

CAPITOLO XV

MINISTERO DELL'INTERNO

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

a) *Considerazioni generali e sulla gestione.* - L'ammontare complessivo della spesa impegnata dal Ministero nel corso del 1975 (1.029,4 miliardi) ha segnato, rispetto al precedente esercizio (921,4 miliardi), un incremento di 108 miliardi, e cioè di una percentuale (11,7 per cento) quasi doppia di quella registrata nel 1974 (6,6 per cento), ma tuttavia notevolmente inferiore sia a quella intervenuta nella spesa complessiva dell'Amministrazione dello Stato (36,0 per cento), sia alla media dei tassi di incremento verificatasi nell'ultimo quinquennio (24,4 per cento) (1).

(1) Da segnalare peraltro che, in relazione al concentramento, realizzato nel bilancio per il 1975, in un unico capitolo degli oneri relativi alle pensioni pagabili a mezzo di ruoli di spesa fissa, sono stati trasportati al capitolo 4351 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro 83 miliardi circa, dei quali 59 miliardi per la parte relativa al personale di pubblica sicurezza, 17,5 miliardi per l'Amministrazione civile e 6,5 miliardi per i servizi antincendi. In seguito a tale vicenda è stata modificata la denominazione dei capitoli 1071 (ex 1031), 2601 (ex 1431) e 3121 (ex 1631). Tenendo conto del menzionato trasporto di spesa, l'incremento della gestione complessiva del Ministero è stato, rispetto all'esercizio precedente, del 20,7 per cento.

Rilievo particolare assume, in tale andamento della gestione, l'aumento della spesa relativa al personale in attività di servizio (categoria II, + 92,6 miliardi, pari a un incremento del 21,1 per cento), in relazione, soprattutto, all'emanazione di numerose disposizioni legislative concernenti i dipendenti addetti al settore della pubblica sicurezza e dei servizi antincendi, con le quali, in vista anche del perseguimento di una maggiore efficienza nello svolgimento dei servizi, sono stati disposti miglioramenti economici ed ampliamenti nella consistenza degli organici (2).

Un incremento del pari superiore a quello registratosi nel totale della spesa, si è verificato, sempre nel campo della pubblica sicurezza e dei servizi antincendi, per gli oneri attinenti ad acquisto di beni e servizi (categoria IV), nonostante il leggero decremento compless-

(2) La spesa complessiva per stipendi e trattamento economico accessorio è aumentata di 76,7 miliardi (pari al 22,6 per cento) per i dipendenti della pubblica sicurezza e di 16 miliardi (31,9 per cento) per i dipendenti del servizio antincendi. Per specifici cenni in materia di trattamento economico del personale e di consistenza degli organici, si rinvia al successivo paragrafo 3, lettere a) e b).

sivo registratosi, in tale comparto, nella spesa del Ministero (3). Ciò dà conferma — anche se nella misura resa possibile dall'erosione del potere di acquisto della moneta — della progressiva azione di ammodernamento delle attrezzature tecniche e dei mezzi di trasporto, la cui necessità è stata più volte sottolineata dal Ministero al fine di assicurare una maggiore funzionalità dei servizi (4).

Altro comparto nel quale si è registrato un notevole tasso di incremento (34,2 per cento) è quello delle spese ricomprese nella categoria V (trasferimenti) per effetto, principalmente, della dimensione assunta dagli interventi a favore della finanza locale e dell'emanazione, per ciò che attiene al settore dell'assistenza, della legge 3 giugno 1975, n. 160, recante norme per il miglioramento dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale. Assai rilevante, in termini percentuali (112,5 per cento), è stato pure l'incremento registrato nell'ambito degli interventi assistenziali in favore dei dipendenti e delle loro famiglie, in considerazione, soprattutto, dell'attuazione delle nuove disposizioni in favore dei superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere appartenenti ai corpi di polizia (legge 28 novembre 1975, n. 624) (5).

(3) Mentre, infatti, l'ammontare complessivo delle spese ricomprese nella categoria IV ha registrato, per il Ministero, una leggera flessione (essendo passato dai 114,1 miliardi del 1974 a 113,4 miliardi), nei settori della pubblica sicurezza e dei servizi antincendi si è registrato, rispettivamente, un aumento di 15,3 miliardi (pari a 21,7 per cento) e di 2,8 miliardi (pari al 18,5 per cento).

(4) Minore riscontro trova, nelle risultanze della gestione, l'esigenza, del pari segnalata dal Ministero, di assicurare una migliore qualificazione del personale, mediante il potenziamento dei corsi di formazione e di specializzazione. In argomento, è da rilevare che le spese concernenti il funzionamento delle scuole sono aumentate di 81 milioni (11,7 per cento) per la pubblica sicurezza, mentre un decremento di 1 milione (pari allo 0,8 per cento), si è registrato per i servizi antincendi.

(5) L'ammontare di tali spese è passato dagli 800 milioni del 1974 a 1,7 miliardi. Per ulteriori notazioni in proposito, vedi paragrafo 2, lettera b.

È proseguita, nel corso del 1975, l'attività di gestione del Ministero in materia di archivi di Stato. Per vero, l'articolo 1 della legge 29 gennaio 1975, n. 5 (di conversione del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, istitutivo del Ministero per i beni culturali ed ambientali), aveva disposto, in connessione con il trasferimento dei servizi, che con decreto interministeriale avrebbe dovuto disporsi la ripartizione tra i due Ministeri « degli stanziamenti previsti nei capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'anno finanziario in corso ». Ciò con la precisazione che, fino all'emanazione del menzionato decreto, i fondi relativi alle spese per i servizi ed il personale trasferiti al nuovo Ministero avrebbero continuato ad essere erogati dal Ministero dell'Interno. Non essendo, peraltro, stato emanato nel corso del 1975, il provvedimento previsto per il trasferimento e la ripartizione dei fondi, quest'ultima Amministrazione ha continuato ad erogare, per tutto l'esercizio, le spese relative ai servizi di cui trattasi. Tale vicenda ha comportato il protrarsi, al di là di una fase a carattere meramente provvisorio, di una situazione anomala, caratterizzata dal concorso dei due dicasteri nei procedimenti di spesa, reso necessario per assicurare coordinamento dell'attività del Ministero dell'interno, strettamente indirizzata alla erogazione della spesa, con quella del nuovo Ministero, cui competevano le scelte di fondo dell'attività istituzionale (6).

Per ciò che concerne, infine, i tempi di erogazione della spesa, è proseguita, in termini di maggior rilievo, la linea di tendenza all'espansione dei residui, già evidenziata nelle precedenti relazioni. L'importo globale, che al termine dell'esercizio precedente ammontava a 247,5

(6) Per ulteriori considerazioni, più strettamente connesse a profili di carattere organizzativo, si rinvia al successivo paragrafo 3, sub lettera a).

miliardi, è salito, al 31 dicembre del 1975, a 341,4 miliardi, dei quali 30 miliardi conservati come residui di stanziamento su capitoli di parte corrente, a termini dell'articolo 27 della legge 22 dicembre 1969, n. 964 (49,9 miliardi nel 1974) (7).

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* - Le modifiche strutturali apportate al bilancio del 1975 — che hanno già formato oggetto di esame, nelle loro implicazioni di carattere generale, in altra parte della relazione (8) — non hanno fornito l'occasione per ovviare alle principali carenze, più volte segnalate dalla Corte, dello stato di previsione della spesa del Ministero.

Restano pertanto valide le osservazioni formulate in passato circa l'improprio inserimento del capitolo 1204 (ex capitolo 2082, contributi dovuti agli istituti previdenziali per il personale profugo, già dipendente dagli enti locali non più facenti parte del territorio dello Stato) nella rubrica I (servizi generali) anziché nella rubrica II (Amministrazione civile), nonché, per ciò che attiene alla determinazione dell'oggetto, le notazioni sulla eterogeneità degli stanziamenti dei capitoli 2627 (ex 1459), 2633 (ex 1467), 2634 (ex 1468), 3147 (ex 1655), 4234 (ex 2347), 4298 (ex 2541), 4299 (ex 2542) (9), sulla

(7) Trattasi dei capitoli 1575 (ex 2788), 1578 (ex 2784), 1582 agg. (ex 7957), 1583 agg. (ex 7959), 1584 agg. (ex 7960), 1585 agg. (ex 7963).

(8) Vedi parte I, capitolo 1.

(9) È da rilevare, in proposito, che l'eterogeneità dell'oggetto dei capitoli sopra menzionati non poteva non dar luogo ad inconvenienti nell'applicazione, introdotta nel 1975, di un codice economico e funzionale a ciascun capitolo, ai fini di una più immediata collocazione delle spese negli schemi delle due classificazioni. Così, per quanto riguarda la classificazione economica, al capitolo 2627 è stato apposto il codice 4.1.6. (alimentari, calzature, vestiario e articoli tessili) mentre parte dello stanziamento riguarda spese di armamento (codice 4.1.5.); ai capitoli 2633 e 2634 è stato apposto il codice 4.1.5. (casermaggio, equipaggiamento e attrezzature militari) mentre parte della spesa si riferisce, rispettivamente, a manutenzione ordinaria dei locali

genericità della denominazione dei capitoli 4291 (ex 2534), 4297 (ex 2540) e sulla parziale identità di oggetto degli stessi capitoli in relazione agli interventi a favore degli organismi a carattere nazionale o pluriregionale, e dei capitoli 4296 (ex 2539), 4297 (ex 2540) e 4298 (ex 2541), quanto alle erogazioni per esigenze di carattere straordinario. Anche nel 1975, inoltre, è mancata l'indicazione, sul capitolo 4295 (ex 2538), dei finanziamenti ordinari per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza della Sicilia.

Alcune notazioni devono aggiungersi in ordine alla iscrizione di capitoli per memoria, la cui costante e totale inutilizzazione negli ultimi esercizi denuncia il fatto che sono ormai venuti meno i motivi che ne avevano giustificato l'istituzione. Il fenomeno assume rilievo particolare non tanto per lo stato di previsione del Ministero dell'interno, nel quale esso si verifica per il solo capitolo 1101 (spese per statistiche) (10), quanto

ed a riscaldamento, entrambe classificate sotto il codice 4.2.2.; al capitolo 3147 è stato apposto il codice 4.1.5., mentre parte dello stanziamento concerne anche spese per l'acquisto e la manutenzione dei mobili e degli arredi dei locali destinati ai servizi antincendi nonché a spese di acquisto noleggio e manutenzione di macchine da scrivere, da calcolo, da riproduzione (codice 4.1.2.) meccanografiche (4.4.0.) e ad installazione e manutenzione di impianti fissi (codice 4.2.2.); al capitolo 4234 è stato applicato il codice 4.3.9. (voce residuale «altre», nell'ambito dell'acquisto di servizi) mentre parte della spesa si riferisce a spese di esercizio, riparazione, noleggio ed acquisto di automezzi (codice 4.1.3.). Quanto alla classificazione funzionale, ai capitoli 4298 e 4299 è stato apposto il codice 8.3.2. (assistenza post-bellica) mentre parte degli stanziamenti si riferiscono, rispettivamente, ad interventi assistenziali in natura per esigenze di carattere straordinario o urgente e di carattere perequativo in relazione alle necessità degli Enti assistenziali pubblici e privati delle diverse Regioni nonché ad assistenza economica straordinaria alle persone disoccupate e bisognose appartenenti a categorie assistibili nelle Regioni a statuto speciale, spese tutte rientranti nel codice 8.3.3. (assistenza generica a mezzo di istituzioni pubbliche e private).

(10) Per connessione con la materia, può notarsi che esistono nello stato di previsione della spesa del Ministero, taluni capitoli per memoria che sono stati dotati di stanziamento nel corso dell'esercizio, o sono stati soppressi, a seguito della emanazione del decreto del

per i bilanci allegati allo stato di previsione stesso. Tale è il caso, per l'Amministrazione del Fondo per il culto, dei capitoli 105, 107, 144, 196; per l'Amministrazione del Fondo di beneficenza e di religione della città di Roma, dei capitoli 131, 190, 191, 291, 532; per l'Amministrazione dei Patrimoni riuniti ex economici, del capitolo 186.

Tornando allo stato di previsione della spesa del Ministero, cenno particolare può farsi della iscrizione, per l'esercizio finanziario 1975, del capitolo 4312 (ex 2512), il cui stanziamento (150 milioni) è destinato all'erogazione di un contributo a favore della Società umanitaria fondazione Prospero Moisè Loria di Milano. Tale capitolo — che figura anche nel bilancio per il 1976 — aveva formato oggetto, in occasione del trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica, di una espressa previsione legislativa che ne aveva disposto la soppressione (articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 9) e non figurava pertanto nel bilancio dei precedenti due esercizi. Concernendo un'attribuzione ormai sottratta alla competenza dello Stato, il provvedimento con il quale il Ministero aveva disposto l'erogazione del con-

Presidente della Repubblica 5 giugno 1975, n. 146, con il quale si è provveduto, secondo quanto previsto dall'articolo 4 della legge n. 734 del 1973, alla determinazione delle misure e delle modalità di corresponsione, a far tempo dal 1° gennaio 1973, delle indennità di rischio, di maneggio di valori di cassa, meccanografica e di servizio notturno. In relazione alla nuova disciplina, i capitoli 1023 (indennità al personale in servizio presso i centri meccanografici delle Prefetture e presso il Centro elettronico del servizio elettorale) e 2508 (indennità al personale in servizio presso il Centro elettronico della pubblica sicurezza), istituiti originariamente per memoria, sono stati, previa modificazione della denominazione (indennità di rischio, di maneggio valori di cassa, meccanografica e di servizio notturno), forniti degli stanziamenti necessari per far fronte ai relativi oneri; il capitolo 3014 (indennità di immersione ai sommozzatori e loro guide appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco) è stato invece soppresso e sostituito dal capitolo 3020.

tributo non è stato ammesso a registrazione, onde lo stanziamento previsto nel capitolo 4312 è rimasto inutilizzato (11).

2. - *Gestioni fuori bilancio.* - Nel corso dell'esercizio, sono stati sottoposti al controllo della Corte e restituiti all'Amministrazione con visto di regolarità i rendiconti relativi al 1973 del fondo per diritti di segreteria (istituito dall'articolo 40 della legge 8 giugno 1972, n. 604) (12), della gestione contravvenzioni alle leggi sulla pesca (articolo 41 del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604) (13) e della gestione stralcio cassa sovvenzioni antincendi (articolo 86 della legge 13 maggio 1961, n. 449) (14), nonché i rendiconti per il 1974 delle gestioni per somme anticipate da terzi per spese contrattuali, operanti presso le Direzioni generali dell'assistenza pubblica, della pubblica sicurezza e dei servizi antincendi e della protezione civile (15).

(11) Vedi deliberazione della sezione del controllo n. 691 del 6 maggio 1976.

(12) Il rendiconto presenta entrate per 605 milioni (467,2 nel 1972) ed uscite per 363,9 milioni (290,5 nel 1972). La disponibilità di cassa, che al 31 dicembre 1970 (anteriamente alla entrata in vigore della legge n. 1041 del 1971) ammontava a 2,1 miliardi, è ulteriormente aumentata così da raggiungere, al termine dell'esercizio, i 2,6 miliardi (2,3 nel 1971 e 2,4 nel 1972), a causa della lunghezza dei tempi tecnici che riguardano le modalità di erogazione del fondo (utilizzato per corsi di preparazione e di perfezionamento, per borse di studio, per concessioni di equo indennizzo e per il pagamento al Ministero dei trasporti del contributo annuale per il rimborso delle riduzioni ferroviarie).

(13) Il rendiconto evidenzia, all'attivo, entrate per 90,9 milioni (13 nel 1972) ed al passivo, uscite per 57,5 milioni (9,9 nel 1972), con una giacenza di cassa a fine esercizio di 41,5 milioni (8,2 nel 1972).

(14) Il rendiconto presenta entrate per 344,1 milioni (310,2 nel 1972) ed uscite per 593,7 milioni (80,5 nel 1972). Al 31 dicembre del 1973 l'ammontare complessivo delle riscossioni della gestione stralcio — che si riferiscono ai crediti esistenti alla data di entrata in vigore della legge citata nel testo — ha raggiunto 31,4 miliardi a fronte di un totale delle spese di 27,7 miliardi, per cui la giacenza di cassa è ammontata a 3,7 miliardi (3,9 nel 1972).

(15) Tali gestioni sono state sopresse dalla legge 27 dicembre 1975, n. 790, che ha dettato una nuova disciplina della modalità di anti-

Sono inoltre pervenuti alla Corte, nei termini previsti dalle vigenti disposizioni, i rendiconti per l'esercizio 1973 del fondo tasse di concorso per i segretari comunali e provinciali (articolo 45 della legge 8 giugno 1962, n. 604), nonché i rendiconti per il 1974 del fondo per diritti di segreteria e della gestione contravvenzioni alle leggi sulla pesca. Per il completamento del loro esame, si è in attesa che l'Amministrazione fornisca gli elementi richiesti per accertarne la regolarità.

È stato del pari tempestivamente presentato, ma non ancora ammesso a visto di regolarità, il rendiconto per il 1973 dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, per il quale nel mese di maggio del 1976 sono stati acquisiti gli ulteriori documenti richiesti dalla Corte. Il rilievo che tale gestione riveste, in relazione all'ammontare delle somme amministrate, induce a fornire i principali dati che emergono dal rendiconto, al fine anche di dare dimensione finanziaria al complesso delle attività svolte dall'Amministrazione, sulle quali il Parlamento è stato informato dall'Amministrazione stessa, ai termini dell'articolo 12 della legge 12 agosto 1962, numero 1340 (16).

Il rendiconto trasmesso evidenzia, per ciò che attiene alla gestione finanziaria, entrate per 10,8 miliardi (9,2 nel prece-

cipazione e successivo versamento delle spese di copia, stampa, carta bollata e di tutte le altre inerenti ai contratti, comprese le spese di registrazione, dovute dai terzi contraenti con l'Amministrazione dello Stato. I rendiconti per il 1974 presentano, rispettivamente, entrate per milioni 0,26 (0,5 nel 1973), 10,7 (37,2 nel 1973) e 12,5 (6,9 nel 1973) ed uscite per milioni 0,29 (0,46 nel 1973), 35,1 (71,5 nel 1973) e 13,3 (32,5 nel 1973), con una disponibilità di cassa al 31 dicembre 1974 di lire 31 mila (65 mila nel 1973), 6,3 milioni (30,7 nel 1973) e 4,5 milioni (5,4 nel 1973).

(16) Atto Camera dei Deputati n. 3159/8, annesso 1, relazione sull'attività svolta dall'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, esercizio finanziario 1973.

dente esercizio) e spese per 12,6 miliardi (8,9 nel 1972), dei quali, con riguardo ai dati più significativi, 2,4 miliardi concernono spese di funzionamento, 2,1 miliardi di assistenza ai profughi dei centri APS (assistenza profughi stranieri) e 1,1 miliardi di assistenza alle popolazioni colpite da calamità naturali, iniziative in collaborazione con organismi internazionali, attività di formazione ed aggiornamento in campo sociale, studi ricerche ed assistenza ai profughi al di fuori dei centri APS. In diminuzione risulta la consistenza dei residui passivi, scesa a 2,4 miliardi circa (2,9 miliardi nel 1972). Per effetto di tale andamento della gestione, la consistenza di cassa — tenuto conto della disponibilità esistente al termine dell'esercizio precedente — è scesa a 1,6 miliardi (3 miliardi nel 1972). Quanto alla gestione patrimoniale, prospettata distintamente dalla finanziaria, dai dati desumibili dal rendiconto risultano entrate per 9,2 miliardi (14,6 nel 1972) ed uscite per 8,3 miliardi (8 nel 1972), con un avanzo di cassa di 3,1 miliardi (5,4 nel 1972).

Quanto alla gestione relativa ai compensi dell'Istituto centrale di statistica (articolo 17 del regio decreto-legge 27 maggio 1929, n. 1285) — premesso che anche la corresponsione dei compensi di cui trattasi deve ritenersi non più consentita a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 748 del 1972 e della legge n. 734 del 1973 — i rendiconti relativi all'esercizio 1972 sono in corso di esame, dopo che l'Amministrazione ha provveduto ad integrarne la documentazione, come a suo tempo richiesto (17).

(17) Per il rendiconto relativo al 1° semestre del 1973, l'Amministrazione è stata invitata a far conoscere se in sede di corresponsione degli arretrati dell'assegno perequativo sia stata provveduto al conguaglio dei compensi di cui trattasi o, in caso negativo, se gli interessati abbiano provveduto alla restituzione degli stessi.

3. - Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* - Solo sul finire dell'esercizio — a seguito dell'emanazione, a termini dell'articolo 2 della legge 29 gennaio 1975, n. 5, dei decreti del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, sull'organizzazione del Ministero per i beni culturali ed ambientali (18), e 30 dicembre 1975, n. 854, concernente le attribuzioni del Ministero dell'interno in materia di documenti archivistici non ammessi alla libera consultabilità — hanno trovato completa attuazione le innovazioni apportate alla struttura dell'Amministrazione con la devoluzione al nuovo Ministero delle attribuzioni in materia di Archivi di Stato. Nel corso del 1975, pertanto, in mancanza di una organica ristrutturazione dei servizi trasferiti ed in dipendenza della non intervenuta emanazione del decreto interministeriale previsto per la ripartizione degli stanziamenti concernenti il settore, non è venuta meno la competenza del Ministero, in materia di erogazione delle spese, ciò che ha comportato il mantenimento, nell'ambito delle strutture del Ministero dell'interno, di alcuni uffici che hanno atteso a compiti gestori afferenti al nuovo Ministero.

Per ciò che attiene poi, più specificamente, alle competenze residue all'Amministrazione nel settore archivistico, il citato decreto legislativo n. 854 del 1975 ha adottato il criterio della gestione diretta anziché quello, che pure aveva formato oggetto di esame nella predisposizione del testo del decreto (19), del-

(18) In ordine a tale decreto legislativo, con il quale si è provveduto all'istituzione dei ruoli del Ministero mediante il trasferimento del personale in precedenza addetto ai servizi trasferiti ed alla riorganizzazione degli organi consultivi operanti nelle stesse materie, si rinvia al capitolo VI della presente relazione.

(19) Vedi in proposito « Note illustrative di carattere politico-economico sull'attività delle Amministrazioni statali nell'anno 1976 » (A.S. V° 2238-bis) pagina 42.

la delega agli istituti archivistici trasferiti al nuovo Ministero, ferme restando le attribuzioni dell'Amministrazione dell'interno in materia di autorizzazione a consultare atti riservati. In dipendenza di ciò, si è resa necessaria l'istituzione di una nuova struttura burocratica, costituita da un Ispettorato centrale, nonché l'aumento degli organici delle carriere di concetto amministrativa ed esecutiva di complessive 70 unità, con un onere annuo valutato dallo stesso legislatore delegato in 300 milioni di lire.

Quanto agli inconvenienti verificatisi nell'organizzazione dei servizi a seguito della emanazione della disciplina delle funzionali dirigenziali, restano valide le osservazioni formulate nella precedente relazione. In conseguenza della mancata corrispondenza tra la dotazione organica dei primi dirigenti (soprattutto Vice prefetti ispettori) fissata dalla tabella III allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 ed il numero complessivo degli uffici a livello di divisione, pure nel corso del 1975 il Ministero ha dovuto far ricorso al conferimento di incarichi di reggenza.

Anche in ordine alla problematica organizzativa connessa alla mancata emanazione di norme regolamentari, permangono le carenze più volte segnalate dalla Corte. Tra queste, rilievo particolare assumono gli inconvenienti che dal protrarsi del ritardo nella emanazione del regolamento previsto dall'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, derivano nel funzionamento delle Commissioni di avanzamento, come quella prevista dall'articolo 44 della legge 13 maggio 1961, n. 469, per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. A tali Commissioni non si applicava, infatti, la precedente normativa sulla rappresentanza del personale in seno ai Consigli di amministrazione, onde non si è potuto fare ricorso, per assicurare tale rappresentanza, all'istituto della *prorogatio* né al criterio interpretativo, recentemente affermato dalla Cor-

te, della ultrattività delle norme precedenti (articolo 7 della legge n. 249 del 1968).

Neppure nel corso del 1973 è intervenuto il riordinamento — previsto dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 9 del 1972 — degli enti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale operanti nel settore assistenziale; sono pertanto rimaste ferme, secondo quanto disposto dal 1° comma del citato articolo 4, le competenze degli organi dell'Amministrazione in ordine agli enti stessi (20).

b) *Personale*. - In attuazione della delega contenuta nell'articolo 2 della legge 14 agosto 1974, n. 355, (21) con il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 1975, n. 212, è stata rideterminata la consistenza dei ruoli del personale civile del Ministero, mediante l'individuazione della misura delle riduzioni delle dotazioni organiche compatibile con l'esigenza di funzionalità dei servizi. Sulla base delle modifiche apportate ai ruoli con tale decreto legislativo — che si era limitato a fissare le nuove dotazioni complessive per ogni singolo ruolo — è stato poi adottato il decreto interministeriale del 3 luglio 1975 con il quale sono stati ristrutturati i ruoli del personale di

(20) È da ritenere ormai che il riordinamento degli Enti menzionati sarà attuato in applicazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, che, come è noto, ha attribuito la delega al Governo anche per il trasferimento alle Regioni di compiti esercitati da Enti pubblici nazionali ed interregionali.

(21) Di conversione del decreto legge 8 luglio 1974, n. 261, recante modificazioni alla legge 24 maggio 1970, n. 336 con la quale sono state dettate norme in favore degli ex combattenti e categorie assimilate. Tale delega — utilizzata solo per i Ministeri dell'interno e degli affari esteri — aveva lo scopo di ovviare agli eventuali gravi pregiudizi che l'applicazione dell'articolo 3 della legge n. 336 del 1970 avesse arrecato al funzionamento dei servizi, a causa della detrazione, nella qualifica iniziale dei ruoli di appartenenza, di tutti i posti lasciati liberi dal personale ex combattente.

alcune carriere della Direzione generale dell'Amministrazione civile.

Nelle dotazioni organiche del personale della stessa Direzione generale (carriera di concetto amministrativa (22) ed esecutiva) ha inciso poi — come sotto diverso profilo, si è avuto occasione di accennare — l'aumento (70 unità) apportato con il decreto legislativo n. 854 del 1975 per lo svolgimento dei compiti rimasti al Ministero in materia di documenti archivistici di cui non è ammessa la consultazione, dopo che, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 805 del 1975, si era provveduto al trasferimento al Ministero dei beni culturali ed ambientali dei ruoli del personale della Direzione generale degli Archivi di Stato (23).

Per quanto riguarda le dotazioni organiche della Direzione generale della pubblica sicurezza, per effetto della legge 11 giugno 1974, n. 253 — che ha previsto un aumento nei ruoli del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza di complessive 5.000 unità nell'arco di cinque anni — si sono resi disponibili, nell'esercizio, 1050 nuovi posti. Il Ministero ha utilizzato, d'altra parte — a termini delle leggi 3 aprile 1958, n. 460 e 26 luglio 1961, n. 709 — 3.000 circa unità, di cui 1.223

(22) Da rilevare, in proposito, che con decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1975, n. 804, era stato provveduto in precedenza — a termini dell'articolo 25 della legge 18 marzo 1968, n. 249 (nel testo sostituito dall'articolo 17 della legge 28 ottobre 1970, n. 755) — alla istituzione di un ruolo unico del personale della carriera di concetto amministrativa della Direzione generale, mediante l'unificazione del ruolo ordinario della carriera di concetto amministrativa e di quello della carriera di concetto istituita dal decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1972, n. 319 (che ha riordinato le ex carriere speciali).

(23) La consistenza dei ruoli trasferiti al nuovo Ministero è la seguente: carriera direttiva 265 unità (in servizio 205), carriera di concetto, ruolo segretari, 45 unità (in servizio 32), carriera di concetto, ruolo ragionieri 28 unità (in servizio 27), carriera esecutiva, ruolo aiutanti, 387 unità (in servizio 353), carriera esecutiva, ruolo operatori fotografici, 62 unità (in servizio 51), carriera ausiliaria 302 unità (in servizio 265), operai specializzati (ruolo ad esaurimento) 11 unità (tutte in servizio).

richiamate in servizio temporaneo nel corso dell'esercizio (24).

In applicazione della legge 25 luglio 1975, n. 383, che ha soppresso l'Ente nazionale per la distribuzione dei soccorsi in Italia (ENDSI), il personale di tale ente è stato trasferito alle dipendenze dell'AAI, mediante inquadramento nelle categorie non di ruolo di cui alla tabella I allegata al regio decreto 4 febbraio 1937, n. 100 (25).

In relazione, infine, agli effetti che nella dotazione del personale del Ministero continuano ad esplicarsi in dipendenza del trasferimento di compiti alle Regioni ad autonomia ordinaria, si sono registrati, nel 1975, inquadramenti negli organici dei nuovi enti territoriali di 140 impiegati già in posizione di comando. Di altri 27 dipendenti è stato prorogato il comando nel corso dell'esercizio, mentre 3 nuove unità sono state comandate a prestare servizio presso le Regioni.

Quanto al trattamento economico, notevole è l'incremento apportato nella consistenza delle competenze accessorie dalle leggi 28 aprile 1975, n. 135 (rivalutazione dell'indennità mensile di istituto delle forze dell'ordine, attribuzione di un supplemento giornaliero ed elevazione della quota pensionabile della stessa indennità) (26), 31 maggio 1975, n. 204 (adeguamento

(24) Per ciò che attiene alle nuove disponibilità di posti realizzatesi nei ruoli del personale civile, si rinvia alle notazioni contenute nella relazione per il 1974 (pagina 284).

(25) Il trasferimento ha riguardato complessivamente 20 unità. È al riguardo da rilevare che, non contenendo la legge citata nel testo alcuna specifica previsione in ordine allo inquadramento degli operai dell'Ente, questi sono stati necessariamente collocati nelle categorie non di ruolo degli impiegati, facendo la legge stessa riferimento, per tutto il personale assunto dall'ENDSI, all'inquadramento nelle categorie di cui al regio decreto n. 100 del 1937, che sono solo impiegatizie.

(26) Con effetto dal 1° febbraio 1975, l'indennità mensile è stata elevata, per tutti i gradi e le qualifiche, di lire 25 mila. Il supplemento giornaliero dell'indennità di istituto — la cui attribuzione, giusta quanto si evince dalle citate note illustrative per il 1976 (pagina 29), è intesa a consentire al personale militare la percezione di un compenso per lavoro straordinario che tenga conto della na-

mento in favore dei militari di pubblica sicurezza, dell'indennità giornaliera per i servizi collettivi di ordine pubblico fuori sede) (27), e 31 maggio 1975, n. 205 (aumento del premio di arruolamento corrisposto alle guardie di pubblica sicurezza) (28), nonché dal decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1975, n. 146 (nuova disciplina dei compensi connessi allo svolgimento di attività particolari) (29). Per ciò che attiene, in particolare, al decreto da ultimo citato, degne di nota sono le disposizioni che hanno attribuito l'indennità di rischio (gruppo I della tabella A allegata al decreto) a tutti i dipendenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi i dirigenti. Trattasi, infatti, di una ipotesi eccezionale in cui un'indennità di tale tipo viene corrisposta non ad alcune unità per l'esercizio di attività particolari rispetto a quelle svolte con carattere di generalità da tutti i dipendenti dello stesso ruolo, ma alla totalità del personale per qualsiasi attività necessaria all'adempimento dei compiti istituzionali (30).

tura dei servizi (che mal si prestano ad un conteggio ad ore) — è stato determinato in lire 1300 (da corrispondersi in relazione all'effettiva presenza in servizio, salvo i casi di assenza per infermità o per lesioni dovute a causa di servizio) ed è maggiorata per il servizio festivo o notturno ed in altri casi di particolare gravosità.

(27) Con tale legge è stata eliminata la precedente sperequazione che, nella retribuzione dei servizi in parola, si verificava tra ufficiali e sottufficiali e militari di truppa.

(28) In base alla legge citata il premio corrisposto ai sottufficiali e militari di truppa che contraggono la ferma iniziale per tre anni è stato elevato a lire 250 mila; gli altri premi corrisposti al conseguimento della prima e della seconda rafferma sono stati rideterminati, rispettivamente, in lire 350 mila e 250 mila.

(29) La corresponsione di tali compensi era stata sospesa nel precedente esercizio, a termini dell'articolo 4 della legge n. 734 del 1973, in attesa dell'emanazione del citato decreto.

(30) Tenuto conto anche delle disposizioni citate nel testo le voci che compongono il trattamento economico accessorio (con esclusione dei compensi per lavoro straordinario) tuttora spettante alle diverse categorie di personale amministrato dal Ministero dell'interno, dopo l'entrata in vigore delle disposi-

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

In tema di reclutamento del personale, degno di nota è il considerevole aumento registratosi nella partecipazione dei candidati ai concorsi pubblici di ammissione, banditi peraltro dall'Amministrazione

zioni che hanno regolato il trattamento economico omnicomprensivo, sono, ad una visione d'insieme, le seguenti:

A) Indennità mensili al personale di pubblica sicurezza: indennità mensile per servizi d'istituto, per le forze di polizia, per i funzionari di pubblica sicurezza e per il corpo di polizia femminile (quarto comma articolo 50 decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972; secondo comma articolo 8 legge 804 del 1973; articoli 8 e 9 della legge n. 628 del 1973); indennità di servizio speciale ai dirigenti di pubblica sicurezza (articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e articolo 8 della legge n. 804 del 1973); assegno *ad personam* ai funzionari direttivi di pubblica sicurezza ed alle ispettrici ed assistenti di polizia coniugate (articolo 3 della legge n. 734 del 1973); compensi mensili (di cui all'articolo 6 della legge 27 maggio 1970, n. 365) agli ufficiali piloti del Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza che conseguono la nomina a « istruttori di specialità » (la spesa per la corresponsione dei sunnominati compensi grava sugli stessi capitoli a carico dei quali vengono erogati gli stipendi al personale interessato).

B) Premi ed indennità occasionali al personale di pubblica sicurezza: indennità per servizi collettivi di ordine pubblico e di sicurezza pubblica (leggi 3 novembre 1963, n. 1543 e 31 maggio 1975, n. 204); premi per segnalati servizi di polizia; indennità di cui all'articolo 1, lettera c), d), della legge 27 dicembre 1953, n. 963 (cfr. anche articolo 3 della legge n. 628 del 1973) per i « servizi a pagamento » resi dai militari del Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza; premi di arruolamento e di rafferma (legge 31 maggio 1975, n. 205).

C) Indennità al personale addetto ad attività particolari (decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 1975 e legge n. 613 del 1975); indennità meccanografica al personale addetto ai centri meccanografici ed elettronici; indennità per gli operatori subacquei; indennità maneggio valori di cassa; indennità per il servizio notturno; indennità di speciale responsabilità per i consegnatari; indennità di rischio: a) gruppo I della tabella A allegata al D.P.R. n. 146 del 1975 per tutti i dipendenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi i dirigenti; b) Gruppo II, n. 1 per il personale della pubblica sicurezza addetto ai gabinetti radiologici; Gruppo II, n. 3, per gli addetti al maneggio di sostanze esplosive.

D) Compensi per incarichi di insegnamento.

E) Indennità speciale di seconda lingua per i dipendenti civili e militari in servizio nella provincia di Bolzano o presso uffici con sede a Trento ed aventi competenza regionale (legge 23 ottobre 1961, n. 1165). L'indennità è corrisposta mensilmente e grava sugli stessi capitoli a carico dei quali vengono corrisposti gli stipendi al personale interessato.

zione con maggior frequenza che in passato, date le maggiori disponibilità di organico, ed esperiti in tempi più brevi (31). Il Ministero si è inoltre avvalso, a termini dell'articolo 4 della legge n. 355 del 1974, della facoltà di utilizzare le graduatorie di concorsi conclusi in precedenza per coprire i posti risultati vacanti per effetto della rideterminazione delle dotazioni organiche, attuata con il decreto legislativo n. 212 del 1975, poc'anzi menzionato (32).

In tema di compensi per lavoro straordinario — premesso che anche nel 1975 il Ministero del tesoro ha autorizzato la elevazione del 22,5 per cento dei limiti di orario e di spesa per l'attribuzione dei compensi di cui trattasi al personale civile dell'Amministrazione che non fruitrice di deroghe alla disciplina genera-

(31) La durata dei concorsi è stata mediamente inferiore ad un anno per la Direzione generale della pubblica sicurezza. Hanno assunto servizio, con decorrenza 1° aprile 1975, 116 commissari (il relativo concorso era stato bandito nel mese di settembre del 1974) ed altri due concorsi (banditi il 21 giugno e il 15 luglio del 1975) sono in via di espletamento per l'assunzione di 150 nuovi commissari e di 13 assistenti. Per quanto riguarda il personale militare, si sono esauriti nei mesi di novembre del 1975 e di febbraio del 1976 due concorsi (banditi, rispettivamente, nel novembre del 1974 e in aprile del 1975) per l'assunzione di 12 ufficiali medici e di 66 ufficiali del ruolo ordinario. Particolarmente intensa è stata poi l'attività di reclutamento nella Direzione generale dei servizi antincendi. Hanno assunto servizio nel 1975, 898 vigili (1194 erano stati assunti nel 1974) e sono in via di espletamento altri 3 concorsi (di cui due banditi nel 1975 ed uno nel precedente esercizio) per il reclutamento, complessivamente, di altri 4.292 vigili. Il numero dei partecipanti a tutti i concorsi menzionati è stato di 24.906 unità. Sono stati inoltre assunti, nel corso dell'esercizio e nei primi mesi del 1976, 13 impiegati della carriera direttiva tecnica, 1 della carriera direttiva sanitaria e 33 della carriera tecnica di concetto (i relativi concorsi erano stati banditi nel 1974). Sono in via di svolgimento altri 4 concorsi, banditi nel 1975, per 30 posti della carriera direttiva tecnica, 2 della carriera direttiva sanitaria e 23 della carriera di concetto tecnica.

(32) Sono state assunte, utilizzando le graduatorie di concorsi conclusi nel secondo semestre del 1974, 30 nuove unità, di cui 20 nella carriera di concetto amministrativa e 10 nella carriera esecutiva.

le (33) — immutato è rimasto il numero dei dipendenti (34) addetti agli uffici aventi funzioni di diretta collaborazione con l'opera del ministro, ai quali i compensi in parola possono essere corrisposti fino al limite massimo di 80 ore mensili. L'autorizzazione all'effettuazione del lavoro straordinario ha peraltro interessato, a causa di un assai frequente avvicendamento del personale negli uffici, un totale di 275 unità (225 nel 1974), di cui 36 dirigenti e 38 della carriera direttiva. La spesa sostenuta a tale titolo è ammontata a 168 milioni (111,1 nel 1974).

Quanto all'applicazione dell'articolo 21 della legge 8 marzo 1975, n. 39 (35), il personale adibito ai servizi elettorali autorizzati, in deroga alle vigenti norme sullo straordinario, ad effettuare prestazioni in eccedenza al normale orario fino al massimo di 80 ore mensili, è stato complessivamente determinato in 250 unità, compresi 17 dirigenti, di cui 2 dirigenti generali. Con decreto ministeriale del 1° ottobre 1975 la stessa autorizzazione è stata data al personale addetto ai servizi elettorali in occasione delle consultazioni popolari del 16 novembre 1975 e ne è stato determinato il contingente in 120 unità, di cui 2 dirigenti generali o qualifiche superiori e 8 altri dirigenti. Per le prestazioni di cui trattasi sono stati in concreto utilizzati 325 dipendenti, di cui 23 dirigenti e 65 diret-

tivi, con una spesa complessiva di 58,3 milioni (36).

Con decreto del 22 marzo 1975 il ministro dell'interno ha qualificato di notevole rilevanza, ai fini dell'applicazione dell'articolo 7 della legge n. 734 del 1973 (37), i centri meccanografici del servizio elettorale e della pubblica sicurezza ed ha determinato i contingenti dei dipendenti da impiegare per l'effettuazione delle prestazioni straordinarie in eccedenza al limite ordinariamente previsto (38). Nel corso del 1975 sono state utilizzate, nell'ultimo quadrimestre, 51 unità, di cui 2 dirigenti e 7 impiegati della carriera direttiva; la spesa, sostenuta è ammontata a 8,1 milioni.

In ordine, infine, agli interventi assistenziali in favore dei dipendenti in servizio, di quelli in quiescenza e delle loro famiglie, la somma globalmente impegnata nell'esercizio a carico dei capitoli che hanno tale specifico oggetto (39), è ammontata a 255 milioni. È da rilevare, peraltro, che in tale materia all'attività svolta dall'Amministrazione si affianca quella di vari sodalizi che attendono in via istituzionale all'assistenza e alla previdenza del personale, fruendo anche, in ragione della natura dei loro compiti, di sovvenzioni a carico del bilancio dello

(33) Articolo 3, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 749. In ordine alle deroghe, alla disciplina generale, previste per talune categorie del personale del Ministero, vedi relazione per il 1974, pagina 286.

(34) 97 unità, di cui 29 della carriera direttiva (ivi compresi 6 dirigenti).

(35) Tale articolo, come segnalato nella precedente relazione, ha disposto che al personale dei Comuni, delle Prefetture, del Ministero dell'interno addetto ai servizi elettorali nonché a quello dipendente dal Ministero di grazia e giustizia addetto al casellario giudiziale, potevano essere corrisposti compensi per lavoro straordinario fino ad un massimo di 80 ore mensili per un periodo determinato, in relazione alle consultazioni elettorali del 1975.

