponibilità della gestione, sono altresì finanziati i residui mutui alberghieri già deliberati ma non ancora concessi, definiti i quali la gestione stessa potrà essere estinta.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dine alle materie trasferite, funzioni di indirizzo e coordinamento generale.

Nel ribadire che l'organico del Ministero, a seguito del decreto legislativo 30 giugno 1972, n. 748, prevede attualmente due soli posti di dirigente generale, mentre in difetto di un formale provvedimento legislativo di soppressione della Direzione generale del turismo l'Amministrazione si articola tutta in tre Direzioni generali (866), può qui rilevarsi che l'articolo 1, terzo comma, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1975, n. 5), ha previsto che all'istituto Ministero per i beni culturali ed ambientali siano attribuite, « successivamente », competenze anche in materia di spettacolo. È lecito attendersi, pertanto, che in sede di riordinamento generale della pubblica Amministrazione venga valutata la possibilità di procedere alla fusione dei due Dicasteri, in conformità, d'altronde, a proposte formulate sin dall'epoca di istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo (867).

Circa il rilievo formulato lo scorso anno sui numerosi organi collegiali che operano nell'ambito dell'Amministrazione (in particolare nel settore dello spettacolo) è da rilevare che l'esigenza di procedere ad una concentrazione e snellimento degli stessi — allo scopo di migliorarne la funzionalità — sembra essere stata recepita nei programmi governativi, come risulta dalle « Note illustrative di carattere politico-economico sull'attività delle Amministrazioni statali nel 1975 »,

(866) Direzioni generali del turismo, dello spettacolo, degli affari generali e personale. Dei due posti di dirigente generale, uno solo è attualmente coperto, e il dirigente generale preposto alla Direzione generale dello spettacolo è anche reggente di quella degli affari generali e del personale nonché Capo di Gabinetto. Con decreto ministeriale dell'8 marzo 1973, emanato in sede di attività preparatoria all'applicazione del decreto sulla dirigenza, le tre Direzioni generali sono state ripartite in Divisioni: 4 per il turismo, 13 per lo spettacolo, 5 per gli affari generali e personale.

(867) Si veda, al riguardo, la proposta di legge n. 3253, d'iniziativa dei deputati Menicacci ed altri, presentata alla Camera dei deputati il 23 ottobre 1974 (Istituzione del Ministero dei beni culturali del turismo e dello spettacolo, ecc.).

allegate al disegno di legge per l'approvazione del bilancio dello stesso anno (868). Per specifiche osservazioni al riguardo, si rinvia comunque al successivo paragrafo, concernente l'attività istituzionale.

Nel 1974 nessun mutamento di rilievo si è verificato nella consistenza del personale in servizio, che permane pertanto deficitaria nei ruoli dirigenziali e direttivi (869), in conseguenza, soprattutto, dell'elevato numero di dipendenti che ha usufruito dell'esodo agevolato di cui all'articolo 67 del decreto presidenziale n. 748 del 1972.

Sulla consistenza di tutto il personale — ma non anche sui ruoli organici, per espressa deroga legislativa — hanno poi inciso gli esodi degli ex-combattenti (11 unità nel 1974), mentre altri 80 dipendenti risultano aver presentato analoga domanda a' sensi dell'articolo 1 della legge 14 agosto 1974, n. 355 (870).

Sono stati nell'anno banditi 4 concorsi, tuttora in fase di espletamento, per il reclutamento di 15 funzionari direttivi e 10 dipendenti di altre carriere; 40 unità di personale straordinario, inoltre, sono state temporaneamente assunte dall'Amministrazione, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276 (871).

(868) Atti Camera dei deputati, n. 3159-bis, pagina 155.

(869) La carenza più rilevante si riscontra nei ruoli di primo dirigente, dove solo 9 dei 24 posti di organico risultano coperti, non avendo i funzionari delle qualifiche inferiori l'anzianità di servizio prescritta per il passaggio alla carriera dirigenziale. Ai 9 primi dirigenti è in atto affidata la titolarità di talune Divisioni e la reggenza di altre, a discapito, presumibilmente, dell'efficienza della azione amministrativa. Nel complesso, su un organico di 31 dirigenti, i posti coperti sono 15, mentre nelle restanti qualifiche della carriera direttiva, a 105 posti di organico corrispondono 41 dipendenti in servizio.

(870) 1 dipendente della carriera direttiva, 10 della carriera di concetto, 30 e 39, rispettivamente, per quelle esecutiva ed ausiliaria.