(36) I dati di cui sopra si riferiscono al solo personale degli uffici centrali. Per quanto riguarda la prima consultazione elettorale, con decreto ministeriale 11 marzo 1975 sono stati determinati gli analoghi contingenti del personale in servizio presso le Prefetture (da un minimo di 5 ad un massimo di 10 unità — in relazione al numero dei Comuni ricompresi nella Provincia — oltre il Prefetto e il capo di gabinetto).

(37) Tale articolo prevede la possibilità di corrispondere compensi per lavoro straordinario fino ad un massimo di 70 ore mensili al personale addetto ai centri meccanografici di notevole rilevanza.

(38) Per il centro del servizio elettorale il contingente prevede un totale di 51 unità, tra cui 2 dirigenti e 3 direttivi; per il centro della pubblica sicurezza il totale è di 14 unità, di cui 3 della carriera direttiva.

(39) Trattasi dei capitoli 1201, 2801, 3251, 3621 e 4571.

Stato (40). In argomento è da segnalare, inoltre, che con la legge 28 novembre 1975, n. 624, è stata elevata a 50 milioni la misura della sovvenzione a favore delle famiglie degli appartenenti alle forze di polizia vittime del dovere. Precedentemente tale speciale elevazione era stata portata da 2 a 10 milioni dalla legge 27 ottobre 1973, n. 629, che aveva demandato ad un successivo decreto ministeriale la determinazione delle modalità della corresponsione. Poiché tale decreto, emanato di concerto con i ministri per il tesoro e per la difesa in data 20 giugno 1974, si è limitato, conformemente alla lettera della legge, a prevedere alcune formalità procedurali di carattere interno e a precisare l'ordine degli aventi diritto, manca, allo stato, una sufficiente puntualizzazione del significato da dare alla espressione « vittima del dovere », al fine di meglio precisare le condizioni per la concessione delle sovvenzioni (41).

(40) Tali sovvenzioni — che in genere vengono fatte gravare sul capitolo 4297 (ex 2540) anche a causa della genericità della sua denominazione, ripetutamente segnalata dalla Corte (vedi paragrafo 1, lettera *b*) — hanno riguardato nel 1975 il Fondo di assistenza del personale della pubblica sicurezza che ha beneficiato di tre contributi per complessivi 330 milioni, l'Opera nazionale assistenza del personale dei servizi antincendi, cui è stato erogato un contributo di 70 milioni, ed il Fondo di previdenza e premi per il personale dell'Arma dei carabinieri, al quale è stata concessa una sovvenzione di 300 milioni. Ad un analogo contributo di 25 milioni in favore della Cassa mutua di assistenza e previdenza per il personale del Ministero dell'interno, l'Amministrazione non ha dato più corso in seguito a rilievo mosso dalla Corte, essendo risultato dall'istanza del sodalizio che la sovvenzione richiesta era diretta ad essere utilizzata per la concessione di elargizioni a carattere generalizzato, e non esplicitamente motivate dallo stato di bisogno dei beneficiari.

(41) Attualmente l'Amministrazione decide con ampio margine di discrezionalità, con l'ausilio di alcuni criteri di massima che sono stati previsti in un parere del Consiglio di Stato del 26 marzo 1969. Non sembra superfluo osservare, al riguardo, che la citata legge n. 629 del 1973 contiene, all'articolo 1, delle norme nelle quali, a proposito della pensione privilegiata speciale spettante ai superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere appartenenti ai Corpi di polizia, le condizioni per il conseguimento e le categorie degli

c) *Beni e servizi strumentali.* - Le considerazioni svolte lo scorso anno sul rilevante ammontare dell'onere complessivo sostenuto dal Ministero per canoni di locazione di immobili (19,1 miliardi nel 1975 a fronte dei 16,5 miliardi del precedente esercizio (42) hanno trovato eco, in sede parlamentare, nelle discussioni sullo stato di previsione per il 1976 (43). Su tale argomento, quindi, non mette conto di soffermarsi ulteriormente se non per segnalare — con riguardo ad un altro aspetto del fenomeno meritevole di considerazione — il notevole incremento delle spese sostenute per riconoscimento di debito, in dipendenza dell'uso di immobili in mancanza di contratto o per occupazione protrattasi oltre la scadenza contrattuale. Le spese erogate a tale titolo nel 1975 sono ammontate, infatti, a 3,1 miliardi per l'occupazione di locali destinati ad uffici di pubblica sicurezza ed a caserme (comprese quelle dei carabinieri) ed a 500 milioni circa per l'occupazione di locali adibiti a caserme dei vigili del fuoco e ad uffici degli ispettori di zona dei servizi antincendi (44).

In relazione al generale aumento dei costi verificatosi nell'esercizio, particolare rilievo hanno assunto, nel 1975 gli oneri derivanti da espresse clausole contrattuali per l'aumento dei prezzi nel corso della esecuzione dei contratti. I settori maggiormente interessati sono stati, come nell'anno precedente, quello dell'acquisto di autoveicoli di serie e dell'approvvigiona-

aventi diritto vengono assai più puntualmente determinate.

(42) Della somma complessiva erogata nel 1975, 14,1 miliardi riguardano immobili utilizzati dalla Direzione generale di pubblica sicurezza e 2,5 miliardi immobili in dotazione della Direzione generale dei servizi antincendi.

(43) Senato, Commissione I, sedute del 1° ottobre e dell'8 ottobre del 1975. È stata richiamata, in questa sede, l'opportunità di incrementare la costruzione di locali da destinare ad uso di ufficio.

(44) Nel 1974, la spesa per atti di riconoscimento del debito relativa alla Direzione generale della pubblica sicurezza e ai servizi antincendi ammontava, rispettivamente, a 2 miliardi e a 218 milioni.

mento di carburanti per auto e di combustibili per riscaldamento (45). I numerosi provvedimenti per l'adeguamento dei corrispettivi adottati in materia di acquisto di autoveicoli hanno comportato un aggravio di spesa di 708 milioni per l'Amministrazione della pubblica sicurezza (433 milioni nel 1974) e di 176 milioni per la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi (281 milioni nel 1974).

Per quanto riguarda l'acquisto o l'adattamento di veicoli speciali o particolarmente attrezzati per speciali esigenze della pubblica sicurezza o del Corpo nazionale dei vigili del fuoro ed in altri casi, meno importanti, di lavori di manutenzione o di adattamento di locali, nei relativi contratti è stata inserita una clausola particolare con la quale l'eventuale variazione dei prezzi è stata legata al variare di elementi (costo del lavoro e costo dei materiali con riferimento ai dati della camera di commercio, industria e agricoltura) previsti in una formula apposita (46).

(45) Per quanto riguarda, le auto il rinvio è fatto con riferimento ai listini delle case costruttrici, mentre per i carburanti ed i combustibili il riferimento avviene nei confronti dei prezzi CIP. Quanto alle variazioni dei prezzi che in tale ultimo settore si sono verificati durante la vigenza dei vecchi contratti, privi della menzionata clausola di salvaguardia, non risulta ancora giunta a conclusione, per inerzia della controparte, la vertenza, cui si è fatto cenno nella precedente relazione, tra il Ministero e l'AGIP per la revisione del prezzo della fornitura di carburanti per i veicoli della pubblica sicurezza nel 1973.

(46) Il criterio adottato dall'Amministrazione di determinare l'ammontare del corrispettivo facendo rinvio al prezzo vigente al momento della consegna se, da un lato, ha notevolmente limitato in favore del privato contraente, la normale alca contrattuale, ha reso, dall'altro, non infrequenti i casi in cui — essendosi verificata la variazione in un momento intermedio tra la consegna della fornitura principale e la consegna del quinto d'obbligo — il congegno previsto dell'articolo 11 della legge di contabilità è risultato alterato nel suo momento conclusivo, in quanto la fornitura del quinto è avvenuta ad un prezzo superiore a quello « del quinto del prezzo di appalto ».

Un'altra parziale alterazione del congegno del quinto d'obbligo si è avuta nei contratti per l'acquisto di auto di serie, in virtù di una clausola, presente anche in tutti i con-

In ordine al servizio di casermaggio, l'Amministrazione anche nel 1975 ha seguito i due diversi sistemi di gestione esposti nelle precedenti relazioni. È rimasta pressoché invariata la spesa sostenuta, in gestione diretta, per le guardie di pubblica sicurezza (1,62 miliardi nel 1975; 1,52 nel 1974; 1,57 nel 1973).

Un rilevante incremento si è invece registrato nel costo dello stesso servizio concernente le 24 legioni di Carabinieri, al quale si provvede mediante l'affidamento in appalto. Questo è salito dai 4,91 miliardi del 1974 e 7,16 miliardi complessivi. L'aumento di spiega, per la maggior parte (circa 2 miliardi), con la revisione dei prezzi per 12 legioni il cui biennio di appalto è scaduto il 1° gennaio 1975 (e per le quali quindi è scattata automaticamente la clausola di aggancio alla variazione dell'indice generale dei prezzi all'ingrosso accertata dall'Istituto centrale di statistica) e, per il resto (258 milioni), con le variazioni della forza accasermata prevista in contratto (e pertanto con le maggiori prestazioni richieste dall'Amministrazione).

Assai maggiore che negli esercizi precedenti (4,88 per cento e 2 per cento, rispettivamente, nel 1974 e nel 1973) è stato lo scarto tra le presenze previste in contratto e quelle effettive (12,93 per cento).

Il procedimento per la vendita di materiali fuori uso, relativo ad autoveicoli della pubblica sicurezza, ha fatto realizzare, nel 1975, un introito totale di 468 milioni, imputati al capitolo 3554 dell'entrata e poi recati in aumento al capitolo 2635, secondo il procedimento previsto dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1103. Il notevole aumento registratosi negli in-

tratti che le case stipulano con i privati acquirenti, in forza della quale, qualora il tipo di veicolo acquistato non fosse più in produzione alla scadenza del termine previsto per la consegna, il diritto dell'acquirente si trasforma in quello di scegliere, eventualmente, fra gli altri tipi della stessa cosa, stipulando un atto aggiuntivo per la determinazione del prezzo, salva sempre la facoltà di recesso.

troiti (nei primi tre anni di applicazione della legge questi erano ammontati a 93, 184 e 139 milioni) è dovuto alla parziale attuazione di un piano di ammodernamento del parco automobilistico della Direzione generale della pubblica sicurezza, che prevede la sostituzione degli automezzi considerati tecnicamente o economicamente inefficienti.

In dipendenza di tale piano, sono state acquistate nell'esercizio, per le esigenze dell'indicata Direzione generale, 1.534 autovetture, 897 altri veicoli, 309 veicoli ed 1 natante, mentre 506 autovetture, 1.288 autoveicoli e 9 natanti sono stati dichiarati fuori uso. Del pari rilevante è stato il rinnovo dei veicoli in dotazione della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi, limitatamente peraltro alle sole autovetture (285 sono state acquistate nell'esercizio a fronte di 79 dichiarate fuori uso insieme con 33 natanti). Le spese di esercizio e manutenzione dei veicoli delle varie Direzioni generali del Ministero non hanno subito incrementi di grande rilievo rispetto al precedente anno, ad eccezione di quelle di esercizio degli automezzi della pubblica sicurezza, nella quale si è registrata una lieve diminuzione (47).

In tema di sistemi di trattamento automatico delle informazioni e dei dati, degna di menzione è l'istituzione, come entità autonoma, del centro elettronico di commutazione della rete nazionale telegrafica e trasmissione dati, amministrato dalla Direzione generale della pubblica si-

(47) La diminuzione delle spese di esercizio dei veicoli della pubblica sicurezza (900 milioni), è principalmente dovuta, secondo elementi forniti dall'Amministrazione, a fattori di natura contabile (in base ad accordi col Ministero delle finanze, l'imposta di fabbricazione per i carburanti acquistati nel 1975 viene versata direttamente in conto entrate tesoro successivamente al prelievo del prodotto presso i distributori AGIP e verrà pertanto contabilizzato nel successivo esercizio) e solo in piccola parte ad una effettiva economia di gestione (dovuta al rinnovo del parco automobilistico).

curezza — alla quale spetta la gestione della rete telegrafica e telefonica del Ministero dell'interno — ma collegato funzionalmente agli altri due centri elettronici (del servizio elettorale e della pubblica sicurezza) operanti presso lo stesso Ministero. L'importo globale delle spese sostenute per il complesso delle apparecchiature elettroniche e meccanografiche utilizzate dal Ministero è ammontato a 3 miliardi circa, delle quali 1,7 miliardi concernono canoni di locazione (48).

Quanto all'aspetto procedimentale dell'attività contrattuale volta all'acquisizione dei beni e dei servizi, i problemi interpretativi insorti in materia di pareri e di conclusione ed approvazione dei contratti, non hanno presentato, per l'Amministrazione, peculiarità tali da rendere necessarie ulteriori considerazioni, oltre a quelle formulate nella parte generale. Può soltanto in questa sede, rilevarsi, con riguardo ai sistemi adottati per la scelta dei contraenti, che anche nel 1975 il metodo di contrattazione maggiormente seguito è stato quello della trattativa privata (28,7 miliardi, dei quali peraltro 15,4 miliardi si riferiscono a contratti di locazione), seguito dalla licitazione privata (8,5 miliardi), dall'appalto concorso (4,1 miliardi) e dalla conduzione in economia (3,9 miliardi). Del tutto abbandonato è risultato il sistema dell'asta pubblica.

Le anticipazioni concesse ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627, hanno raggiunto un totale di 5,2 miliardi (4,1 nel 1974 e 626 milioni nel 1973). Tale somma si ri-

(48) Della somma complessivamente erogata, 591,6 milioni riguardano il centro elettronico per il servizio elettorale (compreso l'annesso reparto di riproduzione grafica e di microfilmatura), 1,1 miliardi il centro elettronico della pubblica sicurezza e 300 milioni il nuovo centro elettronico. Sono escluse dagli oneri predetti le spese relative a prestazioni del personale del Ministero impiegato presso i centri elettronici (in totale, 1.423 unità). È da rilevare, al riguardo, che i primi due centri elettronici vengono utilizzati anche per esigenze di altri servizi.

ferisce, nella quasi totalità, a spese concernenti l'amministrazione della pubblica sicurezza (vestiario, equipaggiamento, riscaldamento e motorizzazione) (49).

4. - Attività istituzionale.

L'attività svolta dalla Direzione generale della pubblica sicurezza per la tutela dell'ordine pubblico e la lotta alla criminalità, ha comportato impegni per 521,6 miliardi complessivi (pari al 50,7 per cento del totale della spesa impegnata dal Ministero), con un incremento, rispetto al precedente esercizio (482,8 miliardi), del solo 8 per cento.

Rilievo particolare riveste in tale settore l'attività diretta al reclutamento ed alla formazione del personale nonché all'acquisizione dei beni e servizi indispensabili per il soddisfacimento dei compiti di ordine operativo, analogamente a ciò che avviene per la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi (84,2 miliardi impegnati nel 1975). Le principali notazioni sulla materia sono pertanto contenute nei paragrafi che precedono, ai quali, non può che farsi rinvio.

Per ciò che attiene all'assistenza pubblica — la quale, pur dopo l'attuazione dell'ordinamento regionale, resta uno dei più importanti settori di intervento del Ministero — il totale delle spese impegnate a carico della rubrica VII, già molto rilevante negli esercizi precedenti (170 miliardi nel 1974), ha subito nel 1975 un ulteriore, notevole incremento (+ 86,6 miliardi), in gran parte dovuto all'aumento degli stanziamenti per il pagamento di assegni a carattere continuativo in favore dei sordomuti, ciechi civili, mutilati ed invalidi civili (50). Come

(49) 292,4 milioni sono stati anticipati dalla Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi.

(50) Tale aumento è da riferire ai miglioramenti di alcuni trattamenti previdenziali ed assistenziali disposti dalla legge 3 giugno 1975,

già accennato nella precedente relazione, il procedimento amministrativo per l'erogazione degli assegni è stato reso più snello dalla legge 18 dicembre 1973, n. 654. In attuazione di questa legge, i pagamenti sono stati effettuati trimestralmente dagli uffici postali, mentre il Ministero dell'interno ha provveduto, mediante operazioni elettroniche, alla fase della ordinazione delle spese (51).

Altri interventi diretti meritevoli di menzione sono quelli che il Ministero ha posto in essere in favore dei profughi, dei rimpatriati e stranieri e delle famiglie bisognose dei militari richiamati alle armi (+ 2,3 miliardi) (52).

Anche nel campo degli interventi indiretti — per i quali restano valide le osservazioni di carattere generale formulate dalla Corte nelle precedenti relazioni sulla necessità di assicurare un miglior coordinamento degli interventi con quelli attuati dalle regioni, nonché sulla esigenza di una più precisa delimitazione dell'ambito stesso dell'attività di assistenza — degni di nota sono le sovvenzioni disposte in favore di organismi che curano l'assistenza delle menzionate categorie di persone sfornite di sufficienti mezzi di sussistenza.

Altre sovvenzioni di notevole importo sono state, poi, disposte, utilizzando analoghi specifici stanziamenti di bilancio, in favore dell'Ente nazionale per la pro-

n. 160, concernente norme per il miglioramento dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale (capitolo 4288, + 36 miliardi) capitolo 4289, + 1 miliardo; capitolo 4290 + miliardi).

(51) Tale servizio è stato svolto dal centro elettronico del servizio elettorale, il quale ha provveduto alla compilazione dei documenti necessari per l'erogazione delle pensioni e degli assegni ai singoli appartenenti alle categorie assistite (oltre 348.000 nel 1975). Il centro ha stampato bimestralmente i libretti nominativi, gli ordinativi di pagamento, le schede nominative e vari elenchi di accompagnamento, nonché alcuni tipi di statistiche.

(52) Gli interventi indicati nel testo gravano sui capitoli 4281, 4292 e 4294. Nello stesso settore altri interventi sono operati a carico dei capitoli 4298, 4299 e 4309 che, concernendo spese promiscue, non ne consentono la quantificazione.

tezione e l'assistenza dei sordomuti (capitolo 4283: 2,8 miliardi), dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali (capitolo 4286: 6 miliardi; capitolo 4287: 2,7 miliardi) e dell'Unione nazionale mutilati ed invalidi per servizio (capitolo 4282: 150 milioni).

Quanto agli interventi in favore degli enti comunali di assistenza nelle regioni della Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, solo ad esercizio inoltrato, o all'inizio del nuovo, sono state emanate le norme di attuazione degli statuti speciali nel settore dell'assistenza pubblica che prevedono il passaggio alle regioni, a partire dal 1976, delle attribuzioni in materia di finanziamenti ordinari degli enti comunali di assistenza. Anche nel 1975, pertanto, il Ministero ha continuato a provvedere all'integrazione dei bilanci degli ECA ciò che ha dato luogo, in via di fatto, data l'insufficienza dei relativi stanziamenti, ad una anomala utilizzazione dei fondi iscritti nel capitolo 4296 per interventi assistenziali connessi ad esigenze di carattere perequativo (53).

Nel settore dell'Amministrazione civile, non ha ancora trovato attuazione, in tema di interventi in favore della finanza locale, il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 651, che aveva previsto l'istituzione, presso il Ministero delle finanze, di uno speciale fondo da impiegare per un organico risanamento dei bilanci dei comuni e delle province. Con la legge 14 aprile 1975, n. 129, sono state rese applicabili anche all'esercizio 1975 le disposizioni che consentono ai

(53) Significativo, in proposito, è il fatto che l'Amministrazione, per giustificare l'erogazione di finanziamenti agli ECA nelle Regioni a statuto speciale, con imputazione al capitolo 4296, ha talvolta addotto, quale circostanza atta a giustificarne la straordinarietà e l'urgenza, la mancata tempestiva emanazione della normativa diretta a trasferire alle regioni stesse la competenza a provvedere all'integrazione dei bilanci; situazione questa che, attesa l'insufficienza dello stanziamento del capitolo 4295, avrebbe determinato l'arresto dell'assistenza in tali regioni.

predetti enti locali di contrarre mutui per il pareggio del bilancio, mutui al cui ammontare viene proporzionalmente commisurata — con le modalità di cui all'articolo 10 della legge 22 dicembre 1969, n. 964 — l'entità dei contributi erogati dal Ministro dell'interno (54). In tale situazione, il fondo destinato al ripianamento del bilancio dei comuni e delle province (capitolo 1575) — elevato a 74,8 miliardi (71,4 nel 1974) — è stato interamente impegnato nell'esercizio (46,8 miliardi sono stati erogati).

Alle erogazioni a favore degli enti locali, per provvidenze contingenti, si è provveduto con imputazione degli oneri sul capitolo 1571, il cui stanziamento di 4 miliardi è stato interamente impegnato ed erogato.

In relazione al protrarsi di situazioni connesse ad eventi eccezionali verificatisi negli anni precedenti, anche nel 1975 sono stati previsti stanziamenti a favore dei comuni delle zone terremotate della Sicilia (capitolo 1576, ex 2792) e di quelli danneggiati dalla catastrofe del Vajont (capitolo 1578, ex 2784). Lo stato di attuazione delle disposizioni normative concernenti l'intervento dello Stato connesso a calamità naturali, è indicato nei prospetti che si allegano. Meritevole di menzione è, in proposito, la sorte avuta da alcuni stanziamenti, da tempo istituiti ed esauriti alla chiusura del 1974, la cui utilizzazione è risultata solo parziale per il passaggio in economia di una parte rilevante o addirittura della quasi totalità dei fondi stanziati. Trattasi, in particolare, dello stanziamento di 10 miliardi risalenti all'esercizio 1968 e destinato ad interventi per l'alluvione del 1966, esauritosi, alla chiusura del 1974, con il passaggio in economia di 3,1 miliardi; dello stanziamento di 6 miliardi istituito nel 1969 per interventi connessi alla alluvione del 1968, esauritosi con

(54) Tali disposizioni, dettate dalla legge 3 febbraio 1963, n. 56, erano state già prorogate per gli anni precedenti dalle leggi 28 marzo 1968, n. 420, 12 novembre 1971, n. 952 e 29 gennaio 1974, n. 17.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

*Stato di attuazione delle disposizioni normative concernenti
interventi per gravi calamità naturali*

Capitolo 1975	Oggetto	Eser- cizio	Stanziamen- ti	Pagamenti	Residui	Economia
1576	Terremoto Sicilia (ex capitoli 2792 e 7962 Agg.)	1971 . .	8.000.000.000	1.339.544.212	6.660.455.788	—
		1972 . .	3.000.000.000	1.366.726.167	8.293.729.621	—
		1973 . .	3.000.000.000	3.537.776.059	7.755.953.562	—
		1974 . .	3.000.000.000	4.358.856.092	6.397.097.470	—
		1975 . .	3.000.000.000	2.665.315.494	6.731.778.098	3.878
	Situazione al 31 dicem- bre 1975		20.000.000.000	13.268.218.024	6.731.778.098	3.878
1578	Catastrofe Vajont (ex capitolo 2784)	1972 . .	385.000.000	385.000.000	—	—
		1973 . .	385.000.000	385.000.000	—	—
		1974 . .	428.000.000	379.544.296	48.455.704	—
		1975 . .	428.000.000	476.455.700	—	4
			Situazione al 31 dicem- bre 1975		1.626.000.000	1.625.999.996

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Capitolo 1975	Oggetto	Eser- cizio	Stanziamen- ti	Pagamenti	Residui	Economia
1582 Agg.	Alluvione 1968 (ex ca- pitoli 2791 e 7957 Agg.)	1969 . .	6.000.000.000	—	6.000.000.000	—
		1970 . .	—	84.680.000	5.915.320.000	—
		1971 . .	—	1.899.511	5.913.420.489	—
		1972 . .	—	30.429.873	5.882.990.616	—
		1973 . .	—	125.687.861	5.757.302.755	—
		1974 . .	—	92.510.408	1.205.918	5.663.586.429
		1975 . .	—	1.205.770	—	148
		Situazione al 31 dicem- bre 1975			6.000.000.000	336.413.423
1583 Agg.	Alluvione 1970 (ex ca- pitoli 2793 e 7959 Agg.)	1971 . .	1.500.000.000	—	1.500.000.000	—
		1972 . .	—	—	1.500.000.000	—
		1973 . .	—	231.281.145	1.268.718.855	—
		1974 . .	—	161.440.381	1.107.278.474	—
		1975 . .	—	19.744.720	1.087.533.604	150
		Situazione al 31 dicem- bre 1975			1.500.000.000	412.466.246

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Capitolo 1975	Oggetto	Eser- cizio	Stanziamen- ti	Pagamenti	Residui	Economia	
1584 Agg.	Terremoto Tuscania (ex capitoli 2794 e 7960 Agg.)	1971 . . .	130.000.000	—	130.000.000	—	
		1972 . . .	—	59.931.941	70.068.059	—	
		1973 . . .	—	—	70.068.059	—	
		1974 . . .	—	1.411.396	68.656.663	—	
		1975 . . .	—	—	68.656.663	—	
		Situazione al 31 dicem- bre 1975		130.000.000	61.343.337	68.656.663	—
1585 Agg.	Terremoto Marche (ex capitoli 2795 e 7963 Agg.)	1972 . . .	2.800.000.000	—	2.800.000.000	—	
		1973 . . .	—	150.318.075	2.649.681.925	—	
		1974 . . .	—	1.208.329.347	1.441.352.578	—	
		1975 . . .	—	35.284.410	1.406.067.871	297	
		Situazione al 31 dicem- bre 1975		2.800.000.000	1.393.931.832	1.406.067.871	297

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Capitolo 1975	Oggetto	Eser- cizio	Stanziamen- ti	Pagamenti	Residui	Economia
4308 Agg.	Eventi calamitosi di- cembre 1972 e gen- nao, febbraio, marzo, aprile e settembre 1973 Sicilia, Calabria e Basilicata (ex ca- pitoli 2510 e 7861 Agg.)	1973 . .	3.000.000.000	600.000.000	2.400.000.000	—
		1974 . .	—	1.400.000.000	1.000.000.000	—
		1975 . .	—	1.000.000.000	—	—
			3.000.000.000	3.000.000.000	—	—
4309 Agg.	Eventi calamitosi di- cembre 1972 e gen- naio, febbraio, marzo, aprile e settembre 1973, Sicilia, Calabria e Basilicata (ex capi- toli 2513 ex 7886)	1973 . .	500.000.000	100.000.000	400.000.000	—
		1974 . .	—	—	400.000.000	—
		1975 . .	—	300.000.000	—	100.000.000
			500.000.000	100.000.000	—	100.000.000

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Capitolo 1975	Oggetto	Eser- cizio	Stanziamen- ti	Pagamenti	Residui	Economia
Soppr.	Terremoto Sicilia (ex capitoli 2790 e 7956 Agg.)	1968 . .	2.500.000.000	110.000.000	2.390.000.000	—
		1969 . .	—	1.200.411.111	1.189.588.889	—
		1970 . .	—	225.351.175	964.237.714	—
		1971 . .	—	278.061.504	686.176.210	—
		1972 . .	—	100.951.179	585.225.031	—
		1973 . .	—	258.779.669	326.445.362	—
		1974 . .	—	83.028.955	—	243.416.407
		Situazione al 31 dicem- bre 1975		2.500.000.000	2.256.583.593	—
Soppr.	Terremoto Marche (ex capitoli 2797 e 7965 Agg.)	1972 . .	1.000.000.000	—	1.000.000.000	—
		1973 . .	—	993.000.000	7.000.000	—
		1974 . .	—	6.999.900	—	100
		Situazione al 31 dicem- bre 1974		1.000.000.000	999.999.900	—

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Capitolo 1975	Oggetto	Eser- cizio	Stanziamen- ti	Pagamenti	Residui	Economia
Soppr.	Alluvione 1966 (ex ca- pitoli 2789 e 7955 Agg.)	1968 . .	10.000.000.000	1.511.855.922	8.488.144.078	—
		1969 . .	—	1.409.569.456	7.078.574.622	—
		1970 . .	—	1.886.993.964	5.191.580.658	—
		1971 . .	—	1.020.431.049	4.171.149.609	—
		1972 . .	—	952.652.888	3.218.496.721	—
		1973 . .	—	108.628.520	3.109.868.201	—
		1974 . .	—	92.532	—	3.109.775.669
	Situazione al 31 di- cembre 1974 . . .		10.000.000.000	6.890.224.331	—	3.109.775.669

il passaggio in economia di 5,7 miliardi; nonché dello stanziamento di 2,5 miliardi istituito nel 1968 a seguito del terremoto in Sicilia, ed esauritosi con il passaggio in economia di 243 milioni. In proposito, peraltro, va osservato che la erogazione degli indicati contributi era stata dalle leggi istitutive rigidamente preordinata quanto alla misura ed alle modalità dell'erogazione, per cui la parziale utilizzazione è da porre in relazione anche alla misura degli stanziamenti, rivelatisi esuberante (55).

È da rilevare, inoltre, che a distanza di anni dalla loro istituzione, gli stanziamenti di cui ai capitoli 1576 (23 miliardi per il terremoto di Sicilia) e 1583 (1,5 miliardi per l'alluvione del 1970) presentano ancora una notevole residua disponibilità (rispettivamente di 6,7 e 1 miliardo).

Nel corso del 1975, i fondi corrispondenti ai proventi netti della gestione della casa da gioco di Campione d'Italia, affluiti al capitolo 7231, hanno raggiunto i 9,7 miliardi (7,1 miliardi nel 1974). Quanto alla loro utilizzazione — che avviene a' termini della legge 31 ottobre 1973, n. 637, in favore di comuni e province per la realizzazione di opere pubbliche, ovvero per la destinazione ad altri enti pubblici operanti nell'ambito del

territorio comunale e provinciale per il conseguimento dei fini istituzionali — le erogazioni, per la massima parte, sono state disposte in favore di comuni e province per la prima delle indicate finalità, mentre le sovvenzioni destinate ad altri enti (per un ammontare di 878 milioni circa) hanno riguardato prevalentemente enti pubblici di esclusivo interesse locale, quali istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza o istituti di istruzione. In relazione alla sfera di applicazione di tali interventi — che la citata legge n. 637 del 1973 prevede in favore dei soli enti « operanti nell'ambito del territorio comunale e provinciale » — le erogazioni in favore degli enti a carattere nazionale sono state limitate a quelli esplicitanti una attività localizzata con concrete iniziative.

Quanto alla verifica, da parte dell'amministrazione, della effettiva destinazione dei fondi erogati, all'atto della concessione del contributo le amministrazioni comunali o provinciali sono state invitate ad adottare apposita deliberazione di variazione al bilancio dell'ente e ad approvare il progetto dell'opera pubblica finanziata con il contributo e, dopo l'ultimazione dei lavori, è stato richiesto alle stesse amministrazioni un documentato rendiconto. Per i contributi erogati — sempre tramite i comuni o le province — ad altri enti, è stato fatto carico all'organismo beneficiario di iscrivere la somma ricevuta nel proprio bilancio e di presentare alla Prefettura un documentato rendiconto.

(55) Con la legge 22 dicembre 1969, n. 964, era stata estesa agli stanziamenti in parola la disciplina relativa ai residui delle spese in conto capitale.

CAPITOLO XVI

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

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

a) *Considerazioni generali.* - Nel corso del 1975 non si sono registrati mutamenti di rilievo nella situazione organizzativa del Ministero dei lavori pubblici. Resta, pertanto, ancora attuale l'analisi delle conseguenze derivanti dalla mancata ristrutturazione, una volta intervenuto il trasferimento di funzioni alle regioni ad autonomia ordinaria, già effettuata nelle precedenti relazioni.

Fatto quindi rinvio alle notazioni in queste già svolte, appare opportuno evidenziare due dati che hanno caratterizzato in misura rilevante la gestione del 1975 in conseguenza della crisi economica che ha interessato il Paese nel corso dell'anno, e cioè il rilevante aumento del numero delle gare andate deserte, cui si collega il più frequente ricorso a gare con offerte in aumento, nonché un cospicuo incremento delle domande di revisione dei prezzi contrattuali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va rilevato che in situazioni particolari caratterizzate — come l'attuale — da rapida lievitazione dei prezzi, le previsioni di spesa per i progetti dei lavori risul-

tano valide entro ristrettissimi limiti di tempo; limiti tali che hanno portato alla diserzione delle gare da parte delle imprese, in quanto i prezzi previsti nelle perizie (anche per i ritardi nell'attuazione dei procedimenti relativi) risultavano aver subito aumenti già nel periodo intercorso tra la formazione del progetto e l'effettuazione della gara, e cioè prima ancora che si rendesse applicabile il meccanismo della revisione dei prezzi.

Di qui la necessità per l'Amministrazione di redigere nuove perizie con prezzi aggiornati alle mutate situazioni di mercato, ovvero di indire gare (anche così dette ufficiose per lavori in economia mediante cottimi fiduciari) con offerte in aumento.

Sotto il secondo profilo, va evidenziato come una parte considerevole degli stanziamenti di bilancio sia stata assorbita dal pagamento di somme per revisione prezzi, avendo trovato piena applicazione nell'esercizio la legge 21 dicembre 1974, n. 700 che — nel fissare all'85 per cento dell'importo revisionale la misura degli acconti da corrispondere all'appaltatore ai sensi dell'articolo 2 della legge 21 giugno 1964, n. 463 — ha stabilito, tra l'altro, che a tal fine può essere utiliz-

zata, senza necessità di provvedimenti specifici, la somma globale impegnata per la esecuzione dei lavori, finché non siano opportunamente integrati gli appositi fondi.

Sull'argomento si tornerà ancora di seguito, bastando averlo posto qui in evidenza come dato caratterizzante la gestione ed anche per notare come ovviamente il fenomeno produce effetti rilevanti sulle stesse disponibilità di bilancio ai fini del completamento delle opere o dei lavori nei vari settori di intervento.

Per quanto concerne ancora il dato caratteristico, sempre posto in evidenza nelle precedenti relazioni, ed attinente all'elevato grado di rigidità che, per effetto delle spese in annualità, presenta la gestione del Ministero, va notato che su una disponibilità complessiva per spese in conto capitale di 1.726,3 miliardi (e cioè 958,2 miliardi di competenza dell'esercizio e 768,1 miliardi dei residui di stanziamento degli esercizi precedenti), ove si guardi la gestione dei lavori pubblici nell'ottica valutativa della potenzialità di nuovi investimenti, va tenuto conto che la disponibilità stessa va diminuita dell'importo di 432,7 miliardi relativi a spese che costituiscono mero pagamento, come quelli in annualità, in esecuzione non soltanto di impegni già assunti, ma di iniziative già realizzate.

Da ultimo, vanno anche richiamate le considerazioni svolte nella premessa alla presente relazione in tema di controllo della Corte sugli atti di gestione relativi anche al settore dei lavori pubblici, ed all'indirizzo normativo che emerge dalle recenti leggi in materia.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* - La struttura dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per il 1975 presenta alcune variazioni rispetto a quella dell'esercizio precedente.

Infatti, ai fini di una migliore e più precisa classificazione della spesa, si è

provveduto alla soppressione di alcuni capitoli, trasportando i relativi stanziamenti su capitoli di nuova istituzione, inseriti in rubriche diverse, ovvero ripartendo gli stanziamenti medesimi fra più capitoli preesistenti, previa integrazione della loro denominazione; con l'occasione si è anche provveduto ad assegnare ai capitoli di bilancio una nuova e più omogenea numerazione.

Il fenomeno dei capitoli « per memoria » non presenta caratteristiche particolari. Va soltanto notato che ai capitoli 7901, 7902 e 7903, (rubrica 8 - Edilizia scolastica), la cui dotazione è rappresentata interamente dal netto ricavo di operazioni finanziarie, è stato assegnato uno stanziamento definitivo di ammontare superiore a quello previsto per l'esercizio dalle leggi autorizzative della spesa, in quanto comprensivo sia dei previsti 120 miliardi di lire, sia della quota di prestito di 30 miliardi relativa al 1974 e non acquisita entro tale esercizio.

Un fenomeno analogo si riscontra per i capitoli 7708, 8642, 8643, 8644, 9408 e 9446, tutti di nuova istituzione, relativi ad una serie di interventi (nei settori delle opere idrauliche, delle opere a tutela del patrimonio storico-artistico e delle opere varie) per la salvaguardia di Venezia, ai sensi della legge 16 aprile 1973, n. 171. Anche in questo caso si doveva provvedere mediante operazioni finanziarie da effettuarsi annualmente da parte del Ministero del tesoro: in particolare, per l'esecuzione delle opere di competenza dello Stato — per le quali è stata autorizzata una spesa di 93 miliardi — era prevista l'iscrizione dello stato di previsione del Ministero della somma di 7 miliardi nell'anno 1973 e di 24 miliardi nel 1974. Peraltro, la prima quota delle assegnazioni previste per l'anno finanziario 1974, ammontante a 30 miliardi di lire, è stata imputata al capitolo 5032 dello stato di previsione dell'entrata per il 1975; quale netto ricavo di un mutuo

obbligazionario contratto con il Consorzio di credito per le opere pubbliche.

c) *Considerazioni sulla gestione.* - Lo ammontare delle spese complessivamente impegnate nel 1975 è stato di 1.012,9 miliardi circa con un aumento di 319,4 miliardi rispetto al precedente esercizio (693,5 miliardi).

Il comparto delle spese in conto capitale è stato interessato da una lievitazione passando dai 621,7 miliardi del 1974 a 951,8 miliardi del 1975. Va tenuto presente che dell'anzidetto importo gli impegni effettivi ammontano a 484,9 miliardi, mentre 466,9 miliardi sono costituiti da residui di stanziamento, cioè da meri accantonamenti di somme che risultano superiori di 242,6 miliardi rispetto a quelle della gestione del precedente esercizio (224,3 miliardi).

Le spese correnti sono diminuite (da 71,8 miliardi del 1974 a 61,2 miliardi del 1975).

Per quanto concerne i residui, questi, che all'inizio dell'anno erano di 3.008,9 miliardi, a chiusura dell'esercizio sono stati accertati in 3.395,6 miliardi.

In tutte le precedenti relazioni si sono indicati i motivi che sono a base della formazione di questa massa di residui ed è quindi sufficiente ripetere brevemente come essi consistano essenzialmente, nella complessità dei procedimenti amministrativi, oltre che in talune deficienze organizzative imputabili anche al fatto che gli uffici periferici investiti della gestione dei detti residui, hanno visto diminuire sensibilmente il personale a loro disposizione, in seguito alla destinazione di molti elementi a servizio delle regioni.

2. - *Gestioni fuori bilancio.* - Per quanto concerne le gestioni fuori bilancio nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici, alle quali è applicabile la normativa del titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041, è da notare che rimangono in atto le gestioni relative alla Commissione

per la revisione dei prezzi (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1051, e legge 9 maggio 1950, n. 329); ai fondi versati per sovracanonici da concessionari di grandi derivazioni idroelettriche (legge 27 dicembre 1953, n. 959) e al fondo per l'incremento edilizio di Trieste (ordine GMA n. 26 del 7 febbraio 1951; ordine GMA n. 131 del 26 luglio 1951; n. 67 del 15 luglio 1954; decreti commissariali n. 1 del 2 gennaio 1959, n. 28 del 7 ottobre 1961, n. 10 e 11 del 2 maggio 1964) mentre è stata soppressa dal 1976, come per tutte le Amministrazioni, la gestione relativa ai depositi provvisori per spese contrattuali.

L'Amministrazione ha presentato, per tutte le gestioni, salvo che per quelle da ultimo indicate, tutti i rendiconti per gli esercizi 1973 e 1974, in parte ammessi al visto e in parte oggetto di osservazioni; per l'anno 1975 non è invece pervenuto ancora alcun rendiconto; tranne quello del fondo per l'incremento edilizio di Trieste.

Con pronuncia del 29 gennaio 1976, n. 661, la Sezione del controllo ha dichiarato regolare il rendiconto relativo ai fondi versati per sovracanonici nell'esercizio 1972, la cui gestione era stata contestata in ordine al pagamento di interessi maturati presso la Banca internazionale effettuato a favore dell'UNCHEM e della FEDERBIM dal Ministero dei lavori pubblici.

3. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* - Permane l'esigenza già posta in luce nelle precedenti relazioni di una ristrutturazione funzionale del Ministero. Nel persistere della fase di transizione non sarebbero conferenti ulteriori notazioni in aggiunta a quelle già esposte e relative, tra l'altro, alla situazione di codipenden-

za dallo Stato di funzionari regionali oltre che, dalle regioni, di funzionari statali, nonché alla estesa applicazione dello strumento della collegialità nell'azione amministrativa presso il Ministero dei lavori pubblici.

b) *Personale*. - Non risulta ancora conclusa la complessa vicenda del trasferimento al Ministero dei lavori pubblici del personale degli enti edilizi soppressi, a' termini del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 2306.

Alla fine del 1975 nei ruoli dell'Amministrazione dei lavori pubblici, risultano in servizio 6.440 dipendenti, rispetto ad una dotazione complessiva di 7.648 unità degli organici.

Nell'anno l'Amministrazione dei lavori pubblici ha indetto concorsi (1) per 254 posti nelle varie carriere per colmare in parte i vuoti esistenti. Il contingente del personale non di ruolo, è stato aumentato a 239 unità per l'anno 1975: è stato infatti disposto, ai sensi dell'articolo 18, della legge 14 ottobre 1974, n. 504, il collocamento fra gli impiegati non di ruolo del Ministero di 87 unità di personale, precedentemente assunto a contratto di diritto privato dall'Ispettorato per le zone terremotate della Sicilia con sede in Palermo, in aggiunta al contingente numerico stabilito per il 1974 (152 unità).

In attuazione dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 1973, n. 1186, contenente norme per l'adeguamento dell'organico del Magistrato alle acque di Venezia, con decreto interministeriale del 17 giugno 1975 si è provveduto a ripartire in tre categorie il contingente di 90 unità di personale a contratto, stabilendo il trattamento economico, previdenziale ed assistenziale ed approvando gli schemi dei

disciplinari-tipo e dei contratti-tipo relativi a ciascuna categoria.

Per quanto concerne il personale operaio, anche nel 1975 si è riproposto in termini pressoché generali il fenomeno dell'assegnazione, per cicli annuali, degli operai permanenti a mansioni di categoria immediatamente superiore a quella di appartenenza, con conseguente attribuzione dell'indennità prevista dall'articolo 14 della legge 5 marzo 1961, n. 90. Restano valide, in argomento, le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni circa lo snaturamento delle finalità della legge (che tale assegnazione prevede solo « temporaneamente » e per inderogabili esigenze di servizio) e la sostanziale alterazione della progressione retributiva propria delle diverse qualifiche.

In tema di trattamento economico del personale, va precisato che 84 unità sono state autorizzate a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali, in applicazione della legge 15 novembre 1973, n. 734, e pari ad un massimo mensile individuale di ore non superiore ad 80, con una spesa di oltre 63 milioni.

Inoltre, in base al disposto dell'articolo 19 del decreto legge 27 febbraio 1968, n. 79, convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 241, prestazioni di lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali vengono effettuate da 205 unità di personale in servizio presso gli uffici decentrati e periferici della Sicilia, interessati all'attuazione delle provvidenze a favore delle zone colpite dai terremoti dell'ottobre e novembre 1967 e del gennaio 1968, con una spesa di 194,7 milioni. Anche il personale con qualifica dirigenziale (135 unità, di cui 39 dirigenti superiori e 96 primi dirigenti) è stato autorizzato ad espletare nel 1975 una media di 15 ore mensili di straordinario, per un totale annuo di 22.390 ore e con una spesa complessiva di 48 milioni.

Un cenno specifico va ancora una volta fatto, in tema di trattamento econo-

(1) Va ripetuta l'osservazione che i vecchi regolamenti, adottati prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti delegati del 1972, per quanto riguarda i programmi di esame nei concorsi, non sono stati aggiornati.

mico del personale, per quanto concerne i pagamenti delle indennità di missione.

Una visione globale dei pagamenti disposti dà ancora conferma alle osservazioni già mosse in passato sull'argomento, pur se deve rilevarsi un attenuarsi della fenomenologia evidenziata e relativa alla genericità nelle motivazioni delle singole trasferte, all'invio periodico sempre in una stessa località per l'assolvimento di identiche incombenze, alla contemporanea presenza nello stesso luogo di più impiegati della medesima carriera ed in servizio presso un unico ufficio, inviati in trasferta con compiti identici, alla concentrazione dei titoli di spesa nell'ultimo trimestre dell'esercizio, che ha notevolmente appesantito e intralciato l'attività di controllo, provocando, tra l'altro, un trasferimento dei pagamenti al conto residui.

Per quanto concerne gli incarichi di studio ex articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, l'Amministrazione ritardava costantemente, in passato, l'invio alla Corte dei provvedimenti relativi, di guisa che sovente gli stessi venivano ammessi al visto e alla conseguente registrazione in epoca successiva a quella prevista per l'espletamento dei relativi incarichi di studio.

Non sono mancati casi nei quali l'Amministrazione aveva inviato il decreto di conferimento dell'incarico (per un periodo già scaduto) contemporaneamente al mandato di pagamento del compenso corrispondente, corredato dalla dichiarazione di avvenuto espletamento dell'incarico medesimo e dal relativo elaborato.

Ora, è chiaro che una prassi siffatta, oltre a creare, fatti compiuti, finiva con lo snaturare il controllo preventivo di legittimità, trasformandolo in un esame « a posteriori », che interviene, quando, in effetti, ai singoli atti è già stata data esecuzione. Nel 1975, peraltro, l'Amministrazione ha operato una selezione più rigorosa nell'affidamento degli incarichi di studio (a tale scopo è stata — tra l'al-

tro — costituita in seno al Consiglio di amministrazione una speciale Commissione, con il compito di raccogliere e valutare le proposte provenienti dalle diverse direzioni generali e da altri uffici, scegliendo quelle meritevoli di essere sottoposte al giudizio del Consiglio di amministrazione medesimo) tant'è che nessuno degli incarichi affidati e rinnovati nei precedenti esercizi finanziari è stato confermato o ulteriormente rinnovato. Sono stati emanati — e tempestivamente inviati alla Corte — 19 decreti di conferimento di incarichi ad esperti estranei all'Amministrazione, per il periodo 1° giugno-31 dicembre 1975, in occasione dell'« Anno Europeo del Patrimonio Architettonico ».

c) *Beni e servizi strumentali.* - Permangono le situazioni di fatto esposte in passato e relative al mancato trasferimento alle regioni degli immobili adibiti a sede di uffici ad esse trasferiti, al ritardo con cui l'Amministrazione provvede alla stipulazione ed alla conseguente approvazione dei contratti d'affitto relativi a locali di proprietà di privati, adibiti a sede di numerosi uffici periferici, ed al ricorso, in dipendenza della perdurante occupazione di tali immobili, a procedimenti di riconoscimento di debito. Per quanto riguarda la dotazione di veicoli per i servizi tecnici, risulta immutata la consistenza complessiva (606 veicoli e natanti) e la destinazione della maggior parte di essi agli uffici periferici (516 sull'indicato totale di 606), uffici, come già rilevato nelle precedenti relazioni, per la quasi totalità trasferiti alle regioni.

4. - Attività istituzionali.

a) *Considerazioni generali.* - Nelle pagine che seguono si farà cenno dei vari settori di attività rimasti nella competenza del Ministero dopo il trasferimento di

funzioni alle regioni a statuto ordinario, e tenuto conto che la definizione dei procedimenti amministrativi che avessero comportato assunzione di impegni prima della data del trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative, a' sensi del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito con modificazioni nella legge 16 ottobre 1975, n. 492, è stata (articolo 17, primo comma), anch'essa trasferita alle regioni; il che rende superflue ulteriori notazioni in ordine a questa attività, pur non avendo la norma avuto effetto nel 1975 per essere stato fissato il termine al 29 febbraio 1976 (2).

Seguendo l'usuale criterio espositivo, in questa prima parte si formulano talune considerazioni generali in argomento, che concernono in primo luogo l'attività contrattuale posta in essere dall'Amministrazione per gli interventi di competenza.

Nei prospetti sono riportati i dati relativi distintamente per le spese correnti e per quelle in conto capitale, i quali danno conferma dell'indirizzo evidenziato nelle relazioni degli scorsi anni circa il sostanziale prevalere dell'esecuzione in economia dei lavori, rispetto alla trattativa privata e alla licitazione.

Le notazioni, sempre esposte nelle precedenti relazioni, in materia di esecuzione di lavori pubblici sono relative anche quest'anno alla accentuata complessità ed alla lunghezza dei tempi delle procedure di spesa e degli adempimenti inerenti alla gestione dei lavori. Sono state, infatti, ugualmente rilevate irregolarità

(2) Va osservato che la tendenza dell'Amministrazione a finanziare nuovi progetti utilizzando somme a suo tempo impegnate per altre opere e che gestiva ai sensi dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972 e poi non utilizzate, in tutto o in parte, per motivi svariati, già notata in precedenti relazioni, ha trovato conferma nel fatto che avendo dovuto i Provveditorati assegnare alle regioni ogni competenza anche per quanto riguarda la definizione dei procedimenti amministrativi in corso, hanno ora disimpegnato e mandato in economia somme residue dall'esecuzione di lavori ormai da anni ultimati.

nella progettazione delle opere, il frequentissimo ricorso a perizie di variante e suppletive, i ritardi nelle consegne dei lavori, per il lento espletamento delle gare ufficiose.

Anche nel 1975 hanno trovato attuazione le nuove disposizioni in tema di pagamenti alle imprese, avendo il Ministro del tesoro autorizzato per quest'anno, con decreto in data 16 ottobre 1974, la concessione di anticipazioni fino al 50 per cento dell'importo contrattuale alle imprese appaltatrici, ai sensi dell'articolo 12 della legge di contabilità generale dello Stato, nel testo modificato dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627.

La richiesta di anticipazioni di pagamento è stata presentata al Ministro dei lavori pubblici da un numero cospicuo di imprese appaltatrici di lavori.

In qualche caso all'anticipazione disposta contestualmente all'approvazione del contratto, è seguita solo dopo lungo periodo di tempo la consegna dei lavori.

Il ritardo in quest'ultimo adempimento, che — pur costituisce un preciso dovere dell'Amministrazione appaltante — può in concreto dar luogo a posizioni di vantaggio degli appaltatori, data la possibilità che questi vengano a lucrare indebitamente della disponibilità delle somme, nel periodo di tempo che intercorre fra l'approvazione del contratto e l'effettiva consegna dei lavori.

Neanche nel 1975 ha trovato applicazione la legge 1° novembre 1973, n. 774, la quale consente che le amministrazioni dello Stato concedano alle imprese, dopo l'ultimazione dei lavori ovvero dopo la consegna dei beni o la prestazione dei servizi, un'anticipazione fino al 75 per cento delle somme eventualmente ancora dovute sui pagamenti in conto, nonché di quelle dovute dopo il collaudo.

Come già chiarito nella precedente relazione (3), ciò è dovuto all'applicazione

(3) In proposito, si veggano anche le osservazioni formulate nel paragrafo 3 del capitolo I della presente parte III.

della successiva legge 12 gennaio 1974, n. 8, la quale consente che pagamenti in conto siano pari ai 19/20 dell'importo contrattuale e che, all'atto del pagamento venga corrisposto, subordinatamente alla prestazione di fidejussione bancaria o di polizza fidejussoria assicurativa, anche il residuo ventesimo, per cui le imprese riscuotono tutte le somme dovute sui pagamenti in conto.

Peraltro, in talune regioni (Liguria, ad esempio), le disposizioni agevolative indicate non hanno trovato larga applicazione, forse in dipendenza di difficoltà delle imprese di prestare idonee garanzie bancarie ed equivalenti, in aggiunta a quelle già rese per l'adempimento degli obblighi contrattuali.

Evenienze ricorrenti anche quest'anno sono state, oltre al ritardo nella consegna dei lavori, le sospensioni dei lavori e la concessione di proroghe. Nella particolare situazione economica che ha interessato — e interessa tuttora — il nostro Paese, è agevole intuire le conseguenze che derivano dalle evenienze stesse in ordine alla revisione dei prezzi contrattuali.

È evidente che lo Stato — se da una parte è chiamato a sollevare, con il meccanismo della revisione dei prezzi, il privato contraente dai maggiori costi che questi debba affrontare per la realizzazione di un'opera pubblica — nella stesso tempo è tenuto a tutelare adeguatamente i propri interessi che, nella situazione sopra richiamata, si identificano con l'esecuzione tempestiva di ogni tipo di lavori, la quale a sua volta presuppone una progettazione rigorosa ed estremamente accurata: tale cioè, da ridurre al minimo il ricorso a perizie di variante ed alle sospensioni e proroghe che normalmente ad esse si accompagnano.

Purtuttavia, non può dirsi che questa ultima finalità sia stata realizzata nell'esercizio finanziario considerato: ciò ha avuto sensibili ripercussioni sull'ammontare dei compensi erogati per revisione-

prezzi che nel 1975 hanno raggiunto per i soli lavori appaltati dal Ministero la cifra di 19,9 miliardi.

Può dirsi, in conclusione, quasi costante il maggior tempo decorso per la esecuzione dei lavori rispetto alle previsioni (4).

Per quanto concerne la fase terminale del rapporto di appalto, anche per i contratti stipulati dall'Amministrazione centrale a differenza dello scorso anno, risultano essersi verificati ritardi nella emissione dei mandati di saldo e nell'affidamento ed espletamento dei collaudi (5).

In qualche caso ciò ha comportato anche il pagamento di interessi moratori

(4) Qualche esempio varrà ad evidenziare taluni casi, ancorché limite. Per la sistemazione della S.P. Stefanosconi SS. 182 della S.P. Vibo Valentia-S. Onofrio dall'approvazione del progetto alla definizione dei lavori sono trascorsi quasi 12 anni; per la costruzione di 9 fabbricati nel Comune di Oppido Mamertino prevista in 16 mesi sono stati impiegati 60 mesi; per la riparazione dell'asilo di Stilo sono occorsi 16 anni; per la costruzione della strada Rosario Valanidi-Trunca del Comune di Reggio Calabria sono stati necessari 68 mesi anziché 18 previsti; per la costruzione della scuola elementare di Pettenasco (Novara) e di quella di Lignano in Comune di Nus (Aosta) è occorso quasi un decennio.

(5) Va ripetuta l'osservazione formulata nella precedente relazione secondo cui in sede di svolgimento delle operazioni di collaudo, sovente è risultata inosservata, da parte dei collaudatori, la disposizione di cui all'articolo 100 del regolamento n. 350 del 1895, secondo il quale il collaudatore deve esprimere nella relazione, se a suo parere l'appaltatore sia da reputarsi negligente o di malafede, e ciò per gli ulteriori provvedimenti, a termine dell'articolo 68 del regolamento sulla contabilità generale dello Stato.

E chiaro che, dall'omissione di tale apprezzamento, possano derivare gravi danni all'Amministrazione, in quanto viene a mancare uno dei principali elementi di giudizio sull'ammissione o meno dei concorrenti alle aste che in prosieguo venissero bandite.

Dei ritardi nei collaudi vanno indicati a titolo di esempio, i cinque anni per i lavori di sistemazione della strada provinciale Lombardore-Rivarossa (Torino) e per la costruzione di fognature nei Comuni di Sale Lasighe (Cuneo) Acqui Terme, per giungere agli otto anni trascorsi per i lavori di costruzione di acquedotto nel Comune di Chiusa Pescio (Cuneo) e della fognatura del Comune di Pettenasco (Novara) e agli undici anni per la costruzione della scuola elementare di Valgioie (Torino).

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Attività contrattuale
(in milion)

Amministrazioni	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata		Appalto concorso		Altri procedimenti concorsuali	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
Ministero . . .	—	—	6	10.669	11	11.458	3	4.720	—	—
Magis. Venezia .	—	—	33	4.540	—	—	—	—	—	—
Mag. per Po . .	—	—	46	8.016	5	591	—	—	—	—
Prov. Torino . .	—	—	6	401	18	882	7	18	—	—
Prov. Milano . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Venezia . .	—	—	7	3.286	—	—	—	—	—	—
Prov. Trento . .	—	—	5	146	2	23	—	—	—	—
Prov. Trieste . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Genova . .	—	—	3	251	1	175	—	—	—	—
Prov. Bologna . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Firenze . .	—	—	5	598	—	—	1	5.350	—	—
Prov. Ancona . .	—	—	7	1.078	32	893	—	—	—	—
Prov. Perugia . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Roma . . .	—	—	102	7.908	9	1.394	—	—	—	—
Prov. L'Aquila . .	—	—	—	—	10	50	—	—	—	—
Prov. Campobasso	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Napoli . .	—	—	2	673	—	—	—	—	2	740
Prov. Potenza . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Catanzaro .	—	—	2	315	—	—	—	—	—	—
Isp. G. Sicilia .	—	—	3	602	9	257	1	23	—	—
Prov. Bari . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Cagliari . .	—	—	8	733	11	529	19	965	—	—

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

spese di parte corrente
di lire)

Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi						Lavori e servizi in economia				Atti di riconoscimento del debito	
A enti pubblici		A enti ecclesiastici		A privati		A cottimo		Amministrazione diretta			
N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
1	514	—	—	24	16.931	212	10.536	4	51	—	—
—	—	—	—	—	—	111	1.504	8	32	—	—
—	—	—	—	1	47	164	6.131	49	645	—	—
6	170	—	—	—	—	46	341	—	—	—	—
38	1.972	—	—	88	6.387	—	—	—	—	—	—
138	3.125	—	—	—	—	105	1.330	—	—	—	—
9	792	2	63	—	—	25	495	37	325	—	—
30	1.093	4	100	—	—	70	1.117	—	—	—	—
3	181	1	50	—	—	34	344	—	—	—	—
1	14	18	578	—	—	80	671	—	—	—	—
—	—	5	300	—	—	93	1.287	—	—	—	—
16	2.296	20	236	—	—	78	786	—	—	—	—
4	1.223	3	47	—	—	67	536	—	—	—	—
—	—	2	188	111	9.302	277	6.894	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	103	900	—	—	—	—
—	—	6	135	—	—	6	62	—	—	—	—
230	13.907	46	640	—	—	116	2.374	—	371	—	—
4	347	3	85	—	—	98	1.474	—	140	—	—
14	858	3	115	—	—	18	256	—	—	—	—
13	4.309	30	477	—	—	319	5.263	1	3	—	—
142	12.642	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1	175	—	—	2	47	35	382	—	—	—	—

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Attività contrattuale.
(in milioni)

Amministrazioni	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata		Appalto concorso		Altri procedimenti concorsuali	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
Ministero	—	—	—	—	75	1.003	—	—	—	—
Magis. Venezia . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Mag. per Po . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Torino . . .	—	—	—	—	2	10	—	—	—	—
Prov. Milano . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Venezia . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Trento . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Trieste . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Genova . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Bologna . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Firenze . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Ancona . . .	—	26	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Perugia . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Roma	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. L'Aquila . .	—	—	—	—	2	5	—	—	—	—
Prov. Campobasso	—	—	—	—	11	0,8	—	—	—	—
Prov. Napoli . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Potenza . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Catanzaro . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Isp. G. Sicilia . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Bari	—	—	3	647	—	—	—	—	—	—

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

spese di parte corrente
(di lire)

Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi						Lavori e servizi in economia				Atti di riconoscimento del debito	
A enti pubblici		A enti ecclesiastici		A privati		A cottimo		Amministrazione diretta			
N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
—	—	—	—	—	—	297	4.520	12	880	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	17	76	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	47	400	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	1	3	17	108	—	—
—	—	—	—	—	—	7	40	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	45	315	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	44	452	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	11	190	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	33	200	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	9	115	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	143	2.078	—	—	—	—
—	—	—	—	—	1	16	142	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	49	385	—	160	—	—
—	—	—	—	—	—	2	4	—	14	—	—
—	—	—	—	—	—	22	354	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	46	498	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	113	821	—	—	—	—

da parte dell'Amministrazione: come ad esempio per i lavori di sistemazione del torrente Giostra nel comune di Messina (per i quali sono state pagate alla ditta appaltatrice lire 711.714 per tardivo collaudo e lire 170.145 per ritardo nello svincolo della fidejussione bancaria). I fatti sono stati portati a conoscenza della procura generale della Corte.

b) *Viabilità statale.* - L'attività dell'Amministrazione, nel settore, si esaurisce, come già notato lo scorso anno, nel trasferimento all'ANAS dei fondi all'uopo stanziati tra le spese in conto capitale e nell'effettuazione (spese correnti) di studi ed esperimenti per il miglioramento della segnaletica stradale, per l'educazione stradale, per la propaganda e la prevenzione degli incidenti stradali, nonché per l'assistenza e la previdenza della polizia stradale, dei funzionari, ufficiali ed agenti di cui all'articolo 137 del codice della strada.

Nello stato di previsione del 1975 l'unico capitolo prima esistente per queste spese correnti è stato ripartito in due distinti stanziamenti.

L'attività nel settore degli investimenti diretti a promuovere ricerche e studi per migliorare la segnaletica stradale e assicurare una migliore conoscenza delle principali norme del Codice della strada ha continuato a concretarsi a mezzo di contratti e trattativa privata, salvo in taluni casi lo svolgimento di gare ufficiali, ai sensi dell'articolo 92 del Regolamento di contabilità generale dello Stato (regio decreto 23 maggio 1924, numero 827).

Il fatto che il ricorso alla trattativa privata non risulti in vari casi motivata, la suddivisione artificiosa in più contratti di una prestazione unitaria, la mancata adozione del parere del Consiglio di Stato — circostanze tutte che hanno formato oggetto di osservazioni da parte della Corte — dà conferma delle osservazioni mosse nelle precedenti relazioni e fa ri-

tenere che utilmente potrebbe soccorrere una disciplina integrativa, a mezzo di apposito regolamento, che disciplini in modo organico questo delicato settore.

Per quanto attiene, poi, agli interventi di carattere assistenziale e previdenziale permane la situazione esposta nella precedente relazione e conseguente al rifiuto di registrazione da parte della Sezione del controllo (con deliberazione n. 566 del 16 maggio 1974) del provvedimento con il quale il Ministero dei lavori pubblici provvedeva a ripartire i proventi contravvenzionali fra il personale addetto all'Ispettorato circolazione e traffico, per cui anche nel corso del 1975 hanno beneficiato degli interventi in questione soltanto gli appartenenti alle forze di polizia (Carabinieri, Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e guardie di finanza), nonché al personale dell'Ispettorato della motorizzazione civile, i quali dispongono di appositi fondi di previdenza cui possono essere attribuite le quote di rispettiva spettanza.

c) *Viabilità non statale.* - Questo settore riguarda oltre che, come lo scorso anno, gli interventi eseguiti nei territori delle Regioni a statuto speciale ovvero l'esecuzione dei lavori di pronto intervento, per il ripristino delle comunicazioni nelle zone della Calabria e della Sicilia colpite degli eventi calamitosi del settembre 1971, dicembre 1972, gennaio e febbraio 1973, anche la concessione di un contributo all'Amministrazione provinciale di Pordenone per la realizzazione della nuova strada della Valcellina e la costruzione di ponti stabili sul fiume Po. Nel 1975 rispetto a uno stanziamento complessivo di 20,7 miliardi ed a residui per 254,6 miliardi, sono stati disposti pagamenti per 38,5 miliardi.

d) *Nuove costruzioni ferroviarie.* - Permane per le opere ferroviarie, in corso di costruzione al 1967 e pertanto rima-

ste nella competenza dell'Amministrazione dei lavori pubblici, la situazione esposta nelle precedenti relazioni circa la mancata ultimazione delle opere per difficoltà, ormai ricorrenti, di carattere finanziario, urbanistico, geologico e tecnico, e conseguenti proroghe di termini ed elevata incidenza della spesa per revisione prezzi. Di qui le risultanze finanziarie che evidenziano come rispetto ad uno stanziamento di competenza di 24 miliardi ed a residui per 37,8 miliardi, si sono avuti pagamenti complessivi per 22,3 miliardi (dei quali 10,8 per revisione prezzi) con conseguenti residui alla chiusura dell'esercizio per 39,5 miliardi.

e) *Opere marittime.* - Un aumento dell'importo dei residui si riscontra nella gestione di queste spese, importo passato da 117,7 a 135,2 miliardi.

Nelle precedenti relazioni si sono posti in evidenza sia la distribuzione di competenza fra Stato e Regioni, sia le forme e i campi degli interventi statali.

Qualche particolare notazione sembra opportuna in tema di ordinaria manutenzione, illuminazione e pulizia dei porti di prima categoria e di seconda categoria — 1^a classe — realizzate in economia, mediante il sistema dell'amministrazione diretta o del cottimo fiduciario.

Tale attività ha evidenziato, infatti, ricorrenti casi di ritardo nell'approvazione delle perizie, ritardi che non presentano logica giustificazione, ove si consideri che, trattandosi di interventi manutentori a carattere continuativo o periodico lungo un determinato arco di tempo (normalmente l'anno solare), le perizie avrebbero dovuto essere approvate quanto meno all'inizio del periodo considerato e non già alla fine dello stesso, quando in realtà le prestazioni considerate erano state quasi totalmente eseguite.

Si è, inoltre, riscontrata in più di un caso la tendenza a qualificare i servizi di manutenzione di cui sopra come la-

vori di manutenzione, al fine di consentire l'applicazione della revisione-prezzi.

L'attività contrattuale dell'Amministrazione nel settore delle opere marittime si è realizzata con il sistema dell'esecuzione in economia, con l'affidamento dei lavori a ditte specializzate mediante cottimi fiduciari; notevole — più per importo che per numero — è l'incidenza dei contratti conclusi a trattativa privata, mentre appare trascurabile il ricorso alla licitazione privata.

L'esecuzione sempre più frequente dei lavori in economia è giustificata nella quasi totalità dei casi da motivi di urgenza e talvolta di somma urgenza, ai sensi degli articoli 69 e 70 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350. Tuttavia, i frequenti ritardi e, in genere, la lentezza che caratterizzano il realizzarsi dell'azione amministrativa, sostanzialmente annullano i vantaggi teoricamente connessi alle procedure d'urgenza: in definitiva, da una visione di insieme di detta attività si trae l'impressione che il richiamo all'urgenza — con le dovute eccezioni — sia ormai diventato una clausula di stile.

Né si può dire che tale sistema abbia contribuito ad assicurare efficienza e tempestività agli interventi, quando sussistono ritardi nell'espletamento delle gare ufficiose e nella consegna dei lavori.

Qualche accenno, infine, va fatto al servizio escavazione porti, per rilevare come gli interventi in questo settore si attuano sulla base di perizie annuali, redatte dai diversi uffici periferici, secondo fabbisogni di mezzi effossori in dotazione di ciascuno di essi, in relazione alle previsioni d'impiego. In sostanza, dette perizie non si fondano su dati certi e predeterminati ma su semplici programmi di attività, articolati sulla quantità di materiale da estrarre (espressa in metri cubi), sulle ore di lavoro previste (in relazione alla portata dell'escavatore), sul corrispondente consumo di carburante, sul rinnovo di oggetti di casermaggio e sulle riparazioni per eventuali avarie.

f) *Opere idrauliche e impianti elettrici.* - Un ulteriore aumento risulta essersi verificato in questo settore per quanto riguarda l'ammontare dei residui passivi che da 109,9 miliardi all'inizio dell'esercizio sono passati a 148,8 miliardi alla chiusura.

Permane immutata la situazione esposta nelle precedenti relazioni circa la frammentarietà degli interventi, in contrasto con le esigenze tecniche secondo le quali le opere idrauliche, più delle altre, hanno bisogno, invece, di una sistematica, tempestiva manutenzione, poiché in difetto, sono soggette a rapido deterioramento sotto l'azione degli agenti atmosferici e delle acque correnti o addirittura perdono ogni efficienza, come avviene, ad esempio, nelle golene fluviali, qualora metodicamente e tempestivamente non si intervenga per impedire lo sviluppo della vegetazione.

Per quanto si riferisce al recupero erariale delle quote di spesa a carico dei Consorzi idraulici sull'importo complessivo delle opere realizzate (25 per cento per le opere di 2^a categoria e 30 per cento per quelle di 3^a categoria), non risultano ancora compiutamente pervenute alla Corte le comunicazioni degli organi competenti.

g) *Edilizia scolastica.* - Un aumento si è verificato nel 1975 nell'importo dei residui, passati da 787,1 a 842,6 miliardi. Va anche segnalato l'importo dei pagamenti effettuati per oltre 158,2 miliardi.

Gli interventi nel settore sono stati rivolti in prevalenza all'applicazione della legge 17 agosto 1974, n. 413. Può notarsi, in termini generali, come l'azione degli organi dell'Amministrazione si sia infatti orientata, come è dato desumere dai provvedimenti pervenuti al controllo, verso il finanziamento dei maggiori oneri connessi alla esecuzione delle opere in corso o in fase di ultimazione, piuttosto che verso la realizzazione di nuovi interventi.

A ciò ha contribuito il fatto che, in attesa che il perfezionamento delle operazioni finanziarie consentisse l'iscrizione in bilancio dei relativi fondi, il Ministero dei lavori pubblici, d'intesa con quello della Pubblica Istruzione ha impartito direttive ai Provveditorati regionali alle opere pubbliche autorizzandoli a fronteggiare la maggiore spesa, derivante dagli oneri sopra citati, con l'impiego delle disponibilità assegnate ai sensi della legge 28 luglio 1967, n. 641, ed ancora contabilmente non impegnate, salvo reintegro delle somme, così utilizzate, sulle assegnazioni da disporsi ai sensi della legge n. 413.

Si deve, anche, segnalare che, fra i maggiori oneri connessi alla esecuzione delle opere di edilizia scolastica, quelli relativi alla corresponsione dei compensi per revisione prezzi hanno finito con l'assorbire in modo prevalente i fondi a disposizione, e ciò anche in base alla nuova disciplina dettata in materia dalla legge 21 dicembre 1974, n. 700, che, come accennato in altra parte della relazione, ha reso priorità l'esigenza di pronta soddisfazione delle pretese creditorie delle imprese per evitare ritardi pregiudizievoli agli interessi erariali (pagamento di interessi legali e moratori).

Va anche segnalato come sia stato anche disposto il disimpegno di somme precedentemente impegnate per l'esecuzione di altrettante opere di edilizia scolastica comprese nei programmi a suo tempo deliberati dal competente Comitato Regionale ai sensi della legge 28 luglio 1967, n. 641.

Non appare superfluo rilevare al proposito che la prima assegnazione sui fondi della legge n. 413 è stata effettuata solo nel corrente anno.

h) *Edilizia abitativa.* - Permane nel settore la situazione esposta nelle precedenti relazioni circa le difficoltà nella applicazione della legge sulla casa, né l'intervenuta emanazione di nuove dispo-

sizioni di carattere incentivante nel 1975, sembra aver posto rimedio agli inconvenienti derivanti dai divari nel tempo di approvazione dei programmi di localizzazione alle difficoltà di reperimento e di esproprio delle aree. I dati finanziari danno conferma anche quest'anno alle esposte notazioni. Su 959 miliardi di somme previste (tra competenza e residui) si sono avuti nel 1975 pagamenti per 63,6 miliardi ed i residui passivi sono saliti da 685,5 a 889 miliardi.

i) *Edilizia pubblica varia.* - Anche in questo settore, rilevato l'aumento dei residui passivi (da 149,7 a 207,9 miliardi), deve dirsi che gli interventi, concernenti opere di manutenzione ordinaria, si sono anche nel 1975 discostati dalle linee dei programmi annuali di impiego dei fondi, mentre hanno prevalso richieste di volta in volta formulate dalle Amministrazioni usuarie degli immobili sede degli uffici.

Permane, poi, la situazione esposta nella precedente relazione, circa l'accoglienza degli oneri di manutenzione straordinaria degli edifici dove hanno sede gli uffici statali (Ufficio del genio civile — Provveditorato alle opere pubbliche) al Ministero dei lavori pubblici, ancorché trasferiti alle Regioni, in quanto non risultano ancora compiute le operazioni ricognitive per la individuazione degli immobili che, in quanto sede degli uffici trasferiti, debbono ritenersi già parte del patrimonio indisponibile della Regione.

l) *Opere in dipendenza di pubbliche calamità naturali e danni bellici.* - Un breve cenno è sufficiente per le opere attuate in dipendenza di pubbliche calamità naturali, in quanto, a parte la competenza delle Regioni, gli interventi diretti dell'Amministrazione statale si sono limitati ai lavori da eseguire nel territorio delle Regioni a statuto speciale od a quelli aventi carattere interregionale.

Ingente, tenuto conto dell'anzidetta competenza per delega da parte delle Regioni, l'importo dei residui, ancorché in diminuzione (da 179 a 171,9 miliardi).

Delle opere in dipendenza di danni bellici un cenno va fatto ai piani di ricostruzione, la cui esecuzione di protrae da oltre un trentennio per effetto dell'articolo 1, terzo comma, della legge 21 dicembre 1955, n. 1357, il quale prevedeva che qualora i comuni, obbligati a formare il piano regolatore ai termini della legge urbanistica n. 1150 del 1942, fossero dotati di un piano di ricostruzione, quest'ultimo avrebbe conservato la propria efficacia, anche se scaduto, fino alla data di entrata in vigore del piano regolatore. Lo Stato, che pure poteva sostituirsi ai comuni inadempienti per la formazione dei piani regolatori, in più di un caso non ha fatto valere tale prerogativa, ed ha preferito mantenere i piani di ricostruzione, avocandone l'attuazione ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402; in tal modo la spesa è stata anticipata dallo Stato, salvo recupero nei confronti dei comuni interessati in 30 rate annuali costanti.

m) *Opere varie.* - In ordine alle opere qualificate varie nelle nomenclature di bilancio, non vi sono ulteriori osservazioni da aggiungere a quelle già formulate in ordine ai finanziamenti dei cantieri-scuola, bastando aggiungere che risulta nel 1975 utilizzando poco meno della metà dello stanziamento di competenza, mentre rilevanti risultano i pagamenti in conto residui.

Per quanto riguarda la sistemazione ed il completamento delle infrastrutture esistenti nell'Aeroporto intercontinentale « Leonardo da Vinci » di Roma-Fiumicino, va sottolineato che a carico dello stanziamento di competenza (1,8 miliardi) iscritto per il 1975 nel capitolo 9404, non risultano effettuati pagamenti; rilevanti appaiono, per contro, le somme pagate

in conto residui che ammontano a oltre 6 miliardi.

Perizie di variante e suppletive hanno, inoltre, interessato gli allacciamenti elettrici e telefonici per gli impianti I.L.S. sulle testate 25, 16 L e 34 R; la costruzione dell'impianto di depurazione biologica dei liquami provenienti dalla fognatura nera dell'aeroporto; la fornitura ed installazione delle tramezzature costituenti le sale pre-imbarco del molo ovest e degli erredi fissi della sala arrivi dell'aerostazione internazionale; la costruzione dei manufatti per gli impianti I.L.S. nelle testate 25, 16 L e 34 R delle piste

di volo n. 2 e n. 3, varianti che hanno tutte comportato maggiori spese.

Va, infine, ricordato che l'Ufficio speciale del genio civile — non ha provveduto direttamente, adducendo carenze di personale, alla redazione dei frazionamenti relativi alle espropriazioni necessarie per la realizzazione del prolungamento della pista di volo n. 2 e per la costruzione della pista n. 3 ed ha affidato l'incarico per gli adempimenti in questione ad un libero professionista per un compenso globale di circa 13 milioni (di cui 5,4 milioni per onorario e la rimanente somma per rimborso spese).

CAPITOLO XVII

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)

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

a) *Considerazioni generali.* - Una prima considerazione riguarda l'ormai costante ricorso durante l'esercizio, a variazioni di bilancio di entità tale da snaturare, sia sotto un profilo quantitativo che qualitativo, l'originario preventivo di spesa sottoposto all'approvazione parlamentare.

Sarà sufficiente ricordare, in proposito, limitando l'analisi all'ultimo triennio (1973-1975), che il rapporto tra variazioni introdotte in corso di esecuzione del bilancio ed organarie previsioni è risultato rispettivamente del 30 per cento nell'anno 1973, del 22 per cento nel 1974 e del 132 per cento nel 1975 (1).

Per l'ultimo anno, in particolare, a fronte di una iniziale previsione di spesa di circa 461 miliardi, si è contrapposto il dato definitivo di circa 1072 con un

(1) Negli anni 1973 e 1974 le variazioni di bilancio in corso di esercizio furono pari rispettivamente a miliardi 169,2 (su 560,1 della competenza) ed a miliardi 111,7 (su 527,2). Le variazioni intervenute in corso d'anno hanno interessato per 8.974 milioni la parte corrente e per 602,051 miliardi il conto capitale.

accrescimento, in valore assoluto, di oltre 611 miliardi di cui è previsto il finanziamento pressoché integrale con accensione di prestiti (98 per cento del totale (2)).

In disparte le ulteriori considerazioni legate alla natura stessa del documento preventivo di spesa, non può farsi a meno di sottolineare al riguardo, come il ricorso alla facoltà prevista dall'articolo 28 della legge 7 febbraio 1969, numero 59 e l'ammontare obiettivamente elevato della variazioni ormai abitualmente introdotte in corso di esercizio, si risolvano, in definitiva, in alterazione non indifferente di quegli elementi di valutazione disponibili dall'organo parlamentare in sede di approvazione del bilancio, e rilevanti ai fini delle scelte programmatiche da operare in una complessiva visione dei mezzi finanziari a disposizione.

Altra notazione di qualche rilievo, in relazione anche ai limiti recentemente

(2) Per provvedere alla esecuzione dei programmi costruttivi della azienda sono stati contratti con il CREDIOP due mutui per complessivi 600 miliardi. Al 31 dicembre 1975 non era peraltro avvenuto alcun introito.

imposti all'attività dell'Azienda (3), concerne poi la giustificabilità attuale della speciale disciplina a suo tempo introdotta per venire incontro alle necessità operative, dell'ANAS conseguenti alla attuazione del « Piano autostradale ». Secondo la legge 21 aprile 1962, n. 181, è consentito infatti all'Azienda di assumere impegni, non soltanto sulle disponibilità residue di esercizi precedenti a quello di competenza, ma anche sulle disponibilità future, limitatamente a quelle dei quattro successivi esercizi e delle somme risultanti dal contributo annuo del Tesoro, previsto dall'articolo 26 del menzionato provvedimento legislativo. Tale disposizione, dettata transitoriamente per gli esercizi dal 1962-1963 al 1967-1968 è stata dall'Amministrazione applicata, anche negli esercizi successivi, venendo così a costituire una costante nella politica di gestione del bilancio aziendale. Non è dubbio in proposito che l'accavallarsi nel corso della gestione di impegni sia sull'esercizio di competenza che su esercizi futuri (4), oltre a non giovare alla chiarezza delle scritture contabili e ad una puntuale conoscenza della situazione della gestione, non agevola certamente l'esercizio del controllo della Corte attuato, come è noto, in via successiva. Va ricordato infatti che nella stragrande maggioranza dei casi i relativi atti sono sottoposti alla Corte a distanza persino di anni dalla loro emanazione ed oltretutto secondo una successione temporale priva di collegamento logico, talché pregiudicata ne risulta e la funzione del controllo e la stessa possibilità di compiuto referto al Parlamento (5).

(3) Legge 16 ottobre 1975 n. 492 che ha sospeso la realizzazione dei tronchi autostradali non ancora appaltati all'entrata in vigore della legge medesima.

(4) Cfr. articolo 107 della legge di autorizzazione all'esecuzione del bilancio per l'anno 1976.

(5) Si è già rilevato in precedenti relazioni come il lungo tempo trascorso tra erogazione della spesa ed eventuale rifiuto di « visto » da

b) *Considerazioni sulla gestione.* - L'analisi della gestione degli ultimi tre esercizi pone in rilievo, oltreché il progressivo e massiccio indebitamento dell'Azienda, anche una preoccupante evoluzione della spesa a carico di futuri esercizi in dipendenza di oneri consequenziali a perizie suppletive e all'applicazione, ai contratti in corso, della procedura di revisione prezzi (6).

Con riguardo al primo aspetto, va osservato che l'indebitamento complessivo dell'Azienda (mutui in ammortamento e convenzioni di mutuo con il CREDIOP) è passato, nel breve volgere di tre anni, dai circa 1070 miliardi (31 dicembre 1973) ai 3.073,6 miliardi (comprensivi di interessi e altri oneri connessi al 31 dicembre 1975) con un incremento in termini percentuali del 330 per cento. Nello stesso periodo la spesa totale dell'Azienda è passata dai 547 miliardi dell'esercizio 1973 ai 1072 miliardi dell'esercizio 1975 (+ 96 per cento).

Per l'esercizio di competenza, i dati di consuntivo evidenziano impegni per complessivi 1.047,5 miliardi (a fronte di miliardi 1.071 della competenza) e pagamenti per circa 584,5 miliardi (di cui 191 circa sui residui). I residui passivi alla data del 31 dicembre 1975 risultavano pari in totale (propri e di stanziamento) a 653,8 miliardi, con un incremento del 10 per cento circa rispetto al dato dell'anno precedente (506 miliardi).

Limitando l'analisi all'evoluzione dei capitoli 503 e 505, che da soli peraltro assorbono nel bilancio 1975 l'89 per

parte della Corte si traduce in una ulteriore difficoltà nel recupero delle somme illegittimamente corrisposte, oltre ad impedire una valutazione tempestiva del comportamento dell'Azienda nella complessiva gestione del bilancio.

(6) Nel solo esercizio 1975, l'Azienda ha assunto impegni per oneri accessori e consequenziali per perizie suppletive e revisione prezzi relativi a precedenti esercizi per un ammontare presuntivo pari a circa quattro volte quello dell'originario progetto.

cento della spesa di conto capitale ed attraverso i quali prevalentemente si svolge l'attività dell'Azienda, è dato osservare che per il capitolo 503, gli impegni di spesa hanno coperto, per il 1975, il 90 per cento della dotazione della competenza (rispettivamente l'80 per cento ed il 60 per cento nel 1973 e nel 1974) mentre sul capitolo 505 a fronte di uno stanziamento, per l'anno decorso, di 783 miliardi sono stati assunti impegni per soli 371,5 miliardi (47 per cento). Indici ben maggiori erano stati riscontrati per il 1974 (90 per cento) e per il 1973 (87 per cento).