(871) Tale personale è assunto a contratto, per la durata massima di 90 giorni, per far fronte ad eccezionali esigenze di lavoro. Delle 40 unità, 3 sono state adibite all'espletamento di mansioni della carriera di concetto, 17 a mansioni esecutive, 10 a mansioni della carriera ausiliaria e 10 utilizzate come autisti. La spesa relativa (cap. 1061) è ammontata a 58 milioni.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In tema di trattamento economico, su una spesa complessiva per compensi di lavoro straordinario pari a 126,9 milioni, 3 milioni risultano erogati per compensi corrisposti ai dirigenti superiori e primi dirigenti, mentre 31,6 milioni riguardano 64 unità di personale in servizio presso uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro aventi titolo, ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 734 del 1973, ad analoghi compensi entro il limite massimo individuale di 80 ore mensili.

In applicazione dell'articolo 152 del decreto presidenziale n. 1077 del 1970 e dell'articolo 2 della legge n. 114 del 1962, sono stati anche nel 1974 affidati ad esperti estranei all'Amministrazione incarichi di studio, per un compenso medio individuale di circa 600 mila lire. L'Amministrazione si è definitivamente adeguata, in materia, alla necessità di osservare la procedura prevista dalla prima delle due citate disposizioni, ma taluni provvedimenti sono stati dall'Amministrazione stessa ritirati a seguito di osservazioni formulate dalla Corte sulla eccezionalità delle esigenze di volta in volta perseguite con l'affidamento dell'incarico, nonchè sulla specifica e notoria competenza tecnica delle persone prescelte.

Dato lo scarso rilievo dell'attività contrattuale svolta nell'anno, può solo segnalarsi, in proposito, che il Ministero non dispone di un proprio regolamento per i servizi in economia, ai sensi dell'articolo 8 della legge di contabilità generale dello Stato.

Per la sede dei propri uffici, l'Amministrazione utilizza esclusivamente immobili locati, per una spesa annua di 161 milioni circa, oltre a 10 milioni per oneri di manutenzione e diversi.

La spesa relativa al servizio automobilistico, infine, è ammontata, nell'anno, a 9,5 milioni per oneri di esercizio, 3,2 milioni per oneri di manutenzione, 700.000 lire circa per premi assicurativi.

3. — Attività istituzionale.

a) *Turismo.* — In ordine alle funzioni trasferite, è da osservare che il Governo non risulta essersi avvalso, nel corso dell'anno,

dei poteri di indirizzo e coordinamento previsti dall'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 6; nè tali poteri esso ha delegato al CIPE, come anche previsto dal secondo comma del predetto articolo (872).

È invece proseguita l'attività connessa alla definizione dei procedimenti amministrativi, in materia di provvidenze alberghiere, che hanno comportato assunzione di impegni entro il 1972: sui capitoli di spesa in conto capitale della rubrica 2 (servizi del turismo), sono stati nell'esercizio disposti pagamenti per 13,3 miliardi (di cui 1,2 sui capitoli aggiunti 8022, 8026, 8027, 8028) (873). Può osservarsi, in proposito, che l'iter amministrativo dei provvedimenti è nel settore rallentato dall'assoluta insufficienza di personale tecnico qualificato ad assolvere i relativi compiti, tra i quali quello del collaudo delle opere ultimate. Il ritardo nel pagamento dei contributi reca conseguentemente pregiudizio ai destinatari dei benefici, vanificando talora le finalità della normativa in esame (leggi 15 febbraio 1962, n. 68, 2 luglio 1966, n. 614, e 12 marzo 1968, n. 326), diretta ad un sollecito e concreto aiuto all'industria alberghiera, per ampliare e migliorare la ricettività turistica.

(872) Da rilevare che l'art. 4 del D.P.R. n. 6 ha altresì previsto il riordinamento, da attuarsi in via legislativa, dei principali enti nazionali operanti nel settore del turismo, ed in particolare dell'ENIT, dell'ACI e del Club alpino italiano; tale riordinamento — a parte quanto si dirà della legge 2 agosto 1974, n. 365, relativamente all'ENIT — non è stato ancora effettuato.