Per quanto attiene ai « trasferimenti », (capitoli 542, 543 e 544 del titolo II) in favore di Enti e società concessionarie, sullo stanziamento globale di 31,74 miliardi del 1975 risultano a fine anno, impegni per circa 31 miliardi così come per l'anno precedente.

Con riguardo agli interventi per gravi calamità naturali (capitolo 510) disposti in attuazione della legge 23 marzo 1973, n. 36, è da rilevare l'avvenuto totale impegno delle somme all'uopo stanziato (5 miliardi per il 1973, 7,5 miliardi per il 1974, 7,5 miliardi per il 1975). Parimenti impegnate, nella loro totalità, le disponibilità esistenti sui capitoli 837 e 848 istituiti con legge 8 novembre 1973, numero 731 e relativi a lavori di pronto intervento e di ripristino definitivo (in totale 7 miliardi).

Altro aspetto riguarda, come si è accennato, la progressiva e sempre più marcata incidenza delle spese per compensi revisionali. Nel solo anno 1975 sono state disposte a tale titolo, erogazioni per oltre 148 miliardi (su 172 di lavori prodotti). Al riguardo, ove si consideri che per effetto di perizie suppletive l'importo dei progetti originari viene di norma a raddoppiarsi ne consegue, in un quadro generale, una situazione finanziaria a breve termine di estrema gravità, situazione oltretutto alla quale l'Azienda non potrà che far fronte attra-

verso il ricorso a nuove forme di indebitamento, particolarmente onerose tenuto conto dell'andamento del mercato obbligazionario.

Nel corso dell'anno 1975, l'Azienda non ha utilizzato disponibilità di cassa per l'acquisto di nuovi titoli limitandosi ad operazioni di reinvestimento di quelli scaduti: Buoni del tesoro poliennali per circa 20,7 miliardi e Buoni ordinari del tesoro per circa 17,5 miliardi di valor nominale.

c) *Considerazioni sullo stato di previsione.* - La struttura dello stato di previsione non presenta sostanziali mutamenti rispetto al passato e non dà quindi luogo a particolari osservazioni. Si richiamano al riguardo le considerazioni espresse nella precedente Relazione in ordine alla riscontrata promiscuità nell'oggetto di alcuni capitoli, concernenti l'esecuzione dei lavori, in particolare per i capitoli 141, 143, 147, 149, 150, 261, 502 e 505. In ordine al capitolo 505 è inoltre da segnalare che, per la prima volta nel bilancio 1975, confluiscono nella relativa dotazione, anche le disponibilità iscritte, in anni precedenti, nel capitolo 519 (ora soppresso) e destinate al completamento del programma di costruzione di strade di grande comunicazione e di raccordi autostradali ai sensi delle leggi 28 marzo 1968, n. 360, 21 aprile 1962, n. 182 e 9 aprile 1971, n. 167. La già rilevata promiscuità di oggetto del capitolo 505 è venuta così ad accentuarsi rendendo ancor più difficoltoso, in sede di riscontro, l'accertamento della esatta imputabilità e del corretto utilizzo delle somme destinate al completamento dell'anzidetto programma costruttivo.

2. - *Gestioni fuori bilancio.* - La recente legge 27 dicembre 1975, n. 790, ha disposto, come noto, una diversa regolamentazione della materia dei depositi

costituiti da terzi per spese di istruttoria connesse a domande di concessioni ovvero per spese contrattuali. Nei riguardi dell'Azienda ciò ha comportato la soppressione delle così dette « contabilità speciali » istituite presso ognuno dei diciannove Compartimenti e presso la Direzione generale ai sensi rispettivamente dell'articolo 62 del Regolamento di contabilità generale dello Stato e dell'articolo 31 della legge 7 febbraio 1961, numero 19, contabilità in ordine alle quali si è diffusamente riferito in precedenti Relazioni. È da segnalare in merito che nell'esercizio del controllo si è riscontrata, tra l'altro, la avvenuta imputazione sulle contabilità (ad oggetto plurimo) dei Compartimenti, di somme versate da terzi per finalità non contemplate dalla richiamata normativa di base quali i depositi per prestazioni da effettuare a cura del Centro Sperimentale di Cesano, per lavori eseguiti dall'Azienda « in conto terzi », e per cauzioni sulla locazione di alloggi a personale operaio dipendente dall'ANAS.

3. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

Aspetto saliente della organizzazione amministrativa dell'Azienda, che consegue alla permanenza nel tempo dell'assetto impresso dal legislatore del 1961, si rinviene nel marcato accentramento delle competenze e nella limitata incidenza che sulla struttura aziendale ha avuto la disciplina delle funzioni dirigenziali. Sarà sufficiente ricordare in proposito che per una materia, di certo prevalente per importanza quale quella contrattuale, ogni competenza discrezionale è rimessa agli organi centrali, ai quali soli è dato poter procedere pertanto alla stipulazione dei contratti od alla assunzione dei relativi impegni. Ciò comporta, come è evidente, oltre ad un prevedibile rallentamento del-

l'azione amministrativa conseguente tra l'altro alle stesse necessità operative di trasferimento dai Compartimenti alla sede centrale di documentazioni spesso voluminose relative ai singoli contratti (atti tecnici di perizia, di collaudo ecc.) anche la necessità di frequente ricorso all'invio in missione di personale anche amministrativo e delle carriere anche esecutive (7).

Per altro aspetto è da segnalare che gli « Uffici speciali » dell'ANAS continuano ad essere retti dal capo del compartimento nella cui circoscrizione operano, con conseguente appesantimento dell'azione amministrativa (8).

Altra notazione, sempre sul piano organizzativo, riguarda la necessità di raccolta, in un testo unico, delle norme legislative e regolamentari concernenti la attività dell'Azienda. Si sono già segnalate in merito, nella precedente Relazione, le difficoltà ed anomalie conseguenti all'applicazione, nel settore, di norme solo parzialmente coordinate con la pur complessa disciplina in materia di lavori pubblici, normativa alla quale peraltro viene fatto consuetudinario riferimento in difetto di norme specifiche (9).

Con riguardo all'organizzazione è anche a dire del mutamento intervenuto, in poco più di un triennio, nella com-

(7) Il numero delle diarie liquidate durante l'anno 1975 per missioni compiute nell'ambito del territorio nazionale è ammontato complessivamente a circa 250.000.

(8) In alcuni casi la reggenza riguarda sedi tra loro notevolmente distanti, circostanza che si riflette, in disparte la continuità di oneri aggiuntivi dovuti al trattamento di missione spettante ai funzionari preposti, anche in una prevedibile scarsa efficienza degli uffici stessi.

È da segnalare, per altro verso, l'avvenuta istituzione a titolo sperimentale, sulla base delle indicazioni fornite da una commissione di studio, di « Centri di manutenzione » dotati di sufficiente autonomia operativa in materia di personale presso tre uffici compartimentali.

(9) Particolarmente grave risulta la carenza di norme regolamentari (capitolati speciali) in materia di manutenzione ordinaria del patrimonio stradale ed in materia contrattuale. Non risulta ancora emanato il regolamento per i lavori da eseguire in economia, previsto dall'articolo 8 della legge di contabilità generale dello Stato.

posizione delle Commissioni collaudatrici e nell'affidamento degli incarichi individuali di collaudo. L'effetto congiunto delle norme limitatrici in materia di attribuzioni di incarichi nei confronti del personale esodato ai sensi della legge 336/70 e del decreto del Presidente della Repubblica 748/72 ed il passaggio alle Regioni di considerevole parte dei dipendenti del Ministero dei lavori pubblici già in servizio presso i Provveditorati opere pubbliche, gli uffici del Genio civile e la Amministrazione centrale, ha reso ormai pressoché generalizzato il ricorso da parte dell'Azienda a funzionari in attività di servizio per lo svolgimento delle anzidette operazioni di collaudo.

La consistenza del parco automezzi dell'Azienda ha subito nell'anno una leggera flessione passando, nel complesso, (autovetture, altri autoveicoli, motoveicoli, natanti) da 2995 a 2767 unità.

Sul totale degli autoveicoli a disposizione dell'Azienda le autovetture incidono per circa il 40 per cento (n. 412 autovetture al 31 dicembre 1975). Per spese di esercizio e manutenzione sono stati effettuati nell'anno pagamenti per circa 1235 milioni (di cui 422,3 per la sola manutenzione); per premi assicurativi l'Azienda ha corrisposto oltre 214 milioni.

In tema di personale nessuna apprezzabile modificazione è intervenuta nella composizione dei ruoli e nel numero dei dipendenti in servizio presso l'Azienda fatta eccezione per la immissione, avvenuta in corso dell'anno in dipendenza di un concorso bandito nel 1973, di 971 unità nel ruolo degli operai permanenti (10).

(10) I mutamenti più significativi verificatisi nel corso del 1975 nella situazione numerica del personale sono da imputare quasi esclusivamente all'esodo dipendente della legge 336/1970. Al 30 giugno 1975 il numero dei dipendenti delle varie carriere esodati ammontava a 1.146 unità dei quali n. 925 esodati sino al 31 dicembre 1974 e n. 221 successivamente a tale data. È da considerare inoltre che le domande di esodo riferite a periodi successivi al 31 dicembre 1974 erano alla stessa data in numero di 2.802. Limitato per contro il numero dei dipendenti ANAS passato alle Regioni (14 unità al 31 dicembre 1975).

Flessioni nel numero dei dipendenti sono state riscontrate per le carriere del personale impiegatizio e di esercizio, a seguito del prevalere delle cessazioni dal servizio sulle nuove nomine; tale circostanza può essere, in parte imputata, alla durata non indifferente di alcuni concorsi (11). Permane al riguardo la grave carenza di personale tecnico e amministrativo contabile presso gli uffici compartimentali e gli «uffici speciali» dell'Azienda.

In tema di trattamento economico va osservato, infine, che nessun funzionario della carriera dirigenziale è stato autorizzato all'effettuazione di prestazioni di lavoro straordinario; dei relativi compensi ha invece fruito, con carattere di generalità, il restante personale; soltanto; 29 unità, in servizio presso la Direzione generale, sono state autorizzate a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai normali limiti. Particolarmente alto il numero dei dipendenti (circa il 10 per cento del totale) che ha fruito, nel corso del 1975 di erogazioni a carattere assistenziale (circa 60 milioni nel complesso). Nessuna spesa per contro risulta impegnata nell'anno per il miglioramento delle condizioni ambientali di lavoro (mense, dormitori, asili-nido).

4. - Attività istituzionale.

Si è in passato richiamata l'attenzione su alcuni negativi aspetti dell'attività aziendale segnatamente in tema di esecuzione dei lavori, ove una progettazione spesso carente ha comportato la necessità di frequenti revisioni dell'iniziale quadro tecnico-finanziario.

Tale situazione si è manifestata con caratteristiche ancor più negative durante

(11) Cinque concorsi per complessivi 83 posti banditi nel corso del 1974 sono ancora in via di espletamento.

l'anno 1975, dando luogo a pesanti incidenze sul bilancio e sull'indebitamento a termine dell'Azienda. In effetti salvo casi sporadici e comunque di scarso rilievo sotto il profilo della spesa, la generalità dei lavori progettati ha comportato la redazione di perizie suppletive e di variante, spesse volte richieste non già in conseguenza di circostanze non previste od imprevedibili, ma solo per la omessa considerazione di fattori tecnici, (rilievi geognostici, ecc) ovvero di esigenze primarie delle collettività locali (12) talché il rapporto tra il volume dei lavori e la previsione di spesa esistente in sede di aggiudicazione dei lavori ne è risultato profondamente alterato. Ciò ha comportato una ulteriore conseguenza negativa dovuta alla circostanza che l'apprezzamento operato in sede di gara dalle imprese partecipanti, ai fini dell'offerta, ha risentito della valutazione di un volume di lavori più limitato rispetto a quello poi effettivamente realizzato (13).

Ulteriore considerazione è a farsi in merito alla frequenza con cui l'Azienda ha consentito sospensioni dei lavori con relativo differimento dei termini contrattualmente definiti per la ultimazione delle

(12) Il compimento delle opere è risultato frequentemente ritardato dall'intervento, in fase di esecuzione dei lavori, degli organi locali (Regioni, Comuni) organi che avrebbero dovuto essere tempestivamente interpellati nella fase di progettazione.

(13) A titolo esemplificativo:

— variante sulla S.S. n. 278 (provincia di Co-
senza). Previsione originaria 2 miliardi; spesa
sostenuta al 31 dicembre 1975 (a seguito di
4 perizie suppletive e di variante) 4,2 miliardi.
— variante esterna agli abitanti di Maellie
e Scozzano (SS. 16 e 275) previsione originaria
639, 4 milioni — Spesa sostenuta al 30 agosto
1975, 3,2 miliardi.
— tronco Bergamo-S. Pellegrino-Lenna — Pre-
visione originaria 1,6 miliardi; spesa sostenuta
al 31 dicembre 1975, 5,3 miliardi.

opere appaltate. Tali sospensioni, solo raramente comprovate da reali impedimenti sopravvenuti dopo l'inizio dei lavori, sono apparse eccessivamente frequenti, di lunga durata, non adeguatamente giustificate, dando luogo in ultima analisi, a revisioni di prezzi particolarmente onerose in considerazione anche della tendenza ascensionale dei costi delle materie prime, dei semilavorati e della manodopera (14).

Cenno va fatto da ultimo all'attività contrattuale attraverso cui l'Azienda ha provveduto all'esecuzione dei lavori. Con riguardo alla spesa in conto capitale, del tutto prevalente è risultato il ricorso alla licitazione privata (65 contratti per 106,7 miliardi su un totale di 69 contratti per 107,4 miliardi). In nessun caso alla scelta del contraente si è addivenuti con la procedura dell'asta pubblica; lavori per complessivi 623,3 milioni (quattro contratti) sono stati assegnati, per motivi di urgenza o per la natura delle prestazioni, a trattativa privata (15).

(14) Secondo dati forniti dalla stessa azienda nell'ultimo triennio gli importi destinati al pagamento di compensi per « revisione prezzi » sono risultati grosso modo pari all'ammontare dei lavori appaltati. L'importo totale delle spese per progetti, varianti, e perizie approvate a tutto il 31 dicembre 1975 per l'attuazione del programma autostradale risultava pari complessivamente a 4.495 miliardi dei quali 1.818 miliardi per il programma autostradale gruppo IRI e 2.577 miliardi per il programma di tutte le altre autostrade in concessione.

(15) Con riguardo ai capitoli più direttamente interessati così si è sviluppata l'attività contrattuale dell'Azienda nell'anno 1975:

Capitolo 505. 44 gare a licitazione privata per 104, 104,7 miliardi; soltanto una a trattativa privata per 108 milioni;

Capitolo 503 — due contratti a trattativa privata per 400,7 milioni;

Capitolo 837/R — licitazione privata — un contratto per 400,6 milioni;

Capitolo 148 — licitazione privata — venti contratti per 1.630 milioni.

CAPITOLO XVIII

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

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

Il processo di espansione della spesa nel settore del lavoro e della previdenza sociale ha trovato conferma anche nel decorso esercizio come dimostrano i dati del consuntivo che evidenziano, nel 1975, impegni per un complessivo ammontare di miliardi 2.285,3 di cui 2.172,8 in conto competenza e 112,4 in conto residui, con un incremento pari al 16,1 per cento rispetto al 1974. Il fenomeno, se dà la misura del crescente impegno dello Stato nel campo degli interventi sociali, non è con certezza significativo di un miglioramento dell'attività istituzionale unitariamente considerata, essendo, in prevalenza, le spese destinate a soddisfare necessità di ripianamento dei cospicui disavanzi economici in cui versano alcune gestioni pubbliche operanti nel settore della previdenza ed assistenza.

La gestione del 1975 è stata caratterizzata dal rilevante ammontare dei residui passivi di competenza (miliardi 854,6) che, aggiunto a quello degli esercizi precedenti, assomma a complessivi miliardi 873,8 con un consistente incremento rispetto all'anno precedente (miliardi 176,6).

Le cause di formazione di tali residui sono le medesime già evidenziate nelle precedenti relazioni e si traducono, in concreto, in ritardi negli stanziamenti, peraltro nel 1975 molto più contenuti che negli anni precedenti (1), e nell'impossibilità di far luogo, nell'esercizio di competenza, all'intero pagamento delle somme impegnate a causa della non tempestiva presentazione della documentazione da parte degli enti interessati. La erogazione della spesa è avvenuta prevalentemente a mezzo di mandati diretti (miliardi 1264,3) mentre il ricorso ad ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati, riguardante principal-

(1) Le previsioni iniziali pari a 2.163,9 miliardi hanno subito nel corso dell'esercizio un incremento pari a 10,8 miliardi corrispondente allo 0,5 per cento; nel decorso esercizio 1974, l'incremento era stato dell'11,4 per cento.

La riduzione del fenomeno, più volte segnalato dalla Corte nelle relazioni precedenti, è da attribuire, in prevalenza, al fatto che nel 1975 ha trovato applicazione il nuovo sistema di finanziamento delle spese concernenti l'Ispettorato del lavoro — previsto dall'articolo 23 lettera b) del decreto legge n. 30 del 2 marzo 1974 — che ha consentito l'integrale assunzione dell'onere relativo, a carico dello Stato prima limitato allo stanziamento fisso di 500 milioni che veniva integrato in corso d'esercizio con i contributi versati da Enti assicurativi e imprese soggette alla disciplina assicurativa.

mente il funzionamento degli uffici periferici, ha comportato un onere di miliardi 7,5.

2. - *Gestioni fuori bilancio.* - Sulle gestioni fuori bilancio nel settore di competenza ministeriale si è avuta occasione di diffondersi in precedenti relazioni (2).

Peraltro, la rilevanza finanziaria del fenomeno (della quale è indicativo il movimento dei fondi di esercizio risultante dall'esposizione che segue), la complessità degli aspetti normativi, nonché la peculiarità e, talvolta, l'anomalia degli aspetti funzionali, tuttora oggetto di attenta considerazione da parte della Corte, suggeriscono ulteriori specifiche notazioni illustrative, non soltanto per offrire un quadro aggiornato delle singole situazioni, ma anche per evidenziare l'opportunità di una revisione normativa dell'intera materia atta a favorire una maggiore efficienza delle gestioni stesse e, congiuntamente, a verificarne l'attualità e la piena rispondenza ai fini istituzionali.

Le sette gestioni fuori bilancio per le quali è accertata la collocazione normativa tra quelle rientranti nell'ambito di applicazione del titolo II della legge numero 1041 del 1971 sono tutte operanti in regime di cassa con la rilevante eccezione del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori che opera in regime di competenza misto.

Di tali gestioni si dà partitamente descrizione, sotto il profilo normativo e finanziario, in base ai dati risultanti dal controllo dei relativi rendiconti a tutto il 1974.

- 1) Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato ed assistenza sociale operanti nella provincia di Trieste.

La gestione, regolata come quella analoga operante per il resto del territorio

(2) In particolare vedansi le relazioni per gli esercizi 1972 (pagina 82) e 1173 (pagine 305 e seguenti).

nazionale, dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 804 del 29 luglio 1947, ha avuto, per le note vicende politiche locali, una disciplina particolare, tuttora sostanzialmente in vigore, con l'ordine del Governo militare alleato n. 77 del 27 dicembre 1947 modificato dall'ordine n. 80 del 14 aprile 1949. I poteri, originariamente attribuiti al GMA per la determinazione delle aliquote a carico degli Enti mutualistici e la ripartizione dei fondi tra gli uffici di patronato, sono attualmente affidati al Commissario del Governo per la regione Friuli-Venezia Giulia ai sensi dell'articolo 70 della legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1973. È il caso di rilevare come l'esistenza del Fondo operante con il medesimo scopo su base nazionale non giustifichi la permanenza della gestione, essendo da tempo cessate le ragioni, del tutto contingenti, che ne avevano determinato il separato esercizio su base provinciale.

Gli aspetti caratteristici della gestione sono comuni a quelli del Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato operante nel resto del territorio nazionale, alla cui analisi che segue si fa, pertanto, rinvio, salvo per quanto concerne il dato relativo alla giacenza di cassa che per la gestione del fondo provinciale non ha carattere ricorrente.

I rendiconti presentati e ammessi a discarico si riferiscono al 31 dicembre 1974 ed espongono la situazione seguente:

Entrate	L. 74.443.847
Uscite	» 56.231.847
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1974	» 18.212.000

- 2) Fondo per il finanziamento degli Enti di patronato ed assistenza sociale.

È disciplinato dal decreto legislativo del Capo dello Stato n. 804 del 29 luglio 1947 che prevede il prelievamento di

una aliquota percentuale (non superiore allo 0,50) sul gettito dei contributi incassati dagli enti che gestiscono le varie forme di previdenza. La misura dell'aliquota è determinata annualmente con decreto del Ministero del lavoro di concerto con quello del tesoro.

Le somme, versate in un conto presso la tesoreria centrale dello Stato, vengono ripartite fra gli istituti di patronato e assistenza sociale con decreto del Ministro del lavoro di concerto con quello del tesoro, sentite le associazioni sindacali dei lavoratori interessati, in relazione all'estensione e all'efficienza degli istituti stessi valutati in base a criteri precisati in apposite circolari (n. 16 del 6 agosto 1968 e n. 2 del 14 marzo 1970), nonché attraverso concreti accertamenti svolti dagli Ispettorati del lavoro.

I momenti centrali della gestione sono quelli, già riferiti, della scelta, demandata alla sfera discrezionale dell'Amministrazione, dell'aliquota (nella misura massima dello 0,50 per cento) da far gravare sui contributi incassati dagli Enti mutualistici, e della successiva ripartizione dei proventi tra gli Enti di patronato. È da rilevare, in proposito, come la determinazione di concedere a questi enti anticipazioni sulle rispettive assegnazioni nel limite del 70 per cento del gettito affluito nel corso dell'anno e il ritardo nei versamenti dovuti da taluni Enti mutualistici, non impediscono il formarsi di rilevanti giacenze di cassa a fine esercizio in conseguenza della maggior celebrità dei tempi di acquisizione delle entrate a fronte di quelli di erogazione delle spese influenzati dalla complessità degli accertamenti sull'attività in concreto svolta dagli enti di patronato, presupposto per la determinazione dei saldi (3).

L'attenuazione del fenomeno, può essere conseguita o attraverso una più rapida elaborazione dei dati concernenti

(3) L'ultimo saldo si riferisce all'esercizio 1970 ed è stato effettuato con decreto interministeriale del 17 dicembre 1973

gli enti beneficiari ovvero mediante una sostanziale modifica del sistema di individuazione degli enti stessi previsto dalle richiamate circolari del 1968 e del 1970 (4).

Per il fondo in esame sono stati ammessi a discarico i rendiconti a tutto il 1974 dall'ultimo dei quali si evidenzia la seguente situazione:

Giacenza di cassa al	
31 dicembre 1973	L. 30.271.093.430
Entrate 1974	» 31.047.084.845
Uscite 1974	» 26.084.859.743
Giacenza di cassa al	
31 dicembre 1974	» 35.233.318.532

3) Fondo speciale infortuni.

È disciplinato dal regio decreto n. 51 del 31 gennaio 1904 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 30 giugno 1965. Il fondo è articolato su una gestione principale (articolo 197 del decreto presidenziale citato), cui vengono fatte affluire separatamente le somme per contravvenzioni alle norme concernenti le assicurazioni contro gli infortuni, e su una sezione speciale (articolo 177 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 1124) cui affluiscono le somme per contravvenzioni alle norme in materia di assicurazioni contro la silicosi e l'asbestosi. Con riguardo alla gestione principale è stato peraltro osservato che il predetto articolo 197, mentre fa esplicito riferimento ai soli proventi delle contravvenzioni alle norme sulle assicurazioni contro gli infortuni e malattie

(4) L'esigenza di una revisione di tutto il settore dei servizi socio-assistenziali, anche in termini più generali, sembra comunque oggetto di considerazione da parte del Ministero che nel corso dell'esercizio ha affidato all'Istituto per la ricerca sociale l'elaborazione di uno studio del settore sotto il profilo organizzativo e della gestione politico-amministrativa. L'onere per la ricerca, gravante sul capitolo 1112 è ammontato a lire 15.601.000.

professionali nell'industria, nulla prevede circa quelli derivanti dalle contravvenzioni in materia di assicurazioni contro gli infortuni in agricoltura che pure vengono fatti affluire al fondo. Di conseguenza, per tutti i rendiconti presentati dal 1971 al 1974 sono stati richiesti chiarimenti, tuttora non forniti, anche con riferimento alla cospicua e progressiva dilatazione delle giacenze di cassa.

Quest'ultimo fenomeno, del quale è data contezza nel prospetto che segue, se in parte va attribuito alla diversa natura giuridica delle entrate che affluiscono al fondo automaticamente, per effetto dell'attività contravvenzionale, rispetto a quella delle uscite in gran parte legate all'esercizio del potere discrezionale dell'Amministrazione (5), merita attenta considerazione perché significativo di una scarsa rispondenza del modulo organizzatorio ai fini istituzionali della gestione.

I rendiconti degli anni 1971-1972-1973-1974, non ancora, come si è detto, ammessi a discarico, evidenziano le seguenti situazioni:

1971

Entrate	L.	331.535.535
Uscite	»	354.750
Giacenza di cassa	»	2.931.733.305

1972

Entrate	»	377.425.810
Uscite	»	2.011.870
Giacenza di cassa	»	3.307.579.605

1973

Entrate	»	396.292.460
Uscite	»	2.860.000
Giacenza di cassa	»	3.700.579.605

(5) Il Ministero ha giustificato la scarsità delle erogazioni con la mancanza di domande di contributo per i fini previsti dalle lettere a) e b) del citato articolo 197 decreto del Presidente della Repubblica n. 1124; è però da rilevare che le norme vigenti non subordinano le erogazioni alla richiesta degli interessati.

1974

Entrate	L.	362.377.668
Uscite	»	
Giacenza di cassa	»	4.062.957.273

4) Fondo per le provvidenze ai lavoratori licenziati da aziende carbossiderurgiche.

È regolato dalla legge n. 1172 del 5 novembre 1964 che autorizzò l'iscrizione in bilancio delle somme relative ai contributi speciali a carico del Governo italiano destinati, in concorso con le sovvenzioni a fondo perduto dall'Alta autorità della CECA, al pagamento delle provvidenze ai lavoratori licenziati da aziende rientranti nella sfera di applicazione del Trattato istitutivo. Il fondo è costituito presso la Tesoreria centrale dello Stato e amministrato dal Comitato di cui all'articolo 9 della legge n. 296 del 23 marzo 1956.

Tutti i rendiconti presentati negli anni dal 1971 al 1974 sono attualmente oggetto di istruttoria da parte della Corte intesa ad accertare, tra l'altro, le modalità di ripartizione delle competenze fra il Comitato di amministrazione e i direttori degli ULMO, in relazione alla concessione delle provvidenze, i criteri di affidamento in sede periferica del servizio di cassa ad istituti di credito, nonché le ragioni per le quali si protrae, oltre i termini triennali di cui all'articolo 4 della legge n. 1172, la rendicontazione delle erogazioni distinte per azienda.

La situazione emergente dei rendiconti, come detto, non ancora discaricati è la seguente:

1971

Entrate	L.	97.548.284
Uscite	»	46.755.848
Giacenza di cassa	»	787.132.718

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

1972

Entrate	L. 186.222.726
Uscite	» 617.823.271
Giacenza di cassa	» 355.532.173

1973

Entrate	» 451.101.575
Uscite	» 235.979.119
Giacenza di cassa	» 570.654.629

1974

Entrate	» 38.922.130
Uscite	» 394.329.087
Giacenza di cassa	» 215.247.672

5) Fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo italiane.

Si tratta di una contabilità speciale istituita con legge n. 231 del 1° marzo 1969 per dare esecuzione alla decisione del Consiglio dei ministri della CEE del 22 dicembre 1966 relativa a un contributo da assegnare all'Italia per permetterle di attribuire ai lavoratori taluni aiuti e ai loro figli un certo numero di borse di studio per la formazione professionale.

L'amministrazione spetta per legge a uno speciale Comitato che svolge in concreto solo funzioni di coordinamento e consultive, mentre l'effettivo esercizio del potere di disporre le provvidenze è affidato ai direttori degli ULMO.

In considerazione di ciò tutti i rendiconti pervenuti relativi agli esercizi 1971-1972-1973 e 1974 sono stati restituiti dalla Corte con richiesta di chiarimenti, con riferimento, tra l'altro, alle modalità specifiche della gestione contabile e ai criteri di corresponsione del trattamento di missione ai componenti del Comitato.

I dati emergenti dai rendiconti mettono in rilievo anche per questa gestione la cospicua entità delle giacenze di cassa a fine esercizio.

1971

Entrate	L. 522.095.110
Uscite	» 435.218.076
Giacenza di cassa	» 207.874.199

1972

Entrate	» 841.799.557
Uscite	» 455.783.944
Giacenza di cassa	» 593.889.812

1973

Entrate	» 456.555
Uscite	» 182.894.400
Giacenza di cassa	» 411.451.967

1974

Entrate	» 133.947.210
Uscite	» 127.481.640
Giacenza di cassa	» 417.917.537

6) Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative.

Il Fondo, è disciplinato dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1577 del 14 dicembre 1947 integrato dalla legge n. 127 del 17 febbraio 1971. Soltanto dall'esercizio 1973 per effetto di innovazione introdotta da quest'ultima legge, opera in regime di cassa.

In sede di esercizio del controllo sui rendiconti relativi agli anni dal 1971 al 1974 dalla Corte sono state avanzate richieste di chiarimenti sia in ordine alle risultanze delle relative contabilità — ove, tra l'altro, la cospicua giacenza di cas-

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

sa (6) denota la non puntuale rispondenza al perseguimento dei fini normativamente previsti (articolo 15, quarto comma della legge n. 127 del 1971) — sia in ordine alla legittimità della corresponsione di indennità accessorie al personale con funzioni ispettive nel settore delle società cooperative.

Le risultanze della gestione, limitatamente ai due esercizi 1973 e 1974 (bilancio di cassa) possono così riassumersi in base ai dati emergenti dai relativi rendiconti.

1973

Entrate	L. 127.524.863
Uscite	» 47.277.095
Giacenza di cassa	» 635.172.091

1974

Entrate	» 362.890.968
Uscite	» 48.484.358
Giacenza di cassa	» 949.578.701

7) Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.

È disciplinato dalla legge n. 264 del 29 aprile 1949 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 17 del 5 gennaio 1950 che ne costituiscono la normativa di base necessariamente integrata da altre disposizioni.

Il Fondo, originariamente, si articolava in tre distinte gestioni di cui una principale e due speciali (quella per la formazione professionale degli apprendisti e quella per l'orientamento e la formazione professionale degli invalidi civi-

(6) A questo proposito sono in corso indagini presso la Procura generale della Corte circa la destinazione di gran parte dei residui esistenti alla data di entrata in vigore della citata legge n. 127 del 1971 che, come detto, ha modificato il regime di gestione, originariamente di competenza, in quello di cassa.

li). Con effetto dal 1° luglio 1972, peraltro, le tre suddette gestioni sono state unificate in base ad una interpretazione delle norme che hanno disposto il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario di gran parte delle funzioni statali in materia d'istruzione professionale ed artigiana (decreto del Presidente della Repubblica n. 10 del 15 gennaio 1972). In ordine alla legittimità dell'avvenuta unificazione la Corte, in sede di esame dei rendiconti per gli esercizi 1972-73 e 1973-74, ha rivolto all'Amministrazione richiesta di chiarimenti.

La gestione unica opera, come, del resto, in precedenza le tre gestioni distinte, in regime di competenza misto ed è soggetta alla vigilanza del Ministero; l'esercizio finanziario ha inizio il 1° luglio di ciascun anno e termina il 31 luglio dell'anno successivo, in disarmonia con i limiti temporali di esercizio del bilancio dello Stato. Di tale ultima circostanza sarà opportuno tener conto in occasione del riordinamento del Fondo previsto dall'ultimo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 10 del 1972 (7).

In quella sede, anche in considerazione della vastità e dell'importanza delle competenze attribuite alle regioni che, nella materia dell'istruzione professionale ed artigiana, dispongono di autonomia legislativa, dovrà essere valutata l'opportunità di emanare, in armonia con l'articolo 117 della Costituzione, una apposita legge contenente i principi informativi di coordinamento dell'intera materia (8).

(7) L'emanazione delle norme di riordinamento doveva aver luogo, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 10, entro il 31 dicembre 1972.

(8) L'esigenza di una legge quadro di coordinamento tra l'attività del Ministero e quella delle Regioni è stata evidenziata anche in sede parlamentare (note illustrative di carattere politico-economico sull'attività delle Amministrazioni statali per il 1975: atti Camera dei deputati 3159 bis) — Sulla materia una proposta di legge di iniziativa parlamentare era stata inoltre presentata alla Camera nella trascorsa legislatura (n. 4386).

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

I dati della gestione emergenti dai rendiconti relativi agli esercizi 1972-1973 e 1973-1974, come detto non ancora ammessi a discarico, sono i seguenti:

Avanzo di amministrazione dell'esercizio 1972-1973.

Fondo di cassa al 1° luglio 1973	57.047.532.416
Residui attivi all'esercizio 1972-1973	16.800.786.276
Residui passivi dell'esercizio 1972-1973	<u>40.701.445.943</u>
Totale (somma algebrica delle tre voci precedenti)	33.146.872.749

Entrate.

Conto competenza:

a) previsioni definitive	124.040.000.000
b) accertamenti	<u>132.138.117.214</u>
c) saldo (maggiori entrate) (differenza tra b ed a)	8.098.117.214
d) somme riscosse	126.024.515.326
e) somme rimaste da riscuotere (differenza tra b e d)	6.113.601.888

Conto residui:

f) previsioni	16.800.786.270
g) accertamenti	<u>16.800.786.270</u>
h) saldo	
i) somme riscosse	16.209.957.330
l) somme rimaste da riscuotere (differenza tra g ed i)	590.828.940

Uscite.

Conto competenza:

m) previsioni definitive	157.186.872.743
n) impegni	<u>137.296.974.598</u>
o) saldo	19.899.898.145
p) somme pagate	91.442.234.025
q) somme rimaste da pagare (differenza tra n e p)	45.854.740.573

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Conto residui:

r) previsioni complessive ad inizio di esercizio	40.701.445.943
s) somme pagate	29.507.438.624
t) somme rimaste da pagare (differenza tra r e s)	11.194.007.319

Dimostrazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1973-74.

I) Totale riscossioni (somma tra d ed i)	142.234.472.656
II) Totale pagamenti (somma tra p ed s)	120.949.672.649
III) Fondo di cassa di esercizio (differenza tra I e II)	21.284.800.007
IV) Fondo di cassa a inizio esercizio (vedasi dimostrazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1972-73 che precede)	57.047.532.416
V) Fondo di cassa a fine esercizio (somma tra III e IV)	78.332.332.423
VI) Residui attivi al termine di esercizio (somma tra e ed l)	6.704.430.828
VII) Totale (somma tra V e VI)	85.036.763.251
VIII) Residui passivi al termine di esercizio (somma tra q e t)	57.048.747.892
IX) Avanzo di amministrazione (differenza tra VII e VIII)	27.988.015.359

Sempre in tema di gestioni fuori bilancio va menzionata, infine, la gestione dei depositi per spese di esami di abilitazione alla condotta dei generatori a vapore, i cui oneri con decreto ministeriale del 1° marzo 1974 sono stati posti a carico dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione, salvo per quel che concerne le spese di missione eventualmente spettanti ai componenti delle Commissioni esaminatrici che continuano a gravare sul bilancio del Ministero.

Venuta così a cessare la gestione fuori bilancio anzidetta che era da ricondurre nell'ambito della disciplina di cui al titolo I della legge n. 1041 del 1971,

non risulta peraltro ancora definito il procedimento di controllo in ordine a talune operazioni contabili compiute anteriormente all'emanazione del provvedimento ministeriale del 1974.

3. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

La struttura organizzativa del Ministero è tuttora, nelle sue linee fondamentali, quella tracciata dalla legge numero 628 del 22 luglio 1961, pur dopo gli adeguamenti introdotti dalla disciplina sulla dirigenza (tabella XV del de-

creto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972). La complessa dinamica dei settori di competenza caratterizzata da una progressiva dilatazione degli interventi statali, diretti e indiretti, e dalla stretta interdipendenza dei compiti istituzionali con quelli di altri settori della pubblica Amministrazione, fanno, peraltro, sempre più avvertire l'esigenza — rilevata pure in sede parlamentare — oltre che di una vasta opera di coordinamento legislativo, di una appropriata ristrutturazione tecnica e funzionale del Ministero e dei suoi uffici periferici che favorisca un'azione di vigilanza e di impulso volta a realizzare attraverso organiche iniziative programmatiche e direzionali le istanze delle varie componenti del lavoro (9).

Rinviano a quanto sarà detto nei successivi paragrafi circa i particolari settori di attività del Ministero, sono qui da rinnovare le osservazioni già svolte nella precedente relazione circa l'esigenza di una riorganizzazione strutturale delle funzioni dell'addestramento professionale, che le competenze regionali hanno in gran parte sottratto all'ambito ministeriale, e le funzioni attinenti al collocamento della manodopera, alle prime strettamente conseguenziali (10).

La sussistenza di uffici periferici dotati di competenze distinte ma strettamente connesse sotto il profilo funzio-

(9) Si vedano in proposito: le conclusioni cui è pervenuta la 11^a Commissione del Senato a seguito dell'indagine conoscitiva in materia di liquidazione dei trattamenti pensionistici (14^a seduta del 23 ottobre 1975); il voto espresso dalla stessa Commissione (atti Senato 2238-A) e accolto come raccomandazione dal Governo sugli aspetti concernenti la competenza del Ministero, in sede di esame del bilancio per l'esercizio 1975; infine, quanto auspicato nelle « Note introduttive di carattere politico economico sull'attività delle Amministrazioni della Stato nell'anno 1975 » (pagina 21 — atti Camera dei deputati n. 3159 bis) e « 1976 » (pagina 119 segg. atti Senato 2238 bis).

(10) Si ricorda che nell'attuale struttura ministeriale è stata mantenuta la Direzione generale dell'orientamento e addestramento professionale dei lavoratori con competenze ormai limitate.

nale, quali quelle degli Ispettorati del lavoro a livello regionale e provinciale e quelle degli Uffici del lavoro e della massima occupazione operanti a livello zonale, comunale e frazionale, sembra, altresì, postulare l'esigenza di una riunificazione strutturale più idonea a svolgere un'azione coordinata nei settori di competenza.

Va fatto anche cenno all'opportunità di una revisione delle particolari disposizioni regolamentari in materia amministrativo-contabile contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 1709 del 15 giugno 1965, intesa ad armonizzare le medesime con la disciplina delle competenze dirigenziali introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica numero 748 del 1972. Va infatti osservato, tra l'altro, che le attribuzioni in materia di stipulazione dei contratti, tuttora spettanti per regolamento ai dirigenti periferici, possono dar luogo al verificarsi di inconvenienti sul piano dell'equilibrio gerarchico nel caso degli uffici regionali ove necessariamente l'atto di stipula, per mancanza in organico di primi dirigenti, è opera di dirigente superiore, mentre all'approvazione può accadere che debba provvedere, per limiti di valore, un dirigente dell'Amministrazione centrale di qualifica inferiore.

Passando all'esame della situazione del personale, nei ruoli dell'Amministrazione centrale si notano talune vacanze nelle qualifiche della carriera direttiva con funzioni dirigenziali ove, a fronte di una dotazione organica complessiva di 77 unità risultano coperti soltanto 60 posti. Ancora più rilevanti carenze si riscontrano nelle altre qualifiche della carriera direttiva ove sono vacanti 142 posti su 308 di organico (11).

Nella carriera di concetto il fenomeno è meno rilevante, essendo ricoperti

(11) Nella qualifica iniziale della carriera direttiva è in corso di espletamento un concorso a 22 posti bandito con decreto del 2 aprile 1975.

58 posti sui 65 della dotazione organica (12), mentre nella carriera esecutiva, soprattutto nella qualifica iniziale, sono da riscontrare 59 vacanze su 207 posti di organico. Nella carriera ausiliaria e in quella degli agenti tecnici la situazione è invece pressoché normale.

Nei ruoli dell'Ispettorato del lavoro, le più cospicue vacanze si riscontrano nelle qualifiche non dirigenziali della carriera direttiva, soprattutto in quella di Ispettore dirigente (467 su 749). Sono peraltro, in corso di espletamento tre concorsi a 28 posti complessivi nella qualifica iniziale (13).

Sempre in materia di personale merita di essere ricordata la deliberazione n. 637 del 16 ottobre 1975 con la quale la Sezione del controllo non ha ammesso al visto taluni provvedimenti attributivi di funzioni direttive a dipendenti della carriera di concetto che avevano prestato servizio per oltre un quinquennio con funzioni ritenute dall'Amministrazione equipollenti a quelle di Vice direttore e Capo servizio degli ULMO, o di Capo sezione presso il Ministero. Si trattava in particolare di personale impiegato in uffici, quali il gabinetto e le segreterie del ministro e dei sottosegretari, il centro di economia del lavoro, il fondo di previdenza per il personale degli ULMO, l'ufficio ispettivo, la ragioneria centrale presso il Ministero e un ufficio del lavoro, che non sono da ricomprendersi in via estensiva od analogica, in quelli oggetto di espressa previsione derogatoria e tassativa nell'articolo 92 citato.

In tema di incarichi speciali conferibili ai sensi dell'articolo 152 del decreto

(12) È in corso di espletamento un concorso a 6 posti bandito con decreto del 3 aprile 1975.

(13) Da ricordare che nel corso del 1975, con decreto ministeriale del 3 maggio, l'Amministrazione ha rideterminato le piante organiche del personale esecutivo dell'Ispettorato del lavoro in sostituzione di quelle annesse al decreto 8 gennaio 1971 determinate in applicazione dell'articolo 132 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970.

del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 va segnalata la tendenza, che il Ministero aveva manifestato, ad emanare provvedimenti a favore di persone estranee all'Amministrazione statale, in mancanza di presupposti oggettivi e soggettivi stabiliti dalla legge. La Corte, come già accennato nella precedente relazione (14), ha avuto occasione di precisare che gli incarichi predetti devono avere per oggetto lo studio e la soluzione di problemi particolari e non quelli di carattere generale attinenti alle attribuzioni istituzionali che possono trovare definizione nell'ambito delle strutture ministeriali o degli organi consuntivi coordinari (15); inoltre ha rimarcato l'esigenza che gli incarichi vengano affidati soltanto in casi eccezionali e che sia indispensabile nella persona dell'affidatario dell'incarico, una particolare competenza tecnica desumibile da fattori oggettivi.

Sempre in tema di personale va, da ultimo, menzionata l'attività svolta dal Ministero per la qualificazione del personale mediante corsi e seminari di studi di durata variante da un minimo di trenta giorni ad un massimo di nove

(14) Vedasi deliberazione della sezione del controllo n. 598 del 5 dicembre 1974, già richiamata nella relazione per l'esercizio 1974, pagina 153.

(15) Pare opportuno, per inciso, ricordare che l'Amministrazione si avvale, per funzioni prevalentemente di carattere consultivo oltre che di vigilanza, di ben undici organi collegiali di varia ed ampia composizione, e cioè: della Commissione centrale per le cooperative, della Commissione centrale per l'avviamento del lavoro e per l'assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati, della Commissione per l'accertamento dei titoli di benevolenza per il conferimento della «Stella al merito del lavoro», della Commissione consultiva permanente per le prevenzioni degli infortuni e dell'igiene del lavoro, della Commissione centrale per la disciplina dei lavori di facchinaggio, della Commissione per centralinisti telefonici ciechi, della Commissione per la sorveglianza sugli archivi del Ministero del lavoro e previdenza sociale, della Commissione centrale per la disciplina del lavoro domestico, della Commissione centrale per il controllo del lavoro a domicilio, della Commissione consultiva per i servizi in economia interessanti l'Amministrazione centrale e della Commissione per lo studio dei problemi familiari dei lavoratori.

mesi. Ai corsi suddetti hanno complessivamente partecipato 819 dipendenti, in prevalenza appartenenti alle carriere direttive dell'Amministrazione centrale e periferica.

La spesa erogata è stata di poco superiore ai 70 milioni.

4. - Beni e servizi strumentali.

Dedicando qualche breve cenno ai beni di cui si avvale l'Amministrazione per lo svolgimento dei suoi compiti, meritano menzione, in primo luogo, gli immobili ove sono allocati gli uffici centrali e periferici. Di essi solo 46 sono di proprietà dello Stato, mentre ben 382 sono assunti in locazione. Per l'esercizio 1975 la spesa sostenuta per canoni è ammontata a milioni 1049,3, mentre gli oneri complessivi di manutenzione concernenti anche gli immobili demania- li sono assommati a milioni 36,7.

Quanto ai servizi automobilistici l'Amministrazione disponeva alla fine dell'esercizio di 259 autovetture e altri mezzi di trasporto di cui 14 in dotazione agli uffici centrali e gli altri ad uso degli uffici periferici. Gli oneri complessivi per le spese di esercizio sono ammontati a milioni 98,1.

Cospicua è la dotazione di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche, rappresentata da venti unità e dispositivi di vario tipo, tra le quali vanno menzionate quelle utilizzate dal Centro elaborazione automatica dati (CEAD) presso la Direzione generale degli affari generali e del personale per rilevazioni statistiche dell'occupazione operaia, dei salari e retribuzioni di fatto, degli iscritti nelle liste di collocamento, dell'emigrazione e immigrazione, degli apprendisti e di altri dati di minor rilievo.

Le spese per canoni di noleggio delle apparecchiature sono ammontati nell'esercizio 1975 a milioni 129,3; quelle per la

fornitura, perforazione e verifica di schede meccanografiche a milioni 198,3; gli oneri di carattere generale hanno superato di poco i 71 milioni.

In tema di sistemi di gestione va ricordato che gli impianti del CEAD sono diretti a mezzo di personale dell'Amministrazione salvo per quel che concerne l'ingresso dati che viene realizzato mediante ditte specializzate nel particolare servizio tecnico. Prevalente è l'impiego di personale del Ministero per il *software*. Il contingente di dipendenti impegnati nello studio e nell'analisi dei dati elaborati è di 46 unità.

Quanto all'attività contrattuale questa si è svolta prevalentemente in materia di locazione di immobili (422 contratti per un importo complessivo di oltre 1059 milioni) e di iniziative di propaganda intese a favorire lo sviluppo della cooperazione (quasi 700 milioni).

In tema di utilizzo di immobili è stata riscontrata la tendenza, del resto comune a gran parte delle Amministrazioni, ad avvalersi dello strumento del riconoscimento di debito per legittimare situazioni di fatto già consolidate e da tempo in corso. Circa le cause e l'estensione del fenomeno sul quale la Corte, da tempo, ha soffermato la sua attenzione, si fa rinvio a quanto detto in altra parte della presente relazione (16), non senza rilevare che il ricorso allo strumento predetto, non riconducibile di per sé nel generale ambito della disciplina contrattuale e, quindi, atto a generare perplessità anche in ordine alla titolarità delle competenze, dovrebbe essere circoscritto a casi eccezionali e comunque giustificato da reali esigenze di speditezza ed economicità diversamente da quanto in taluni casi è dato riscontrare.

Proseguendo nella descrizione dei dati relativi all'attività negoziale del Ministero, va soggiunto che in taluni casi è

(16) Parte terza, capitolo I.

stato fatto ricorso all'asta pubblica (oltre 148 milioni e complessivi di onere) per prestazioni assistenziali a favore dei lavoratori e delle loro famiglie diretti all'estero o all'atto di rimpatriare. Per provvedere al trasferimento di questi ultimi sono inoltre state stipulate, a trattativa privata, alcune convenzioni con le Ferrovie dello Stato per un importo di oltre 513 milioni di lire. L'utilizzazione della licitazione privata (16 contratti) ha riguardato prevalentemente forniture per materiale di ufficio, per rilevazioni statistiche e per elaborazioni meccanografiche ed elettroniche del CEAD per complessivi 366 milioni.

5. - *Attività istituzionale.*

a) *Previdenza ed assistenza sociale.* - È il settore di maggior rilievo finanziario nell'ambito della competenza ministeriale, come risulta dall'entità degli stanziamenti definitivi iscritti alla rubrica 6 dello stato di previsione, pari a miliardi 2.069,8 che rappresentano oltre il 95 per cento della totale spesa (2.174,7 miliardi).

Il consistente aumento degli stanziamenti concerne il settore in esame, rispetto all'esercizio 1974, pari a oltre 464 miliardi, è da riferire essenzialmente agli oneri progressivamente crescenti per il finanziamento del Fondo sociale (1.782 miliardi rispetto ai 1.408 dell'anno precedente) e al maggior concorso dello Stato in favore della Cassa unica assegni familiari. Va notato che tale incremento, diversamente da quanto si era verificato nei precedenti esercizi, ha trovato quasi totalmente collocazione nelle originarie previsioni di bilancio, come emerge dalla entità relativamente limitata delle variazioni, in corso di gestione, delle spese iscritte alla rubrica 6 (988,3 milioni).

Tra le numerose leggi che hanno interessato il settore sono da menzionare

la legge n. 160 del 3 giugno 1975 sul miglioramento dei trattamenti pensionistici e il collegamento alla dinamica salariale, la legge n. 161 del 26 maggio 1975 che ha dettato provvedimenti per la garanzia del salario stabilendone l'integrazione in favore dei dipendenti da imprese industriali nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa dovuti ad eventi congiunturali, e la legge n. 427 del 6 agosto 1975 che ha riprodotto analoghe norme in materia di garanzia del salario e di disoccupazione in favore dei lavoratori dell'edilizia ed affini.

L'avvio della riforma sanitaria ha interessato in modo particolare gli enti previdenziali e le casse mutue che gestiscono forme di assistenza contro le malattie. Tali compiti sono stati trasferiti alle Regioni a statuto ordinario e speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano dall'articolo 2 del decreto-legge n. 264 del 1974. In attuazione dell'articolo 12-bis della legge di conversione n. 386 del 1974 sono stati emanati in data 1° luglio 1975 otto decreti del Presidente della Repubblica con i quali sono stati sciolti i Consigli di amministrazione dell'INAM, dell'ENPAS, dell'INADEL, dell'ENPDEDP, dell'ENPAS e delle federazioni nazionali delle casse mutue artigiani commercianti e coltivatori diretti, e sono stati contestualmente nominati per un biennio, per la temporanea gestione degli enti stessi, commissari straordinari nelle persone dei Presidenti in carica.

In relazione all'infezione colerica dell'agosto-settembre 1973 si è ancora resa necessaria l'emanazione di tre appositi decreti ministeriali in data 1° febbraio 1975, ai sensi dell'articolo 10-ter della legge n. 868 del 27 dicembre 1973, per la sospensione del pagamento dei contributi all'INPS e agli istituti assistenziali a favore di categorie di imprese commerciali, artigiane e turistiche operanti in Sardegna, Campania e Puglia.

Giova, infine, far cenno ad un decreto del Presidente della Repubblica in data 30 giugno 1975, con cui, in seguito ad una ordinanza del TAR del Lazio, è stato parzialmente revocato un precedente provvedimento di costituzione del Consiglio di amministrazione dell'INAIL per la parte riguardante la nomina dei dieci rappresentanti dei lavoratori e si è provveduto alla rinnovazione delle nomine.

Ciò che interessa porre in rilievo è che nel procedimento di rinnovo è stato tenuto conto di quanto la Corte nell'esercizio della sua attività di controllo aveva suggerito circa i criteri di obiettiva valutazione e di rigorosa cernita dei dati da seguire per la nomina dei rappresentanti dei lavoratori nei casi in cui la legge prescrive che questi vengano tratti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative in campo nazionale.

b) *Cooperazione.* - La spesa relativa a questo settore, iscritta alla rubrica 7 dello stato di previsione, è come noto, essenzialmente destinata alle iniziative intese a favorire lo sviluppo della cooperazione mediante propaganda, pubblicità, mostre, corsi per operatori e altri interventi minori. Lo stanziamento di bilancio per l'esercizio 1975, ammontante in termini di previsioni definitive, a milioni 760, si è tradotto in impegni per la quasi totalità (milioni 727), ma è da rilevare la lentezza con la quale procedono le erogazioni, evidenziabile dall'importo dei residui che unitamente a quelli degli anni precedenti assommano a 1.056 milioni. Nel settore operano le associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo e, cioè, la Lega nazionale delle cooperative e mutue, la Confederazione cooperative italiane e l'Associazione generale delle cooperative italiane, cui si è aggiunta, nell'esercizio decorso, l'Unione nazionale delle cooperative italiane giuridicamente

riconosciuta con decreto ministeriale 18 luglio 1975 (17).

Il ruolo crescente che nell'ambito dell'economia nazionale va assumendo l'azione cooperativistica (18) e la constatazione che la materia è tuttora regolata, oltre che da una normativa speciale (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1577 del 1947 modificato dalla legge n. 217 del 1971), da disposizioni di carattere generale contenute nel codice civile non sempre in armonia con le esigenze di una più intensa partecipazione del movimento cooperativo allo sviluppo economico del Paese, rendono palese l'urgenza di una organica riforma del settore alla cui elaborazione, mette conto ricordare, si sarebbe dovuto provvedere ad opera della Commissione centrale delle cooperative fin dal 1947 secondo quanto disposto dall'articolo 20 del citato decreto-legge del Capo provvisorio dello Stato n. 1577 del 1947 (19).

c) *Collocamento della manodopera e formazione professionale.* - All'esigenza di un miglior coordinamento dell'azione amministrativa concernente i due connessi settori del collocamento e della formazione professionale, da attuare pur nel rispetto, per quest'ultimo, delle autonomie regionali, si è già fatto cenno nel paragrafo del presente capitolo relativo all'organizzazione dei servizi.

Qui giova rilevare, in base ai dati del consuntivo, come, a fronte di una previsione definitiva di competenza iscritta

(17) L'atto di riconoscimento è stato, peraltro, sospeso con ordinanza del TAR Lazio del 10 dicembre 1975 su ricorso delle associazioni già esistenti.

(18) Vedasi quanto ampiamente esposto nelle « Note illustrative di carattere politico-economico sulle attività delle Amministrazioni dello Stato » per il 1975 e il 1976, Atti Camera 3159 bis e Atti Camera dei deputati n. 2238 bis).

(19) Nella trascorsa legislatura era, comunque, in corso di esame una proposta di legge di iniziativa parlamentare avente ad oggetto « Riforma della legislazione cooperativistica » (Atti Senato n. 1739).

alla rubrica 8 (collocamento) pari a milioni 2.155 hanno fatto riscontro, nel corso dell'esercizio 1975, impegni per soli milioni 1.677,8 e pagamenti per milioni 1.074,2 di cui milioni 512,1 in conto competenza e 562,1 in conto residui. Da notare la completa inutilizzazione degli stanziamenti iscritti ai capitoli 4531 (spese per il funzionamento delle commissioni per l'avviamento al lavoro e l'assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati) e 4532 (spese per il funzionamento delle Commissioni provinciali per il collocamento obbligatorio), nonché del capitolo 4571 (spese e funzionamento del Comitato consultivo di scambio all'interno delle Comunità europee dei giovani lavoratori ecc.).

Quanto agli stanziamenti iscritti alla rubrica 9 (orientamento e addestramento professionale) del titolo II, va per contro rilevato che gli impegni sono stati corrispondenti alle previsioni definitive (24.885 milioni) e i pagamenti sono ammontati a milioni 23.385 tutti in conto competenza.

d) *Rapporti di lavoro.* - L'attività svolta nel settore dei rapporti di lavoro è intesa alla tutela e alla regolamentazione, in campo nazionale, del lavoro nei suoi vari aspetti, alla partecipazione alle attività degli organismi internazionali, all'intervento nelle controversie collettive di lavoro e all'assistenza delle parti nella

elaborazione dei contratti di lavoro e nella interpretazione delle relative norme.

Limitando l'esame ai dati del consuntivo relativi alla rubrica 5 (rapporti di lavoro) emerge che allo stanziamento previsto in via definitiva (milioni 21,3) costituito essenzialmente dalla spesa per il funzionamento delle Commissioni per la tutela del lavoro a domicilio, per la tutela del lavoro domestico e per la disciplina del lavoro e facchinaggio (capitolo 3031), hanno fatto riscontro impegni per soli 9 milioni.

Quanto all'attività normativa che ha interessato il settore, notevole per il suo carattere innovativo è la disposizione dell'articolo 5 della legge n. 164 del 20 maggio 1975 che ha previsto espressamente la consultazione delle rappresentanze aziendali o di categoria nei casi di indifferibile contrattazione o sospensione dell'attività produttiva delle imprese, disciplinando le modalità e le procedure dell'intervento dei lavoratori.

È altresì da ricordare, in tema di prevenzione infortunistica, l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 479 del 15 giugno 1975 che, in esecuzione dell'articolo 9, ultimo comma della legge n. 977 del 1967, ha dettato il regolamento relativo alla periodicità delle visite mediche per i minori occupati in attività non industriali che espongono all'azione di sostanze tossiche e infettanti o che risultano comunque nocive.

CAPITOLO XIX

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

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

a) *Considerazioni generali.* - L'emanazione di una cospicua produzione normativa nel corso dell'esercizio — tredici leggi, di cui sei aventi immediati riflessi nei settori di intervento — non ha inciso, se non marginalmente, sui numerosi problemi tuttora sussistenti nel comparto marittimo. Di essi si è fatto cenno in particolare nella precedente relazione, alla quale si rinvia (1).

In disparte le questioni del coordinamento delle attività e delle eventuali duplicazioni di interventi con le altre Amministrazioni interessate in varia misura ai settori istituzionali del Ministero — discrasie queste che potranno trovare soluzione in occasione dell'emanazione dei provvedimenti di ristrutturazione delle Amministrazioni statali — si vuole far solo menzione di altri due aspetti, non marginali, quali alla Corte si sono presentati nell'esercizio del controllo sugli atti del Ministero (2).

(1) Relazione per l'esercizio 1974, pagina 323.

(2) Di essi si farà ulteriore cenno nel paragrafo « Attività istituzionali ».

Ha riguardo il primo alla carenza di personale tecnico — comune ad altre Amministrazioni pubbliche — in grado di esercitare un proficuo controllo, cartolare ed ispettivo, sulle attività di varia natura svolte dagli operatori del settore in materia di costruzioni e riparazioni navali e che danno titolo ad erogazioni di notevolissima entità. Siffatte funzioni sono da anni esercitate dal Registro navale italiano (3).

Il secondo — pur avendo a base una uguale carenza di qualificate strutture operative — concerne in particolare il settore della pesca, che importanza sempre maggiore va rivestendo al fine di contenere le importazioni, di tanta incidenza sulla nostra bilancia commerciale.

Gli interventi operati dall'Amministrazione si sostanziano infatti prevalentemente nella erogazione di contributi, volti più che ad altro a contenere i costi di esercizio dei mezzi nautici, senza incidere concretamente sull'attività di ricerca nel settore.

La cennata deficienza di personale e di valide strutture operative si riflettono

(3) Sull'argomento si veda il successivo paragrafo « Attività istituzionali » - Cantieristica.

d'altra parte sull'utilizzo — del tutto insufficiente — dei pur esigui stanziamenti a disposizione dell'Amministrazione per tali finalità (capitoli 8531 e 8551) (4).

Un avvio alla soluzione di questo ultimo problema lo ha apprestato, alla fine dell'esercizio, la emanazione della legge 15 novembre 1975 n. 588 concernente studi e ricerche nel settore della pesca marittima. Nell'implicito riconoscimento della impossibilità di una proficua attività di ricerca nell'ambito dell'Amministrazione viene prevista la concessione di contributi ad enti ed istituti scientifici, sentito un comitato tecnico-scientifico di coordinamento e di programmazione degli studi in materia.

Sulla sua concreta efficienza la Corte si riserva di riferire nelle prossime relazioni.

Cenni sull'applicazione delle leggi emanate durante il 1975 sono poi contenuti nell'illustrazione dei singoli settori d'intervento.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* - La struttura dello stato di previsione della spesa non ha subito mutamenti di rilievo rispetto all'esercizio precedente.

Per quanto riguarda la ripartizione in rubriche, vanno nuovamente segnalati gli inconvenienti che derivano allorché un capitolo venga amministrato promiscuamente da più di una Direzione generale. È il caso del capitolo 1604 « Sussidi alla gente di mare, ormeggiatori e barcaioli ed alle loro famiglie » il cui stanziamento di 45 milioni viene gestito e dalla Direzione generale del lavoro marittimo e portuale e da quella della pesca marittima, non sussistendo conseguentemente alcun criterio obiettivo della misura della spesa a carico dell'una o dell'altra Direzione generale. A tanto potrebbe avviarsi, scindendo lo stanziamento iscritto in bi-

(4) Per ulteriori considerazioni si rinvia alla voce « Pesca marittima » in questo stesso capitolo.

lancio ed assegnandone parte alla rubrica 6 — Pesca — per i sussidi da assegnare agli operatori del settore.

Conservano poi tuttora validità le osservazioni mosse in precedenti relazioni circa la persistente eterogeneità dell'oggetto di alcuni capitoli di bilancio, non in armonia con le prescrizioni della legge n. 67 del 1964.

Trattasi ad esempio del capitolo 3031, il cui stanziamento di 400.000, immutato da molti anni, dovrebbe coprire spese di varia natura (5).

Altra anomalia meritevole di segnalazione è quella derivante dalla ripartizione di compiti tra la Direzione generale della pesca marittima e l'Ispettorato generale delle Capitanerie di porto in materia di esercizio dei mezzi nautici adetti alla vigilanza sulla pesca.

I fondi stanziati per tale finalità sul capitolo 3531 sono infatti amministrati dal predetto Ispettorato o dalle Direzioni marittime, mentre gli ordini di accreditamento sono viceversa emessi dalla Direzione generale della pesca, concretizzandosi in tal modo un appesantimento di procedure con conseguenti ritardi nello svolgimento dell'azione amministrativa.

Alla descritta situazione potrebbe avviarsi agevolmente trasferendo all'Ispettorato generale in questione la potestà dell'emissione dei titoli di spesa, in considerazione anche della migliore e più immediata valutazione da parte di tale organo delle esigenze degli organi periferici, da essa direttamente dipendenti, ove non si voglia concentrare nel capitolo 2067 dalle finalità generali ed analoghe (6) già amministrato dal predetto Ispettorato — anche la dotazione del capitolo 3531 con la contestuale soppressione di quest'ultimo capitolo.

(5) Capitolo 3031 « Acquisto, manutenzione e custodia di boe d'ormeggio e di altri galleggianti utili al servizio portuale — Spese per la visita del materiale nautico della Società sovvenzionata e per l'acquisto di carte nautiche e pubblicazioni ».

(6) Capitolo 2067 « Manutenzione ed esercizi dei mezzi nautici ».

Si richiama infine ancora una volta l'attenzione sulla situazione, tuttora non normalizzata, dei bilanci speciali degli Uffici del lavoro portuale per i quali persiste l'anomalia della loro annessione al rendiconto generale dello Stato prima che la Corte abbia emesso su di essi la preventiva pronuncia di legittimità.

c) *Considerazioni sulla gestione.* - I residui passivi, la cui consistenza era al termine del 1974 di 96,1 miliardi, sono ammontati nel 1975 a 98,3 miliardi, dei quali 37,2 miliardi di residui di stanziamento.

A rinnovate osservazioni — in aggiunta a quelle che si formuleranno in ordine ai singoli settori d'intervento — dà poi luogo l'integrale inutilizzazione o l'esiguo movimento di alcuni stanziamenti di bilancio, compresi in capitoli alcuni dei quali dovrebbero caratterizzare l'attività istituzionale del Ministero.

Si è già detto in sede di considerazioni generali dello insoddisfacente utilizzo dei fondi stanziati nei capitoli 8531 e 8551 per studi e ricerche nel settore della pesca marittima (7). L'iscrizione di 50 milioni per il noleggio di natanti attrezzati per l'assolvimento di tali finalità, stabilita dall'articolo 4 della legge 15 novembre 1975, n. 588, a decorrere dall'esercizio 1976 spiega in parte l'inutilizzazione dei 400 milioni complessivi iscritti sui capitoli 8532 aggiunto e 3532 del decorso esercizio finanziario. La norma che prevedeva lo stanziamento di 350 milioni (articolo 11 legge 16 ottobre 1973, n. 676) al fine dell'acquisto o della costruzione di una nave da adibire a ricerche tecnologiche è stata d'altra parte abrogata, alla fine dell'esercizio, dalla legge n. 588 del novembre 1975.

Meritevole altresì di segnalazione — per motivi analoghi a quelli sovraesposti — è la integrale inutilizzazione della dotazione di 6 milioni complessivamente

(7) Nessun impegno è stato assunto nell'esercizio.

iscritta ai capitoli 1093 « Compensi per speciali incarichi » e 1094 « Compensi ad estranei all'Amministrazione per inchieste, ricerche e studi ritenuti utili all'incremento dei traffici e delle industrie ecc. » (8), quest'ultimo per il terzo esercizio consecutivo.

Praticamente inutilizzato poi — si è tradotto in economia il 98 per cento della disponibilità — lo stanziamento del capitolo 1556 concernente spese per la sistemazione difensiva sulle navi (9), la cui iscrizione in bilancio viene autorizzata di anno in anno dalla relativa legge di approvazione ai sensi dell'articolo 25 della legge 27 dicembre 1973, n. 878.

2. - *Gestioni fuori bilancio.* - 1) Fondo di assistenza sociale dei lavoratori portuali. Sono all'esame della Corte i rendiconti afferenti la gestione del Fondo per gli esercizi 1971 e 1972, mentre quello relativo all'esercizio 1973 si trovava, al 30 maggio 1976, all'esame della competente Ragioneria centrale.

2) Fondo per il collocamento della gente di mare. Sono stati recentemente richiesti all'Amministrazione ulteriori elementi di documentazione per la valutazione della regolarità dello stralcio della gestione centralizzata. Il suo esame è preliminare a quello dei singoli rendiconti annuali, presentati fino a tutto l'esercizio 1974, e già parzialmente revisionati.

3) Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio. È in via di definizione la questione relativa all'applicazione alla gestione della normativa prevista dall'articolo 9 della legge numero 1041/1971.

(8) L'utilizzazione dei fondi stanziati negli stadi di previsione delle varie Amministrazioni per retribuire gli speciali incarichi disciplinati ora dall'articolo 152 decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970 n. 1077, postula un discorso più ampio già svolto dalla Corte in particolare nelle sue relazioni più recenti. Si veda per tutte la relazione al Parlamento per l'esercizio 1974, pagina 152.

(9) Su uno stanziamento di 200 milioni le somme pagate ammontano a circa 4 milioni. Nell'esercizio precedente era passato in economia il 70 per cento dello stanziamento

4) Altre gestioni. - Sono stati ammessi al visto di regolarità 40 rendiconti per gli esercizi 1971-1974 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 e per controversie della gente di mare. Ugualmente regolari sono stati dichiarati ventisette rendiconti presentati dagli stessi organi gestori ed aventi ad oggetto il ricavato della gestione di recuperi e vendita di oggetti ritrovati (articoli 508, 511 codice di navigazione) nonché tre rendiconti peraltro di modesta entità concernenti la gestione dei fondi ricavati dalla vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare (articolo 195 codice della navigazione).

Per quanto riguarda infine, la gestione dei depositi a garanzia del pagamento dei diritti erariali per acquisto di navi all'estero, negli esercizi sino al 1975 la relativa attività non ha avuto luogo.

Sono stati viceversa restituiti con osservazione alcuni rendiconti — presentati dalla Capitaneria di porto di Genova — relativi a depositi di terzi per spese sostenute per inchieste formali sulle cause e responsabilità dei sinistri, in quanto è stata sostenuta la cadenza annuale, e non trimestrale della rendicontazione sulla base dell'articolo 9 — secondo comma — della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Di recente è stata poi individuata presso l'Amministrazione (in particolare nell'ambito delle Capitanerie di porto) un'altra gestione fuori bilancio, analoga a quella già operante in altri Ministeri. Trattasi di quella relativa ai fondi dell'Istituto centrale di statistica, alle somme cioè che il predetto Istituto eroga ad uffici statali per lo svolgimento di particolari indagini campionarie. Sono state pertanto chieste notizie e sulla consistenza della gestione e sulla sua even-

tuale soppressione a seguito dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e della legge 15 novembre 1973, n. 734.

3. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* - Dai cenni fatti in sede di considerazioni generali si è già rilevato come la carenza di personale tecnico incida negativamente sull'attività dell'Amministrazione.

Sotto il profilo organizzativo va però detto che nell'ambito del Ministero operano numerose Commissioni (10), le quali, in alcuni casi e sia pure in parte, integrano l'apparato ministeriale. È il caso ad esempio della Commissione incaricata di esaminare le documentazioni inerenti all'accertamento dei registri di nazionalità delle Società e degli Enti di carattere privato proprietari di navi, che all'acquisto debbono essere espressamente autorizzate, ai sensi dell'articolo 143 del codice della navigazione (11).

In ordine alle carenze normative, sulle quali si è già riferito in precedenti relazioni (12), è da segnalare che è in corso di emanazione la disciplina regolamentare per i servizi in economia dell'Amministrazione centrale. Il relativo schema ha già ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato.

b) *Personale.* - In tema di personale il discorso da svolgere — più che sull'attuale consistenza dei vari ruoli e sulle relative vacanze, d'altra parte non si-

(10) 25 Commissioni, delle quali 21 previste da apposite norme di legge e 4 c.d. « libere », per le quali occorre cioè l'emanazione di un apposito decreto interministeriale, ai sensi dell'articolo 2 decreto Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956 n. 5.

(11) In ordine al trattamento economico spettante ai componenti delle commissioni è da rilevare che in qualche caso l'Amministrazione tende ad imputare sui fondi destinati al loro funzionamento anche le spese relative al trattamento di missione eventualmente spettante agli stessi componenti, pur se tali spese non sono espressamente previste dalla denominazione del cennato capitolo di bilancio.

(12) Si veda, da ultimo, la relazione per l'esercizio 1973, pagina 316.

gnificative — verte sulla scelta che si intende adottare nelle sedi competenti per dotare o meno l'Amministrazione di personale qualificato all'espletamento dei compiti istituzionali, prevalentemente di natura tecnica (ad esempio accertamenti in materia di contributi alle imprese cantieristiche). Ove ad una soluzione affermativa voglia pervenirsi — nel presupposto cioè che più che ad organi esterni (13) — spetti direttamente alla stessa Amministrazione e per essa al personale stabilmente inquadrato lo svolgimento di attività non solo di incentivazione o di mera contribuzione ma anche di accertamento della rispondenza della erogazione disposta ai fini normativamente indicati, occorre procedere innanzi tutto alle opportune e talvolta non complesse riforme normative, aventi diretto riguardo all'organizzazione ministeriale (14).

È il caso ad esempio, della disposizione prevista dall'articolo 5 del decreto-legge 7 maggio 1948, n. 615 — convertito con modificazioni nella legge 17 febbraio 1951, n. 83 — secondo la quale per partecipare al concorso per la qualifica iniziale di ingegneri nel ruolo direttivo tecnico (tre posti attualmente coperti sugli otto di organico) sono richiesti cinque anni di esercizio professionale o l'appartenenza alla carriera direttiva statale da uguale periodo; norma questa il cui anacronismo è di tutta evidenza.

È da porre poi nel dovuto rilievo che non hanno sortito l'effetto sperato le disposizioni miranti non solo ad agevolare il personale già in servizio con la previsione di una riserva di posti da met-

(13) I casi nei quali si ricorre all'apporto di tali organismi sono citati, anche esemplificativamente, nel corso di questa stessa relazione.

(14) Un apporto presumibilmente risolutore per superare le particolari difficoltà cui vanno incontro le Amministrazioni nel reclutamento dei dipendenti delle carriere tecniche sarebbe stato dato dall'esercizio della delega per l'emissione di apposite norme nella disciplina delle stesse carriere, delega ormai scaduta e non più rinnovata.

tere a concorso nella qualifica intermedia della carriera superiore (nella specie, quella direttiva amministrativa (15), ma anche a far corrispondere talvolta una situazione di diritto a quella già di fatto esistente. Infatti, i concorsi interni previsti dall'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 non hanno dato sinora risultati soddisfacenti, essendosi conclusi negativamente — uno per mancanza di vincitori, l'altro, in quanto dichiarato deserto — quelli banditi dall'Amministrazione nel corso degli ultimi due anni.

Quanto al trattamento economico, va ricordato che, a differenza dell'esercizio precedente, il Ministero del tesoro, sia pure nella seconda metà dell'esercizio, ha autorizzato la corresponsione di compensi per lavoro straordinario prestatato in eccedenza ai limiti normali nelle misure individuali massime di 45 ore mensili per un periodo non superiore a dieci mesi anche discontinui (16).

Non è pervenuto alla Corte alcun titolo di spesa relativo alla corresponsione dello straordinario in favore dei dirigenti. Per quanto riguarda ancora quest'ultima categoria di personale l'Amministrazione della Marina mercantile, ripetutamente sollecitata dalla Corte, ha di recente comunicato di aver in corso di ultimazione la raccolta delle dichiarazioni attestanti tutti gli incarichi svolti ed i compensi percepiti per il periodo 1° luglio - 30 novembre 1972, da trasmettersi unitamente alle quietanze dell'avvenu-

(15) Per le carriere direttive tecniche sussiste poi una inutilizzabilità di fatto dei posti riservati al concorso interno per accertata mancanza di personale in possesso dei necessari requisiti. Per considerazioni di carattere generale su questo ed altri aspetti dell'attività di reclutamento del personale si veda diffusamente la « Relazione per l'esercizio 1973 — Parte III, Capitolo I, pagina 153 e seguenti.

(16) Il relativo onere, che non ha superato il corrispettivo di 22,5 ore mensili di lavoro straordinario per ciascuna unità di personale in servizio, ha comportato, rispettivamente per gli impiegati e gli operai, l'erogazione complessiva di 156 e 40 milioni circa in conto competenze e di 8 e 6 milioni in conto residui.

to versamento in Tesoreria delle somme ricevute al predetto titolo.

Come nelle precedenti relazioni, un cenno specifico va poi fatto delle missioni del personale.

Anche nell'esercizio decorso è stata di frequente rilevata la estrema genericità delle motivazioni delle singole trasferte, con riferimento alla vigilanza sui cantieri e le società di navigazione, tali quindi da non rendere ostensivo lo specifico scopo delle missioni (17). È da dire poi che se quest'ultimo è apparso conforme alle funzioni proprie di ciascuna carriera si è rilevata talora un'eccessiva durata delle stesse missioni (mai inferiore ai sette-otto giorni) ove si sia trattato dell'espletamento di compiti meramente materiali, quali la consegna ed il ritiro di documenti ecc.

A differenza di quanto si verifica in altre Amministrazioni statali — e la Corte ne ha in più occasioni sottolineato l'anomala frequenza — non sono state però concesse autorizzazioni all'uso del proprio mezzo di trasporto, tranne in qualche caso sporadico.

Passando ad altro argomento, va sottolineata infine la sostanziale inutilizzazione per il terzo esercizio consecutivo dei fondi stanziati sul capitolo 1104 (18) per l'attuazione dei corsi di formazione, di aggiornamento e di perfezionamento del personale, organizzati direttamente dall'Amministrazione o dalla stessa sovvenzionati sicché è da chiedersi — pur tenuto presente la mancata immissione di nuovo personale — se detti fondi non siano da ritenersi esuberanti alle finalità preventivate.

(17) Sul capitolo 1024 (spese per le missioni del personale incaricato dal Ministero della vigilanza sulle società di navigazione) gravano anche le somme per trasferte svolte da funzionari del Ministero del tesoro che partecipano agli accertamenti, fuori sede, per la determinazione delle sovvenzioni da corrispondere alle predette società.

(18) Nel 1974, ad esempio, tutto lo stanziamento iscritto si è tradotto in economia, mentre nel 1975 ciò è avvenuto per il 90 per cento circa della dotazione del capitolo.

4. - Beni e servizi strumentali.

Il prevalente ricorso alla trattativa privata — per i motivi più volte evidenziati nella precedente relazione — ha caratterizzato anche nel 1975 l'attività contrattuale esplicita dall'Amministrazione. Sono stati infatti stipulati a trattativa privata 114 contratti per un importo totale di 1,4 miliardi circa per acquisto di natanti, per manutenzioni e forniture ((tutti nell'ambito delle spese correnti) mentre per lavori vari l'Amministrazione si è avvalsa in due casi del sistema della licitazione privata.

Per l'installazione di nuovi impianti e mezzi meccanici in vari porti italiani (spese queste comprese tra quelle in conto capitale) sono stati stipulati quattro contratti con il sistema dell'appalto-concorso, con l'assunzione di impegni per altri 16 miliardi (in competenze e resti) sul capitolo 8021.

Non dà poi luogo a particolari notazioni la situazione degli alloggi demaniali e degli immobili locati per essere destinati a sede degli uffici periferici (19). È comunque da segnalare l'applicazione della legge 22 dicembre 1975, n. 697, con la quale è stata normativamente definita la situazione debitoria dell'Amministrazione verso l'Ente Eur, proprietario dell'immobile sede del Ministero, con l'approvazione di una convenzione stipulata tra le parti nel lontano 1969 (20).

(19) Immutato rispetto all'esercizio precedente il numero dei vani demaniali utilizzati (1.819), mentre 630 sono quelli locati (non comprensivi dei vani dell'immobile adibiti a sede del Ministero) con un onere per canoni di 325 milioni circa. Per manutenzione ordinaria ed altre spese sono stati assunti impegni per circa 80 milioni (le spese di straordinaria manutenzione sono a carico dell'Ufficio opere marittime del Ministero dei lavori pubblici).

(20) La convenzione era stata censurata da parte della Corte in quanto contenente una clausola di straordinaria amministrazione (come tale da approvarsi con legge) con la previsione che dietro il pagamento di rate annuali tutto il complesso dato in uso all'Amministrazione sarebbe passato al demanio dello Stato alla scadenza del 31 agosto 1986.

Nell'esercizio sono stati corrisposti canoni per gli anni 1974 e 1975 per l'importo di oltre 723 milioni.

Per quanto riguarda il servizio automobilistico va precisato che il numero di autovetture in dotazione all'Amministrazione centrale ed ai suoi organi periferici è tuttora inferiore di circa il 10 per cento al limite massimo fissato dal contingente (90 su 97).

È proseguita poi l'azione di potenziamento dei mezzi nautici assegnati alla Capitaneria di porto mediante l'acquisto di ventitre natanti, il che ne porta la consistenza a fine esercizio a 190 unità, mentre altre quattordici sono in corso di costruzione. Per le relative spese di esercizio e manutenzione è stato impegnato integralmente lo stanziamento di 350 milioni iscritto sul capitolo 2067, laddove a 69 milioni circa sono ascisi i corrispondenti impegni per gli automezzi. A poco più di otto milioni sono ammontate infine le somme erogate per pagamenti di premi assicurativi.

5. - Attività istituzionale.

a) *Navigazione sovvenzionata.* - 1) Società di preminente interesse nazionale. Diffuso cenno sulla ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale da parte della Finmare conseguente all'applicazione della legge 20 dicembre 1974, n. 684, è contenuta nell'apposita relazione della Sezione controllo Enti di questa Corte per il triennio 1972-1974, attualmente in corso di stampa (21).

In questa sede si fa solo menzione quindi degli adempimenti ministeriali, anch'essi derivanti dall'applicazione della menzionata legge n. 684, nonché di que-

(21) Determinazione n. 1271 del 14 gennaio 1976, inviata al Parlamento ai sensi della legge n. 259 del 1958.

gli altri provvedimenti (revisione di convenzioni, atti aggiuntivi), necessari per completare la regolamentazione nei confronti delle società di preminente interesse nazionale alla data del 31 dicembre 1974, da cui cessano di avere efficacia le convenzioni stipulate a norma della legge 2 giugno 1962, n. 600. Va preliminarmente detto che l'insufficienza degli stanziamenti preventivati per entrambe le esigenze sta determinando il ripetersi di quegli oneri latenti che — in disparte la turbativa nella rappresentazione delle risultanze contabili della gestione — incidono, in sostanza, in misura ancora più rilevante sul bilancio statale chiamato a coprire anche le spese per il pagamento degli interessi bancari maturatisi anteriormente alla liquidazione delle provvidenze (22).

La situazione descritta porta poi inevitabilmente al ritardato perfezionamento di atti nonché ad un loro irregolare succedersi nella trasmissione agli organi di controllo; sicché, ad esempio, pur essendo già stati da tempo predisposti quelli approvativi di convenzioni aggiuntive — relativi ad eventi modificativi verificatisi sotto il regime della legge n. 600 del 1962 — in qualche caso risalenti addirittura al biennio 1969-1970, essi non sono stati ancora trasmessi alla Corte per mancanza della necessaria copertura finanziaria (23).

Sono ancora da predisporre gli accertamenti connessi alla quarta revisione ordinaria — limitatamente alla società Tirrenia — ed alla quinta revisione or-

(22) Dai bilanci presentati dalle società in questioni al Ministero della marina mercantile risulterebbero esposti per oneri finanziari oltre 35 miliardi per i soli esercizi 1972 e 1973.

(23) Alle quattro società di preminente interesse nazionale dovrebbero essere corrisposti, tra conguagli di sovvenzione ed oneri progressi, 220 miliardi circa per il 1975, mentre lo stanziamento previsto per detto esercizio è di soli 106 miliardi. Nello stato di previsione della spesa per il 1976 risultano peraltro stanziati a carico del competente capitolo 3061, 278 miliardi, di cui 106,7 a titolo di parziale copertura di pendenze relative agli esercizi precedenti

dinaria (da valere per il biennio 1973-1974) in favore di tutte e quattro le società di PIN.

Nell'esercizio 1975, alla società Tirrenia sono stati poi corrisposti 10,8 miliardi di quale maggiorazione di sovvenzione in conseguenza della terza revisione ordinaria, mentre a tutte le società sono stati concessi acconti di sovvenzione pari a 83,7 miliardi, ai sensi dell'articolo 19 della menzionata legge n. 684 del 1974 (24).

Resta da dire che alla data del 30 maggio 1976, ad oltre cinque mesi cioè dalla prevista scadenza del termine di un anno dalla entrata in vigore della stessa legge, non risulta ancora emanato il relativo regolamento di attuazione, la cui mancanza condiziona la sollecita stipulazione delle nuove convenzioni.