(873) Come ad altro proposito più volte osservato, le previsioni normative concernenti il mantenimento allo Stato della competenza a definire i procedimenti che avessero comportato, in materie trasferite alle regioni, impegni di spesa entro il 1972, si sono spesso risolte in anomalo stimolo all'attività delle Amministrazioni. Per ciò che attiene al Ministero di cui si riferisce, mentre sui capitoli relativi alle provvidenze alberghiere la situazione al 31 dicembre 1971 vedeva 9,8 miliardi complessivi di residui propri e 8,1 miliardi di residui di stanziamento, al 31 dicembre dell'anno successivo i residui propri erano aumentati sino a 31,5 miliardi, mentre quelli di stanziamento erano diminuiti sino a 2,1 miliardi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le funzioni rimaste istituzionalmente nella competenza del Ministero consistono nella erogazione di contributi (capitoli 1161, 1163, 1164 e 1165 della categoria V - Trasferimenti) e nell'affidamento ad enti — salvo rari casi di attività diretta — di incarichi promozionali (capitoli 1141 e seguenti, della categoria IV, acquisto di beni e servizi). Destinatario principale tanto dei contributi che delle sovvenzioni di risultato è stato anche nel 1974 l'Ente nazionale per il turismo (ENIT), alle cui spese di funzionamento lo Stato contribuisce, ora, ai sensi della legge 2 agosto 1974, n. 365, con oltre 5 miliardi annui (capitolo 1164), ed al quale è altresì affluita, per ciascuno degli anni 1973 e 1974 ed in applicazione dell'articolo 2 della stessa legge, la somma di 1 miliardo di lire, destinata all'attuazione di piani di attività promozionale e pubblicitaria all'estero (874). A tali fondi, si aggiungono quelli erogati dall'Amministrazione a titolo di rimborso spese per l'espletamento di specifici incarichi, i quali assorbono la quasi totalità degli stanziamenti dei capitoli 1143 e 1444, posto che il Ministero, in considerazione dell'alta specializzazione operativa dell'ENIT, di rado si rivolge ad altri enti per l'affidamento di iniziative.

La formula organizzatoria che emerge da tale quadro — per molti aspetti analoga a quella posta in essere nel settore del commercio estero dalla cooperazione funzionale tra Ministero e Istituto del commercio estero — è idonea in concreto a determinare taluni inconvenienti, nella misura, almeno, in cui non è chiara la delimitazione tra i compiti spettanti all'uno ed all'altro organismo.

Un'ultima notazione concerne il capitolo 1161 (contributi a favore di enti pubblici e di diritto pubblico per iniziative e manifestazioni, di carattere nazionale e pluriregionale, che interessino il movimento turistico),

(874) I piani predetti sono soggetti alla previa approvazione del Ministero. E da aggiungere che la legge n. 365, in attesa del riordinamento dell'ENIT da deliberarsi in attuazione dell'art. 3 del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, ha assicurato la rappresentanza delle Regioni negli organi dell'Ente.

a carico del quale il Ministero concede contributi a favore anche di enti locali — enti provinciali del turismo, ad esempio, o aziende di soggiorno — per iniziative in ordine alle quali non è agevole accertare la prevalenza o meno dell'eventuale interesse nazionale o pluriregionale su quello locale, sempre presente per definizione. Il problema di fondo — tuttora all'esame della Corte — riguarda la compatibilità tra la nuova denominazione del capitolo — cui prima facevano capo esclusivamente i contributi ad enti nazionali o pluriregionali — e le norme sostanziali di attuazione del decentramento regionale in materia di turismo. Considerata comunque la delicatezza della questione — che, a parte la possibilità di duplicazioni di interventi, interessa la delimitazione tra sfere di competenza dello Stato e delle Regioni — sembra opportuno che alla soluzione di essa si pervenga, se non attraverso un nuovo mutamento di denominazione del capitolo, con l'approntamento di idonei strumenti di coordinamento.

Si rinvia, infine, al precedente paragrafo 1, per ciò che riguarda la destinazione al rilancio del turismo nel Mezzogiorno del 60 per cento delle somme stanziare nel 1974 per la propaganda turistica all'estero (articolo 10-*quinquies* del decreto-legge n. 658 del 1973, aggiunto dalla legge di conversione n. 868 dell'anno stesso).

b) *Teatro di prosa.* — La prosa, come altre volte si è notato, è il settore dello spettacolo ove maggiormente si avverte l'esigenza di un organico intervento legislativo, inteso tra l'altro ad ovviare alla pluriennale carenza di disposizioni che stabiliscano i criteri e le modalità di erogazione delle sovvenzioni. Le uniche leggi esistenti in materia (875) si limitano, infatti, ad indicare i fondi necessari per

(875) Per ciò che attiene ai cosiddetti fondi RAI, che alimentano i capp. 1021 e 1022, si vedano il R.D. 1° aprile 1935, n. 327 e il D.P.R. 19 luglio 1960, n. 1034. Al cap. 1024 (dotato dal 1973 di stanziamento fisso iniziale e di nuova denominazione: « Somme da erogare per il sovvenzionamento delle manifestazioni teatrali di prosa »), affluiscono gli stanziamenti di cui al decreto legislativo 20 febbraio 1948, n. 62, modificato dalla legge 9 marzo 1971,

gli interventi, lasciando l'Amministrazione libera di disciplinare il settore con circolari annue, che si atteggiano a veri e propri atti regolamentari. Seppure astrattamente idonee ad adattare di anno in anno gli interventi alle mutevoli esigenze di incentivazione, siffatte norme interne non sempre appaiono ispirate — oltretutto — a chiari principi differenziatori dei vari tipi di intervento, determinando talora incertezze interpretative da parte degli stessi operatori, con pregiudizio, in concreto, della funzione incentivante cui sono preordinate le sovvenzioni.