2) Società esercenti linee di interesse locale. Nell'esercizio sono state avviate le procedure per l'applicazione della nuova normativa, introdotta con la legge 19 marzo 1975, n. 169, che prevede l'esercizio dei servizi marittimi di interesse locale mediante l'affidamento ad apposite società di navigazione a carattere regionale con sedi a Livorno, Napoli e Palermo ed al cui capitale azionario par-

(24) Gli importi liquidati vanno dai 35,3 ai 21,5 miliardi concessi rispettivamente alla società Italia ed al Lloyd Triestino, ai 13,8 e 12,9 miliardi erogati alla Adriatica ed alla Tirrenia.

(25) L'Amministrazione avrebbe già provveduto, dopo la presentazione del programma quinquennale dei servizi da parte della Tirrenia, a richiedere ed acquisire il parere su detto programma da parte delle Regioni interessate, nonché a predisporre lo schema del relativo decreto interministeriale di approvazione. Sarebbero anche state stipulate le sovvenzioni con le nuove società costituitesi ai sensi della legge n. 169 del 1975.

(26) Società

	Sovvenzione base	Nel 1975
Navigazione A. Adriatico	299.000.000	441.561.325
SI.RE.NA. Sett. C	434.000.000	1.330.682.897
SI.RE.NA. Sett. D	427.128.100	1.777.287.512
Partenopea	506.239.293	1.823.188.142
Toscana	392.500.000	818.416.177
Linee marittime dell'Adriatico	614.897.300	1.411.481.404
Totale	2.673.764.693	7.602.617.897

tecipa per il 51 per cento la società Tirrenia del gruppo Finmare (25).

Oltre le convenzioni annuali — stipulate alla fine del 1974 con le società interessate, relative ad un'ulteriore proroga dei servizi per il 1975 — due convenzioni aggiuntive sono state approvate nell'esercizio con la società Sirena, mentre è stato dato corso alle revisioni delle sovvenzioni per il 1974 già liquidate alla Partenopea ed alla stessa Sirena.

L'entità delle sovvenzioni spettanti nel 1975 alle società esercenti linee di interesse locale può rilevarsi dal prospetto riportato in nota (26). La loro naturale lievitazione è da ascrivere oltre che al continuo aumento degli elementi di costo presi a base della revisione anche ai più favorevoli criteri di valutazione introdotti dall'articolo 4 della legge 22 dicembre 1973, n. 826.

Complessivamente nell'esercizio sono stati corrisposti alle sei società operanti nel settore 10,5 miliardi, di cui 7 miliardi in competenza e 3,5 in conto residui.

b) *Cantieristica.* - Due provvedimenti normativi interessanti il settore sono stati emanati nell'esercizio: il primo — decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377, convertito nella legge 16 ottobre 1975, numero 493 — che prevede all'articolo 5 una integrazione di 17 miliardi ai fondi già stanziati dalla legge 27 dicembre 1973, n. 878; il secondo — legge 23 di-

cembre 1975, n. 720 — che, tra le altre disposizioni (27), contiene una proroga della validità della legge n. 878 del 1973 sino al 31 dicembre 1977 in tema di lavori navali.

Per quanto riguarda l'attuazione della legge 27 dicembre 1973, n. 878 (28) è da premettere che il Ministero si è attenuto nella concessione dei contributi alle direttive che per l'anno 1975 sono state emanate dal CIPE nel giugno dello stesso anno (29). Conseguentemente si è avuta l'assunzione di 64 impegni — dei quali ventidue per nuove costruzioni navali — per un ammontare complessivo di 49,7 miliardi, che hanno comportato l'integrale utilizzo dello stanziamento di 39,5 miliardi iscritto sul competente capitolo 7543 unitamente al ricorso — per 10 miliardi — alla facoltà di assunzione di impegni anche prima dell'iscrizione in bilancio dello stanziamento integrativo di diciassette miliardi, ai sensi dell'articolo 5 ultimo comma del richiamato decreto-legge n. 377 del 1975.

Per quanto concerne la residua gestione dei fondi iscritti sul capitolo aggiun-

(27) Di particolare rilevanza le norme che prevedono la concessione di contributi all'industria cantieristica per le scorte nonché il concorso nel pagamento degli interessi sui mutui alle stesse accordati dagli istituti di credito. Sulla loro applicazione si riferirà nella prossima relazione in quanto gli stanziamenti relativi sono previsti a decorrere dall'esercizio 1976.

(28) Non è stato sinora emanato il regolamento interministeriale previsto dall'articolo 24 della legge. Disposizioni esplicative sono state però adottate con il decreto ministeriale del 10 agosto 1974, la cui emissione era prevista nelle more dell'emanazione di detto regolamento.

(29) Sono stati considerati settori carenti, da privilegiare nella concessione dei contributi, tutti quelli in cui si articola la flotta mercantile italiana, ad eccezione delle grandi navi per passeggeri e delle iniziative assunte per la costruzione di navi di oltre 250.000 tonnellate di stazza lorda. È stato ritenuto inoltre opportuno che una quota di almeno il 40 per cento degli stanziamenti sia destinata alla concessione di contributi di costruzione previsti dalla legge n. 19 del 1968 mentre almeno il 10 per cento degli stanziamenti appositamente previsti dalla legge n. 878 del 1973 deve essere indirizzati a favorire le commesse estere ai cantieri navali nazionali

to 7548, si precisa che nell'esercizio sono stati assunti tre impegni per nuove costruzioni con una spesa di 75,2 milioni. Dall'entrata in vigore della legge n. 19 del 1968 sono state accolte 266 richieste di contributi relativi ad altrettante nuove costruzioni pari a 2.108.293 tonnellate di stazza lorda con un onere complessivo di 82,1 miliardi, mentre per lavori di riparazione, trasformazione ed installazione di apparati motori sono stati impegnati ed erogati complessivamente 13,4 miliardi. Restano ancora da erogare contributi per circa 13 miliardi. Le cause del ritardo nei pagamenti sono state diffusamente illustrate nelle precedenti relazioni (30).

In ordine alla incentivazione delle iniziative di nuovi investimenti delle imprese cantieristiche prevista dagli articoli 13 e seguenti della legge n. 873 del 1973 — settore questo in cui nuove e più ampie agevolazioni sono state recate dalla legge n. 720 del dicembre 1975 — è da dire che le provvidenze contemplate dalla legge del 1973 sono rimaste in sostanza inattuata, in quanto solo dopo un anno e mezzo circa dalla entrata in vigore della legge è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* il decreto ministeriale di fissazione delle modalità da osservarsi da parte delle imprese cantieristiche richiedenti i contributi. Relativamente alla concessione di contributi per la ristrutturazione dell'industria cantieristica, va aggiunto che nel 1975 sul capitolo aggiunto 7549 si è proceduto ai primi pagamenti in favore di 10 imprese che avevano presentato i relativi piani. Gli stanziamenti figuravano iscritti in bilancio sin dal 1968 (31).

Per quanto riguarda poi le provvidenze disposte in ordine alla creazione

(30) Si veda, da ultimo, la « Relazione al Parlamento per l'esercizio 1973 » pagina 320.

(31) I pagamenti effettuati ammontano a 3,7 miliardi mentre sono stati assunti impegni per 4,9 miliardi. Alla fine dell'esercizio vi è una disponibilità residua di 2,5 miliardi, di cui 1,3 costituita da residui di stanziamento.

di nuovi stabilimenti di motori navali, va evidenziato che il fondo di 4 miliardi stanziato per il biennio 1974-1975 è stato erogato interamente a favore della Società grandi motori di Trieste, unica impresa in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 20 della legge n. 878 del 1973.

Sono da rinnovare, infine, in materia, le considerazioni già formulate nei precedenti paragrafi (32) in ordine ai compiti di vigilanza e di controllo sull'attività delle imprese ammesse ai benefici della citata legge n. 878 del 1973; accertamenti eseguiti prevalentemente dal Registro navale italiano, avente natura — secondo la più recente dottrina e giurisprudenza — di persona giuridica privata.

A quest'ultimo, oltre lo stanziamento di 1 milione iscritto sul capitolo 1555 per prestazioni varie (33), è attribuito — per l'esercizio della vigilanza — un terzo della ritenuta del tre per mille sulla somma pagata per i contributi concessi, ai sensi dell'articolo 16 penultimo comma della richiamata legge n. 878 del 1973.

Un'azione di vigilanza viene anche svolta, come già detto, dall'esiguo numero di funzionari tecnici in servizio presso l'Amministrazione, in relazione alla quale si è altresì evidenziata la necessità di una più analitica motivazione delle missioni da effettuare.

c) *Credito navale*. - Modifiche alla disciplina vigente del credito navale sono state apportate anche in questo settore dalla legge 23 dicembre 1975, n. 720, che

(32) Si vedano i paragrafi « Considerazioni generali » ed « Organizzazione e personale ».

(33) Le modalità di erogazione delle somme sono disciplinate tuttora da un decreto interministeriale del 16 aprile 1951 (*Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 21 gennaio 1952) che, elencando le prestazioni effettuabili dal Registro navale per conto dell'Amministrazione, ne determina la tariffa sulla base di parametri quanto mai analitici ma di ardua verifica da parte degli organi di controllo.

ha previsto più favorevoli condizioni per la concessione dei mutui. Sulla sua applicazione si riferirà nella prossima relazione. In quella precedente (34) si era già fatta menzione della intervenuta emanazione del regolamento di esecuzione della legge 2 febbraio 1974, n. 26 nel gennaio del 1975; nel giugno dello stesso anno è stata poi costituita la Commissione prevista dall'articolo 4 della richiamata legge n. 26, chiamata a fornire al Ministero il suo parere sulla priorità per l'ammissione ai benefici. I criteri relativi alla determinazione dei settori da finanziare per la utilizzazione dei limiti di impegno disponibili sull'esercizio sono stati poi formulati, sulla base del parere reso dalla predetta Commissione, con decreto ministeriale in data 9 agosto 1975, trasmesso alla Corte per l'ammissione al visto solo nell'aprile del 1976 (35).

La predisposizione di tutti questi adempimenti ha ovviamente impedito un sollecito utilizzo dei fondi stanziati per cui alla fine dell'esercizio sul competente capitolo 7541 si era accumulato un cospicuo ammontare di residui passivi, pari a 46 miliardi circa.

In relazione ai fondi già stanziati in bilancio ai sensi delle precedenti leggi — da ultimo dalla legge 4 agosto 1971, n. 594 — sono stati assunti 12 impegni comportanti un onere complessivo di 7,2 miliardi e riferibili ad un finanziamento globale di 23,9 miliardi (36).

(34) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1974, pagina 329.

(35) Pur considerando prioritarie « tutte le iniziative armatoriali aventi titolo ai benefici previsti dalla legislazione navale sul credito navale sinora intraprese, si è data la precedenza nella concessione delle provvidenze a quelle iniziative che concernevano navi già entrate in esercizio alla data del 30 giugno 1975. Per le altre si è predisposta una lista di priorità, che tiene conto del tipo e della destinazione delle navi.

(36) Dall'entrata in vigore della legge n. 1 del 1972 sono stati accolte 437 domande per un onere complessivo di 167 miliardi. Ridotta l'entità dei pagamenti nell'esercizio, pari a 11,3 miliardi, riferentesi a semestralità di contributo sugli interessi maturati in ragione dei singoli piani di ammortamento dei finanziamenti; le erogazioni effettuate ammontano in totale a circa 64 miliardi.

Più intensa rispetto all'esercizio precedente è stata l'attività del Ministero nel settore dei contributi di demolizione abbinati alla costruzione di nuove unità. Sono state infatti accolte 6 domande comportanti un impegno complessivo di 2,8 miliardi in riferimento alla demolizione di 51 navi ed alla costruzione di 8 nuove unità (37). Continua peraltro ad essere elevata l'entità dei residui passivi (complessivamente 4,5 miliardi di cui 2,9 costituiti da residui propri e 1,6 da residui di stanziamento), solo parzialmente determinata dalla complessità delle procedure di erogazione.

Anche per questo tipo di interventi, le provvidenze — per le quali sono stati opportunamente aggiornati i parametri di concessione e previsti stanziamenti integrativi — sono state prorogate fino al 1980 dall'articolo 3 della più volte citata legge n. 720 del 1975.

È infine da rilevare che, per quanto risulta, non sarebbe stato presentato al Parlamento dal Ministro per la Marina mercantile alla scadenza prestabilita (31 luglio di ogni anno, contestualmente allo stato di previsione di spesa del Dicastero) il documento riepilogativo delle operazioni di credito navale effettuate con il contributo dello Stato nel precedente esercizio finanziario, adempimento questo previsto dall'articolo 5 della legge 2 febbraio 1974, n. 26.

d) *Pesca marittima*. - È uno dei comparti nei quali il legislatore ha maggiormente operato. Nell'ultimo triennio ben sei leggi si sono occupate di vari aspetti di questo settore d'attività, talvolta motivati da contingenti situazioni di eccezionalità di costi — « le cosiddette leggi sul migliatico » — ma anche dettando di-

(37) Al 31 dicembre 1975 tale era la situazione nel settore: 331 unità demolite; 128 di nuova costruzione, per un onere complessivo di 8,1 miliardi. I pagamenti effettuati ammontano a 3,9 miliardi di cui 436,3 milioni erogati nel corso del 1975.

sposizioni in campi — quali quello della ricerca scientifica — in cui si avvertiva particolarmente la carenza di un'adeguata iniziativa ministeriale (38).

L'applicazione della legge 16 ottobre 1973, n. 676, — relativa all'erogazione di contributi a fondo perduto a favore di imprese singole od associate del settore — ha comportato l'assunzione di 26 impegni e conseguenti pagamenti a carico del capitolo 8552 per un importo di 557,4 milioni (39), ammontare di gran lunga superiore a quello corrisposto nell'esercizio precedente (190 milioni). Gli incentivi in questione avrebbero determinato investimenti per oltre 9 miliardi.

Altre agevolazioni in favore delle predette imprese vengono poi concesse a carico del fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio, il cui stanziamento è stato di recente integrato di tre miliardi (40).

In tema di provvidenze in favore delle aziende coltivatrici di molluschi eduli, danneggiati dall'iniezione colerica dell'estate 1973, è da segnalare l'invio in economia di 1,15 miliardi risultati esuberanti all'effettivo bisogno, mentre risultano erogati 1,3 miliardi sui competenti capitoli aggiunti 3563 e 3564.

Non hanno poi trovato applicazione nell'esercizio le recenti disposizioni della legge 2 agosto 1975, n. 388, che prevedono contributi a vario titolo a favore delle organizzazioni dei produttori del settore, in aderenza a prescrizioni di re-

(38) È il caso della legge 15 novembre 1975 n. 588 — di cui si è fatto anche cenno in sede di « Considerazioni generali » e sulla cui applicazione si riferirà sui prossimi esercizi.

(39) In dettaglio 207,4 milioni sono stati destinati a costruzione di navi da pesca e di soli scafi, nonché all'ampliamento e trasformazione di quelli esistenti o per sostituzione di apparati motori; i residui 349,9 milioni si riferiscono a contributi per l'acquisto di nuove reti, di particolari installazioni e attrezzature di bordo, nonché di mezzi frigoriferi.

(40) Da dati forniti dall'Amministrazione nel corso del 1975 sarebbero state effettuate 118 operazioni di finanziamento al tasso agevolato del 2 per cento per complessivi 622 milioni.

golamenti comunitari emanati nel 1970 e nel 1971. Il riconoscimento di dette organizzazioni è, infatti, tuttora, in corso di perfezionamento, per cui le stesse non hanno ancora potuto richiedere i contributi previsti dalla legge soprarichiamata.

Per quanto concerne l'attività di ricerca scientifica si è già detto — in sede di considerazioni generali — dello scarso utilizzo dei fondi destinati a tale finalità. Nessun impegno risulta infatti assunto nel corso dell'esercizio a fronte di una disponibilità complessiva di 90 milioni circa sui capitoli 8531 e 8551, sui quali risultano solo effettuati, in corrispondenza di impegni precedentemente assunti, pagamenti in conto residui per 14,4 milioni.

A conclusione della rassegna dei settori d'intervento dell'Amministrazione un cenno va fatto all'applicazione della quota di riserva della spesa di investimento a favore delle imprese aventi sede nei territori in cui opera la Cassa del mezzogiorno (41), in base all'articolo 7 della legge 6 ottobre 1971, n. 853. Per tale finalità dal decreto del Ministro del tesoro — emesso in data 27 dicembre 1975, sentito il Ministro per gli interventi straordinari del mezzogiorno, e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 31 del 4 febbraio 1970 — sono stati individuati otto capitoli dello stato di previsione del Ministero — tutti compresi tra le spese in conto capitale — per un ammontare complessivo di 14,1 miliardi.

L'Amministrazione ha evidenziato l'impossibilità di attuare — anche per l'esercizio decorso — il riparto dei contributi nella misura prevista in quanto le contribuzioni da erogare, sono, nella maggior parte dei casi, connesse ad inizia-

(41) Per qualche considerazione di carattere generale sull'argomento si veda in questa relazione, Parte I capitolo I, ed in precedenza « Relazione per l'esercizio 1973 pagine 51-52 e per l'esercizio 1974 pagina 43. Per il settore della Marina mercantile - Relazione per l'esercizio 1973 pagina 317 e per l'esercizio 1974 pagina 327.

tive degli operatori interessati — in conformità alle leggi che regolano i predetti interventi — con esclusione quindi di ogni possibilità di esercitare alcuna facoltà discrezionale di destinazione dei fondi in funzione territoriale (42).

Nell'analisi dei settori di intervento interessati dalla quota di riserva è stato poi rappresentato che ad esempio in materia di cantieristica i cantieri collocati nella zona del Mezzogiorno avrebbero una potenzialità produttiva non superiore al 18 per cento di quella nazionale, di modo che l'attuazione della riserva finirebbe per costituire un inutile congelamento di stanziamenti.

Simili considerazioni — e quelle analoghe che potrebbero svolgersi in ordine alla quota di riserva relative alle altre Amministrazioni — rendono sempre più indispensabile ed urgente una meditata riforma della materia (43).

e) Demanio marittimo. - Sulle questioni concernenti il settore la Corte ha diffusamente riferito nella precedente relazione per cui non essendo intervenuti nell'esercizio provvedimenti normativi e amministrativi che abbiano innovato alla

(42) Come negli anni precedenti, risulta viceversa rispettata la quota di riserva del 30 per cento delle forniture e lavorazioni. Per i motivi che facilitano l'osservanza della riserva si rinvia alle considerazioni svolte nella relazione per l'esercizio 1973, pagina 317.

(43) Nulla ha disposto al riguardo la legge 2 maggio 1976 n. 183 relativa alla disciplina dell'intervento straordinario del Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80. La difficoltà di determinazione della quota di riserva risulta ancor più evidente sol che si consideri come ad esempio negli stati di previsione dei vari Ministeri per gli esercizi 1973 e 1974 le spese per interventi, destinate ai territori agevolati — quali risultano dal menzionato decreto del Ministro del tesoro — rappresentano una quota (rispettivamente il 36,4 ed il 37,3 per cento) già inferiore al limite fissato dalla legge (40 per cento). Non è stato, poi, mai allegato al Rendiconto generale dello Stato il prescritto quadro riepilogativo delle somme stanziare e di quelle effettivamente spese nei territori agevolati, attraverso il quale sarebbe possibile una verifica circa l'avvenuto rispetto della riserva.

situazione preesistente, poco resta da aggiungere (44).

È solo il caso di rinnovare la segnalazione fatta nella precedente relazione (45), sulla perdurante esigenza di una riconsiderazione del problema della determinazione dei canoni demaniali, ai sensi della legge 21 dicembre 1961, n. 1501. Tra l'altro, la complessità ed il considerevole protrarsi del procedimento istruttorio hanno talvolta evidenziato come all'epoca dell'emanazione del formale provvedimento di concessione, l'Amministrazione facesse riferimento a valutazioni disposte dai competenti organi finanziari in periodi molto remoti, risalenti ad esempio alla fase dell'anticipata occupazione di zone demaniali.

Nel quadro dell'azione diretta alla repressione del fenomeno dell'abusivismo nel demanio marittimo l'Amministrazione ha ancora una volta diramato all'inizio del 1975 un'apposita circolare con cui si sollecita la collaborazione dei comuni costieri per la rimozione di costruzioni abusive e si prevede la denuncia dei responsabili dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria (46).

Per una più intensa azione di repressione lo stanziamento del capitolo 2544, destinato a tale finalità, è stato integrato, nel corso dell'esercizio, di 45 milioni. Alla fine del 1975 erano stati erogati, tra competenza e resti oltre 54 milioni (47).

(44) Nel corso del 1975 sono stati ammessi al visto ventuno provvedimenti approvativi di altrettanti atti di concessione di aree del demanio marittimo.

(45) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1974 pagina 331.

(46) Da notizie fornite dall'Amministrazione particolarmente efficace sarebbe stata l'azione di alcune capitanerie di porto del litorale calabro.

(47) È altresì da segnalare, in materia, l'avvenuta approvazione da parte del Consiglio dei ministri alla fine del 1975, di uno schema di disegno di legge « Salvaguardia del demanio marittimo » con il quale per ovviare al diffuso fenomeno della interdizione del demanio marittimo ad opera delle retrostanti proprietà private, si eleva tra l'altro a 100 metri (dai 30 attuali) la relativa zona di rispetto sulla quale non si può costruire senza l'autorizzazione del capo del Compartimento marittimo.

Va poi estendendosi l'attività dell'Amministrazione per prevenire l'inquinamento marino (48). In aggiunta a tutta una serie di analitiche disposizioni emanate in materia (49), il Ministero ha proceduto all'approvazione di contratti di fornitura — trasmettendo alla Corte i relativi atti nel corso dell'esercizio — di tre battelli disinfettanti per l'importo di 421 milioni. Le somme spese a tale titolo dall'Amministrazione ascendono sinora a 1,11 miliardi (50). Ai fini della regolamentazione dell'impiego di tali mezzi è stato poi emanato il decreto ministeriale 28 febbraio 1975, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 127 del 15 maggio dello stesso anno.

Una recente disciplina della materia — più volte auspicata dalla Corte nelle precedenti relazioni — è stata infine apportata da due leggi emanate a brevissimo intervallo l'una dall'altra: la prima legge 16 aprile 1976, n. 126 « Disciplina degli scarichi delle acque marittime », specifica del settore, ma di carattere transitorio (51); l'altra emanata il 10 maggio 1976 col n. 319 « Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento » avente natura di legge quadro e contenente una serie di organiche disposizioni miranti ad attuare il coordinamento dell'attività di competenza delle varie Amministrazioni statali nonché la determinazione dei compiti spettanti in materia agli enti territoriali.

(48) Per l'inquinamento atmosferico si vedano alcune notazioni in questa stessa relazione — Parte III — Ministero della sanità.

(49) Di rilievo tra queste, le direttive agli uffici marittimi periferici per l'installazione nei porti presso i terminali dei cantieri di riparazione ed i bacini di carenaggio di appositi impianti di depurazione delle acque di zavorra e di lavaggio delle petroliere in arrivo nei porti per compiere operazioni di scarico.

(50) Finora è stata completata la costruzione di quattro battelli disinfettanti, assegnati ai porti di Genova, Ancona, Bari ad Augusta.

(51) L'articolo 1 espressamente recita: ... « Si no all'approvazione di una legge organica sulla tutela delle acque dall'inquinamento e comunque non oltre il 31 dicembre 1976 ».

CAPITOLO XX

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

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

a) *Considerazioni generali.* - In accoglimento del voto formulato in sede parlamentare (1), al termine del dibattito sulla struttura del sistema delle partecipazioni statali e del ruolo che esso è chiamato a svolgere nel quadro dell'intervento pubblico in economia, il Ministro per le partecipazioni statali ha costituito, con decreto in data 23 giugno 1975, una Commissione di esperti incaricata di studiare la situazione in atto nel settore e di formulare concrete proposte « per una incisiva azione di riordinamento ».

A conclusione dei lavori, la Commissione ha approvato, nella seduta del 28 febbraio 1976, un'ampia relazione, che si conclude con una serie di proposte specifiche di riforma del settore.

È di tutta evidenza che i fermenti di rinnovamento, che tanto interesse suscitano nelle sedi più qualificate, potranno tradursi in concrete iniziative in sede

amministrativa, nonché per ciò che attiene all'esercizio del controllo esterno da parte della Corte soltanto dopo che le indicazioni di carattere generale e le proposte specifiche formulate con riferimento al settore in esame avranno trovato accoglimento sul piano legislativo. A tal proposito, è appena il caso di rilevare che sui disegni di riforma incidenti sulle funzioni della Corte dovrà essere sentito il prescritto parere delle Sezioni riunite.

Sin d'ora, il preminente interesse pubblico al conseguimento degli obiettivi previsti dai programmi in atto per i vari enti di gestione postula da parte dell'Amministrazione, pur nei limiti del vigente sistema, un sempre più consapevole e coordinato svolgimento della funzione di indirizzo e vigilanza sulla gestione dei vari enti, quale tramite costante per la concreta attuazione e verifica delle scelte di politica economica compiute dal Parlamento.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* - La previsione di spesa del Ministero, inizialmente limitata a 1,37 miliardi, destinata alla sola parte corrente, risulta aumentata, in sede di previsione

(1) Camera dei deputati, seduta del 3 maggio 1975.

definitiva, a 1,55 miliardi per la parte corrente (1,66, nel 1974) ed a 472,5 miliardi in conto capitale (320 miliardi, nel 1974).

La radicale modifica della struttura definitiva dello stato di previsione — che priva di ogni significato la previsione iniziale e comporta un sostanziale superamento del limite costituito dal totale della spesa risultante dalla legge di bilancio (2) — è, in gran parte, dovuto alla prassi, quasi costantemente seguita, consistente nell'iscrivere per memoria i capitoli aventi ad oggetto le spese di investimento di maggiore importo, che vengono, successivamente, dotati in corso di esercizio. Si tratta, in particolare, dei conferimenti, legislativamente previsti per il 1975, ai fondi di dotazione dell'IRI (capitolo 7553 — 220 miliardi — legge 28 luglio 1971, n. 547), dell'ENI (capitolo 7554 — 40 miliardi — legge 28 luglio 1971, n. 586), dell'EFIM (capitolo 7555 — 30 miliardi — legge 7 maggio 1973, n. 243) e di quelli previsti oltre che per il 1975 anche per il 1974, ma, come esposto nella precedente relazione (3), non erogati nel precedente esercizio, ai fondi di dotazione dell'Ente autonomo di gestione per il cinema (capitolo 7551 — 16 miliardi dei quali 8 relativi al 1974 — legge 14 agosto 1971, n. 814), dell'EGAM (capitolo 7552 — 93 miliardi, dei quali 48 relativi al 1974 — legge 7 marzo 1973, n. 69) e dell'Ente autonomo di gestione per le aziende termali (capitolo 7556 — 6 miliardi, dei quali 3 relativi al 1974 — legge 7 marzo 1973, n. 244).

In corso d'esercizio sono stati, inoltre, istituiti, nella parte in conto capitale, tre nuovi capitoli aventi ad oggetto, rispettivamente, spese per l'esecuzione di studi, ricerche, progettazione e avviamento alla produzione di aeromobili idonei a percorsi internazionali (capitolo 7531 — 10 miliardi — legge 26 maggio 1975,

n. 184), la quota prevista per il 1974 (500 milioni) dalla legge 5 marzo 1973, n. 30 per la partecipazione dello Stato all'aumento del capitale dell'Azienda tabacchi italiani S.p.A. - ATI (capitolo 7557) ed il conferimento ai fondi di dotazione dell'IRI, ENI ed EFIM per consentire la sottoscrizione dell'aumento di capitale della finanziaria GEPI (capitolo 7558 — 57 miliardi, dei quali 33 residua quota afferente al 1974 — leggi 1° febbraio 1974, n. 59 e 4 agosto 1975, n. 394).

Particolare menzione merita la classificazione attribuita al citato capitolo 7531, iscritto, sotto il profilo funzionale, nella sezione IX - Trasporti e comunicazioni (codice 9.6) anziché nella X - Azione e interventi nel campo economico, mentre secondo la classificazione economica, è ricompreso nella categoria XI - Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato (codice 11.3.1), anziché nella XIII - Partecipazioni azionarie e conferimenti. Detta collocazione rispecchia il carattere innovativo e l'originalità della procedura prevista per la realizzazione degli obiettivi fissati dalla menzionata legge. Infatti, mentre l'attuazione dei compiti assegnati al sistema delle partecipazioni statali è ordinariamente affidata agli enti autonomi di gestione, i quali provvedono alla loro realizzazione attraverso le società collegate, utilizzando le risorse proprie di ciascun gruppo e gli apporti ai rispettivi fondi di dotazione, nell'attuazione dei nuovi compiti previsti dalla legge n. 184 del 1975, invece, il Ministero entra in diretto rapporto con una società per azioni a partecipazione statale, che assume la figura di controparte contrattuale ed alla quale i fondi stanziati in bilancio vengono erogati in corrispondenza dell'esecuzione dei compiti, secondo criteri e modalità da stabilire con apposita convenzione.

Permane, infine, l'ingiustificata iscrizione del capitolo 1093, avente ad oggetto speciali incarichi professionali non con-

(2) Si veda, in argomento, quanto osservato nel capitolo I, parte I.

(3) Pagina 334.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

feribili (4) secondo un ormai costante orientamento, che comporta la totale inutilizzazione dello stanziamento.

c) *Considerazioni sulla gestione.* - A fronte delle somme definitivamente stanziare (titolo I: 1,55 miliardi; titolo II: 472,5 miliardi), gli impegni di parte corrente sommano a 1,4 miliardi e quelli concernenti spese in conto capitale a 472,5 miliardi.

Per la provvista di fondi necessari a dotare i capitoli relativi ad investimenti, iscritti — come accennato — per memoria o istituiti in corso d'esercizio, sono stati contratti mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche (5), fatta

(4) In passato l'Amministrazione aveva ritenuto di potersi avvalere di tali collaborazioni per la preparazione della relazione programmatica che, invece, costituisce tipica attività d'istituto.

(5) Per la prima volta nel corrente esercizio finanziario (1976) si è fatto ricorso per la

eccezione per la dotazione del capitolo 7531 cui si è provveduto mediante riduzione del capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Le relative operazioni, il cui dettaglio risulta dal prospetto che segue, hanno comportato per lo Stato un indebitamento complessivo per 520,9 miliardi, con un ricavo netto di 462,5 miliardi.

Il costo di tali operazioni finanziarie ascende, pertanto, a 58,4 miliardi, con una incidenza dell'11 per cento, notevolmente inferiore, cioè, a quella rilevata nel precedente esercizio finanziario (16 per cento) in relazione ad analoghe provviste di fondi mediante ricorso al credito.

provvista dei capitoli concernenti l'apporto dello Stato ai fondi di dotazione degli Enti di gestione al sistema della emissione di speciali certificati di credito anziché a quello sin qui adottato dei mutui con il Consorzio di credito per le Opere pubbliche.

Capitolo	Stanziamento	Ente beneficiario	Legge	Importo mutuo
7551	16.000.000.000	Cinema	14 agosto 1971, n. 814	18.471.300.000
7552	93.000.000.000	EGAM	7 marzo 1973, n. 69	105.602.800.000
7553	220.000.000.000	IRI	28 luglio 1971, n. 547	244.376.500.000
7554	40.000.000.000	ENI	28 luglio 1971, n. 586	46.059.000.000
7555	30.000.000.000	EFIM	7 maggio 1973, n. 243	34.544.200.000
7556	6.000.000.000	EAGAT	7 maggio 1973, n. 244	6.804.800.000
7557	500.000.000	ATI	5 marzo 1973, n. 30	578.700.000
7558	(a) 33.000.000.000	EFIM-ENI-IRI (GEPI)	1 febbraio 1974, n. 59	(a) 36.921.600.000
7558	(a) 24.000.000.000			4 agosto 1975, n. 394
Totale	462.500.000.000	—	—	520.994.300.000

(a) Somme corrispondenti alla metà del ricavo netto (114 miliardi) e dell'importo nominale (129.114.000.000) dei mutui con i quali sono state finanziate anche le quote spettanti all'IRI.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Per ciò che attiene ai tempi di erogazione — evidenziati nel prospetto che segue — agli enti destinatari dei fondi così acquisiti, è da notare che nel maggio 1975 è stato disposto il pagamento di 12 miliardi relativi ad una parte dell'aumento di capitale GEPI previsto per il 1974, tra la fine del mese di luglio e

l'inizio dell'agosto 1975 sono stati emessi i titoli di spesa relativi a conferimenti afferenti il precedente esercizio, per complessivi 59 miliardi, che al termine dell'esercizio risultano erogati 367 miliardi, dovuti per l'anno 1975, mentre 24 miliardi sono stati erogati nell'anno in conto residui 1975.

Capitolo	DENOMINAZIONE	Data di assegnazione e ammontare dello stanziamento
7551	Conferimento al fondo di dotazione dell'Ente autonomo di gestione per il Cinema	8 agosto 1975 8 miliardi 15 gennaio 1976 8 miliardi
7552	Conferimento al fondo di dotazione dell'Ente autonomo di gestione per le aziende minerarie metallurgiche EGAM	31 luglio 1975 48 miliardi 5 dicembre 1975 45 miliardi
7553	Conferimento al fondo di dotazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale IRI	5 dicembre 1975 220 miliardi
7554	Conferimento al fondo di dotazione dell'Ente nazionale idrocarburi ENI	15 gennaio 1976 40 miliardi
7555	Conferimento al fondo dotazione dell'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera EFIM	15 gennaio 1976 30 miliardi
7556	Conferimento al fondo di dotazione dell'Ente autonomo di gestione per le aziende termali EAGAT	7 agosto 1975 3 miliardi 17 dicembre 1975 3 miliardi
7558	Conferimento ai fondi di dotazione dell'IRI, ENI ed EFIM per consentire la sottoscrizione dell'aumento di capitale della GEPI	17 maggio 1975 12 miliardi
7558	Conferimento ai fondi di dotazione dell'IRI, ENI ed EFIM per consentire la sottoscrizione dell'aumento di capitale della GEPI	7 gennaio 1976 21 miliardi
7558	Conferimento ai fondi di dotazione dell'IRI, ENI ed EFIM per consentire la sottoscrizione dell'aumento di capitale della GEPI	6 febbraio 1976 24 miliardi

Andamento questo che, ancora una volta, denota nel suo insieme, una sostanziale difformità dei criteri di gestione del bilancio rispetto alle scelte legislative che, nel quantificare l'entità degli apporti ai fondi di dotazione degli enti di gestione, in relazione alle finalità istituzionali ad essi attribuite, ne hanno anche determinato la cadenza annuale (6). Tutto ciò si riflette evidentemente in senso negativo sull'attuazione dei programmi degli enti, in larga misura condizionata alla tempestiva disponibilità dei necessari mezzi finanziari, non sempre agevolmente reperibili, in alternativa, facendo diretto ricorso al settore creditizio.

Per l'aumento di capitale della società per azioni ATI, a fronte di uno stanziamento di 500 milioni, ne risultano erogati soltanto 437,5 corrispondenti alla residua quota di pertinenza statale, della quale erano stati precedentemente sottoscritti 1.062,5 milioni dei complessivi 1,5 miliardi.

La situazione dei residui registra, al termine dell'esercizio, nella parte corrente, 492,9 milioni circa, dei quali 136,4 provenienti dall'esercizio 1974 ed i restanti dalla gestione di competenza (7), e, nella parte in conto capitale 34 miliardi circa, costituiti dagli stanziamenti (10 miliardi) relativi agli studi e progettazioni per la costruzione di aeromobili (capitolo 7531) ed ai conferimenti (24 miliardi) all'IRI, ENI ed EFIM per la sottoscrizione dell'aumento di capitale della GEPI (capitolo 7558).

2. - Organizzazione dei servizi e personale.

La situazione del Ministero continua ad essere caratterizzata dalla persistenza

(6) Si rinvia, in argomento, alle considerazioni formulate nel capitolo relativo alla disciplina normativa della gestione (parte I, capitolo II).

(7) La Corte ha formulato rilievo sul decreto di accertamento residui relativo al capitolo 1030 (1,5 milioni) concernente indennità di rischio ed altre.

di numerose vacanze rispetto all'organico, che incidono negativamente sul piano organizzativo, comportando, ad esempio, l'affidamento delle divisioni vacanti ad un primo dirigente titolare di altre funzioni (8).

Per quanto riguarda, in particolare, l'Ispettorato generale è da rilevare che la sua attività si è sinora limitata allo svolgimento di specifici compiti di studio, restandone, quindi, inattuata la principale finalità che consiste nello svolgimento di accertamenti diretti presso gli enti di gestione (9).

Sebbene nel corso dell'anno si siano conclusi alcuni concorsi indetti per il reclutamento di personale delle carriere direttiva ed esecutiva — che hanno consentito la copertura di 52 posti su 105 disponibili — risultavano ancora da coprire, al termine dell'esercizio, 73 posti (10) che costituiscono una elevata percentuale rispetto alla dotazione organica complessiva di 251 unità (delle quali 25 indisponibili) (11).

Sono in corso di svolgimento concorsi riservati al personale appartenente ai ruoli di altre amministrazioni dello Stato per complessivi 22 posti. Peraltro un concorso del genere indetto per il conferimento di 45 posti di consigliere si è concluso, nel 1975, con esito totalmente negativo, in quanto tutti i candidati sono risultati privi dei requisiti richiesti.

(8) Nella qualifica di primo dirigente, data la mancanza di funzionari della qualifica inferiore in possesso della prescritta anzianità, restano scoperti 12 dei 20 posti in organico.

Tale vuoto si è, a suo tempo, determinato in conseguenza dell'esodo volontario consentito dall'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1972, n. 748.

(9) La nota aggiuntiva alla relazione programmatica per il 1975 auspica che l'Ispettorato si ponga rapidamente in condizione di assolvere al suo ufficio.

(10) Dei quali 22 nella carriera direttiva e 14 in quella di concetto.

(11) Nel corso dell'anno sono state presentate domande di collocamento a riposo, ai sensi della legge 24 maggio 1970, n. 336, da parte di 17 dipendenti delle varie carriere, 4 dei quali già cessati dal servizio.

Nonostante l'incompletezza degli organici (12), è stato autorizzato per il 1975, con riferimento alla prevedibile consistenza del personale disponibile, l'espletamento di prestazioni di lavoro straordinario da parte di 240 dipendenti, dei quali 10 dirigenti, 30 operai e 200 impiegati. Per questi ultimi, i limiti orari e di spesa sono stati elevati in corso di esercizio e, conseguentemente, il relativo stanziamento, inizialmente di 32 milioni (capitolo 1023), è stato portato a 43 milioni, dei quali ne risultano impegnati 42,5 milioni. Invariato, per contro, è rimasto lo stanziamento (6,9 milioni) destinato al personale operaio (capitolo 1024, a carico del quale risultano erogati 4,2 milioni).

Prestazioni in eccedenza ai normali limiti di orario, sino alla concorrenza di 80 ore mensili, sono state autorizzate per 76 dipendenti, 35 dei quali addetti al Gabinetto ed alle segreterie particolari e 41 in servizio presso uffici che direttamente collaborano con il Ministro. A tale titolo risultano impegnati 82,7 milioni.

3. - Beni e servizi strumentali.

Come rilevato nella precedente relazione, il Ministero, che non dispone di immobili appartenenti allo Stato da adibire a propria sede, continua ad avvalersi di immobili locati (per un totale di 292 vani utili), sostenendo un onere di milioni 210,5, la cui misura è rimasta costante nell'ultimo triennio.

Non è estato ancora realizzato il Centro di elaborazione dati, cui adibire il personale tecnico del ruolo istituito con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282. Ne segue che, per le analisi occorrenti ai fini della preparazione della relazione annuale, conti-

(12) Nel 1975 risultavano in servizio 178 dipendenti.

nua a farsi ricorso alle elaborazioni fornite dagli stessi enti di gestione che provvedono anche alla stampa del predetto documento, il cui onere non risulta, infatti, da molti anni, sia stato sostenuto dal Ministero, pur figurando tra le molteplici previsioni di spesa del capitolo 1101. Circostanze queste che, tenuto anche conto delle cennate carenze del servizio ispettivo, sono suscettibili di pregiudicare la funzione di obiettiva informazione che la Relazione programmatica deve assolvere nei confronti del Parlamento, la cui natura non consente di affidare a soggetti estranei all'Amministrazione la preparazione di tale documento, con il quale si esplica un momento particolarmente rilevante della funzioni di indirizzo e vigilanza che al Ministero compete nei confronti degli enti di gestione.

Le caratteristiche dei mezzi di trasporto dei quali il Ministero dispone (17 autovetture; 1 autoveicolo e 3 motoveicoli) risultano, nel loro insieme, contrastanti con la esclusiva destinazione ai servizi tecnici. Infatti, considerate le modeste dimensioni del Ministero, la natura tipicamente amministrativo-burocratica dei compiti d'istituto e la mancata esplicazione della funzione ispettiva, la dotazione di 17 autovetture, come tali adibiti all'esclusivo trasporto delle persone, rientra tra i casi di riconsiderare, tenendo conto delle effettive occorrenze dell'amministrazione (13).

L'onere sostenuto, nell'esercizio, per l'esercizio, la manutenzione e l'assicurazione dei mezzi di trasporto, ammonta a circa 28,5 milioni.