Come per il passato, la circolare emanata per il 1974 ha avuto principalmente ad oggetto (oltre che speciali provvidenze quali « contributi di avviamento », « premi di qualità », « integrazioni speciali », « premi finali », ecc.) (876), il cosiddetto « rientro » percentuale sugli incassi lordi (9 per cento in caso di rappresentazione di autore straniero, 20 per cento, a fronte del 18 per cento dell'anno scorso, per rappresentazioni di autore italiano). È al riguardo da rilevare — a parte l'incongruenza già segnalata nella precedente relazione tra un'imposizione tributaria dell'11 per cento ed un contributo, quale quello in esame, che raggiunge il 20 per cento nel caso, più frequente, di rappresentazione

n. 126, nonché, da ultimo, dalla legge 9 agosto 1973, n. 513. Quest'ultima ha altresì elevato da 2,4 miliardi a 4 miliardi lo stanziamento del capitolo, prima formato da una quota dei diritti erariali sugli spettacoli.

(876) La varietà delle contribuzioni disposte, ed il fatto che gli elementi posti a base per le relative erogazioni siano soltanto in parte di carattere obiettivo e documentabile, mentre la maggior parte di essi non possono che essere liberamente valutati, dimostrano, come si è avuto occasione di rilevare nella precedente relazione, l'ampia discrezionalità di cui l'Amministrazione si avvale nel concedere le provvidenze del settore. Neppure nel 1974, può soggiungersi, è stato emanato il regolamento per l'attuazione dei controlli relativi alla gestione ed all'impiego delle somme da erogare, la cui predisposizione, prevista siccome facoltativa dall'art. 3 del D.L. 20 febbraio 1948, n. 62, è stata resa obbligatoria dall'art. 6 della successiva, ma pur sempre remota, legge 29 dicembre 1949, n. 959.

di autore italiano — che la commisurazione della sovvenzione agli incassi, risolvendosi in premio per le compagnie che meno necessitano di aiuto, potrebbe rivelarsi meno idonea di altri pur possibili parametri a garantire la realizzazione delle finalità legislative, soprattutto intese a incentivare la diffusione della prosa e della cultura teatrale.

Rilievo a parte concerne poi la contestuale presenza, allo stato attuale, di due distinte Commissioni incaricate di esprimere pareri sull'erogazione delle sovvenzioni al teatro di prosa, delle quali la prima è competente ove la spesa sia imputata ai capitoli 1021 e 1022 — cui fanno capo i cosiddetti « fondi RAI » — l'altra ove si tratti di iniziative finanziate con lo stanziamento del capitolo 1024 (877). Tenuto conto della sostanziale identità dell'oggetto dei tre capitoli — la cui distinzione, come si è detto, trova motivo nella diversa provenienza dei relativi fondi (878) — sembra che la concentrazione delle competenze consultive in un unico organo collegiale comporterebbe economie procedurali e di spesa, consentendo altresì di procedere alla erogazione dei contributi con criteri omogenei a secondo organici programmi di intervento.

Sotto il profilo gestorio, deve infine richiamarsi quanto si è considerato in ordine alla influenza esercitata sulla formazione dei residui passivi dalla non tempestiva assegnazione di fondi al capitolo 1022.

c) *Teatro lirico ed attività musicali.* — Sia nelle relazioni sui rendiconti generali dello Stato per gli esercizi trascorsi, sia nelle relazioni della Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, la Corte si è ripetutamente soffermata, in passato, sulla preoccupante e cronica situazione di crisi finanziaria in cui versano gli enti lirici e le isti-

(877) Le due Commissioni, entrambe, presiedute dal Ministro, presentano una composizione notevolmente diversa.

(878) Si veda, al riguardo, quanto osservato nel precedente paragrafo 1.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tuzioni concertistiche assimilate (879), sulle cause di fondo del progressivo dilatarsi dei deficit di gestione (880), sulla inadeguatezza, infine, di episodici e frammentari interventi legislativi — quali quelli succedutisi negli ultimi anni, non esclusa la recente legge 27 novembre 1973, n. 811 — diretti unicamente a ripianare i disavanzi e non preordinati, pertanto, all'esigenza di un generale riordinamento del settore (881).

Nel corso dell'anno — non essendo stato emanato l'organico provvedimento legislati-

(879) A tale proposito, i dati più recenti sono offerti dalla Relazione della Sezione controllo Enti della Corte sulla gestione degli Enti lirici ed istituzioni assimilate per gli esercizi 1968, 1969, 1970, 1971 e 1972 approvata con determinazione n. 1208, in data 28 maggio 1974.

Emerge da essa che il complessivo deficit economico degli Enti nell'anno 1972 ha raggiunto i 46,9 miliardi (per un aumento del 100% rispetto all'esercizio 1968); con punte di 8 miliardi di deficit per il solo Teatro della Scala di Milano, di 5,8 miliardi per il Teatro dell'Opera di Roma, di 5,1 miliardi e 4,8 miliardi per il Teatro Comunale di Firenze e il « La Fenice » di Venezia. Il dato della percentuale d'aumento tra il 1968 e il 1972 risulta dalla media tra punte massime di aumento del 160% (Teatro Comunale di Bologna) e minime del 66% (Teatro dell'Opera di Roma).

Rispetto al complesso delle entrate degli Enti nel quinquennio, i ricavi della gestione hanno rappresentato non più del 20,6% in media (con punte minime dell'8,4% come per il « Pier Luigi da Palestrina » di Cagliari e una punta massima, peraltro, isolata, relativa all'Arena di Verona: 52,4%). Ciò mentre il 68,1% delle entrate risulta costituito dai contributi dello Stato, il 5,9% da contributi comunali, il 5,4% da contributi di enti vari e privati.

(880) La causa primaria resta il continuo dilatarsi degli oneri di gestione, ammontati, nel 1972, a 52,5 miliardi, con un aumento medio, rispetto al 1968, dell'88% (punte di aumento sino al 150% ed in un caso sino al 247%, si sono registrate per singoli Enti o Istituzioni). Rilevanti, in particolare, l'aumento degli oneri del personale — il cui ammontare ha superato abbondantemente nel 1972, presso tutti gli Enti, eccetto la sola Arena di Verona, il complesso delle entrate di bilancio, comprese anche le sovvenzioni — nonché l'eccezionale peso sulle gestioni degli oneri per interessi bancari passivi, pari a ben 14,5 miliardi nel quinquennio considerato.

(881) La legge n. 811 del 1973 — citata nel testo — ha operato un rinvio ad un organico provvedimento legislativo (diretto al riordinamento del-

vo cui aveva espressamente fatto rinvio l'articolo 1 della legge n. 811 ora citata — la situazione non ha subito mutamenti, di tal che restano attuali anche gli ulteriori rilievi formulati dalla Corte in ordine alla insufficienza ed inefficienza, in genere, dell'attività di vigilanza del Ministero (882), nonché a talune specifiche carenze dell'azione amministrativa, tali da concorrere al deterioramento della situazione finanziaria degli enti.

Tra tali carenze, è in primo luogo da annoverare la mancata pronuncia ministeriale sui conti consuntivi degli ultimi anni, posto che il saldo del contributo statale può essere erogato, a norma dell'articolo 22 della legge 14 agosto 1967, n. 800, solo « ad esercizio finanziario ultimato, dopo l'approvazione del bilancio consuntivo da parte del Ministero del turismo e dello spettacolo ».

Il fatto, poi, che neppure i bilanci preventivi e le variazioni ad essi apportate siano

le attività musicali anche in rapporto all'ordinamento regionale ed alle autonomie locali) che avrebbe dovuto essere presentato al Parlamento in tempo utile per divenire operante nell'esercizio 1974. Tale impegno legislativo — come sarà detto più oltre — non si è a tutt'oggi concretizzato.

(882) A parte la mancata approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi — di cui si fa cenno nel prosieguo del testo — la Corte ha sotto l'indicato profilo censurato la mancata deliberazione o mancata approvazione, presso tutti gli Enti, degli atti normativi previsti dall'art. 25 della legge n. 800/1967 (statuti e regolamenti organici del personale dipendente), notando, in genere, come non risulti pienamente svolta, da parte del Ministero, « quell'azione di stimolo, di direttiva, di guida, senza la quale l'attività di vigilanza si appalesa insufficiente ed inefficiente » (Determinazione n. 1208, in data 28 maggio 1974, della Sezione Controllo Enti, più avanti citata).

Secondo notizie comunicate dal Ministero alla Corte, la mancata approvazione dei regolamenti organici del personale sarebbe addirittura motivata dalla ritenuta inopportunità di consolidare in via formale livelli di spesa che non trovano copertura nelle entrate e che poi condizionerebbero la progettata ristrutturazione del settore; ciò che dimostra nella misura più evidente come la concreta attuazione dell'attività di vigilanza ministeriale non solo ne determini l'inefficienza, ma possa al limite tradursi — secondo l'Amministrazione stessa — in un incentivo al deteriorarsi della situazione finanziaria degli Enti vigilati.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

state in passato approvate dall'Amministrazione ha costituito non solo il presupposto per l'instaurarsi di gestioni di fatto — perciò solo illegittime — ma anche condizione per l'avviarsi degli Enti sul piano inclinato dei *deficit* crescenti: e ciò pure nel senso che gli impegni di spesa assunti in eccedenza alle entrate previste hanno portato all'assunzione di pesanti oneri per interessi passivi (883).