4. - Attività istituzionale.

a) *Considerazioni generali.* - La contrapposizione tra criteri di economicità

(13) Si veda, in argomento, quanto osservato nel precedente capitolo 1, paragrafo 5, lettera b.

e « fini perseguiti dagli organi politici », teorizzata nella relazione programmatica del Ministero per il 1974 (14), risulta in gran parte attenuata nella nota aggiuntiva alla relazione programmatica per il 1975 che, consapevole del dibattito in corso sull'intervento pubblico in economia con lo strumento delle partecipazioni statali, si rivolge alla ricerca delle cause delle palesi disfunzioni del sistema e dei possibili rimedi, giungendo a chiedersi, a proposito della crisi dei cantieri navali e delle industrie tessili, « quanto sia razionale una politica che, destinando cospicue risorse a comparti sempre meno congeniali ai Paesi ad alto livello di industrializzazione, si traduce in un rallentamento dello sviluppo economico o nella perdita di opportunità alternative ».

Un interrogativo questo che, ove si prescinda dalle peculiari caratteristiche dei due settori considerati, può estendersi ad aziende operanti in altri campi e che pure versano in situazioni cronicamente deficitarie del tipo riscontrato, ad esempio, in occasione del trasferimento all'EGAM delle partecipazioni dello Stato nelle società COGNE, AMMI e SICEA (15). La predetta nota aggiuntiva non manca di evidenziare, del resto, che, a differenza del settore dei servizi e del credito, per tutto l'insieme delle aziende a partecipazioni statali operanti in campo industriale l'intero decennio 1964-73 è stato caratterizzato dalla persistenza di risultati economici complessivamente negativi, e che pertanto trattasi di un andamento che non può essere attribuito soltanto a fattori congiunturali, ma a cause più complesse e durevoli che, come è evidente, chiamano in causa l'efficienza del vigente sistema di intervento.

Lo stesso documento pone in risalto, quale riflesso finanziario dei non favo-

revoli risultati economici, la « mancata o scarsa remunerazione dei fondi di dotazione conferiti dallo Stato ai vari enti di gestione » (16) e ricorda, inoltre, « il peso, spesso rilevantissimo dei cosiddetti oneri impropri che in moltissimi casi, per non dire nella generalità dei casi, gravano sul sistema delle partecipazioni statali », si soggiunge, conculcandone e riducendone le possibilità operative.

Tuttavia la definizione che di siffatti oneri offre la nota (« oneri specialmente imposti per il conseguimento di obiettivi sociali considerati, in sede politica, meritevoli di essere perseguiti ») è tale da non escludere, per la sua genericità, il riprodursi, nel tempo, di una contrapposizione tra criteri di economicità e perseguimento dei « fini pubblici ». Se, infatti, il riferimento sta a significare il costo di obiettivi sociali individuati e preordinati al di fuori della logica propria di una normale gestione imprenditoriale, e quindi discostandosi, in ultima analisi, dai criteri di economicità, occorre precisare che la sede politica competenze ad assegnare eventuali compiti di tale natura al sistema delle partecipazioni statali può essere soltanto quella legislativa, perché l'osservanza dei criteri di economicità, prescritta da una espressa norma di legge (articolo 3 della legge 22 dicembre 1957, n. 1589), costituisce per l'Amministrazione un inderogabile vincolo giuridico, modificabile solo con uno strumento normativo di pari livello. Anche sotto tale profilo, particolare rilievo viene ad assumere un adeguato esercizio della funzione di vigilanza ed indirizzo che al Ministero compete sull'attività degli enti di gestione, al fine di assicurare il necessario collegamento tra l'attività imprenditoriale pubblica e gli organi politici, ai quali sono demandate le scelte fondamentali di politica economica.

(14) Cfr. quanto osservato in proposito nella relazione della Corte al Parlamento, sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1974, pagine 338 e seguenti.

(15) Cfr. relazione al Parlamento per l'esercizio 1973, pagine 330 e seguenti.

(16) Si veda in argomento quanto esposto dalla Corte nelle relazioni al Parlamento sugli esercizi finanziari 1973 (pagina 333) e 1974 (pagina 344).

Di fatto, come già posto in evidenza nella precedente relazione (17), l'azione esplicita dall'amministrazione vigilante risulta, sotto tale profilo, carente e non certo idonea ad assicurare il buon andamento delle varie gestioni. E' sufficiente, a tal riguardo, ricordare che, in occasione dell'approvazione dei bilanci degli enti, il Ministero si astiene dal formulare giudizi sull'andamento e sulla condotta della gestione, limitandosi ad esporre le risultanze patrimoniali ed economiche (18) e che la funzione di indirizzo non sempre si traduce in « direttive di comportamento volte ad indirizzare la condotta di gestione dell'ente verso i prefissati obiettivi di programma » ma si dispiega, talora, « attraverso interventi episodici, non iscritti in un quadro generale » (19).

Nella medesima prospettiva è da valutare, in relazione al negativo andamento di alcune aziende termali, il richiamo effettuato dalla Corte ad un incisivo esercizio della funzione di vigilanza (20).

Sempre con riferimento allo svolgimento dei compiti istituzionali del Ministero, è da ribadire il rilievo concernente la perdurante difformità tra dati esposti nel conto generale del Patrimonio dello Stato relativamente alla consistenza di alcuni fondi di dotazione (IRI, EFIM, Cinema) e quelli risultanti dalle situazioni patrimoniali facenti parte dei bilanci degli enti di gestione, che pure risultano approvati dall'Amministrazione vigilante.

Particolare rilievo assume, infine, il ritardo nella predisposizione della relazione programmatica, che viene ad incidere

(17) Pagina 341.

(18) Relazione della Corte sulla gestione finanziaria dell'IRI per gli esercizi finanziari 1973/74 paragrafo 8, in corso di stampa.

(19) Relazione della Corte sulla gestione finanziaria dell'ENI per gli esercizi finanziari 1972/74 — Atti Senato VI Legislatura, documento XV n. 9, pagina 14.

(20) Relazione della Corte sulla gestione finanziaria dell'Ente autonomo di gestione per le aziende termali per l'esercizio finanziario 1974, in corso di stampa.

negativamente sulla tempestiva informazione del Parlamento circa la situazione in atto e le linee di tendenza dei diversi settori d'intervento, presupposto essenziale delle scelte di politica economica.

b) *Iniziativa per la produzione di aeromobili destinati a percorsi internazionali.* - La già menzionata legge 26 maggio 1975, n. 184 ha autorizzato la spesa di 150 miliardi, ripartita negli esercizi finanziari dal 1975 al 1980, per l'esecuzione di studi, ricerche, progettazione e avviamento alla produzione di aeromobili idonei a servire linee intercontinentali. Per lo svolgimento di tale attività è previsto l'affidamento mediante concessione alla società Aeritalia del gruppo IRI che dovrà provvedervi in collaborazione con la Boeing (non meglio identificata nel testo legislativo).

Peraltro la relativa convenzione con il Ministero non risulta sinora approvata, sebbene sia stato costituito, in corso di esercizio, il Comitato tecnico-amministrativo, previsto dall'articolo 4 della legge, con funzioni consultive sulle questioni inerenti alla concessione ed ai rapporti con la società concessionaria (21). Conseguentemente sono rimasti completamente non utilizzati i fondi stanziati, nel corso dell'anno, per le finalità in discorso.

c) *Situazione delle residue partecipazioni dirette dello Stato.* - Quasi al termine dell'esercizio, con provvedimento datato 21 novembre 1975, ma trasmesso alla Corte soltanto nel febbraio del 1976, è stato disposto l'inquadramento nell'EFIM delle partecipazioni azionarie dello Stato al capitale della Azienda tabacchi italia-

(21) Decreto ministeriale 17 novembre 1975 emanato di concerto con il Ministro del tesoro, pervenuto alla Corte nel gennaio 1976. Del comitato fanno parte un dirigente generale del Ministero delle partecipazioni statali, che lo presiede, un dirigente superiore della stessa Amministrazione e quattro esperti del settore aeronautico, due dei quali designati dal Consiglio nazionale delle ricerche

ni - ATI società per azioni e della CIAAO società per azioni (Compagnia italiana alberghi Africa orientale).

Per quanto riguarda l'ATI, l'Amministrazione — disattendendo la stima di 180,5 milioni effettuata dall'EFIM in base ad elementi estranei al bilancio — ha correttamente preso in considerazione i soli dati risultanti dal bilancio chiuso al 31 dicembre 1974, determinando il valore delle partecipazioni dello Stato in 2 miliardi 708.238.200 e cioè in misura corrispondente all'ammontare del capitale sociale, maggiorato delle riserve e dell'utile di esercizio e diminuito delle perdite degli esercizi precedenti.

Analogo criterio non è stato, per contro, seguito nel caso della CIAAO, il cui valore è stato determinato in 51.180.300, mentre secondo le risultanze del bilancio chiuso al 31 dicembre 1974 il patrimonio netto della Società ammonta a 265,7 milioni. Il Ministero ha, infatti, tenuto conto, nel determinare il valore dei titoli azionari, della possibile svalutazione degli immobili che la società possiede in Etiopia. Circostanza questa che ha indotto la Corte a contestare la non conformità della valutazione ai criteri indicati dall'articolo 15 della legge 21 giugno 1960, n. 649, richiamato dalla legge 22 dicembre 1973, n. 931, secondo cui il valore delle partecipazioni da trasferire, ove le azioni non siano quotate in borsa, va stabilito « tenendo conto delle risultanze dell'ultimo bilancio ».

A parte la definizione della vicenda relativa alla valutazione del capitale della CIAAO, per completare il disegno organizzatorio che comporta l'inquadramento in enti di gestione di tutte le partecipazioni azionarie dello Stato, al fine di evitare ogni diretta ingerenza nella conduzione aziendale, restano, tuttora, da inquadrare la Società anonima milanese editrice - SAME, per la quale il Ministero dispone della relativa autorizzazione sin dal 1960 (legge n. 649 del 21 giugno), ed al-

cune partecipazioni minori (22), il cui inquadramento è stato previsto dalla legge 22 dicembre 1973, n. 931.

Il comportamento omissivo del Ministero appare del tutto privo di giustificazione, in quanto il disporre l'inquadramento — una volta che sia intervenuta l'autorizzazione legislativa — non costituisce attività demandata a discrezionali valutazioni amministrative, ma rappresenta una necessaria attuazione del sistema instaurato dalla legge 22 dicembre 1956, n. 1589.

Del resto, come rilevato anche nella precedente relazione, il Ministero ha, di fatto, affidato a vari enti — con lo strumento incontrollato del mandato fiduciario — la gestione delle partecipazioni in discorso e continua, nondimeno, a condividere i rischi connessi all'andamento delle relative gestioni avendone conservato, nominalmente, la diretta contitolarità.

d) *Nomina dei titolari e dei componenti gli organi degli enti di gestione.*

Nel corso dell'anno il Ministero ha provveduto alla ricostruzione di numerosi organi collegiali degli enti di gestione, il cui mandato era venuto a scadenza. Si tratta, in particolare, del Consiglio di amministrazione dell'ENI, dell'EFIM e dell'EGAM e del Collegio sindacale dell'EFIM, dell'IRI e dell'Ente cinema.

Sono stati, inoltre, sostituiti alcuni componenti il Collegio sindacale dell'ENI e dell'EAGAT e si è proceduto alla sostituzione del presidente dimissionario dell'EGAM e del commissario straordinario dell'Ente cinema, deceduto nel 1975.

Soltanto nell'aprile 1976 si è, per contro, provveduto alla nomina dei due membri esperti del Consiglio di amministrazione dell'IRI (23), che avrebbero dovuto

(22) Lariana, la Rifiorente, Giulio Einaudi editore, Italcable, Montecatini-Edison, Cartiera Burgo, Cintia.

(23) L'esame della conformità alle norme vigenti di tali nomine, ricadute su due funzionari ministeriali, è stata demandata all'esame della Sezione controllo Enti della Corte.

essere sostituiti sin dal 15 marzo 1975, e nel maggio 1976 è stata disposta la nomina del presidente del medesimo ente, il cui mandato era scaduto nell'ottobre 1975 (24).

Come altra volta accennato, l'importanza delle funzioni connesse a tali cariche pone il problema della predeterminazione di criteri obiettivi da seguire nella scelta dei titolari, pur nel quadro del rapporto fiduciario che viene ad instaurarsi. A tal proposito, è da ricordare che, con le sole eccezioni della Presidenza e vice presidenza dell'IRI (25), le nomine sono attualmente sottratte ad ogni controllo, sia pure limitatamente ai profili di legittimità.

e) *Riflessi della gestione sulle entrate extratributarie e sulla situazione patrimoniale dello Stato.* - Nei precedenti paragrafi si è riferito circa l'entità dei con-

(24) Il provvedimento fa riferimento al triennio decorrente dal 18 ottobre 1975.

(25) Anche in tali casi, tuttavia, la mancata previsione di requisiti soggettivi e di condizioni obiettive per la nomina priva di controllo di ogni valore sostanziale.

ferimenti e delle sottoscrizioni di capitale effettuati nel corso dell'anno (26).

Nel rinviare, come di consueto, 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 1975, non sono state conseguite entrate a titolo di proventi netti degli enti, per la quota di pertinenza dell'erario, e di dividendi delle residue partecipazioni dirette (capitoli 3151 e 3152 dell'entrata), mentre l'IRI ha corrisposto, a titolo di rimborso del fondo di dotazione, 5,1 miliardi (capitolo 4751), pari alla quota statutaria del 65 per cento degli utili conseguiti.

È da aggiungere che gli apporti dello Stato comportano l'incremento, in misura corrispondente, delle partite del conto generale del patrimonio relative ai fondi di dotazione ed alle partecipazioni azionarie (allegato 2 - Attività Ministero delle partecipazioni statali).

(26) Nella precedente relazione (pagina 345) sono stati esposti i dati relativi agli apporti al sistema delle partecipazioni statali nel precedente quinquennio.

CAPITOLO XXI

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

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

a) *Considerazioni generali.* - La struttura dell'Amministrazione, caratterizzata dal rapporto di dipendenza dal Ministero delle due Aziende autonome e dalla previsione di un unico Consiglio di amministrazione e di una sola Direzione generale, non ha subito, nel corso del 1975, modifiche di sorta rispetto al profilo organizzativo impresso dalla legge istitutiva in vigore ormai da quarant'anni.

In effetti, le notazioni a fare per il settore nel suo complesso, riguardano, più che l'apparato del Ministero, quello delle aziende da esso dipendenti, in relazione alla cui struttura organizzativa specifiche osservazioni sono contenute nei capitoli che seguono, per l'appunto dedicati alle due aziende autonome.

In ordine ai compiti del Ministero, vari provvedimenti normativi sono intervenuti nell'anno decorso: in primo luogo, l'emanazione della legge 14 aprile 1975, n. 103 (di cui in dettaglio si dirà in prosieguo) che ha notevolmente ridimensionato i compiti di vigilanza precedentemente assegnati al Ministero sulla concessionaria RAI; in secondo luogo,

l'approvazione da parte del CIPE del piano di sviluppo quinquennale 1974-1978 (con rifinanziamento parziale del precedente piano 1973-1977) e la emanazione della legge 7 giugno 1975, n. 227, concernente un vasto programma di interventi straordinari sia nel settore postelegrafonico che in quello dei servizi telefonici e della edilizia abitativa per il personale dipendente.

b) *Considerazioni sulla gestione.* - Caratteristica dello stato di previsione del Ministero è la previsione di stanziamenti della sola parte corrente; la spesa relativa (per il 1975 circa 247 milioni) è stata per la gran parte (96 per cento) assorbita dagli oneri per il personale. Tra questi meritano menzione i compensi straordinari erogati in favore del personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con il Ministro — sia per la loro rilevanza in assoluto, tenuto conto ovviamente della struttura del Ministero (95 milioni per il 1975), sia per il numero di unità che ne hanno usufruito (circa ottanta). (1).

(1) In corso d'anno l'iniziale previsione di 91 milioni aveva subito una variazione in aumento di 4 milioni.

Sotto il profilo della congruità delle previsioni è da segnalare che nessun impegno di spesa è stato assunto a fine esercizio sui capitoli 1091 (compensi per speciali incarichi) e 1092 (compensi per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni).

Altro dato che emerge, in sede consuntiva, è la progressiva riduzione dei residui passivi; essi riguardavano peraltro esclusivamente compensi accessori.

2. - Attività istituzionale.

Si è avuto modo di osservare come la legge 14 aprile 1975, n. 103 abbia profondamente innovato nei compiti e funzioni già spettanti al Ministero in base al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 aprile 1947, n. 428. Rinviando per un più attento esame delle implicazioni, soprattutto a livello di controllo, alla « Relazione della Corte dei conti sulla RAI » inviata al Parlamento con determinazione 1292 del 14 aprile 1976 (2), sembra opportuno fare qui breve cenno dei provvedimenti applicativi assunti in attuazione della richiamata legge n. 103 del 1975. Tra questi merita menzione, nel quadro della disciplina dei rapporti intercorrenti fra autorità statale concedente e soggetto concessionario, il decreto del Presidente della Repubblica 11 agosto 1975, n. 452 con il quale è stata approvata e resa esecutiva la nuova convenzione tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la RAI, per la concessione del servizio pubblico di diffusione radiofonica e televisiva circolare in esclusiva e del servizio di radiografia circolare non in esclusiva. Ai sensi della predetta convenzione, il preventivo annuo globale delle entrate (da approvare entro il mese di ottobre dell'anno precedente a quello cui si riferisce) dovrà essere comunicato al Ministero delle poste ed a quello del tesoro entro il mese

successivo. Particolare rilievo assume, a questo riguardo, il potere attribuito ai detti Ministeri di effettuare le opportune verificazioni secondo quanto previsto dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato, n. 428 del 1947 (2).

Occorre anche ricordare per la sua incidenza nel settore, il decreto ministeriale del 16 giugno 1975 approvativo del regolamento di attuazione dell'anzidetta legge n. 103 del 1975 con il quale sono state definite le caratteristiche tecniche e le modalità di installazione delle reti e degli impianti via cavo nonché le norme alle quali gli impianti ripetitori dovranno conformarsi sotto il profilo tecnico.

In ordine ai rapporti intercorrenti tra amministrazioni e concessionaria, è rilevare che i Ministeri vigilanti (poste e tesoro) non hanno ritenuto di emettere alcuna pronuncia in ordine ai consuntivi di spesa della RAI, ad essi rimessi nei termini di rito, per gli anni 1972, 1973 e 1974 (3).

Sotto altro profilo deve infine ricordarsi come, a seguito dell'introduzione della nuova disciplina, l'organo amministrativo della società sia ora tenuto (anche sotto il profilo tecnico-gestionale) ad uniformarsi alle direttive della Commis-

(2) Nella citata relazione della Corte al Parlamento sull'attività della RAI per il triennio 1972-1974, viene in particolar modo evidenziata la crescente lievitazione degli oneri correnti con riguardo segnatamente alla spesa per il personale, disaggregata per categorie contrattuali.

(3) La Corte ha avuto occasione di affermare al riguardo che, ancorché ciò non sia previsto dalla normativa specifica, le autorità vigilanti devono emettere una pronuncia che consenta comunque di derivare un giudizio sulla gestione.

E da ricordare incidentalmente che con decreto interministeriale del 4 gennaio 1975 (cioè prima del varo della nuova disciplina legislativa) i due Ministeri vigilanti avevano disposto la istituzione di una commissione ad hoc con il compito di accertare le esigenze finanziarie della concessionaria tenendo conto degli oneri istituzionali di funzionamento e di investimento su di essa gravanti.

sione parlamentare, alla quale spetta altresì il potere di vigilanza e di nomina della maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione e di una parte del collegio dei sindaci.

Non può non rilevarsi al riguardo come la maggiore complessità istituzionale della società, conseguente al modulo organizzativo adottato, venga a riflettersi negativamente sul controllo della Corte,

che, oggi di natura cartolare, male si adegua alla nuova e più complessa struttura gestionale. Da qui l'opportunità che, in sede legislativa, sia conferita alla Corte la possibilità di esercitare il suo controllo secondo le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e cioè attraverso la partecipazione di un proprio magistrato alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione.

CAPITOLO XXII

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

1. - *Considerazioni generali e sulla gestione.*

La permanenza dello squilibrio tra entrate e spese di parte corrente (accertamenti per 965,5 miliardi, impegni per 1467,8 miliardi) ed un disavanzo complessivo di rilevante consistenza, costituiscono principale connotazione della gestione per l'anno 1975. In particolare, l'analisi del consuntivo indica in 437,9 miliardi il disavanzo accertato per l'esercizio decorso (nel 1974, 383,5 miliardi, nel 1973, 279,1 miliardi) ed in 1.726 miliardi l'entità globale della spesa impegnata (più 28,5 per cento rispetto al 1974); di questa oltre l'85 per cento relativa alla parte corrente.

Progressivamente crescente, nell'ambito della spesa totale, quella per investimento: nel 1973 le somme impegnate sul

titolo II risultavano pari a poco più del 7 per cento, mentre, secondo il consuntivo dell'esercizio 1975, tale percentuale è pressoché raddoppiata (1); ciò è dovuto principalmente agli stanziamenti disposti in attuazione del piano quinquennale 1974-1978 e della legge 7 giugno 1975, n. 227 (programma di interventi straordinari) (2).

(1) È a far menzione in proposito del sistema seguito dalla Amministrazione di imputare a carico di capitoli del titolo II (conto capitale) le spese per la corresponsione di compensi per prestazioni di opere individuali (progettazioni, collaudi et similia). Così sul capitolo 501 sono state fatte gravare le spese relative alla esecuzione di progetti concernenti la costruzione di edifici P.T. e di collaudo dei medesimi nonché le spese di collaudo degli impianti tecnologici incorporati nelle costruzioni; sul capitolo 502 sono state imputate le spese di collaudo degli impianti mobili; sul capitolo 503 le spese di collaudo delle opere relative ad ampliamento e sopraelevazione di edifici.

(2) Per l'esercizio finanziario 1975, su uno stanziamento globale, inizialmente previsto in complessivi 1.530,1 miliardi, l'Amministrazione aveva programmato, in conformità a quanto previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, una spesa di 1.237,7 miliardi così distribuiti nei vari settori di attività:
Settori di attività.

	Miliardi di lire	Per cento
1. - Servizi postali e trasporti	75,4	6,1
2. - Esercizio reti automatizzate, bancoposta e telegrafo - Sistema informativo globale	16,9	1,4

Sul complesso della spesa di parte corrente (1.467,8 miliardi) l'incidenza della spesa per il personale è leggermente diminuita costituendo nell'anno decorso circa il 60 per cento del totale (67 per cento nel 1974); la stessa spesa peraltro è aumentata, in un biennio, di oltre il 24 per cento passando da miliardi 716 del 1973 a miliardi 890,2 del 1975.

Relativamente alle entrate, appare degna di nota la sensibile divergenza riscontrata per il settore del servizio posta-lettere, ove a fronte di una previsione definitiva per l'esercizio 1975 di oltre 419 miliardi, sono risultati, in via consuntiva, accertamenti per circa 333 miliardi (3) (nel 1974 accertamenti per 228 miliardi su una previsione di 253,5 miliardi).

Le variazioni di maggior rilievo intervenute in corso di esercizio riguardano i capitoli 514 e 515 della spesa e correlativamente i capitoli 606 e 607 dell'entrata di conto capitale, in dipendenza dell'applicazione della già citata legge 7 giugno 1975, n. 227 con la quale è stata prevista, nell'esercizio, l'accensione di prestiti per 50 miliardi a fronte di un programma di interventi straordinari per la meccanizzazione e automazione dei servizi postali, di bancoposta e telegrafici e per la costruzione di alloggi di servizio.

Altra variazione è derivata dall'applicazione della legge 12 febbraio 1974, n. 34

con la quale l'Amministrazione poste e telecomunicazioni è stata autorizzata a concedere all'Istituto postelegrafonico uno speciale contributo; in effetti, solo nel corso del 1975 la Cassa depositi e prestiti ha provveduto alla concessione del mutuo all'uopo previsto, talché nell'esercizio si è provveduto ad apportare la corrispondente modificazione quantitativa (48,17 miliardi) sia in entrata (capitolo 605) che nella spesa (capitolo 252).

Qualche osservazione è infine a fare in tema di residui (4) per i quali trova conferma la tendenza, già in passato rilevata, ad una costante lievitazione della loro consistenza sia di parte attiva che passiva. In particolare, ove si consideri l'evoluzione di tale aggregato nel triennio 1973-1975, è dato rilevare per i residui attivi un accrescimento in valore assoluto di circa 340 miliardi (da 1.246,6 a 1.586,3 miliardi) e per i residui passivi un incremento, nello stesso periodo, di circa 356 miliardi (da 644,7 a 1.001 miliardi) (5).

È da considerare che il tasso di smaltimento dei residui attivi è stato pari al 66 per cento per l'esercizio 1975 mentre per gli esercizi 1973 e 1974 era risultato rispettivamente del 37 per cento e del 35 per cento; per i residui passivi il tasso di smaltimento, dopo una flessione nell'anno 1974 si è riportato sugli stessi li-

	Miliardi di lire	Per cento
3. - Lavori ed impianti tecnologici - Meccanizzazione corrispondenza e pacchi	161,8	13,1
4. - Telecomunicazioni (Servizi telegrafici e radioelettrici)	47,7	3,8
5. - Patrimonio e approvvigionamenti	56,9	4,5
6. - Ricerca	4,9	0,4
7. - Personale	875,0	70,7
	<u>1.237,7</u>	<u>100</u>

(3) Ben minore del previsto è risultato quindi l'incremento della entrata conseguente agli aumenti delle tariffe postali, introdotti con decreto del Presidente della Repubblica 24 febbraio 1975, n. 37.

(4) La situazione complessiva dei residui risulta dall'allegato prospetto.

(5) Relativamente ai residui attivi, il ritardo nella riscossione ha riguardato principalmente il capitolo 601 (anticipazioni della Cassa depositi e prestiti per la copertura dei disavanzi di gestione degli esercizi 1970, 1971 (189,5 miliardi) e l'anticipazione del Tesoro per la copertura a saldo del disavanzo per l'esercizio 1973 (21,7 miliardi). Residui attivi di un certo rilievo derivano poi dalla gestione del capitolo 143 (rimborsi da parte dell'INPS delle spese sostenute per il pagamento delle pensioni), del capitolo 106 (somme dovute dal Tesoro in dipendenza della abrogazione delle tasse postali) del capitolo 184 (canoni di fitto e manutenzione linee telegrafiche dovuti da altre Amministrazioni statali).

velli del 1973 (69,7 per cento). Deve segnalarsi, per connessione di argomento, che durante l'esercizio 1975 è stato istituito nello stato di previsione dell'entrata un apposito capitolo (il capitolo 312) sul quale sono state trasferite somme conservate in conto residui passivi sui capitoli 111, 273 e 613 di parte corrente dello stato di previsione della spesa dell'anno 1973; con tali disponibilità si è provveduto poi ad impinguare i capitoli 103, 110 e 119 aventi ad oggetto prestazioni straordinarie rese dal personale nonché a corrispondere i compensi relativi — anche oltre i limiti di guadagno mensili all'epoca stabiliti — sulla base dell'autorizzazione concessa in sanatoria con legge 14 aprile 1975, n. 134 (6).

Per la sua incidenza sulla gestione del bilancio va infine segnalato che il Ministero del tesoro non ha emanato, al 31 dicembre 1975, il provvedimento previsto dall'articolo 16 della legge 12 agosto 1974, n. 370 relativo alle modalità pratiche di istituzione e finanziamento del fondo occorrente per la corresponsione dei trattamenti pensionistici per conto dell'Istituto nazionale della previdenza sociale. La rilevata carenza si è riflessa, tra l'altro, nel ricorso alla utilizzazione dei fondi della Cassa vaglia, con pagamenti in «conto sospeso», procedura questa più volte censurata in passato ed alla quale il legislatore aveva inteso por fine con la cennata normativa (7).

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* - La necessità di una idonea im-

(6) Sull'argomento vedi infra ed inoltre nella parte generale della presente relazione (Capitolo 2° della parte I).

(7) Anche nell'anno 1975 è stata riscontrata una utilizzazione dei fondi vaglia da parte dell'Amministrazione centrale per finalità non prevista dalla legge 12 agosto 1974, n. 370 (spese per stampa ed acquisto di pubblicazioni). Nel corso di accertamenti eseguiti degli organi del Ministero del tesoro presso una direzione provinciale è stata altresì rilevata l'esistenza di pagamenti in conto sospeso (sempre sui fondi della Cassa vaglia) per spese la cui imputazione sui predetti fondi è esplicitamente vietata dalla richiamata normativa.

putazione della spesa ai fini anche di una migliore conoscenza dell'effettivo costo dei singoli servizi e della finale destinazione delle somme stanziare ripropone, per l'azienda delle poste e telecomunicazioni, l'opportunità di modifica dell'attuale struttura dello stato di previsione scarsamente rispondente, con riguardo alla classificazione amministrativa della spesa, alle delineate finalità (8).

Come già fatto presente in passato (relazione per l'anno 1973) l'attuale distribuzione della spesa fa sì che organi amministrativi diversi possano direttamente gestire fondi di una stessa rubrica o addirittura di uno stesso capitolo (9).

(8) Attualmente la spesa dell'Azienda viene articolata in «Rubriche» con il solo riferimento ai servizi cui sono destinati gli stanziamenti e cioè:

Titolo I. — Rubrica 1 — Servizi generali; Rubrica 2 — Servizi postali; Rubrica 3 — Servizi di bancoposta; Rubrica 4 — Servizi di telecomunicazioni; Rubrica 5 — Gestione case economiche.

Titolo II. — Rubrica 6 — Servizi promiscui.

(9) Così, vedasi: Titolo I — Rubrica 1, Servizi generali.

Capitolo 103 — Compensi per lavoro straordinario al personale di ruolo e non di ruolo — amministrato dalle Direzioni centrali: Personale, Banco posta, Servizi telegrafici e radiotelegrafici, automazione e meccanizzazione;

Capitolo 114 — Retribuzione agli incaricati vincolati da obbligazioni personali ed ai guardapprodi — (Direzione generale trasporti e servizi telegrafici e radioelettrici);

Capitolo 115 — Premio industriale agli incaricati vincolati da obbligazioni personali ed ai guardapprodi (Direzioni centrali trasporti e servizi telegrafici e radioelettrici);

Capitolo 127 — Indennità al personale nominato interprete di lingue estere (Direzioni centrali personale, telegrafi, servizi radioelettrici, ULA);

Capitolo 132 — Indennità e rimborso spese trasporto ecc. (Direzioni centrali personale, ispezione amministrativa, servizi radioelettrici, ULA, trasporti, automazione);

Capitolo 134 — Indennità e rimborso spese di trasporto per trasferimento ecc. (Direzioni centrali personale, ULA);

Capitolo 208 — Rimborso al Provveditorato dello Stato per fornitura mobili (Direzioni centrali patrimonio e approvvigionamenti, Banco posta);

Capitolo 241 — Interventi assistenziali, ecc. (Direzioni centrali personale e ULA);

Capitolo 350 — Spese relative a carte di libera circolazione ecc. (Direzioni centrali patrimonio e approvvigionamenti, trasporti);

Con riguardo allo stato di previsione merita anche segnalare il fenomeno, abbastanza ampio, di capitoli ad oggetto eterogeneo, che — solo in parte riconducibile al particolare modello adottato — si risolve in una alterazione della classificazione della spesa sotto il profilo dell'analisi economica (10).

2. - Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* - Dopo circa un biennio dalla piena attuazione delle disposizioni che hanno reso operanti nell'intero territorio nazionale le direzioni compartimentali, sembra opportuno fare un bilancio delle incidenze che

Capitolo 381 — Risarcimento e rimborso spese per liti, ecc. (Direzioni centrali, servizi postali, trasporti);
Rubrica III — Servizi di Bancoposta.

Capitolo 394 — Nolo e spesa per il trasporto e scorta dei fondi e dei materiali (Direzioni centrali, Banco posta, patrimonio e approvvigionamenti);

Capitolo 397 — Rimborso al Provveditorato dello Stato, ecc. (Direzione centrale, patrimonio e approvvigionamenti, Banco posta);

Capitolo 398 — Rimborso al Provveditorato dello Stato, ecc. (Direzioni centrali patrimonio e approvvigionamenti, Banco posta);

Capitolo 400 — Spese per il funzionamento dei centri elettronici (Direzioni centrali, Banco posta, automazione e meccanizzazione);

Capitolo 401 — Fornitura ed acquisto di registri, carta, ecc. (Direzioni centrali patrimonio e approvvigionamento, Banco posta);

Capitolo 421 — Rimborso per frodi e danni ecc. (Direzioni centrali, Banco posta, trasporti);
Rubrica IV — Servizi di telecomunicazioni.

Capitolo 437 — Acquisto stampati, libri, ecc. (Ispettorato telecomunicazioni, ufficio relazioni internazionali, servizi telegrafici e radioelettrici).

(10) Così il capitolo 200 il cui oggetto comprende sia le spese per la manutenzione ed affitto di mobili e macchine, duplicazioni e fotoriproduzione, che 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.

la nuova struttura ha determinato sull'organizzazione dei servizi, allo scopo di valutare se, e in quale misura, sono stati raggiunti gli obiettivi che il legislatore del 1968 si era proposto (11).

È a dire preliminarmente che l'attribuzione agli organi periferici dell'Amministrazione di una vasta competenza per materia e per valore sottratta agli organi centrali, cui restano prevalentemente attribuiti compiti di direzione e di coordinamento dell'attività aziendale, avrebbe dovuto conferire maggiore snellezza ed adeguatezza all'azione dell'Amministrazione.

L'esperienza di un biennio di funzionamento degli organi compartimentali ha, per contro, posto in luce numerose lacune organizzative che hanno reso non possibile il pieno conseguimento dei traguardi previsti in sede di riforma.

Lacune riconducibili principalmente, come rilevato nella precedente relazione, al sistema di decentramento prescelto che, se travasa utilmente competenze già proprie dell'Amministrazione centrale all'organo compartimentale, trasferisce per converso a quest'ultimo anche poteri già esercitati, per diritto proprio o per consuetudinaria delega, dalle direzioni provinciali. Può aggiungersi in particolare che taluni inconvenienti continuano a verificarsi, primi fra tutti una certa pesantezza dell'azione amministrativa, imputabile da un lato alla cautela che ha informato il decentramento dei poteri in materia di spesa con riguardo soprattutto alle competenze delegabili ai direttori provinciali, dall'altro alla trasposizione — anche in sede compartimentale — del

(11) In conseguenza dell'istituzione dei compartimenti (legge 12 marzo 1968 n. 325) iniziata nel corso del 1972 e ultimata nel 1973, l'Amministrazione periferica delle Poste presenta un nuovo assetto, i cui aspetti salienti sono il passaggio delle preesistenti direzioni provinciali alle dipendenze dei compartimenti e la soppressione dei reparti ispettivi esistenti presso le stesse direzioni provinciali (il cui personale peraltro continua a prestarvi servizio pur dipendendo organicamente dal compartimento).

modello procedimentale inerente alla diretta gestione degli stanziamenti di bilancio (12).

Sotto quest'ultimo profilo è anche da osservare che il decentramento ha riguardato solo parzialmente i servizi di ragioneria. La ristrutturazione del riscontro interno, pur prevista dall'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 619, non è infatti ancora avvenuta così che numerosi atti emessi dagli organi periferici dell'Amministrazione, segnatamente in tema di personale, risultano ancora assoggettati al riscontro della Direzione centrale per i servizi di ragioneria anziché degli organi periferici di controllo interno; da ciò consegue un iter procedurale estremamente lento e tortuoso, dovuto, oltre che al sovraccarico di lavoro proprio della predetta Direzione centrale, anche alla circostanza che tali atti, ritrasmessi all'ufficio periferico di provenienza, devono poi esser inviati, a cura di questo, alla Delegazione regionale della Corte dei conti per il necessario controllo di legittimità (13).

Sempre in tema di problemi connessi alla ristrutturazione della Amministrazione ed agli aspetti salienti della sua attuazione, merita ancora far cenno delle difficoltà sorte in relazione ai distinti

(12) Si è già avuto modo di segnalare, nella relazione 1974, che i limiti quantitativi di somma entro i quali l'attuale normativa consente delega dai direttori di compartimento ai direttori provinciali sono stati ripresi, senza alcun preventivo aggiustamento monetario, dal decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 619.

In ordine alla gestione del bilancio da parte degli organi periferici, occorre anche ricordare che rispetto al passato quando alle spese di gestione veniva provveduto con «ordini di accreditamento in favore dei direttori provinciali», l'appesantimento nell'iter amministrativo-contabile è derivato dalla necessità di impianto, sia presso i compartimenti che presso le direzioni provinciali, di una vasta serie di scritturazioni contabili.

(13) Nel corso del 1975 sono pervenuti, ad alcune delegazioni della Corte, decreti di concessione di aspettative, o di congedi straordinari fruiti da personale in servizio presso le direzioni provinciali, durante l'anno 1971.

contenuti nella legge n. 325 del 1968 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 con riferimento esplicito al funzionamento degli organi periferici. È da osservare infatti che il decreto ministeriale dell'11 maggio 1973, con il quale l'Amministrazione ha provveduto all'attuazione della disciplina sulla dirigenza, si limita a stabilire il contingente di personale dirigente da assegnare alle singole Direzioni compartimentali senza prevedere, per contro, la pur necessaria revisione della preesistente organizzazione amministrativa, con riguardo, in particolare, alla necessità di individuazione degli uffici — interni al Compartimento — di livello dirigenziale.

Tale lacuna è stata solo in parte colmata attraverso il riferimento al secondo comma dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 nella parte in cui dispone che i dirigenti investiti della direzione di uffici per i quali è prevista la preposizione di un funzionario con qualifica superiore, possono esercitare i poteri inerenti all'ufficio cui sono effettivamente preposti. Si rivela pertanto ormai indifferibile una definitiva determinazione delle attribuzioni degli organi periferici dell'Amministrazione, mediante l'adeguamento delle norme previste dall'articolo 8 della legge n. 325 al sistema di competenze (e responsabilità) definito dal decreto sulla dirigenza, in particolare individuando, con predeterminati criteri, quali uffici delle varie Direzioni compartimentali debbano esser retti rispettivamente da funzionari con qualifica di primo dirigente o di dirigente superiore (14).

Altri inconvenienti si sono verificati con riguardo all'avvenuto conferimento, in qualche caso, di funzioni proprie della

(14) Non risulta definita, per i compartimenti quel rapporto tra compiti ed uffici che il decreto ministeriale 11 maggio 1973 aveva invece puntualmente previsto, (in attuazione della legge 12 marzo 1968 n. 325 e del decreto del Presidente della Repubblica 748/1972) con riguardo alla sola Amministrazione centrale.

carriera dirigenziale ad impiegati non dirigenti sulla base di una interpretazione estensiva dell'articolo 25 della legge 11 febbraio 1970, n. 29, concernente il conferimento di funzioni superiori (15).

In attuazione dell'articolo 3, secondo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 sono state determinate, con decreto ministeriale 27 novembre 1975, le categorie di provvedimenti (di competenza dei dirigenti preposti ai vari livelli, negli uffici centrali e periferici) da comunicare al Ministero delle poste e telecomunicazioni ai fini dello esercizio del potere di annullamento, revoca o riforma d'ufficio (16).

Inoltre, con decreto ministeriale 13 febbraio 1975, è stato approvato il programma annuale di massima in materia di lavori, forniture e prestazioni di servizi. Tale programma, articolato per settori di attività e per competenza territoriale, viene a porsi come fattore di coordinamento dell'azione amministrativa e — pur nella considerazione dell'ampia libertà di valutazione connessa con l'attribuito potere discrezionale — anche come elemento di fatto condizionante la stessa validità dei provvedimenti adottati dai dirigenti nei limiti delle disponibilità di bilancio.

(15) L'Amministrazione, per sopperire ad alcune vacanze negli uffici periferici a livello dirigenziale, si era avvalsa dell'istituto del conferimento delle funzioni previsto, appunto, dalla legge 11 febbraio 1970, n. 29. La Corte, con delibera 615 della sezione del controllo in data 26 giugno 1975, ha ritenuto in via generale inammissibile il conferimento di funzioni superiori nell'ambito delle qualifiche dirigenziali difettando nelle norme delegate una disposizione espressa che a ciò abiliti.

(16) E precisamente atti approvativi di contratti a trattativa privata o di transazione, relativi a lavori, forniture e prestazioni di servizi; provvedimenti promozionali di liti attive e di resistenze a liti passive; atti concessivi di contributi, concorsi e sovvenzioni, provvedimenti di istituzione, riunione, modificazione e soppressione di uffici P.T.; ordinanze di riparto fondi; concessioni e autorizzazioni in materia postale e di telecomunicazione.

Sotto altro profilo e con riguardo alle carenze organizzative derivate dalla mancata emanazione di norme regolamentari, è da osservare che la Amministrazione non ha emanato le norme di esecuzione previste del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 (approvativo del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni). È da rilevare in merito, che, ai sensi dell'articolo 2 del citato decreto, tali norme dovevano essere emanate, con uno o più provvedimenti, entro il 4 maggio 1975 (17).