Per quanto d'altra parte concerne l'esercizio 1974, all'approvazione dei bilanci preventivi e dei programmi di attività degli Enti, si è dato corso — secondo quanto alla Corte comunicato dallo stesso Ministero — provvedendosi, nel contempo, a ridurre la spesa nei limiti delle entrate presunte: tra queste ultime, peraltro, è stata calcolata, in aggiunta al contributo statale sul fondo ordinario di 16 miliardi, anche una « presumibile » integrazione di 28 miliardi, in realtà non intervenuta. Anche in sede di approvazione dei preventivi per l'anno 1975, la riduzione delle spese è stata rapportata alle entrate « di sicura acquisizione », in esse comprendendosi un presumibile contributo straordinario di 28 miliardi. Nel concreto, pertanto, l'attività di vigilanza esplicita dal Ministero si è tradotta in stimolo — anziché in remora — all'aumento dei disavanzi di gestione, essendo stati gli enti ufficialmente autorizzati ad assumere impegni di spesa in eccedenza alle entrate, sulla base di una previsione — rivelatasi errata per l'esercizio 1974 — di un eventuale intervento legislativo.

In difetto, comunque, della nuova normativa, i criteri dettati dalla legge n. 811 del 1973 per ragguagliare la ripartizione dei contributi ai risultati qualitativi e quantitativi accertati per ciascun ente non hanno potuto

(883) Il persistente ed oneroso ricorso operato dagli Enti alle anticipazioni bancarie, d'altra parte, deve anche ritenersi connesso — come la Corte ha avuto modo di rilevare — al momento nel quale l'Amministrazione provvede in concreto all'erogazione dei contributi annuali. Relativamente ai ritardi verificatisi in passato, si veda, in particolare, la ripetuta relazione della Sezione controllo enti (pag. 10).

avere applicazione nel 1974 (884); i 16 miliardi dello stanziamento di competenza, pertanto, sono stati attribuiti commisurando le sovvenzioni — come nel passato — alla situazione debitoria dei soggetti beneficiari.

Sul relativo capitolo 1023, sono stati nell'anno effettuati pagamenti per 26,3 miliardi, dei quali 11,8 in conto competenza, con conseguente riduzione dei residui da complessivi 26,6 miliardi a 13,3.

Per l'ammortamento dei mutui già contratti dagli Enti, la spesa affrontata dallo Stato sul capitolo 1025 (885) è ammontata, inoltre, nell'anno, a 11,8 miliardi.

In ordine, infine, alle sovvenzioni a favore delle manifestazioni intese alla diffusione delle attività musicali, è da sottolineare il consistente aumento (3,4 miliardi) recato alla dotazione del capitolo 1026 dalla legge 2 giugno 1973, n. 308; a fronte di uno stanziamento definitivo di 8,7 miliardi, integralmente impegnati, sono stati effettuati pagamenti per 4,2 miliardi, dei quali solo 235 milioni hanno riguardato peraltro la competenza (886).

Può solo rilevarsi, al riguardo, che nonostante l'entità dello sforzo finanziario affrontato dallo Stato, il fine educativo e sociale perseguito dalla normativa del settore rischia di essere compromesso dalla scarsissima affluenza di pubblico registrata da talune manifestazioni, come è agevole dedurre dalla modesta entità delle entrate rispetto alle spese.

d) *Cinematografia*. — Nelle già citate « Note illustrative di carattere politico-eco-

(884) Art. 4 della legge n. 811/1973. Per talune considerazioni critiche in ordine al sistema approntato dalla legge stessa per il risanamento (temporaneo) del settore lirico, si rinvia alla più volte citata relazione della Sezione controllo enti sulla gestione degli enti lirici nel quinquennio 1968-1972.

(885) Lo stanziamento del capitolo è stato elevato nel 1974, rispetto al 1973, di 2,1 miliardi, risultanti da un aumento di 3 miliardi in attuazione della legge 8 novembre 1973, n. 811, e una diminuzione di 0,9 miliardi per cessazione degli impegni derivanti da leggi precedenti.

(886) Al 31 dicembre 1974 gravavano sul capitolo 1026, 18 miliardi di residui (13,5 al termine dell'esercizio precedente).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nomico sull'attività delle Amministrazioni statali nell'anno 1975 », allegate al disegno di legge relativo al bilancio di previsione per l'anno stesso (887), è stata al Parlamento preannunciata siccome imminente la formulazione di una nuova legge sulla cinematografia che « tenendo presenti le esperienze di questi ultimi anni », nonché l'esigenza di rendere più snelle le procedure amministrative, « introduca più moderne ed efficienti forme di intervento statale nel settore ». In tale prospettiva, si ritiene particolarmente opportuno richiamare le osservazioni formulate dalla Corte nelle precedenti relazioni sulla normativa tuttora vigente in materia di provvidenze all'industria cinematografica (e, segnatamente, sulla legge 4 novembre 1965, n. 1213), tenuto anche conto che le osservazioni stesse conservano piena attualità per ciò che attiene all'esercizio 1974.