Permane il rilievo già formulato in precedenti relazioni in ordine alla situazione di carenza regolamentare nella disciplina delle attività dell'ufficio centrale del Dopolavoro. La mancanza di normativa applicativa si riflette, in effetti, sia nella materia delle erogazioni contributive che in quella degli investimenti in beni immobili (ex articolo 42 della legge 325/1968), settore questo ove, in ragione delle forme plurime di investimento finanziario, vengono a determinarsi incerti rapporti di contitolarità tra lo stesso Dopolavoro centrale, l'Amministrazione Poste e Telegrafi e le singole istituzioni dopolavoristiche.

A distanza ormai di otto anni dall'entrata in vigore della legge 12 marzo 1968, n. 325, non sono stati emanati alcuni provvedimenti di esecuzione; tra questi il decreto ministeriale previsto dall'articolo 28 secondo comma (specificazione degli uffici e reparti tecnici ai quali possono esser preposti impiegati della qualifica più elevata dei ruoli della carriera esecutiva).

Restano inoltre da risolvere, in via regolamentare, i rapporti di natura finanziaria conseguenti alla avvenuta gestione (sino al 1974), da parte dell'Istituto po-

(17) La mancata emanazione ha comportato tra l'altro non poche incertezze e difficoltà pratiche specie laddove le nuove norme del codice postale hanno sostanzialmente innovato rispetto alla precedente disciplina.

stelegrafonici, delle case economiche delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni.

Merita far cenno altresì, della mancata emanazione del provvedimento — da assumere di concerto tra Ministero delle poste e telecomunicazioni e Ministero del tesoro — previsto dall'ultimo comma dell'articolo 2 della legge 16 novembre 1973, n. 728 concernente criteri e modalità per il recupero delle somme eventualmente percepite dal personale dell'Amministrazione, il cui trattamento economico accessorio — ai sensi della indicata normativa — fosse risultato superiore all'importo corrispondente all'indennità iniziale di funzione determinata per la qualifica di primo dirigente.

Con decreto del Presidente della Repubblica 9 marzo 1976 si è provveduto, in attuazione dell'articolo 4 della legge 10 dicembre 1975, n. 693, alla costituzione del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione.

b) *Personale.* - La consistenza complessiva del personale, risultava, al 31 dicembre 1975, di circa 172.000 unità; di queste, 89.500 in servizio presso gli uffici locali; alla stessa data risultava coperto l'88,5 per cento delle dotazioni organiche per le carriere del personale degli « uffici » e dell'« esercizio » e del 94 per cento per le carriere del personale degli uffici locali (18).

I rapporti tra personale in servizio e dotazioni organiche sono peraltro destinati, nel breve termine, a modificarsi in senso negativo in considerazione, da un lato, dell'incidenza delle disposizioni

(18) Le vacanze più significative riguardano il ruolo tecnico delle telecomunicazioni (35 per cento della dotazione organica), il ruolo tecnico delle costruzioni (34 per cento), il ruolo tecnico dei trasporti (32 per cento), il personale dell'esercizio (tabella XI = 53 per cento e tabella XIII = 51 per cento); il personale degli uffici locali (tabella XXII = 47 per cento).

agevolative della legge 336/1970, dall'altro, del ritardo pressoché generalizzato, con il quale si addiuvano all'espletamento dei concorsi banditi (19).

Sotto il primo profilo è a segnalare che nel solo periodo 1 luglio 1974 — 30 giugno 1975 sono state collocate a riposo 1386 unità (di cui 707 del personale degli uffici locali ed agenzie) mentre, per il periodo successivo, in base al contingentamento previsto con decreto legge 8 luglio 1974, n. 261 (convertito con modificazioni nella legge 14 agosto 1974, n. 355) si avranno cessazioni dal servizio per oltre 14.000 unità, delle quali circa 10.000 appartenenti ai ruoli tradizionali (personale degli uffici e dell'esercizio) (20).

Per il secondo aspetto è da rilevare la estrema lentezza con la quale, pur nella considerazione in alcuni casi dell'elevato numero di concorrenti, procede l'espletamento dei concorsi per l'immissione nei ruoli: ad un concorso per 436 segretari (carriera di concetto), bandito nel 1970, si è posto fine soltanto nel corso del 1975; un concorso per 700 revisori (personale dell'esercizio), bandito nel 1972, è ancora in corso (21).

Alle rilevate vacanze negli organici, ma anche agli effetti dell'assenteismo

(19) È da ricordare che la legge 12 agosto 1974, n. 370, autorizza l'adeguamento degli organici di alcune tabelle del personale postelegrafonico sino al 15 per cento della originaria dotazione entro il 31 dicembre 1976. A tale adeguamento si è provveduto solo parzialmente, con il decreto del Presidente del Consiglio in data 3 giugno 1976 con il quale sono state aumentate, rispettivamente del 2,54 per cento e del 3,71 per cento le dotazioni organiche delle tabelle XIV e XIX (personale dell'esercizio).

(20) È possibile stimare in circa 19.000 unità il numero dei dipendenti dell'Amministrazione che si sono avvalsi delle disposizioni agevolative della legge 336/1970.

(21) Alla data del 31 dicembre 1975 risultavano banditi o in corso di definizione i seguenti concorsi di accesso: n. 4 nella carriera direttiva per n. 107 posti; n. 4 nella carriera di concetto per n. 1.800; n. 4 nella carriera esecutiva per n. 166; n. 5 nella carriera ausiliaria per n. 195; n. 3 nei ruoli operai per n. 329 posti. Un concorso di accesso alla carriera del personale degli uffici locali (1.695 posti) è in corso di espletamento.

(22), può essere ricondotto il frequente ed ampio ricorso a prestazioni di lavoro straordinario sia nella forma normale che nella forma del cottimo (23).

Per compensi di lavoro straordinario, attribuiti peraltro anche alla quasi totalità degli appartenenti alla carriera dirigenziale (24), sono stati erogati nel 1975, oltre 65 miliardi di lire. È da ricordare al riguardo che, anche per l'anno 1975, il Ministero delle poste e telecomunicazioni, avvalendosi della facoltà attribuitagli dalla legge 28 aprile 1975, n. 144, ha disposto il superamento (con punte sino al 90 per cento), degli importi massimi mensili (disposti dalla legge 16 dicembre 1973, n. 728) per le prestazioni straordinarie rese oltre l'orario d'obbligo. Il raggiungimento dei limiti massimi di guadagno individuale ha prevalentemente riguardato il personale addetto ai servizi di movimento postale, telegrafico e di banco-posta (25).

(22) Secondo le ultime statistiche disponibili e prescindendo ovviamente dai congedi ordinari, l'indice giornaliero di assenza è stato determinato nel 12 per cento. In valori assoluti (il dato è del 1974) le giornate procapite di assenze (esclusi congedi ordinari) sono risultate nell'anno mediamente pari a 48 per il personale femminile ed a 26 per il personale maschile.

(23) I dipendenti che eseguono lavoro straordinario con il sistema del cottimo sono circa 16.000. Il personale adibito al lavoro a cottimo appartiene per la quasi totalità alla carriera dell'esercizio ed in limitata percentuale alla carriera degli uffici. Oltre 10.000 dipendenti eseguono normalmente prestazioni lavorative con il sistema della cosiddetta « resa » durante l'orario d'obbligo.

(24) In totale 250 unità per complessive 55.000 ore.

(25) Il numero dei dipendenti autorizzati è risultato di circa 12.600 con una spesa aggiuntiva di circa 4,6 miliardi. Erogazioni a tale titolo sono state effettuate anche nei mesi precedenti l'avvenuta autorizzazione da parte del Parlamento. In quella sede, già nel 1974, erano state date assicurazioni sulla circostanza che la ristrutturazione dell'Azienda e l'assunzione in atto di personale, avrebbero potuto evitare per il futuro il ricorso massiccio a prestazioni straordinarie. Con norma introdotta in un decreto di legge presentato agli inizi del corrente anno e testualmente intitolato « Istruzione professionale del personale postelegrafonico e sperimentazione di una nuova organizzazione del lavoro nelle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni »

Così come per i decorsi esercizi, l'Amministrazione è inoltre ricorsa a prestazioni d'opera di personale straordinario per affermate esigenze di servizio; a tale fine sono state assunte, per un periodo non superiore a tre mesi, circa 17.000 unità con un ammontare complessivo di compensi (per assegni fissi, premio industriale, prestazioni straordinarie) pari ad oltre 11,3 miliardi.

In relazione alla dedotta impossibilità di provvedere con proprio personale al recapito di telegrammi ed espressi, l'Amministrazione si è avvalsa (ai sensi del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 1967, n. 1417 e successivamente modificazioni) di prestazioni di terzi con una spesa complessiva, nell'anno, di 1,4 miliardi (26); in altri casi ha provveduto alla stipulazione di contratti aventi ad oggetto il servizio di vuotatura delle cassette ed il successivo trasporto di effetti postali (27). È da dire, in proposito, che il fenomeno dell'affidamento, a soggetti non inseriti nella struttura organizzativa dell'Amministrazione, di compiti a questa propri, merita opportuna considerazione, tenuto conto da un lato della particolare natura del servizio — per le condizioni di fiducia e sicurezza che ad esso devono presiedere — dall'altro, del presumibile estendersi dell'economia di personale conseguente alla progressiva automazione dei servizi.

Corsi di formazione, qualificazione e perfezionamento del personale postele-

viene reintrodotta, dal 1° gennaio 1976, la facoltà di superamento in misura non eccedente l'80 per cento, degli importi individuali mensili netti di guadagno stabiliti dal primo comma dell'articolo 7 della legge 16 novembre 1973, n. 726.

(26) Sulla base di compensi corrispondenti a lire 100 per telegramma od espresso. Per il periodo precedente al 16 luglio 1975 il compenso corrisposto era pari a lire 50 per « pezzo ».

(27) Ad esempio dalla Direzione provinciale di Bari sono stati stipulati n. 15 contratti a licitazione privata per un importo, nell'anno, di circa 600 milioni.

grafonico sono stati organizzati e svolti dall'Amministrazione anche durante l'anno 1975.

Ad essi hanno partecipato circa 12.500 dipendenti per un totale di spesa impegnata di circa 440 milioni. È a far menzione, tra gli altri, dei corsi di formazione e di specializzazione per 420 partecipanti delle varie carriere tenutisi in Rimini in periodi diversi, i quali hanno comportato impegni di spesa per circa 116 milioni; deve segnalarsi in merito che, attraverso apposita convenzione stipulata dalla Amministrazione, è stata assicurata ai partecipanti a tali corsi la gratuità sia del vitto che dell'alloggio. L'onere relativo è stato assunto a carico della stessa Amministrazione (28).

3. - Beni e servizi strumentali.

Le considerazioni svolte nella precedente Relazione in ordine al rilevante ammontare della spesa sostenuta per canoni di locazione conservano piena validità con riferimento al decorso esercizio, durante il quale risultano disposte, a tale titolo, erogazioni per oltre 9.130 milioni. Al 31 dicembre 1975 gli uffici e servizi dell'Amministrazione (uffici centrali, compartimentali, provinciali, locali, ecc.) risultavano infatti allocati soltanto per il 12 per cento in immobili di proprietà (1695 su 14.500 della totale consistenza). Nessun apprezzabile miglioramento è dato pertanto rilevare rispetto al passato ad onta dei programmi generali varati per la costruzione di nuove sedi. Il ritardo pressoché generalizzato nell'esecuzione dei programmi costruttivi è d'altra parte evidenziato dall'analisi del corrispondente capitolo di spesa (capitolo 513): nessun pagamento nell'esercizio 1975

(28) Ai fini delle conseguenti pronunce in sede di controllo successivo sono stati richiesti chiarimenti alla Amministrazione.

né in conto competenza né in conto residui.

Gli immobili di proprietà dell'Amministrazione, adibiti ad uso diverso da quello di ufficio, erano 2500 circa al 31 dicembre 1975; di questi 1500 circa adibiti ad alloggi di servizio; il ricavo per fitti attivi corrispondenti è stato di 150 milioni. A circa 13.400 milioni ammontano per contro, alla stessa data, le spese sostenute per manutenzione e lavori di ristrutturazione e rifacimento degli immobili di proprietà (indipendentemente dalla loro destinazione).

In tema di attività contrattuale, sistemi di gran lunga preferiti dall'Amministrazione, per la scelta del contraente, continuano ad esser quelli della trattativa e della licitazione privata (29). Irrelevante, sia per numero che per entità dei contratti, il ricorso all'asta pubblica. Non sempre è stata tenuta presente la impossibilità di applicare — ai contratti di locazione stipulati dalla stessa Amministrazione, — i principi privatistici in tema di riconduzione tacita (30). In altri casi è risultata trascurata l'esigenza di includere, nei decreti di approvazione dei contratti, tutti gli elementi prescritti dall'articolo 110 del Regolamento di contabilità generale dello Stato.

In materia di incarichi di studio conferiti ad organismi ed enti vari, cenno è a farsi di quelli affidati all'Istituto di studi sulle Relazioni industriali e di lavoro (I.S.R.L.) ed all'Istituto ricerche sui sistemi applicati all'architettura, urbanistica e finanza (I.S.R.). Oggetto del primo incarico, che ha comportato per l'Amministrazione una spesa di circa 67 milioni, risulta, secondo la convenzione

(29) Presso alcuni compartimenti la trattativa privata ha riguardato la quasi generalità dei contratti stipulati.

(30) Posto il principio fissato dall'articolo 12 della L.G.C.S., secondo il quale i contratti devono avere termine a durata certa tranne naturalmente che ragioni di assoluta convenienza e necessità — da indicare comunque nel decreto di approvazione — non ne giustifichino le proroghe tacite.

stipulata, la « identificazione dell'entità e delle cause del fenomeno dell'assenteismo ai fini dell'impostazione sulla base di concrete strumentazioni statistiche di adeguate politiche » (31). L'avvenuto affidamento dell'incarico desta peraltro non poche perplessità in relazione, tra l'altro, alla precedente istituzione, con decreto ministeriale 26 settembre 1974, di una Commissione di studio per il fenomeno dell'assenteismo del personale postale.

Il secondo incarico di rilievo concerne l'affidamento all'I.R.S. della redazione del piano regolatore postale della città di Roma per un compenso complessivo di circa 140 milioni (32).

Al riguardo, in disparte le osservazioni connesse all'esistenza di un organo di studio quale l'Istituto superiore P.T., non può farsi a meno di rilevare che l'incarico di cui è cenno, è stato affidato ad un organismo costituito appena pochi mesi prima della stipula della relativa convenzione — circostanza questa che mal si attaglia al requisito, da ritenere invece essenziale allorché contraente è la Pubblica amministrazione, della comprovata capacità dei terzi contraenti (eventualmente evincibile anche dalla acquisita obiettiva notorietà).

Per il parco automezzi, la cui consistenza è risultata nell'anno pressoché stazionaria (2835 autoveicoli all'inizio e 2885 alla fine dell'anno (33) sono stati effettuati pagamenti per circa 18.000 milioni e 3.300 milioni rispettivamente per spese di esercizio e di manutenzione (34).

(31) È anche a rilevare che il compenso relativo è stato erogato sul capitolo 508 (spese per il potenziamento delle attività dell'Istituto superiore P.T. e per la ricerca tecnico-scientifica).

(32) A carico del capitolo 501 concernente « acquisto e costruzione di fabbricati ad uso degli uffici e servizi postali ecc. ».

(33) La destinazione delle autovetture, secondo dati forniti dall'Amministrazione, è risultata la seguente. Uffici centrali n. 39; Uffici periferici n. 207.

(34) Sia in conto competenza che in conto residui ed ivi compresa la spesa del personale addetto (autisti e personale delle officine).

A titolo di premi assicurativi sono stati corrisposti nell'anno 141 milioni (a fronte di indennizzi pagati dalle società assicurative per circa 74 milioni).

4. - Attività istituzionale.

Durante l'anno decorso sono state poste le premesse normative per un'azione di rinnovamento e sviluppo dei servizi postali: in data 21 febbraio 1975 il C.I.P.E. ha infatti espresso parere favorevole all'attuazione del piano quinquennale 1974-1978 predisposto dalla Amministrazione; con legge 7 giugno 1975, numero 227 è stata inoltre autorizzata l'esecuzione di un vasto programma di interventi straordinari nel settore.

Di rilievo la portata finanziaria dei provvedimenti adottati: 1400 miliardi per il programma di investimenti quinquennale di cui il 40 per cento destinato al Mezzogiorno); 830 miliardi per gli interventi straordinari della legge 227/1975. Con riguardo alle somme disponibili ed ai distinti settori di intervento, può essere così schematicamente riassunta l'attività dell'Amministrazione:

a) *Settore edilizio* (capitolo 501, 503, 507, 807). - A fronte di una disponibilità complessiva di 167,2 miliardi (di cui 80,5 miliardi relativi a residui di stanziamento) sono stati effettuati, nell'anno, pagamenti per miliardi 35,9, di cui miliardi 26,6 sui residui (35). Il tasso di smaltimento dei residui (rapporto tra pagamenti effettuati e residui esistenti al 1° gennaio 1975) è risultato pari al 33 per cento circa.

(35) È da rilevare incidentalmente che sul capitolo 501 (di conto capitale) l'Amministrazione ha fatto gravare la spesa per l'arredamento di alcuni locali (ambienti direzionali e sale riunioni) della nuova sede del Ministero P.T. all'Eur.

b) *Settore degli impianti postali e dei servizi radioelettrici* (capitoli 502, 504 e 509). - L'attività ha riguardato prevalentemente l'ampliamento di centrali telegrafiche e l'acquisto di apparecchiature per centrali ed uffici. Su una complessiva disponibilità di 214,3 miliardi (per miliardi 139,6 relativa a residui) sono stati disposti pagamenti per 68,6 miliardi, di cui miliardi 59,8 concernenti il conto resti. Il tasso di smaltimento dei residui è risultato del 43 per cento circa.

c) *Settore trasporti* (capitoli 510-511). - Per acquisto di automezzi ed altri mezzi di trasporto e per spese di potenziamento degli impianti fissi e delle attrezzature speciali per officine ed automezzi sono stati effettuati, a fronte di una disponibilità globale di 4,7 miliardi, (di cui miliardi 2,3 di residui) pagamenti per 605,8 milioni (per 461,7 milioni relativi al conto resti). Il tasso di smaltimento dei residui è risultato pari al 20 per cento circa. È anche a ricordare che, per esigenze connesse ai programmi di investimento, la legge 26 aprile 1975, n. 132, (articolo 107) approvativa del bilancio di previsione 1975, ha esteso la facoltà di cui all'articolo 49 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, anche alle spese imputabili ai capitoli 501 e 502 del bilancio dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni.

Nel quadro della meccanizzazione dei servizi di corrispondenza sono stati portati a termine, nel corso dell'anno 1975, i lavori riguardanti i complessi edilizi di Milano (Scalo Farini) e di Ancona-ferrovia.

Con riguardo al contratto generale di appalto, per la meccanizzazione dell'intera rete del movimento postale, non risultano ancora ultimate le opere relative ai centri di Genova I, Milano I, Torino

I, Catania, Bologna, Padova e Bari per le corrispondenze, ai centri di Torino (Vanchiglia) e di Cagliari per i pacchi, nonché al centro di Verona per le corrispondenze ed i pacchi. L'attuazione completa del programma di meccanizzazione postale, in un primo tempo prevista per la fine del 1980, è slittata pertanto al 1982. Dell'importo globale per la realizzazione dell'intero programma di investimenti per la meccanizzazione delle corrispondenze e dei pacchi (871,9 miliardi di lire) risultavano effettivamente impegnati al 31 dicembre 1975 circa 312 miliardi. Infine, in materia di collaudi, è a segnalare il ritardo con il quale, in alcuni casi, si è provveduto all'effettuazione delle operazioni relative; (36) e anche a far menzione dell'avvenuto conferimento di incarichi di collaudo, consulenza e direzione dei lavori, senza la preliminare autorizzazione della Presidenza del Consiglio, (prescritta dal regio decreto legge 1 giugno '1933, n. 592), a funzionari statali fruanti del trattamento di quiescenza.

È in corso il recupero da parte dell'Amministrazione, in dipendenza della dichiarata illegittima erogazione da parte della Corte (37), delle somme a suo tempo corrisposte sulla base delle tabelle professionali, in favore di funzionari dello Stato cui erano stati affidati incarichi di collaudo dei lavori di costruzione della nuova sede del Ministero delle poste e telecomunicazioni in Roma.

(36) I casi più rilevanti di ritardo riguardano i lavori di costruzione dell'edificio per i servizi postali di Taviano (Lecce) ove il collaudo, che doveva avvenire entro il mese di giugno 1973, è stato condotto a termine nell'aprile 1975 ed i lavori di installazione di un impianto antincendio in Roma, (Autorimessa di V. Pincherle) ove il collaudo è stato effettuato nel maggio 1975 con più di un anno di ritardo rispetto al termine contrattualmente stabilito.

(37) Deliberazione della sezione del controllo n. 539 del 15 novembre 1973.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Situazione dei residui alla data 31 dicembre 1975

ENTRATE	RISOSSE		Totale	RIMASTE DA RISCOUTERE		Totale
	In conto competenza	In conto residui		In conto competenza	In conto residui	
Esercizio finanziario:						
1970	437.658,2	156.857,3	594.515,5	238.397,5	195.728,6	434.126,1
1971	404.805,7	166.989,9	571.795,6	394.737,7	267.136,2	661.873,9
1972	428.770,2	274.455,5	703.225,7	436.967,3	387.418,4	824.385,7
1973	409.900,8	304.993,4	714.894,2	727.314,1	519.892,4	1.246.706,5
1974	519.767,2	445.249,1	965.076,3	823.527,2	801.457,4	1.624.984,6
1975	678.863,0	1.085.816,0	1.764.679,0	1.047.142,1	539.168,6	1.586.310,7

SPESE	PAGATE		Totale	RIMASTE DA PAGARE		Totale
	In conto competenza	In conto residui		In conto competenza	In conto residui	
Esercizio finanziario:						
1970	388.237,3	125.450,6	513.687,9	287.818,4	105.299,7	393.118,1
1971	535.071,1	298.847,2	833.918,3	264.472,3	94.270,9	358.743,2
1972	531.649,4	239.120,3	770.769,1	334.088,1	119.622,8	453.710,9
1973	628.471,6	317.693,2	946.164,8	508.743,4	136.017,7	644.761,1
1974	751.514,9	430.541,6	1.182.056,6	591.779,5	214.219,5	805.999,0
1975	968.937,2	562.029,7	1.530.966,9	757.067,9	243.969,3	1.001.037,3

CAPITOLO XXXIII

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

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

L'introduzione in corso d'anno di considerevoli modifiche nei livelli delle tariffe telefoniche (decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 65) e la tendenza moderatamente espansiva nella domanda di servizi resi direttamente dall'Azienda, hanno comportato un consistente accrescimento nel volume della entrata che dai 448,14 miliardi dell'esercizio 1974 è passata ai 529,04 miliardi dell'esercizio di riferimento (+ 18,5 per cento). Alla anzidetta lievitazione della entrata si è accompagnato un aumento sostanzialmente contenuto della spesa (in termini di impegni da 351,12 miliardi del 1974 ai 391,9 miliardi dell'anno dopo) cosicché è risultato un avanzo di gestione di 137,14 miliardi, superiore di circa 40 miliardi al risultato finanziario dell'esercizio precedente (+ 97,02 miliardi) (1).

(1) A seguito delle variazioni introdotte in corso d'anno la previsione di entrata per la parte corrente è passata da 343,1 a 370,9 miliardi, quella di conto capitale da 133,7 a 135,9 miliardi; è stata altresì prevista nell'anno l'accensione di prestiti per 14 miliardi (legge 7

Per una valutazione d'insieme della gestione 1975 occorre anche considerare che nella categoria VII (ammortamenti, rinnovamenti e migliorie) delle entrate in conto capitale (capitolo 532) figurano versati, in via consuntiva, 113,68 miliardi (per il 1974, 90 miliardi) provenienti dalla parte corrente della spesa e da destinare allo sviluppo e miglioramento degli impianti, circostanza questa da cui risulta un obiettivo accrescimento delle capacità di autofinanziamento dell'Azienda.

Nell'ambito delle spese di parte corrente depurate dell'avanzo di gestione, (2) prevalente è risultata, come per il passato, la spesa per il personale (circa 70 miliardi) che da sola ha assorbito il 35 per cento circa degli impegni ed il 40 per cento circa dei pagamenti; l'incremento di tale spesa tra il 1974 ed il 1975, pari al 12,5 per cento, è risul-

giugno 1975 n. 227) (in totale, secondo la previsione definitiva entrate per 520,9 miliardi).

La previsione per la spesa di parte corrente è passata, per contro da 343,1 a 387,3 miliardi; quella di investimento da 113,8 a 130,07 miliardi; previsti nell'anno rimborsi di prestiti per 3,44 miliardi.

(2) Avanzo da versare all'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni e da questa successivamente al Tesoro.

tato peraltro molto vicino a quello riscontrato per lo stesso periodo nel tasso di incremento della spesa di parte corrente (12,7 per cento). Con riguardo alle spese in conto capitale, l'incidenza dei pagamenti sugli stanziamenti della competenza è risultato per il 1975 pari al 30,5 per cento (miliardi 45,46 su circa 130 miliardi). Al 31 dicembre 1975, per la spesa di investimento risultavano residui passivi per 216,4 miliardi (al 31 dicembre 1973, 152 miliardi; al 31 dicembre 1974, 188 miliardi), cifra che rappresenta il 170 per cento circa degli stanziamenti sul titolo II dell'esercizio decorso.

Nel loro complesso i residui passivi (parte corrente e conto capitale) ammontavano in chiusura di esercizio a 428,8 miliardi con un incremento in valore assoluto, sull'anno precedente, di 70,2 miliardi ed in valore relativo del 20 per cento circa (3).

In particolare, nell'esercizio 1975, sono stati effettuati pagamenti su resti degli anni precedenti per complessivi 210,6 miliardi a fronte di una formazione di residui, nello stesso periodo, per oltre 280,8 miliardi.

In ordine alla situazione dei residui attivi il consistente ammontare delle somme non riscosse (227,58 miliardi al 31 dicembre 1975) è da riferire in buona misura — si è avuto modo di ricordarlo nella precedente Relazione — alla mancata tempestiva corresponsione all'Azienda da parte della concessionaria SIP delle somme per suo conto acquisite e relative principalmente a proventi del traffico telefonico nazionale ed internazionale. È sufficiente qui ricordare che nel corso del 1975 l'Azienda aveva accordato

alla SIP per un periodo di quattro anni, una dilazione di pagamento su parte delle somme non corrisposte (150 miliardi al 1 luglio 1975) mediante la previsione di versamenti trimestrali e la applicazione della penale prevista dall'articolo 58 della convenzione vigente (2,60 per cento oltre il tasso ufficiale di sconto). Tale dilazione è stata successivamente revocata (aprile 1976) così che la concessionaria dovrà provvedere all'integrale pagamento delle somme, già riscosse, entro il mese di ottobre 1976 (debito al 1° giugno 1976 miliardi 96,757).

Indipendentemente dalla soluzione concretamente data al caso di specie, mette qui conto rilevare come, alla luce dei fatti, il pur previsto riferimento ad un parametro (tasso ufficiale di sconto) la cui determinazione generalmente prescinde dall'andamento dei saggi di interesse correnti sul mercato finanziario e per altro verso la scarsa capacità deterrente del congegno penalizzatore (maggiorazione del 2,60 per cento) previsto a norma di convenzione, richiedano una revisione dei criteri attuali che regolano i rapporti tra Azienda e concessionaria.

Sempre in tema di gestione va da ultimo rilevato che anche per l'esercizio 1975 (così come per gli esercizi 1973 e 1974) si sono tradotti in economia gli stanziamenti di bilancio esistenti sul capitolo 256 « contributo a favore dell'Istituto nazionale per case degli impiegati dello Stato sui mutui contratti dallo stesso Istituto per la costruzione di alloggi da assegnare in locazione semplice al personale dell'Azienda » a causa della mancata contrazione di tali mutui.

Per quanto riguarda la struttura del bilancio permangono valide le considerazioni in passato espresse sulla inadeguatezza della attuale classificazione amministrativa la quale fra l'altro non consente di evidenziare la consistenza finanziaria degli investimenti attuati nei vari settori di intervento con riferimento agli stessi

(3) Al 31 dicembre 1974 i residui passivi (titolo I e titolo II) ammontavano a 358,2 miliardi; al 31 dicembre 1973 a 306 miliardi.

Anche per l'anno 1975 è stata autorizzata la conservazione quali residui di stanziamento delle somme non impegnate formalmente sui capitoli 296, 300 e 305 della parte corrente.

programmi aziendali a medio termine (4).

Nello stato di previsione della spesa per l'anno 1976, si è provveduto ad una migliore specificazione dell'oggetto del capitolo 252 (contributi vari) il cui contenuto aveva dato luogo in passato a specifiche osservazioni della Corte.

2. - Organizzazione dei servizi e del personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* - Gli aspetti peculiari della struttura dell'Azienda, e principale tra questi il notevole accentramento delle funzioni svolte, hanno formato oggetto di considerazione nella precedente relazione (5).

Nessuna modifica di rilievo è intervenuta nel 1975 così che il modulo organizzativo esistente, non intaccato dalla pur limitata riforma attuata invece per l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, appare scarsamente idoneo a consentire uno svolgimento razionale dei compiti ancora affidati all'Azienda nel settore dei servizi telefonici (6).

(4) Non può che rinviarsi in proposito a quanto osservato nella relazione 1974 sulla necessità di ovviare all'attuale sistema classificatorio secondo cui le spese correnti risultano suddivise in rubriche 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, riferite ad una sola rubrica (servizi generali) in contrasto con l'articolo 37 della legge di contabilità generale dello Stato.

(5) La struttura attuale dell'Azienda di stato per i servizi telefonici è tuttora stabilita dal regio decreto legge 14 giugno 1925 n. 884 con le modificazioni apporate dalla legge 18 febbraio 1963 n. 81.

(6) Si è già posto in rilievo nel passato come ben modesti siano risultati, sul piano organizzativo, gli effetti, sulla Azienda, dell'attuazione della disciplina dirigenziale. Anche in questo campo infatti la mancata previsione di strutture coerenti con il modello delineato nella disciplina delle funzioni dirigenziali ha comportato — e comporta — per l'ASST l'impossibilità di una piena esplicazione delle facoltà attribuite ai dirigenti dal decreto del Presidente della Repubblica 748/1972. Tra l'al-

b) *Personale.* - Il limitato numero di assunzioni condotte a termine durante il 1975 (45 unità della carriera direttiva tecnica) non è valso neppure a compensare i collocamenti a riposo verificatisi nell'anno in dipendenza della sola legge 14 agosto 1974, n. 355, talché è rimasta sostanzialmente immutata la situazione, esposta nella Relazione precedente, e caratterizzata dal permanere di considerevoli vacanze in tutti i ruoli eccezion fatta per quelli dirigenziali.

Da questo stato di cose è derivato un ampio ricorso a prestazioni di lavoro straordinario a livelli giornalieri indubbiamente elevati per unità di personale, reso più sentito dall'assenteismo verificatosi (7).

Passando a più analitiche notazioni, va osservato che al 31 dicembre 1975 su 17.349 posti della dotazione organica ne risultavano coperti circa 13.000. Le vacanze più significative riguardano principalmente il « personale dell'esercizio » (carriera di concetto, tabella X): a fronte di una dotazione di 2.454 posti soltanto 855 risultano infatti coperti alla data anzidetta.

Durante l'anno 1975 sono stati espletati tre concorsi per complessivi 700 posti (8). Secondo previsioni della stessa Azienda alle relative assunzioni si potrà dar luogo soltanto verso la fine del corrente anno.

tro, gli Ispettorati di zona non hanno, in base alle norme vigenti, alcuna competenza propria in materia di bilancio talché alle esigenze ad esso relative si continua a far fronte mediante ordini di accreditamento sia per le spese di personale che per quelle di gestione.

(9) Tra le cause che influiscono sull'aumento degli oneri relativi al personale merita particolare cenno l'assenteismo del personale.

Sulla base di indagini effettuate dall'Azienda (con riferimento all'anno 1974) è risultata rispettivamente in 77,61 ed in 30,39 giornate lavorative la media annua pro-capite di assenteismo del personale femminile e maschile. Mancano dati per l'esercizio 1975.

(8) Così ripartiti: 450 posti nella carriera tecnica di concesso; 54 nella carriera ausiliaria (commessi); 96 della carriera ausiliaria (smistatori).

Quanto agli effetti globali dell'applicazione della legge 24 maggio 1970 numero 336 (e della successiva legge 14 agosto 1974 n. 355) i collocamenti a riposo nell'ambito dell'Azienda riguardavano al 1° luglio 1975 un totale di 86 unità. Nel periodo 1° luglio 1974-10 ottobre 1974 sono state prodotte ai sensi della legge n. 355 del 1974, 467 domande (delle quali 44 hanno già dato luogo nell'anno a collocamenti a riposo.

Le autorizzazioni alla prestazione di lavoro straordinario (di cui ha fruito anche personale della carriera dirigenziale nei limiti di 78 unità) hanno comportato per il 1975 una spesa di circa 7,5 miliardi (3,8 miliardi nel 1974) (9).

Il relativo limite di guadagno per unità, è stato determinato per alcuni servizi operativi (manutenzione esterna rete telefonica) in circa lire 160.000 mensili e per gli altri reparti e uffici, ivi compresi i reparti amministrativi, in circa lire 120.000 mensili (legge 28 aprile 1975, n. 144) (10).

Notevole incidenza ha assunto nell'anno anche il ricorso a prestazioni di personale assunto in via straordinaria; queste hanno interessato nel 1975 circa 2800 unità con una spesa di oltre 1900 milioni di lire (per il 1974: 2617 unità con una spesa di 1666 milioni). Tali assunzioni, operate ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 dicembre 1965, n. 1376, hanno riguardato nella quasi generalità, telefonisti e personale ausiliario addetto alle sale di commutazione.

(9) Ivi compresi i compensi cosiddetti di « supercortissimo » ed i compensi per lavoro straordinario al personale in servizio presso le stazioni amplificatrici ecc., (capitolo 126).

(10) Nella relazione al disegno di legge (Atto Camera 3999) a comprova della necessità di superamento dei limiti mensili di guadagno del personale si fa menzione di un presunto aggravamento verificatosi nel ritmo di lavoro aziendale per effetto delle « numerose » cessazioni dal servizio verificatesi nel 1975 per effetto della ricordata legge 355/1974.

Peraltro, come si è avuto modo di ricordare tali collocamenti hanno riguardato nell'anno soltanto 44 unità.

Durante il corso dell'anno sono stati organizzati cinque corsi di formazione del personale telefonico; uno soltanto di questi (per 16 impiegati) effettuato dall'Istituto superiore delle Telecomunicazioni (11) (corso di specializzazione in telecomunicazioni). I restanti corsi (per 287 operatori, per 27 funzionari direttivi, per 51 dipendenti della Direzione centrale, per 8 programmatori) sono stati tenuti sia presso i servizi dell'Azienda che presso la Scuola superiore della Pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda, infine, le erogazioni effettuate dall'Azienda per scopi di previdenza ed assistenza del personale, cenno va fatto del contributo di circa 3200 milioni disposto in favore dell'Istituto postelegrafonici (decreto interministeriale 30 dicembre 1975) ai sensi dell'articolo 36 della legge 12 marzo 1968, n. 325 e dell'articolo 8 della legge 27 settembre 1973, n. 674. Non può in proposito che rinviarsi alle considerazioni, tuttora attuali, espresse nella precedente Relazione in ordine al fattore di turbativa che il cennato sistema aggiuntivo di previdenza viene ad introdurre nel quadro della perequazione del trattamento economico del pubblico impiego (12).

Allo stesso proposito e con richiamo ad osservazione anch'essa esposta in passato, appare ormai non più differibile un accurato censimento delle esenzioni del pagamento delle tariffe telefoniche accordate ai sensi delle convenzioni in atto in favore di alcune categorie di personale del Ministero delle poste e telecomunicazioni e dell'Azienda quale pre-

(11) Limitato, quindi, il ricorso all'Istituto superiore di telecomunicazione in favore del quale peraltro (ai fini dell'organizzazione dei corsi) è stata disposta nell'anno l'erogazione di 70 milioni di lire (capitolo 214).

(12) Si è già rilevato nel 1974 che il contributo all'Istituto, (rapportato ad una quota percentuale delle soprattasse corrisposte sulle conversazioni telefoniche), ha ormai raggiunto, a fronte di una sostanziale stabilità nel tempo del numero dei beneficiari accrescimenti percentuali di notevole ampiezza (circa il 400 per cento nell'ultimo quinquennio).

liminare operazione ad una successiva loro limitazione ai soli collegamenti giustificati da reali esigenze di servizio (13).

3. - Beni strumentali ed interventi finanziari.

Ai fini del miglioramento qualitativo del servizio telefonico e nell'intento di far fronte alle tendenze recessive in atto nei settori produttivi a questo direttamente legati, l'Azienda ha predisposto — ed il C.I.P.E. nella seduta del 21 febbraio 1975 ha approvato — un nuovo piano quinquennale riferito al periodo 1974-1978 comportante un volume globale di investimenti di circa 1200 miliardi di lire di cui almeno il 40 per cento da localizzare nel Mezzogiorno (14).

Con legge 7 giugno 1975, n. 227, l'Azienda è stata altresì autorizzata ad attuare un programma pluriennale (1975-1982) di interventi straordinari per un importo complessivo di 220 miliardi. Per il finanziamento della «tranche» relativa all'anno 1975 (14 miliardi) l'Azienda ha provveduto tramite il perfezionamento nell'anno di due operazioni di mutuo rispettivamente con il Consorzio di credito delle opere pubbliche per 12 miliardi

(13) In virtù della convenzione in atto sono esenti dalle spese di impianto e trasloco (all'attualità tra l'altro particolarmente gravose) e dal canone di abbonamento, tutti i collegamenti telefonici, richiesti per il personale direttivo del Ministero P.T. «nonché per altri dipendenti che per speciali ragioni accertate dagli organi centrali dell'Amministrazione abbiano necessità di disporre del collegamento telefonico» (articolo 50 della convenzione approvata con decreto del Presidente della Repubblica 1408/1957).

(14) Il programma ora approvato costituisce aggiornamento dei precedenti piani 1971-1975 e 1973-1977, sia sotto il profilo delle valutazioni di spesa che degli obiettivi da raggiungere. Sul totale delle disponibilità dell'esercizio 1975 (318,3 miliardi) sono stati disposti pagamenti per circa 102 miliardi. (Nel 1974, pagamenti per 74,4 miliardi su 262,7 miliardi di disponibilità complessiva).

e con la Cassa depositi e prestiti per 2 miliardi. Secondo il programma di interventi contestualmente varato dall'Azienda, il primo importo sarà destinato al completamento delle strutture della rete telefonica (e dei centri nodali) ed il secondo alla costruzione di alloggi di servizio da assegnare in locazione. Le disponibilità finanziarie relative sono affluite nei capitoli 544 e 545 sui quali peraltro nessun impegno di spesa risulta assunto dalla chiusura dell'esercizio.

In ordine all'attività contrattuale, è da rilevare, sulla base dei dati forniti dalla stessa Azienda, l'ormai generalizzato ricorso al sistema della trattativa privata sia nei confronti degli altri metodi di contrattazione che della conduzione in economia. L'importo complessivo dei contratti stipulati a trattativa privata (94 per cento nel 1975, 88 per cento nel 1974) è risultato infatti pari a circa 239 miliardi a fronte degli 8,1 e 1,6 miliardi concernenti rispettivamente la licitazione privata e l'appalto concorso. Ridotto anche il ricorso alla amministrazione diretta dei lavori (3,8 miliardi). È da rilevare che alla totalità degli acquisti effettuati dalla Direzione centrale impianti (9,66 miliardi) si è provveduto a mezzo trattativa privata; così anche per le forniture ed i lavori della Direzione centrale esercizio e manutenzione (circa 11 miliardi).

Relativamente ai beni strumentali non appaiono variazioni di rilievo né nella consistenza degli immobili né in quella degli automezzi a disposizione dell'Azienda. Per quanto riguarda i primi, ascendono ad oltre 846 milioni i pagamenti effettuati a titolo di canone locativo (15) per quanto concerne i secondi i pagamenti per spese di esercizio e per

(15) L'Azienda possiede, inoltre, 596 alloggi, adibiti ad uso diversi da quello di ufficio, per i quali riscuote dei canoni per un ammontare complessivo di lire 21 milioni.

spese di manutenzione sono stati rispettivamente pari a 155,4 e a 39,5 milioni di lire; quelli per premi assicurativi a 19,7 milioni di lire (16).

(16) Al 31 dicembre 1975 risultava una consistenza di 342 automezzi di cui 54 autovetture, queste ultime assegnate in numero di 20 agli uffici centrali. Il numero degli autoveicoli di servizio è passato, nel corso del 1975, da 267 a 268. (Dati forniti dall'Azienda).

Per il noleggio delle macchine elettroniche, prevalentemente destinate ai centri di commutazione e fornite dalla Società IBM Italia, l'Azienda ha sostenuto nell'anno una spesa di circa 2 miliardi. Le altre spese sostenute nel 1975 per il funzionamento delle apparecchiature elettroniche ed in generale per il funzionamento del Centro elaborazione dati, ammontano a lire 107,5 milioni circa.