È al riguardo da premettere che la più importante delle sovvenzioni in atto previste è ragguagliata agli incassi lordi realizzati da ciascun film sul mercato nazionale secondo una percentuale fissa e notevolmente elevata (13 per cento). Dall'automatismo del criterio di commisurazione, consegue che proprio i lungometraggi di maggior richiamo commerciale — i quali meno necessiterebbero dell'aiuto statale e, spesso, meno lo giustificherebbero — ricevono le sovvenzioni più alte, dell'ordine medio di 300-400 milioni di lire, e con punte, in taluni casi, così elevate da raggiungere o superare addirittura il relativo costo di produzione (888).

L'entità di dette contribuzioni — tanto più notevole, può soggiungersi, in quanto la drastica e recente riduzione di aliquota dell'imposta sugli spettacoli ha mutato a favore dell'industria cinematografica i precedenti ter-

(887) Atti Camera dei deputati, n. 3159-bis. Le esigenze di una nuova regolamentazione dell'intervento statale a favore della cinematografia ha formato anche oggetto di discussione in sede di esame del bilancio di previsione per l'anno 1975.

(888) In tali casi limite, come si è osservato lo scorso anno, la sovvenzione cessa oltretutto di rappresentare un « contributo » nel senso economico e lessicale del termine.

mini del rapporto tributo-sovvenzione (889) — sottolinea l'opportunità di adeguare la legislazione italiana a quella vigente in altri Stati della Comunità europea, sia mediante instaurazione di un obbligo di reimpiego dei contributi erogati, sia e soprattutto, mediante previsione di un limite massimo dell'ammontare di ciascuna sovvenzione.

Tutto ciò premesso, è ancora da rilevare che nel sistema della legge, l'elevatezza dell'indicata percentuale (13 per cento) e l'automatismo del criterio di commisurazione avrebbero dovuto trovare correttivo, quanto meno parziale, nella selettività dell'intervento statale: l'articolo 5 della legge n. 1213, tuttavia, ha subordinato l'erogazione del contributo — oltre che alla dichiarazione di nazionalità, di cui si dirà dopo — alla cosiddetta ammissione del film alla « programmazione obbligatoria »; ammissione stabilita da appositi comitati, cui spetta di accertare, in ciascun lungometraggio esaminato, la sussistenza di adeguati requisiti di idoneità tecnica, nonché di « sufficienti » qualità artistiche o culturali o spettacolari. In virtù di tale riferimento disgiuntivo alle qualità richieste, ed in ragione anche della stessa composizione dei comitati — nei quali sono largamente rappresentate le categorie interessate alla sovvenzione (890) eppertanto più restie

(889) I dati del 1973 indicano in 18,8 miliardi il minor gettito fiscale, dell'imposta sullo spettacolo rispetto all'anno precedente. L'entità delle agevolazioni concesse alla cinematografia (accanto alla sovvenzione di cui si è sinora parlato la legge prevede anche minori provvidenze, tra cui i premi di qualità e i contributi sugli interessi dei mutui contratti per il finanziamento della produzione), colloca l'industria in questione tra le più sovvenzionate del nostro paese. Si veda, oltre la relazione sull'esercizio 1973, cap. XXVIII, pag. 405, l'intervento del sen. Valitutti in sede di esame del bilancio 1974 presso la VII Commissione del Senato (seduta del 3 ottobre 1973).

(890) Produttori, autori, esercenti cinematografici. Da rilevare che l'art. 14 della legge 21 giugno 1975, n. 287 (modifiche alla legge 4 novembre 1965, n. 1213) ha di recente previsto che la Commissione di secondo grado sia validamente costituita con la presenza di 5 membri sui 9 previsti, e che le relative deliberazioni possano essere adottate a maggioranza dei componenti presenti (3 componenti, al minimo). Più che introduttiva di uno snellimento

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ad esprimere avvisi sfavorevoli — avviene, di fatto, che la totalità, o quasi, dei films prodotti in ciascun anno è ammessa ai benefici di legge (891).

In primo luogo, resta così eluso il chiaro intento legislativo di incoraggiare una produzione nazionale di buon livello qualitativo, idonea a rendere il cinema — come la stessa legge recita nel suo preambolo — « mezzo di espressione artistica, di formazione culturale, di comunicazione sociale ». In secondo luogo, l'indiscriminata attribuzione delle sovvenzioni aggrava le conseguenze che, come si è visto, discendono dall'automatica commisurazione del contributo agli incassi.

In ordine, poi, all'altra condizione cui la legge subordina l'ammissione del film ai benefici (riconoscimento della nazionalità), è emersa negli anni passati dall'esercizio del controllo la tendenza dell'Amministrazione ad applicare assai estensivamente l'istituto della co-produzione, sino a riconoscere la nazionalità anche a films con partecipazione artistica e tecnica italiana assai esigua o, al limite, addirittura inesistente.

Ciò si è potuto verificare in quanto la legge n. 1213, pur avendo incluso, tra i requisiti per l'assimilazione delle co-produzioni ai films nazionali (892), quello di una parte-

procedurale, la disposizione sembra idonea a favorire ulteriormente l'indiscriminata ammissione dei films al godimento dei benefici di legge. Non risulta agevole, inoltre, comprendere per quale motivo si sia inteso differenziare il *quorum* della Commissione d'appello da quello delle Commissioni di primo grado, per il cui giudizio è prevista (dal precedente art. 13 della legge) la presenza di due terzi dei componenti nonchè l'adozione delle delibere a maggioranza dei componenti stessi e non dei soli presenti.

(891) Si veda, al riguardo, la relazione sull'esercizio 1973. La necessità di rivedere la composizione dei comitati e collegi operanti nel settore cinematografico è stata anche sottolineata, come si è detto, nelle « Note illustrative di carattere politico-economico sull'attività delle Amministrazioni nel 1975 » (Atti Camera dei deputati n. 3159-bis, pag. 155).

(892) I films di co-produzione, anche se con apporto minoritario da parte del produttore italiano, sono dalla legge in tutto assimilati, quanto ai benefici, a quelli di nazionalità italiana.

cipazione artistica, tecnica e finanziaria italiana in quota non inferiore al 30 per cento del costo di produzione, ha anche ammesso che tale limite possa eccezionalmente essere derogato da accordi internazionali.

Di fronte, tuttavia, a concrete applicazioni di tali accordi che conducevano a risultati chiaramente in contrasto con le finalità della legge n. 1213, la Corte ha in epoca più recente contestato la possibilità di ammettere al godimento dei benefici films nei quali la partecipazione nazionale, oltrechè inferiore, quantitativamente, al previsto limite del 30 per cento del costo di produzione, risultava limitata al solo aspetto finanziario, senza cioè comportare impiego di personale italiano artistico e tecnico.

A seguito di tali rilievi, il riconoscimento di nazionalità non ha avuto ad oggetto, nel 1974, films a partecipazione italiana minoritaria esclusivamente finanziaria (893); appare oltremodo opportuno, tuttavia, che anche di tale problema si tenga conto in occasione della preannunciata revisione della vigente normativa, e che in tale sede venga altresì valutata la possibilità di sovvenire le co-produzioni in misura proporzionale all'effettivo apporto italiano, onde evitare anche che uno stesso film possa beneficiare di più contributi da parte di Stati diversi.

Ulteriori osservazioni — comuni, del resto, ad altri settori di intervento dell'Ammini-

(893) È in proposito da rilevare che l'art. 19, ultimo comma, della recente legge 21 giugno 1975, n. 287 (recante, per il resto, modifiche solo procedurali alla legge n. 1213) ha disposto che la ratifica degli accordi di reciprocità contenenti deroghe al limite di apporto italiano minoritario debba, per il futuro, essere autorizzata con legge.

Il penultimo comma dello stesso articolo — inserito tra le disposizioni transitorie e finali — ha altresì conferito « piena ed integrale esecuzione », dalla data della loro entrata in vigore, a numerosi accordi di reciprocità già stipulati: posto che questi ultimi risultano tutti approvati con decreto presidenziale, ai sensi dell'art. 87 della Costituzione, la disposizione da ultimo citata potrebbe ritenersi superflua, a meno che non sia da essa inteso far derivare una sorta di legalizzazione postuma ed indiretta a provvedimenti analoghi a quelli censurati dalla Corte.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

strazione — riguardano infine la complessità delle procedure in atto previste per l'ammissione del films ai benefici, ed i connessi ritardi nell'attività amministrativa (894), posto, tra l'altro, che su tutti i capitoli di spesa

(894) Una delle cause dei segnalati ritardi si connette al previsto meccanismo di commisurazione del contributo agli incassi lordi: prima di procedere, infatti, all'erogazione dei contributi stessi, occorre attendere le segnalazioni periodiche sugli incassi lordi da parte della SIAE.

in conto capitale compresi nella rubrica 3 (Servizi della cinematografia), l'attività gestoria dell'Amministrazione si svolge quasi per intero sull'ingente massa dei residui degli esercizi precedenti (895).

(895) Sul complesso dei capitoli della rubrica 3, a fronte di stanziamenti definitivi per 20,1 miliardi e residui passivi, al 31 dicembre 1973 pari a 47,4 miliardi, i pagamenti effettuati nell'anno (19 miliardi globalmente) hanno riguardato per soli 4,2 miliardi la competenza.

PARTE QUARTA

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA