

CAPITOLO XXIV

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

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

a) *Considerazioni generali.* - Si è rilevato, nella parte seconda della relazione, come l'accrescimento delle spese complessivamente destinate all'istruzione e cultura (18,9 per cento) continui a restare sensibilmente inferiore a quello dell'intera spesa statale (36 per cento).

Il fatto, comunque, che la spesa del Ministero in esame presenta nel suo insieme un aumento, rispetto al 1974, ancora più contenuto (+ 10 per cento circa), è preminentemente determinato da ragioni redistributive, quali il trasferimento allo stato di previsione del Tesoro — e quindi alla sezione XII della classificazione funzionale — di quasi tutta la spesa per il personale in quiescenza (con una diminuzione di 270 miliardi), nonché al nuovo Ministero dei beni culturali, per effetto della legge 29 gennaio 1975, n. 5, della massima parte (1) di quella delle rubriche 15 e 16 e

(1) Il Ministero della pubblica istruzione ha continuato a gestire una quota degli stanziamenti di competenza relativi agli assegni fissi al personale, per 4,7 miliardi, nonché dei residui passivi degli altri capitoli, per poco più di 3 miliardi.

di alcuni capitoli della rubrica 1 (con una diminuzione di 58,6 miliardi).

È da aggiungere che, alla luce di quelle esigenze di qualificazione della spesa nel settore — sulle quali più volte ha insistito anche la Corte — l'evoluzione intervenuta nel 1975 pone in evidenza una contrazione percentuale della spesa di parte corrente a favore di quella in conto capitale, che si è pressoché quadruplicata, pur restando modesta in proporzione, portandosi ad un'incidenza, sul totale, superiore al 2 per cento, mentre negli anni precedenti si era aggirata sullo 0,6 per cento.

Tale evoluzione, peraltro, discende soltanto dagli apporti recati in corso d'anno per l'edilizia universitaria (50 miliardi iscritti al nuovo capitolo 8552 in dipendenza della legge 22 luglio 1975, n. 328, e tutti impegnati) e per il contributo all'Istituto nazionale di fisica nucleare (21 miliardi, impegnati sul nuovo capitolo 8556, in dipendenza della legge 12 febbraio 1975, n. 32).

Se si prescinde da detti apporti particolari, come dai fondi per l'edilizia gestiti dai Ministeri dei lavori pubblici e

del Tesoro (2), la spesa per beni e dotazioni strumentali ha continuato, nell'insieme, ad accrescersi assai meno di quella per il personale (+ 16 per cento quest'ultima, contro poco più dell'1 per cento la prima, riferita alle categorie IV, X e XI (3) anche per effetto del venir meno di quella relativa al settore dei beni culturali).

D'altro canto, lo stesso aumento della spesa per retribuzioni non raggiunge quello degli analoghi oneri per tutto il personale statale (+ 17,4 per cento), e ciò dicasi inoltre per il pur non trascurabile aumento (+ 15,5 per cento) dell'onere per trasferimenti, al confronto con quello (+ 22,0 per cento) dell'intera categoria.

Debbono poi ricordarsi le eccedenze di impegno formatesi sui capitoli per assegni fissi al personale della scuola media ed a quello universitario, tanto nella competenza che nei residui, per un importo complessivo di ben 182 miliardi, eccedenze per le quali la decisione sul rendiconto ha negato di dichiarazione di regolarità. Si rinvia, in proposito, alle considerazioni generali formulate nella parte II, capitolo I.

b) *Stato di previsione e procedure di spesa.* - Particolari considerazioni sono da fare in ordine alla struttura dello stato di previsione.

Debbono, innanzi tutto, richiamarsi i rilievi concernenti il raggruppamento delle

(2) L'ammontare di tali fondi è assai più che raddoppiato, portandosi a 293 miliardi rispetto al 1974. D'altro canto, ben 79 miliardi sono costituiti da interessi ed altri oneri sui prestiti per l'edilizia scolastica, mentre i residui accumulati ammontano a circa 1.000 miliardi, dei quali 236 di stanziamento, e i pagamenti complessivamente effettuati nell'anno a soli 253 miliardi, dei quali 64 per interessi.

Per più diffusi elementi, si veda il capitolo relativo al Ministero dei lavori pubblici.

(3) Va altresì tenuto presente che la categoria IV comprende anche acquisti di « servizi », che nella specie sono principalmente costituiti da studi, ricerche, corsi, ecc., affidati dalla Amministrazione a soggetti od organismi estranei.

spese per l'istruzione professionale nella stessa rubrica, anzi negli stessi capitoli, relativi a quelle per l'istruzione tecnica.

Tali rilievi, ripetutamente formulati nelle relazioni della Corte, sono rimasti finora senza esito, benché richiamati nei pareri resi dalla 7<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato in sede di esame dei rendiconti generali per il 1973 e per il 1974.

Il protrarsi dell'attuale criterio di rappresentazione in bilancio contrasta con l'esistenza di due distinte Direzioni generali per ciascuno dei due settori, e rende impossibile — riflettendosi pure sulla classificazione funzionale dei capitoli — l'analisi degli oneri rispettivi, analisi la cui mancanza sottrae, fra l'altro, utili elementi di valutazione all'esame della problematica riguardante in modo particolare l'istruzione professionale, frequentemente dibattuta in sede parlamentare.

Ad analoghi inconvenienti danno luogo le varie manchevolezze nell'assegnazione dei codici di classificazione, specialmente economica, a molti capitoli: è quello della pubblica istruzione, infatti, uno dei Ministeri per i quali maggiormente si manifestano le conseguenze di tali manchevolezze, già considerate in via generale tanto nella parte prima che nel capitolo primo della parte terza della presente relazione, e la cui ragione fondamentale sta nel non aver adeguato l'oggetto dei capitoli alle esigenze analitiche del nuovo sistema di codificazione, vanificandone così in parte l'utilità.

Infatti, su 3.905 miliardi di spesa per il personale, per 2.547 miliardi il codice di classificazione si arresta al primo livello, che è quello indicante la categoria, col duplice negativo risultato:

a) di privare di significato, per incompletezza, i dati pur figuranti per le tre voci di secondo livello (4) che erano

(4) Insegnanti scuole materne ed elementari, insegnanti scuole secondarie, insegnanti delle università ed istituti superiori. Le somme non classificate per il Ministero della pubblica

state apprestate, poiché solo alcuni dei capitoli interessati (per un importo complessivo ben inferiore alla somma non classificata) hanno potuto essere compresi in tali voci;

b) di escludere, per la somma non classificata, anche la possibilità di analisi di terzo livello, relativa al tipo di competenza corrisposto (stipendi, straordinari, missioni, ecc.).

Nelle altre categorie della spesa, non mancano casi di capitoli, specialmente per acquisto di beni e servizi, la cui promiscuità di oggetto dà luogo ad un fenomeno non diverso sostanzialmente da quello considerato, e cioè all'applicazione di codici generici o residuali: caratteristico, ovviamente, per il Ministero in esame, è il caso del codice 4.1.8. (« funzionamento scuole e attrezzature scolastiche »), del quale già nella parte prima si è rilevata la natura funzionale più che economica (5), e sotto il quale risultano classificate somme per circa 73 miliardi, sui 102 complessivi delle spese della categoria IV.

La promiscuità è anche causa di improprietà di classificazione consistenti nella non completa coincidenza fra codice ed oggetto del capitolo, che in parte sarebbe da riferire ad altro o ad altri codici: prescindendo, qui, da un complesso e dettagliato esame, possono sinteticamente citarsi i capitoli 1130, 1571, 1572, 1576, 1752, 3053, 5533, e altri consimili nei vari rami dell'istruzione.

Altre improprietà risultano corrette nel bilancio 1976, onde non si ritiene qui di parlarne, pur influenzando esse, ma assai marginalmente, sulla rappresentatività del consuntivo 1975.

---

istruzione, in materia di personale, rappresentano l'88 per cento circa di tutte quelle non classificate nel bilancio 1975, sempre per la categoria II.

(5) Indicativo di ciò, a mero titolo di esempio, è il caso del capitolo 1574 (pagelle e diplomi) cui più correttamente è stato assegnato il codice 4.1.2. (cancelleria, stampati, ecc.) anziché il generico 4.1.8.

Fra le esigenze segnalate in passato è stata soddisfatta quella concernente l'elevazione del limite massimo di importo delle singole aperture di credito, portato da 85 a 480 milioni con la legge 26 marzo 1975, n. 92 (6). Permane, invece, insoddisfatta, quella assai più rilevante di conferire uniformità ai regimi contabili dei diversi settori, la cui ingiustificata diversificazione è stata da ultimo puntualizzata nella relazione dello scorso anno, anche per i problemi che essa pone circa il controllo che alla Corte compete sulla gestione del bilancio dello Stato, in qualunque forma effettuata.

Ciò deve ancora una volta ripetersi, in particolare, per la gestione degli istituti tecnici e professionali, la quale, fra l'altro, potrà in buona parte risentire, sia in tema di erogazione dei fondi che di controllo, del nuovo ordinamento recato in via generale dal decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, diffusamente analizzato nella citata relazione (e le cui modalità di applicazione, in materia di contabilità, sono state stabilite con decreto interministeriale 28 maggio 1975).

L'articolo 36 di detto decreto presidenziale, infatti, indica tassativamente quelle norme generali alle quali gli istituti in questione sono sottratte, confermandone, quindi, l'assoggettamento a tutte le altre.

2. - *Gestioni fuori bilancio.* - Permangono nella competenza del Ministero della pubblica istruzione solo le gestioni, in numero di 186, dei depositi provvisori presso i Provveditorati agli studi, previsti dall'articolo 59 del testo unico 5 febbraio 1928, n. 577, e dal regio decreto 23 giugno 1938, n. 1224, mentre sono

---

(6) La circostanza, fra l'altro, accentua la necessità di ovviare alle varie disfunzioni nella rendicontazione amministrativa, specialmente da parte degli uffici centrali.

in corso indagini per accertare la natura di altre cinque categorie (7).

I rendiconti trimestrali, relativi ai menzionati depositi provvisori, sono pervenuti alla Corte in numero di 932, sui 1767 da presentare a partire dal 1971, e di essi 393 sono stati dichiarati regolari, mentre è tuttora in corso il controllo sui rimanenti, che hanno dato occasione, in sede istruttoria, a rilievi sia sulla regolarità formale della rendicontazione che sull'impiego stesso dei fondi.

Delle gestioni dei depositi provvisori per spese contrattuali (soppresse con legge 27 dicembre 1975, n. 790, a partire dal 25 febbraio 1976), i rendiconti pervenuti per gli anni precedenti sono stati 5 su 24 da presentare, e solo uno di essi ha dato luogo a rilievi.

### 3. - Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione.* - Le nuove strutture organizzative dell'istruzione sub-universitaria hanno finora ricevuto un'applicazione limitata agli organismi previsti per i singoli istituti e scuole, mentre sono rimaste inattuato ai livelli superiori — distrettuale, provinciale e nazionale — che pur presentano carattere non meno qualificante nel disegno riformatore perseguito dalla legge di delega n. 477 del 1973.

Per quanto, tuttavia, concerne i distretti scolastici — che di tale disegno costituiscono l'aspetto maggiormente innovativo — un inizio di attuazione si è avuto con la determinazione delle relative suddivisioni territoriali in talune

(7) Gruppi sportivi scolastici, e relative unioni provinciali, campi sportivi scolastici (entrambe cessate dal 1° ottobre 1974), fondo assicurazione alunni, fondo per la stazione appaltante, casse scolastiche sprovviste di personalità giuridica, queste ultime peraltro ora abolite dalla legge n. 1 del 14 gennaio 1975 n. 1 (articolo 7).

Regioni (8). Né va ignorato che questo preliminare adempimento, pur demandato al Ministero della pubblica istruzione, è subordinato all'iniziativa delle Regioni, che a loro volta debbono acquisire i pareri degli enti locali interessati e dei competenti organi dell'Amministrazione scolastica periferica, come dispone l'articolo 9 del decreto delegato n. 416 del 1974.

Circa la mancata attuazione dei nuovi Consigli scolastici provinciali, va rilevato che da essa, fra l'altro, deriva quella dei ruoli provinciali — in sostituzione del ruolo nazionale — dei docenti della scuola media, ruoli che potranno essere istituiti solo dopo la costituzione dei suddetti consigli (articolo 122 del decreto delegato n. 417 del 1974). La situazione, pertanto, si risolve nel permanere a carico degli uffici centrali di tutte le incombenze relative all'amministrazione di detto personale.

Per gli organi collegiali di circolo o di istituto, come già detto, sono state dettate dal Ministero le disposizioni relative alla contabilità (bilanci, procedure di spesa, ecc.), ed ai fini del loro funzionamento è stato istituito il capitolo 1135, con la dotazione di 1 miliardo, totalmente impegnata, ma concretamente erogata per 324 milioni nell'esercizio.

È solo a partire dal corrente anno, quindi, che inizierà il controllo della Corte sull'impiego, da parte dei Provveditori agli studi delle aperture di credito disposte a tale scopo (articolo 25, quarto comma, del citato decreto numero 416), a parte il controllo che pure alla Corte compete sulle stesse gestioni tenute dagli organismi in parola, secondo le considerazioni svolte in proposito nella precedente relazione.

Altro argomento di rilievo in tema di organizzazione generale del settore — soprattutto nei suoi profili di razio-

(8) Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria, Campania e Basilicata, alla data di stesura della presente relazione.

nalizzazione della spesa — è quello dell'istituzione di nuove scuole. A parte le conseguenze che i ritardi nel regolare perfezionamento delle procedure in materia determinano sull'amministrazione del personale — di cui si dirà più avanti — sono emersi anche nel 1975 casi di istituti sorti molto tempo prima in via di mero fatto, su autorizzazione informale del Ministero, e tale comportamento, chiaramente illegittimo, non può non contrastare con ogni giusto criterio di programmazione dello sviluppo della scuola.

Un cenno specifico merita la funzione ispettiva, in ordine alla quale l'articolo 4 del decreto delegato n. 417 del 1974 reca disposizioni notevolmente impegnative, la cui soddisfacente applicazione impone al Ministero una cura particolare in quell'azione di direttiva che la norma stessa gli assegna. Non risultano perfezionati, nel 1975, gli adempimenti organizzativi di spettanza del Ministero stesso discendenti dalla nuova disciplina dei ruoli ispettivi (articoli 119 e 125 del citato decreto, a parte il reclutamento ordinario disciplinato dagli articoli 37 e seguenti), né risulta apprestata dal corpo ispettivo quella relazione annuale « sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi » (articolo 4 citato, ultimo comma), della quale è superfluo sottolineare la basilare importanza ai fini di ogni intervento nel settore.

Un'esigenza di adeguata distribuzione dei compiti fra gli uffici va ancora sottolineata in ordine al problema del decentramento, sempre considerato nelle precedenti relazioni, e ciò con riguardo sia alla gestione del personale (specialmente per la estensione del sistema dei ruoli provinciali ai docenti della scuola media ed ai non docenti in generale nonché per i compiti in tema di trattamento di quiescenza), sia all'arricchimento che la vita delle istituzioni scolastiche a livelli locali ha ricevuto dalla istituzione degli organismi collegiali (con l'at-

tribuzione, fra l'altro, di correlative funzioni amministrative ai Provveditorati).

È anche da rilevare che alle competenze proprie dei Provveditorati si sono aggiunte quelle ad essi delegate dal Ministero, in tema di immissioni in ruolo del personale docente, ai sensi dell'articolo 17 della citata legge n. 477:

Debbono, quindi, rinnovarsi le considerazioni prospettate in passato sull'esigenza, da un lato, di conferire organicità al decentramento disciplinando in modo unitario la materia delle competenze periferiche, e di provvedere, dall'altro, all'accresciuto fabbisogno degli uffici chiamati ad esercitarle (9), senza dire della necessità (oggi non sempre soddisfatte) che l'azione di questi ultimi sia costantemente coordinata ed agevolata dall'emanazione di direttive del centro.

Sotto il primo dei cennati profili, deve segnalarsi il permanere di incongruenze già rilevate, quale l'irrazionale concorso di competenze centrali e periferiche nell'emanazione di provvedimenti fra loro correlati (10).

Un intervento legislativo, oltretutto su tale argomento, tornerebbe opportuno anche in materia di concessione di congedi e aspettative, che per il personale docente sono espressamente attribuiti alla competenza propria dei presidi (articoli 63 e 64 del decreto n. 417), mentre analoga espressa disposizione non è contenuta nel decreto n. 420 del 1974.

Restano, altresì, da coordinare la disciplina generale delle funzioni dirigenziali, secondo le quali determinati atti sarebbero di competenza di funzionari dei Provveditorati, con quelle norme particolari che per gli stessi atti consentono a Provveditori la delega ai presidi

(9) Uno spiccato rilievo organizzativo assume, a questo riguardo, l'entità delle vacanze dei posti di organico, di cui si tratta più avanti.

(10) Vedi relazione per l'esercizio 1973 (Camera, documento XIV, n. 3 pagina 361).

(sistema, quest'ultimo, che in linea di fatto prevale).

Quanto all'attività derivante dalle deleghe stesse, si sono riscontrate anche nel 1975 situazioni insoddisfacenti, che sembrerebbero richiedere, fra l'altro, rimedi intesi ad assicurare una adeguata preparazione amministrativa del personale chiamato ad esercitarle. Considerazione che vale ovviamente, ed a maggior ragione, in rapporto all'attribuzione agli uffici scolastici di pur limitate competenze proprie. Risultano, comunque, effettuati corsi di aggiornamento.

b) *Personale*. - Varie notazioni riguardanti la materia del personale si ricavano già da quanto esposto al punto precedente.

Ad esse va aggiunto anzitutto, come di consueto, qualche cenno in tema di consistenza del personale stesso.

Continuano a mancare, almeno sul piano della documentazione ufficiale, dati completi ed aggiornati sul personale della scuola, sia docente che non docente. La carenza più vistosa è ancora quella relativa ai settori dell'istruzione tecnica e professionale, circa i quali, nelle tabelle di bilancio, le previsioni di spesa per assegni fissi non sono corredate della dimostrazione del fabbisogno negli appositi allegati (11).

Rivestono, pertanto, solo un carattere orientativo (anche per la sfasatura temporale fra dati numerici e dati finanziari), quelle considerazioni che possono desumersi dalle tabelle di bilancio. Non pare, comunque, del tutto priva di rilievo la notazione d'insieme secondo cui la spesa di personale — civile, insegnante, operaio — per il 1975 risulta aumentata del 16 per cento rispetto all'anno precedente, mentre l'aumento della consisten-

(11) La spesa per il personale addetto a tali settori è stata di 545 miliardi secondo il consuntivo 1975, su un totale di 3.905 miliardi per retribuzioni ai dipendenti dell'Amministrazione in esame.

za dei dipendenti dal 1° aprile 1974 al 1° aprile 1975, stando alle tabelle degli stati di previsione per il 1975 e per il 1976, è stato del 5,9 per cento (12).

Analizzando i diversi settori (tranne, per le ragioni esposte, quelli tecnico e professionale), può dirsi che il maggior incremento numerico, pari al 15 per cento circa, si è avuto fra i docenti degli istituti classici, scientifici e magistrali. Dato più caratteristico, sempre al 1° aprile 1975, è il notevole ridursi dell'incidenza dei docenti non di ruolo sul totale, specialmente nella scuola media, pur restando tale incidenza — a parte il caso della scuola materna, in cui per le dimensioni stesse dell'organico gli insegnanti di ruolo sono una piccola frazione del totale — sensibilmente elevata nei settori dell'educazione fisica e dell'istruzione secondaria superiore.

Dati più recenti, riferiti al 31 dicembre 1975, sono disponibili per il personale degli uffici dell'Amministrazione, la cui consistenza complessiva di 8.729 unità — di cui 157 comandate presso il Ministero dei beni culturali — pur aumentata rispetto all'anno precedente, appare comunque molto al disotto della dotazione organica complessiva di 11.190 posti, con vacanze variamente distribuite fra tutte le carriere (significative, sotto il profilo qualitativo, quelle di 21 posti su 25 nella carriera degli statistici). I concorsi espletati nel 1975 hanno riguardato esclusivamente carriere inferiori a quelle direttive, con l'assunzione di 667 dipendenti.

Per quanto riguarda l'attività svolta in tema di amministrazione del personale, la rilevata flessione nell'incidenza nume-

(12) Per gli insegnanti, che costituiscono l'85 per cento dei dipendenti, l'aumento è stato del 5 per cento circa (da 786.101 a 825.271 unità); per il personale civile, del 12,4 (da 127.622 a 143.443). Diminuiti gli operai da 2.284 a 1.159.

Si richiamano, per quanto riguarda l'analisi della spesa, i rilievi formulati nel paragrafo 1 sulle manchevolezze nella classificazione dei capitoli relativi al personale.

rica del personale non di ruolo denota già come tale attività siasi prevalentemente rivolta all'applicazione delle diverse norme succedutesi nel tempo, e culminate principalmente nell'articolo 17 della legge n. 477 del 1973, con la finalità di sistemare le estese situazioni di precariato.

Nelle precedenti relazioni si è fatto cenno delle remore e dei ritardi che hanno caratterizzato l'effettuazione dei relativi adempimenti, remore e ritardi che sono emersi anche nel 1975, con particolare riferimento all'applicazione delle leggi anteriori a quella del 1973.

Sono pervenuti, infatti, anche in tale anno, decreti di nomina in ruolo degli insegnanti compresi nelle graduatorie di cui alle leggi 25 luglio 1966, n. 603, 20 marzo 1968, n. 327, e 7 ottobre 1969, n. 748, per la scuola secondaria di primo grado, decreti emanati nel settembre del 1971 (cioè quattro anni prima) ed aventi decorrenza dal 1° ottobre successivo.

Analogo fenomeno si verifica per le nomine dei docenti della scuola secondaria superiore, in applicazione della legge 2 aprile 1968, n. 468, essendo pervenuti nel dicembre del 1975 i primi provvedimenti, emanati nel dicembre 1973, con decorrenza dal 1° ottobre precedente.

Il mancato aggiornamento dei ruoli organici sta all'origine di tali situazioni, essendo presupposto delle nomine la determinazione dei posti disponibili, che per la scuola media è ferma alla data del 1° ottobre 1971 e per la scuola secondaria superiore a quella del 1° ottobre 1973. Ciò è sua volta da collegare a quei ritardi, di cui si è già parlato, nella formale istituzione di nuove scuole (funzionanti per anni in via di mero fatto, su semplice autorizzazione ministeriale), in mancanza della quale non può riconoscersi l'esistenza dei corrispondenti organici, secondo i criteri cui si ispirano le leggi citate.

Solo una modifica legislativa di tali criteri, infatti, che considerasse sufficien-

e l'accertamento dei posti effettuato dal Ministero, analogamente a quanto accade nell'applicazione dell'articolo 17 della legge n. 477 del 1973 (per le nomine con decorrenza dal 1° ottobre 1974), potrebbe consentire un più rapido esaurimento delle procedure di attuazione delle leggi suddette, che fra l'altro condizionano anche quelle della liquidazione del trattamento di quiescenza definitivo.

Altri ritardi sono quelli riscontrati nella formazione delle graduatorie previste dall'articolo 17 della legge 6 dicembre 1971, n. 1074: da essi è derivato, come già segnalato lo scorso anno, il sovrapporsi a tale normativa di quella del 1973, che ha reso la prima praticamente non più rilevante per i docenti in servizio nell'anno scolastico 1973-74, i quali hanno acquisito il diritto alla nomina in ruolo per effetto della seconda.

A proposito di graduatorie, e della disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 17 della legge n. 477, la quale consente che le nomine di personale « avente titolo alla immissione in ruolo » possano disporsi anche in pendenza della registrazione delle graduatorie nelle quali è compreso, l'Amministrazione ha mostrato di attribuire a tale norma carattere generale e permanente, affermandone l'applicabilità anche alle graduatorie di concorsi, con la conseguenza di ritenersi in facoltà, a propria scelta, di sottoporre le nomine in via preventiva ovvero successiva al controllo della Corte.

Tale interpretazione è inammissibile, sia per l'evidente collegamento del citato ultimo comma col terzo comma dell'articolo stesso, che chiaramente si riferisce a speciali graduatorie previste da leggi anteriori, sia perché la situazione contingente di ritardo cui la disposizione appare diretta a sopperire (per la congestione determinata dai reclutamenti effettuati negli anni '60) è destinata a venire meno proprio in virtù della generale immissione in ruolo consentita dall'articolo 17.

Sempre in materia di applicazione del medesimo articolo per il personale docente, deve menzionarsi la mancata emanazione, anche nel 1975, del decreto previsto dal quarto comma per la determinazione delle modalità e dei tempi per l'assegnazione definitiva della sede.

Altra inadempienza, nel particolare settore della scuola materna, è quella relativa alla mancata emanazione del regolamento di esecuzione della legge 19 luglio 1974, n. 349, circa l'inquadramento del personale docente ed assistente non di ruolo. Sono stati, comunque, egualmente adottati, specialmente da alcuni Provveditori, numerosi provvedimenti di inquadramento (13).

In tema di riconoscimento dei servizi pre-ruolo, si è rilevata la tendenza di alcuni Provveditorati a non tener conto delle più favorevoli disposizioni introdotte dagli articoli 81 e 82 del decreto delegato n. 417 (14).

Anche per il personale non docente è prevalsa l'attività diretta a sistemare le posizioni dei dipendenti non di ruolo, rispetto a quella di inquadramento nei nuovi ruoli concernente il personale appartenente a quelli soppressi, o trasformati da nazionali in provinciali, in applicazione degli articoli 27 e seguenti del decreto delegato n. 420 (15).

(13) Quanto alla mancata emanazione del regolamento di esecuzione della stessa legge istitutiva della scuola materna — 18 marzo 1968, n. 444 — la relazione al disegno di legge governativo n. 4217 Camera adduce come motivo prevalente il fatto che in quasi tutta la materia da disciplinare sono state apportate innovazioni dai decreti delegati del 1974.

(14) Analogo fenomeno si è rilevato per il personale non docente, in relazione all'articolo 23 del decreto delegato n. 420. Sul quinto comma di tale articolo la Sezione del controllo, con pronuncia 27 febbraio 1976, n. 798, ha avuto occasione di affermare che l'espressione « non riconoscibili », concernente i servizi ora ammessi al riconoscimento, si riferisce anche ai periodi eccedenti i massimi previsti dalle norme anteriori, cioè non solamente ai servizi esclusi da queste ultime per la loro stessa natura.

(15) La stessa cosa si è verificata per l'inquadramento del personale educativo, di cui all'articolo 121 del decreto delegato n. 417.

Il ritardo nell'approvazione delle graduatorie di cui alla citata legge n. 1074 del 1971 ha dato luogo anche in questo settore agli inconvenienti rilevati per il personale docente, ed in particolare alla sovrapposizione con le norme del 1973 (articolo 17 del decreto delegato 477), che in qualche caso hanno ricevuto applicazione prima di quelle precedenti, salva successiva applicazione di queste ultime — per la più favorevole decorrenza delle nomine — con revoca dei provvedimenti già adottati, a tutto danno della speditezza e dell'economicità dell'azione amministrativa.

In altri casi si è rilevato, circa le suddette graduatorie, che in luogo della loro formazione anno per anno l'Amministrazione aveva pensato di provvedere con graduatoria unica, poi ritirata a seguito dei rilievi della Corte, per l'alterazione che essa recava nelle precedenza temporali, in rapporto all'epoca di maturazione del diritto all'inserimento.

In sede di applicazione dell'articolo 17, quinto comma, della legge n. 477 del 1973, è intervenuta la pronuncia 26 giugno 1975, n. 618, della Sezione del controllo, la quale ha chiarito che, per i non docenti, l'anno di servizio richiesto dalla norma dovesse essere effettivo, sì da escludere l'assunzione nel ruolo organico per coloro che avessero ricevuto l'incarico successivamente al 1° ottobre 1972, data di decorrenza di tale anno, anche in caso di esistenza del posto vacante dalla data suddetta. Peraltro, detta pronuncia è stata superata dalla legge 10 maggio 1976, n. 318, che a formale titolo di interpretazione autentica ha, in realtà, innovato retroattivamente al dettato della norma, ammettendo al beneficio anche coloro che, per la ragione indicata, non avrebbero potuto fruirne.

La necessità, comunque, della inammissibilità di decorrenza anteriore a quella di esistenza di un organico e del posto disponibile — salvo espresso disposto legislativo in altro senso — è stata non

solo confermata dalla legge suddetta, ma anche in ipotesi diverse è stata assunta come principio nell'esercizio del controllo, in rapporto a contrari comportamenti dell'Amministrazione (16).

Particolare attenzione deve essere riservata all'articolo 22 della legge n. 477 del 1973 (17), non soltanto per la diffuso tendenza dell'Amministrazione ad applicarlo ad ipotesi di assenze dei titolari diverse da quelle previste dalla norma, ma soprattutto perché il tenore letterale di essa si presta a farne strumento permanente di assunzione di personale non di ruolo, destinato ad acquistare titolo per la successiva immissione nei ruoli in soprannumero: che questo sia uno scopo deliberatamente voluto non risulta dai lavori preparatori della legge, sicché tornerebbe opportuno un chiarimento in via legislativa, che si ispiri alle generali finalità di razionalizzazione, e quindi di eliminazione di situazioni precarie, perseguite dalla stessa legge e dalla normativa delegata e primaria che le è succeduta.

Non molte notazioni hanno da farsi sull'attività di amministrazione ordinaria del personale, sulla quale ha avuto prevalenza, come si è già osservato, l'applicazione della normativa contingente fin qui esaminata.

Premesso, come considerazione generale, in proposito, che il Governo non ha esercitato la delega a coordinare in testo unico la normativa sul personale scolastico con quella sull'impiego statale in genere (articolo 24 della legge n. 477), può riferirsi, in tema di reclutamento,

(16) Da ultimo, Sezione controllo, 11 dicembre 1975, n. 651. In molti casi, tali comportamenti sono derivati dall'autorizzazione ad assumere personale in eccedenza agli organici di istituti tecnici non seguita, poi, dal preannunciato provvedimento di formale adeguamento dell'organico.

(17) « Al personale non docente supplente di titolari assenti per esoneri sindacali o aspettative, assunti dopo la legge 28 ottobre 1970, n. 775, è applicabile per l'immissione in ruolo l'articolo 25 della stessa legge ».

Il plurale « assunti » è evidente frutto di un errore materiale, perché non avrebbe senso il suo riferimento ai titolari sostituiti.

che dei concorsi a 23.317 cattedre nella scuola secondaria, banditi nel 1973, ne sono stati espletati 34 per circa 1.000 cattedre, ma stanno per concludersi anche quelli relativi al maggior numero dei posti, per le materie letterarie.

Inoltre, si sono conclusi 109 concorsi banditi negli anni precedenti, concernenti personale docente e non docente.

Manchevole, invece, l'applicazione della nuova normativa: non è stata ancora adottata la regolamentazione amministrativa in tema di concorsi prevista, per le varie categorie di docenti, degli articoli 13, 14 e 22 del decreto delegato n. 417.

La materia dei congedi e delle aspettative richiama la nota problematica dell'assenteismo, oggetto — per quanto riguarda la scuola — di dichiarazioni di fonte ministeriale nonché di approfondite indagini ed elaborazioni sui suoi diversi aspetti e sui possibili rimedi (18). Si ritiene, pertanto, preferibile far solamente cenno, in questa sede, dell'ostacolo che ad un efficace controllo della Corte pone la prassi — del resto diffusa in diverse Amministrazioni — di emanare in via di sanatoria, e per giunta con ritardo notevole, gli atti concessivi.

In tema di corsi abilitanti, la nuova disciplina recata dalle leggi 6 dicembre 1971, n. 1074, e 14 agosto 1974, n. 358, ha posto all'Amministrazione rilevanti problemi di ordine interpretativo ed organizzativo, tanto che nel solo periodo settembre 1974-dicembre 1975 sono stati emanati 7 fra decreti ed ordinanze al riguardo, oltre a 25 circolari, il che può essere sintomo di una non soddisfacente e tempestiva programmazione dell'attività. D'altro canto, solo con la legge di variazione intervenuta nell'aprile del corrente anno, la dotazione del capitolo 1134 è stata portata da 2,5 a 12,8 miliardi, sicché tale incremento, pur così rilevante, ha potuto solo dar luogo alla formazione di residui, quali figurano nel consuntivo.

(18) CENSIS, libro bianco sulla gestione del personale insegnante, Roma 1975.

Non si hanno, poi, notizie di prossima attuazione della nuova disciplina in tema di aggiornamento dei docenti, recata dal decreto delegato n. 419 del 1974, ed imperniata principalmente sull'istituzione degli appositi istituti regionali di ricerca (articolo 9), che dovranno sostituirsi agli attuali Centri didattici.

Nel 1975, comunque, sono stati tenuti 1.223 corsi per circa 30 mila docenti, con una durata media unitaria di 15 giorni, circa, ed una spesa media per partecipante di lire 205.000, che ha dato luogo ad un onere complessivo di 6,1 miliardi.

Un cenno deve pure farsi in materia di comandi, in rapporto all'elevato numero di quelli disposti, nei confronti di personale non docente, presso amministrazioni regionali. Tale comportamento, visto nel suo insieme, non appare giustificato, sia perché l'istituzione delle regioni ha solo marginalmente interessato il settore scolastico, sia perché, in rapporto alla situazione deficitaria degli organici, ha reso necessarie nuove assunzioni di personale non di ruolo, per sopprimere al fabbisogno.

Sempre in materia di comandi, fra l'altro, non è stato ancora fissato, ai sensi dell'articolo 79 del decreto delegato n. 417 del 1974, il contingente di personale da comandare presso amministrazioni ed organismi vari, per lo svolgimento di attività governative, educative ed assistenziali.

Per quanto concerne il trattamento economico, risulta che il 20 per cento dei dipendenti amministrativi in servizio (compresi i comandati), pari a 2.200 unità circa, è stato autorizzato a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali.

c) *Beni e servizi strumentali.* - Cenni generali sull'andamento della spesa in materia sono stati esposti nel paragrafo precedente, sia con riguardo alla gestione di competenza che a quella dei residui,

anche con richiamo ai dati riguardanti l'edilizia, di pertinenza del Ministero dei lavori pubblici e di quello del tesoro, che manifestano tutta l'insufficienza delle opere fin qui realizzate, rispetto ai programmi ed al fabbisogno (19).

Fra gli aspetti più particolari, degni di rilievo, si pone anzitutto il contratto stipulato con l'ITALSIEL, a trattativa privata, per l'automazione dei servizi e delle procedure. La spesa complessiva prevista è di 34,2 miliardi circa, da ripartire fra gli anni dal 1975 al 1980. A parte quelle considerazioni generali in materia, per le quali si rinvia al capitolo primo, paragrafo 5, della presente parte terza, resta qui da sottolineare l'esigenza che le moderne tecniche informative trovino nell'Amministrazione in esame l'uso più efficiente ed appropriato, per la peculiarità e complessità dei problemi organizzativi che la caratterizzano.

Connesso all'argomento che precede è quello dell'affidamento di compiti per studi e ricerche non solo alle università, ma anche ad organismi vari, che è stato effettuato anche nel 1975 con trenta contratti (di cui 11 con università), su aspetti vari dei problemi scolastici, sia di ordine strettamente didattico che in tema di struttura e funzionamento dei servizi, nonché in rapporto alle finalità sociali dell'istruzione. La spesa sostenuta, per circa 570 milioni, è pari ad oltre la metà degli impegni assunti sul capitolo 1122 (sul quale si è avuta una economia di 393 milioni), e ad oltre un terzo delle somme complessivamente impiegate dal Ministero nel settore.

Si ritiene anche utile, passando ad altro, segnalare qualche dato relativo alla fornitura gratuita di libri di testo per gli alunni delle elementari, segnalando che i prezzi massimi unitari fissati con l'apposito decreto interministeriale sono stati di lire 3.470 per il primo ciclo e di lire

(19) Non vanno tralasciati, peraltro, gli oneri per la provvista dei locali, gravanti su comuni e province.

12.990 per il secondo. Lo sconto praticato dai librai al Ministero, sul prezzo di copertina, si è limitato allo 0,5 per cento.

Quanto ai mezzi di trasporto, in mancanza di dati analitici circa le spese di esercizio e quelle di manutenzione, può riferirsi che il dato di consuntivo risultante per i capitoli compresi nell'apposita voce di classificazione ammonta a 198 milioni. Fra questi vanno compresi 8,6 milioni per premi assicurativi (contro 724 mila lire di indennizzo pagati dalle società assicuratrici).

La consistenza degli automezzi non presenta in pratica variazioni rispetto all'anno precedente: sulle 192 unità complessive, hanno la prevalenza le autovetture, in numero di 143, delle quali 33 assegnate agli uffici centrali.

#### 4. - *Attività ed interventi finanziari.*

Il già segnalato aumento del 15 per cento nella spesa per trasferimenti è dovuto in prevalenza all'incremento delle erogazioni di questo tipo in favore delle università, passate da 177 a 228 miliardi. La parte restante di tale spesa ammonta a 72 miliardi, le cui quote più elevate — pressoché equivalenti fra loro — attengono ai settori della scuola materna ed elementare, ed all'assistenza scolastica (per un totale di circa 60 miliardi), con aumenti, sempre rispetto all'anno precedente, di modesta consistenza.

Nella relazione relativa all'esercizio 1973 sono state svolte particolari considerazioni sulla discrezionalità talora ampia dell'Amministrazione nella determinazione dell'ammontare delle erogazioni e sulla opportunità di adeguati controlli circa l'impiego delle somme corrisposte. A tali considerazioni si fa rinvio, specialmente con riguardo alle sovvenzioni alla scuola materna non statale (aumentate da 18,9 a 20,4 miliardi), tenuto conto della funzione sussidiaria che continua ad es-

serle riconosciuta, e che potrebbe trovare più adeguato svolgimento in un quadro di rapporti basato su un regime di convenzione.

Merita pure un cenno l'attività rivolta ad attuare l'articolo 28 del contratto nazionale di lavoro dei metalmeccanici 19 aprile 1973, in applicazione dell'articolo 10 della legge 20 gennaio 1970, n. 300, attraverso l'espletamento di corsi statali sperimentali di scuola media per lavoratori (cosiddette « 150 ore »). Secondo dati forniti dall'Amministrazione, si è passati dai 756 corsi per l'anno scolastico 1973-1974 ai 2.053 del 1974-75, con frequenze rispettivamente di 11.298 e di 38.740 lavoratori, cioè di circa 20 allievi per corso, in media, nel secondo anno, frequenze che sono risultate superiori nelle regioni meridionali ed in Sardegna.

Secondo l'indirizzo sostenuto dalle organizzazioni sindacali, obiettivo prevalente dei corsi è quello di consentire il conseguimento della licenza media a lavoratori che ne sono sprovvisti. La prosecuzione dell'esperimento potrà, per conseguenza, richiedere interventi legislativi volti a definire problemi come quelli relativi al numero delle materie (attualmente inferiore a quello dei corsi normali di scuola media), alla natura degli incarichi da conferire ai docenti, alla partecipazione sindacale nella gestione dei corsi, eccetera.

Circa gli enti soggetti alla vigilanza del Ministero, è anzitutto da rilevare il protrarsi della gestione commissariale del CIVIS, iniziata nel luglio 1974, evidentemente in vista della soppressione dell'ente, per la quale risulta in corso il relativo provvedimento, così come per quella del Centro nazionale sussidi audiovisivi (20). Non risulta analoga iniziativa per l'Ente nazionale biblioteche popolari, per

(20) Dei compiti di questo Ente, peraltro, la Corte ha messo in rilievo, riferendo al Parlamento nel 1975 sulle gestioni dal 1970 al 1973, la notevole importanza, ed il contrasto con essa delle carenze organizzative e funzionali riscontrate.

il quale pure il problema è stato sollevato, e che peraltro non risulta compreso fra quelli inclusi nella tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70.

L'ultimo consuntivo finora approvato, per i tre enti suddetti, è stato quello del 1973.

#### 4. - Istruzione universitaria.

Il settore in esame è quello nel quale si è verificato nel 1975 un aumento della spesa assai più elevato che negli altri, e di per sé consistente, ragguagliandosi a circa l'80 per cento. Tale aumento ha interessato non solo la parte corrente, ed in particolare gli oneri per il personale (oltre il 50 per cento, dando altresì luogo ad una rilevante eccedenza di impegni, anche nel conto dei residui) ed i trasferimenti, ma anche e soprattutto, in proporzione, il conto capitale, a causa delle già ricordate assegnazioni per l'edilizia universitaria.

A questo accresciuto onere finanziario non ha fatto riscontro un sensibile miglioramento nei vari aspetti dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, il che non contribuisce certo alla produttività dell'impiego dei fondi (21).

Si perpetuano, infatti, disfunzioni, re-more e deviazioni già più volte segnalate in passato. A livello governativo, in primo luogo, è continuato il susseguirsi di modifiche agli statuti, con frequenza assai superiore al triennio prescritto in via

(21) Fra l'altro, i 50 miliardi per l'edilizia universitaria, stanziati in corso di esercizio in applicazione della legge 22 luglio 1975, n. 328, sono andati tutti a residui, e degli 87 miliardi di residui esistenti sul capitolo 8552, che è quello interessato, sono stati pagati soltanto 19 miliardi.

L'Università di Calabria risulta avere impiegato mezzi propri per la realizzazione del centro residenziale nell'anno accademico 1971/72, ciò giustificando con la finalità di riservare alla progettazione della sede definitiva dell'Ateneo l'intero fondo di 8 miliardi stanziato a norma di legge n. 422 del 1968.

normale della legge, fenomeno che dà luogo ad un'anomala fluidità degli ordinamenti statutari, accentuata dal fatto che modifiche successive comportano la revoca di quelle precedentemente disposte, sicché non riesce a scorgersi se e quale sia l'interesse pubblico perseguito attraverso un siffatto comportamento.

Fra le situazioni particolari, è da segnalare quella delle facoltà di magistero, economia e commercio ed agraria, istituite rispettivamente presso le università di Palermo, Messina e Catania, con finanziamento pressoché totalmente a carico della Regione siciliana, essendosi verificata la condizione, normativamente prevista, della loro soppressione (per le ultime due, dall'anno 1973-74, per la prima dal 1975-1976), cioè il venir meno del finanziamento regionale, e risultando, invece, da provvedimenti di incarico pervenuti tardivamente, che esse hanno continuato a fruire di prestazioni di insegnamento.

Per quanto riguarda l'Università di Calabria, a parte quanto riferito in nota, non è stato ancora emanato il decreto presidenziale che dal 1969 avrebbe dovuto disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento dell'annesso centro residenziale. L'Istituto di architettura di Reggio Calabria, infine, è ancora amministrato da un Commissario, la cui nomina era stata disposta nel 1970 soltanto per un periodo di sei mesi.

L'andamento delle diverse amministrazioni universitarie appare a sua volta diffusamente manchevole, come può desumersi da quanto si osserva più avanti in tema di gestione del personale.

Su quest'ultimo argomento, trattando anzitutto dei concorsi per la nomina dei docenti, deve farsi cenno di difficoltà e problemi emersi nel loro espletamento (per il conferimento delle prime 2.500 cattedre), che potrebbero suggerire adeguati correttivi al sistema, senza venir meno alla regola fondamentale dell'assunzione per concorso, sancita dall'articolo 97, comma terzo, della Costituzione.

Le 420 commissioni di esame hanno impegnato 2.100 docenti, e ciò ha reso inevitabile, dato anche il metodo del sorveglianza, che in molte di esse fossero presenti membri risultati poi coautori di pubblicazioni con alcuni dei concorrenti da esaminare. Ne è seguito che sui 250 decreti conclusivi delle procedure, finora pervenuti alla Corte, questa ha dovuto muovere numerosi rilievi per insufficienza o contraddittorietà delle motivazioni concernenti l'ammissibilità a valutazione delle pubblicazioni suddette, secondo il criterio della determinazione dell'apporto di ciascun coautore, adottato dall'Amministrazione su parere del Consiglio di Stato.

Il limite massimo, poi, di 10 cattedre da assegnare per ciascuna commissione, nelle ipotesi in cui hanno operato più commissioni per lo stesso gruppo di materie, ha determinato in alcuni casi la nomina delle stesse persone per tutti i posti ai quali avevano simultaneamente concorso.

Non prive di qualche svantaggio, del resto, anche le esigenze di economia che hanno ispirato l'accorpamento di più materie, stante il problema di far corrispondere una specifica competenza di tutti i commissari a tutte le materie raggruppate. La stessa cosa dicasi per i concorsi specialistici, per i quali, poi, in talune materie, è stato addirittura impossibile formare le commissioni, non consentendo la legge di far ricorso a docenti a riposo o ad esperti estranei all'università.

Nel conferimento degli incarichi, hanno continuato a manifestarsi numerose irregolarità di comportamento, principalmente consistenti nella tardività delle nomine, adottate addirittura ad anno accademico concluso, anche da tempo, ed ancora più tardi sottoposte al controllo della Corte. A ciò non sono estranee inadempienze del Ministero, come la tardiva concessione del nulla osta, ovvero, nel caso di incarico ad assistenti, del congedo senza assegni previsto dall'articolo

10 della legge 24 febbraio 1962, n. 16. Su questo argomento la Corte ha già proposto di attribuire al Rettore anche la competenza al collocamento in congedo, per evitare inconvenienti come quello indicato, ovvero altri, come il diniego del congedo ad incarico già conferito, ovvero ancora quello, verificatosi in altri casi, del contrasto fra l'Amministrazione centrale e quella universitaria, ciascuna delle quali ritiene il provvedimento di spettanza dell'altra presupposto di quello di competenza propria.

Si è pure dato il caso, sempre a causa delle lentezze procedurali, di conferimenti *ex post* di incarichi per più anni, anche congiuntamente alla stabilizzazione, ma i relativi provvedimenti sono stati poi ritirati a seguito dei rilievi della Corte.

Attività di insegnamento risultano prestate da incaricati in periodi nei quali gli interessati non potevano più svolgere l'incarico, avendo fruito degli esodi agevolati consentiti dalla disciplina sulla dirigenza e della normativa in favore degli *ex combattenti*. Come ritenuto anche dal Consiglio di Stato in sede consultiva, l'Amministrazione ha riconosciuto come retribuibili queste attività con richiamo alla figura del « funzionario di fatto », il che appare del tutto inconferente, trattandosi di figura elaborata dalla giurisprudenza sul tema della validità di atti amministrativi adottati da soggetti irregolarmente preposti a cariche pubbliche, ed estraneo perciò ad ipotesi di prestazioni d'opera non consentite; semmai il caso, come la Corte di cassazione ha affermato, può inquadarsi, in base a principi civilistici, nell'obbligo di retribuzione delle prestazioni comunque effettuate, ancorché a seguito di assunzioni illegittime. Ciò non esclude il profilarsi di una responsabilità amministrativa dei funzionari che hanno consentito le prestazioni stesse.

Quanto al numero degli incarichi conferibili, in rapporto all'organico delle facoltà, deve ribadirsi quanto già osservato nella relazione di due anni or sono

circa l'eccessiva proliferazione che può derivare dalla normativa vigente, specialmente nel caso della facoltà di scienze politiche, per la quale la determinazione del numero degli insegnanti è demandato alla stessa Amministrazione.

Sotto lo stesso profilo va guardato il fenomeno dello « sdoppiamento » dei corsi (22), la cui disciplina, che trova origine negli articoli 1 e 9 della legge 24 febbraio 1967, n. 62, appare piuttosto frammentaria, e che è previsto in rapporto al numero degli studenti (non è chiaro se con riferimento alle iscrizioni o alle frequenze, criteri comunque presuntivi, dovendo essere lo sdoppiamento richiesto nel marzo anteriore all'anno accademico), ovvero ad esigenze di differenziazione degli indirizzi o corsi, su autorizzazione discrezionalmente concessa dal Ministero, da confermare annualmente nel primo caso.

Un caso particolare è quello della Scuola normale superiore di Pisa — di cui è ben nota, d'altronde, l'alta qualificazione — nella quale il numero degli insegnamenti è determinato, secondo lo statuto, dal Consiglio direttivo (23).

Per quanto concerne gli incaricati stabilizzati, una ipotesi non espressamente contemplata dalla legge è quella della loro nomina e conseguente trasferimento ad altra facoltà o ad altra università, fenomeno che pure si è verificato, con vario comportamento da parte delle Amministrazioni circa la necessità o meno di espresso rinnovo del provvedimento di stabilizzazione (24).

Altre specie di incarichi, conferiti anche nel 1975, per tecnici, coadiutori, por-

(22) Per l'insegnamento di analisi matematica all'Università di Pisa si è raggiunto il nono sdoppiamento.

(23) Per l'anno 1975-76, la scuola ha avuto, su 224 allievi, 51 docenti, dei quali 15 ordinari e 36 incaricati, oltre a 26 assistenti.

(24) Nell'anno in esame è intervenuta la sentenza n. 110 della Corte costituzionale, che ha rimosso il divieto di stabilizzazione per talune categorie, come magistrati, dirigenti, ecc.

tantini, ecc., in luogo di assunzioni per concorso che le amministrazioni tardano ad espletare, ovvero per posti riservati alle categorie previste dalla legge 2 aprile 1968, n. 482 (invalidi), che il Ministero — cui spetta farlo — tarda a sua volta a coprire.

Si è, inoltre, perpetuato il sistema, già criticamente considerato nella precedente relazione, dell'inquadramento di idonei nei ruoli degli assistenti in posti relativi ad insegnamenti diversi, ma « affini » rispetto a quelli dei concorsi cui gli interessati avevano partecipato, pur essendo i primi privi di organico o presentando situazioni di soprannumero, ed essendovi invece posti disponibili per la disciplina propria, sì da poter indire per quest'ultima nuovi concorsi.

Non può negarsi che comportamenti del genere possano rispondere ad effettive esigenze didattiche, ma ad evitare abusi sarebbe preferibile che la materia trovasse una più precisa disciplina.

In tema di trattamento economico, è solo da ricordare la sentenza n. 219 emessa nel 1975 dalla Corte costituzionale, e relativa all'illegittimità dell'esclusione dei professori all'ultima classe di stipendio dal livello di retribuzione A stabilito per i dirigenti statali, nonché il perpetuarsi della concessione generalizzata, almeno in talune università, dell'assegno annuo previsto dall'articolo 12 della legge n. 766 del 1973, per i docenti con reddito professionale privato non superiore a 2 milioni annui.

Altra manifestazione di irregolare funzionamento, che ostacola il controllo della Corte sulle gestioni dei fondi universitari, è la tardiva approvazione dei consuntivi, e quindi del loro inoltro per il prescritto controllo consuntivo.

Su qualche caso, come di fronte al rifiuto del direttore della Scuola di amministrazione industriale presso la facoltà di economia e commercio dell'università di Torino, la Procura generale della Corte dei conti è intervenuta per promuo-

vère il giudizio conseguente alla mancata resa del conto (25).

Nell'esercizio del controllo sono stati mossi rilievi sui consuntivi esaminati, e si è in attesa delle giustificazioni delle Amministrazioni ai fini della pronuncia definitiva.

Fra i problemi di maggior rilievo sollevati, quelli dell'assoggettamento delle opere universitarie (nella specie, in tema di fornitura per la mensa) alla disciplina dettata in materia contrattuale dall'articolo 51 del testo unico 31 agosto 1933, n. 1592, modificato dalla legge 22 dicembre 1969, n. 952, che impone la regola della gara pubblica o della licitazione privata oltre un determinato limite di spesa;

---

(25) Con sentenza 28 giugno 1975, n. 2546, le sezioni unite civili della Corte suprema di cassazione hanno affermato che le università hanno natura di organi dello Stato, anche ai fini dell'assoggettamento dei loro amministratori e funzionari alla giurisdizione contabile della Corte dei conti.

quello della destinazione vincolata a scopi di assistenza universitaria delle somme percepite a titolo di interessi sui fondi relativi agli assegni di studio; quello dell'obbligo delle università di avvalersi del contabile del portafoglio per i pagamenti all'estero; quello, infine, di ancor maggiore portata, dell'obbligo di destinazione dei proventi per prestazioni rese da cliniche facenti parte di enti ospedalieri (codiddetti ospedali clinicizzati) non soltanto a favore del personale, ma anche ad acquisti di materiale didattico e scientifico ed a spese di funzionamento.

Con pronunce, infine, rese nel 1976, la Sezione del controllo ha dichiarato illegittime spese effettuate da alcune università per contributi-rimborso forfettari a professori incaricati a titolo gratuito, per erogazioni disposte in occasione di convegni e tavole rotonde anche a soggetti che non risultavano avervi partecipato, e per assunzioni di personale a contratto, motivate con eccezionali esigenze.

## CAPITOLO XXV.

## MINISTERO DELLA SANITA

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

a) *Considerazioni generali e sulla gestione.* - L'attuazione, a decorrere dal 1° gennaio del 1975, della fase di avvio della riforma sanitaria — disposta con legge 27 agosto 1974, n. 386, di conversione del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264 — ha dato luogo, sia sotto il profilo della dimensione degli interventi che della loro natura, ad innovazioni di grande rilievo nell'attività di gestione del Ministero.

Per effetto dell'istituzione, nello stato di previsione della spesa per il 1975, del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera (capitolo 1578, sul quale sono stati accreditati 2491 miliardi) (1), l'ammontare complessivo delle disponibilità del Ministero, sia in conto residui che sulla competenza, è salito dai 504,6 miliardi dell'anno precedente (2) a 3.040,2 miliardi (3), sicché la spesa amministrata —

seppure scarsamente rappresentativa delle somme globalmente impiegate nel settore dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera (4) — è arrivata a tale livello da col-

(4) È da ricordare in proposito che anche dopo l'emanazione della legge n. 386 del 1974 è rimasto nella competenza degli istituti mutualistici il settore dell'assistenza specialistica e generica. D'altro canto, non sempre questi Enti hanno cessato, dopo il 1° gennaio 1975, di sostenere oneri per l'assistenza ospedaliera (per il caso della Cassa mutua di malattia per i dipendenti dell'Enel, vedi determinazione della sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, n. 1279 del 25 febbraio 1976, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità delle spese erogate dalla Cassa stessa nel 1975 per prestazioni ospedaliere). In relazione a quanto precede, le spese per prestazioni sanitarie erogate dagli Enti mutualistici sono ammontate nel 1975 a 2.235 miliardi (vedi relazione generale sulla situazione economica del paese, 1975, parte I, pagina 826). Non sono ricompresi, inoltre, nello stato di previsione della spesa del Ministero, gli oneri diretti a sanare la situazione debitoria degli Enti ospedalieri verso gli istituti bancari e le ditte fornitrici, situazione che ha dato luogo a non trascurabili inconvenienti nella prestazione dei servizi assistenziali. Con legge 31 marzo 1976 n. 72 è stato elevato da 2.700 a 4.100 miliardi il limite delle operazioni di ricorso al mercato finanziario che il Ministero del tesoro è autorizzato ad effettuare per l'estinzione (fino al 31 dicembre 1974) dei crediti degli Enti ospedalieri e degli altri istituti di ricovero pubblici e privati nei confronti degli Enti mutualistici. Resta ancora da provvedere per i crediti relativi al 1975.

(1) Per ulteriori indicazioni, si rinvia al successivo paragrafo 4, sub lettera b).

(2) Dei quali 291,3 miliardi in conto competenza e 213,3 miliardi di residui.

(3) 2.831 miliardi sulla competenza e 218,2 miliardi in conto resti.

locare l'Amministrazione tra quelle maggiormente dotate di mezzi finanziari, subito dopo i Ministeri del tesoro, delle finanze e della pubblica istruzione e prima di quello della difesa.

Sempre in conseguenza della progressiva attuazione del decentramento istituzionale operato nel settore della sanità, si è ulteriormente accentuata — ferma restando, come negli esercizi precedenti, l'assoluta prevalenza delle spese di parte corrente (soprattutto per trasferimenti) rispetto a quella in conto capitale (5) — l'incidenza degli interventi indiretti, che hanno raggiunto il 94,08 per cento dell'ammontare complessivo della spesa impegnata (2.826,9 miliardi) (6). E tale percentuale è destinata ad aumentare ulteriormente nei prossimi esercizi, allorché avrà trovato attuazione la delega conferita al Governo dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, per il completamento del trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative attualmente esercitate sia dallo Stato che da enti pubblici nazionali e interregionali (7).

Nel quadro che si è delineato, trovano collocazione i numerosi problemi che si pongono in tema di politica sanitaria e di rapporti tra Stato e regioni, ed in primo luogo l'esigenza di procedere ad una riorganizzazione dell'appa-

(5) Le spese in conto capitale, ancorché quasi triplicate rispetto al precedente esercizio (essendo passate da 300 milioni a 850 milioni) hanno rappresentato il 3 per cento della spesa globalmente impegnata.

(6) Oltre al cennato fondo di cui al capitolo 1578, è stato istituito, nell'esercizio, con legge 22 dicembre 1975, n. 685, un fondo da assegnare alle Regioni per il funzionamento delle attività relative alla disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, nonché per la prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossico dipendenza (capitolo 3574). Con legge 9 dicembre 1975, n. 395, inoltre, è stata operata la regionalizzazione degli istituti zooprofilattici sperimentali ed il relativo contributo di 5 miliardi, iscritto al capitolo 4086, è stato trasformato in un fondo da ripartire tra le Regioni interessate.

(7) In sede di esercizio di tale delega, potrà trovare una nuova disciplina l'attività di assistenza specialistica e generica attualmente demandata, con conseguenti duplicazioni di strutture, agli istituti mutualistici.

rato amministrativo preposto al settore, al fine di adeguarne le strutture ai compiti di programmazione nonché di indirizzo e di coordinamento spettanti allo Stato.

Passando ad esaminare le variazioni verificatesi nella gestione della spesa facente capo alle singole rubriche — ed in disparte ogni considerazione sulla rubrica 2 (ospedali) nel quale è iscritto il fondo di cui al menzionato capitolo 1578 — meritevole di menzione è l'incremento (+162,7 miliardi, pari al 192,8 per cento) che si è registrato nella rubrica 4 (malattie sociali), per effetto, principalmente, delle innovazioni apportate alla sua struttura, alle quali si farà cenno nel prosieguo del presente paragrafo (*sub lettera b*).

Pressoché invariato è rimasto il totale degli impegni assunti a carico delle restanti rubriche. Specie nei confronti della 5 (igiene, alimenti e nutrizione), degna di nota è la stazionarietà della spesa (819 milioni, rispetto a 811 milioni del 1974 e a 812 milioni del 1973), qualora si consideri la importanza che la lotta contro le frodi alimentari va oggi assumendo in relazione all'evolversi della tecnica dei procedimenti produttivi (8).

Immutata si è mantenuta la tendenza alla lievitazione dei residui passivi, già riscontrata nei precedenti esercizi. L'ammontare complessivo dei resti è passato da 219 miliardi a 230 miliardi, con un incremento del 5 per cento (2,7 per cento nel precedente esercizio). I residui di stanziamento, nella quasi totalità attinenti a spese di parte corrente, sono passati da 36,0 a 71,8 miliardi.

*b) Considerazioni sullo stato di previsione.* - Le principali innovazioni ap-

(8) In argomento è da rammentare che altri fondi destinati a tali finalità, sono stanziati negli stati di previsione del Ministero delle finanze e del Ministero dell'agricoltura e foreste. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo, specifiche notazioni sono contenute nel capitolo III della presente parte.

portate nel 1975 alla struttura dello stato di previsione riguardano la classificazione amministrativa della spesa ed interessano particolarmente le rubriche 1 (servizi generali) e 4 (malattie sociali), che hanno subito profonde modificazioni, nonché, in minor misura, le rubriche 3 (igiene pubblica) e 6 (servizio farmaceutico) (9).

Non tutte le modifiche — pur tenendo conto delle vicende organizzative che esse esprimono sul piano contabile — sono da condividere in relazione alla natura delle spese. Tale è il caso della inserzione nella rubrica 4 di taluni stanziamenti che presentano scarsa attinenza con il settore delle malattie sociali, quali il fondo per la costruzione degli asili nido, i contributi in favore dell'Opera nazionale maternità e infanzia, della Croce rossa italiana e dell'Unione italiana ciechi, le spese per l'ufficio medico legale e quelle, infine, inerenti al settore medico sportivo. Non ha, inoltre, formato oggetto di riesame la clas-

(9) Sono, infatti, trasigrate dalla rubrica 1 alla rubrica 4 le spese per l'ufficio medico legale (già capitolo 1082, ora capitolo 2538), quelle del settore medico sportivo (corsi di medicina dello sport, già capitolo 1087, ora capitolo 2539), le spese per accertamenti sanitari ai fini dello svolgimento dell'attività sportiva (già capitolo 1088, ora capitolo 2540), quelle per contributi in favore dell'ONMI (già capitolo 1024, ora capitolo 2584), della Croce Rossa (già capitoli 1025, 1096, 1097, 1106, ora capitoli 2585, 2586, 2597 e 2521), di varie organizzazioni operanti nel settore della lotta contro i tumori (già capitoli 1098, 1099, 1109, 1111, 1112, 1113, ora capitoli 2588, 2589, 2593, 2594, 2595, 2596) e contro le malattie veneree (già capitolo 1100, ora capitolo 2590), nonché dell'Unione italiana ciechi (già capitolo 1107, ora capitolo 2592), ed infine il fondo per la costruzione di asili nido (già capitolo 1106, ora capitolo 2598). Dalla rubrica 3 sono state trasportate alla rubrica 4 le spese relative ai compensi per i medici incaricati di coadiuvare i medici provinciali nella vigilanza sui servizi medici scolastici (già capitolo 1150, ora capitolo 2541). Dalla rubrica 6 sono trasigrate alla rubrica 1 le spese per l'accertamento, la rilevazione e la elaborazione dei dati relativi al servizio farmaceutico e di altre informazioni di interesse sanitario, nonché per l'acquisto, il funzionamento e la manutenzione delle macchine elettroniche adibite a tali operazioni (già capitolo 1246, ora capitolo 1117).

sificazione del capitolo 1115 (ex capitolo 1090), onde rimangono valide le osservazioni formulate dalla Corte nella precedente relazione in ordine alla collocazione nella rubrica 1, anziché nella 4, delle spese iscritte nel capitolo stesso, spese che concernono lo stabilimento termale « Carlo Alberto » di Acqui e che si connettono con il carattere sociale della malattia reumatica.

Restano del pari attuali le notazioni sulla generica denominazione del capitolo 4538 (ex 1328) relativo alle spese per il funzionamento e per la manutenzione dell'Istituto superiore di sanità, nonché sulla estensione, ancorché limitata, della disciplina relativa ai residui di stanziamento ai fondi stanziati sul capitolo stesso. Questi, infatti, a prescindere da un provvedimento di impegno, possono essere utilizzati anche nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, pur concernendo spese che per loro natura non possono essere proficuamente svolte oltre l'anno finanziario cui pertengono e che quindi dovrebbero fisiologicamente gravare sulla competenza del relativo esercizio. Tanto più che, per le spese inerenti all'acquisto di beni mobili e di attrezzature tecnico-scientifiche, e quindi per tutte quelle spese per la cui erogazione si rendono necessari tempi ultrannali, l'Istituto dispone del capitolo 8221, in conto capitale, i cui residui di stanziamento, a norma dell'articolo 36, secondo comma, della legge di contabilità di Stato, sono mantenuti in bilancio anche per gli esercizi successivi fino al quinto.

Le spese effettivamente impegnate sul capitolo 4538 sono ammontate, per ciò che attiene alla competenza, a 1,6 miliardi su una dotazione complessiva di 3,4 miliardi, mentre del complessivo ammontare dei residui (3,1 miliardi), solo 1,27 miliardi derivano da impegni formali.

Nello stato di previsione per il 1975 si è provveduto alla soppressione del capitolo relativo alle spese per l'acquisto di isotopi radioattivi e di radium (ex

1181), il cui stanziamento — come ripetutamente rilevato nelle precedenti relazioni — restava da anni inutilizzato (10).

2. - *Gestioni fuori bilancio.* - Nel corso dell'esercizio si sono conclusi gli accertamenti relativi alla gestione concernente i fondi della Commissione per il coordinamento, il perfezionamento e lo sviluppo delle attrezzature sanitarie del Paese, istituita nel 1952 ed alimentata dai contributi di taluni enti mutualistici (11). Le giacenze esistenti al 31 dicembre 1970 sull'apposito conto corrente aperto presso la Banca nazionale del lavoro (4 milioni circa) sono state imputate, a termini degli articoli 1 e 9 della legge n. 1041 del 1971, all'entrata del Ministero del tesoro per essere successivamente riattribuite agli enti creditori, previa ripartizione da effettuare a cura del Ministero.

Quanto alla gestione istituita presso l'Istituto superiore di sanità dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1973, n. 519 (relativamente ai contributi versati da

(10) Quanto ai rapporti tra previsione ed effettive occorrenze, un breve cenno è da fare della eccedenza, rispetto alle esigenze avute di mira dalla legge, dei fondi stanziati sul capitolo 1103 (ex capitolo 1073) concernente le spese di preparazione, aggiornamento del personale e la partecipazione a corsi indetti da enti, istituti ed amministrazioni varie. Su tale capitolo sono stati impegnati 8,6 milioni, pari all'8,8 per cento circa della disponibilità complessiva (97 milioni). Negli esercizi precedenti, in relazione alla polivalente denominazione del capitolo ed alla composita provenienza dei fondi affluiti su di esso all'atto della sua istituzione (1964), si erano fatti gravare sul capitolo stesso contributi ad Enti pubblici e privati, per le spese di corsi organizzati per le esigenze più disparate, cosicché lo stanziamento del capitolo si era sempre dimostrato insufficiente, tanto da richiedere integrazioni nel corso dell'esercizio e da raggiungere, nel 1974, 128 milioni. Nell'esercizio in esame, in conformità, all'orientamento espresso dalla Corte che si è richiamata alla norma sostanziale che sorregge il capitolo (testo unico n. 3 del 1957), l'Amministrazione ha utilizzato le relative disponibilità per la partecipazione a corsi di aggiornamento e di perfezionamento del dipendente personale. Nel 1976, in sede di bilancio di previsione, lo stanziamento del capitolo è stato ridotto a 25 milioni.

(11) Trattasi dell'INAM, INPS ed ENPDEP. La gestione aveva di fatto cessato di operare nel 1959.

organizzazioni straniere ed internazionali, nonché da enti pubblici nazionali, per lo svolgimento di particolari ricerche attinenti ai compiti dell'Istituto stesso) il rendiconto per il 1975 è pervenuto alla Corte nel mese di giugno del 1976 ed è in corso di esame.

I rendiconti, per il 1972, 1973 e 1974, della gestione relativa ai tributi speciali per l'ammissione ai concorsi sanitari, che concerne somme di modestissima entità, sono stati sottoposti ad esame ed ammessi al visto di regolarità.

3. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Struttura degli uffici e stato giuridico ed economico del personale.* - Dei più significativi mutamenti intervenuti, nel corso dell'esercizio, nella distribuzione delle competenze tra le Direzioni generali, si è fatto cenno nel paragrafo che precede, nel quale è stato pure posto in rilievo l'anomalo accentramento di attribuzioni verificatosi nella Direzione generale delle malattie sociali. Per il resto, sostanzialmente immutato è rimasto l'ordinamento del Ministero, onde permangono attuali le osservazioni formulate in passato dalla Corte sulle carenze nella disciplina normativa di taluni servizi e, segnatamente, quelle relative al settore dell'igiene degli alimenti e nutrizione, sia in relazione al mancato esercizio della delega per l'emanazione delle norme necessarie per l'unificazione nel Ministero dei servizi ed istituti centrali e periferici attinenti alla vigilanza igienica ed al controllo delle sostanze alimentari e delle bevande, sia in relazione alla non intervenuta individuazione del numero e della sede degli ispettorati di zona per l'igiene degli alimenti e la nutrizione, sia, infine, in relazione al perdurare del ritardo nell'emanazione del regolamento concernente la disciplina igienica della produzione e delle vendite delle sostanze alimentari e delle bevande, previsto dal-

l'articolo 23 della legge n. 283 del 1962 (12).

A tali carenze, altre se ne sono aggiunte a causa del mancato adeguamento delle competenze del Ministero alla nuova ripartizione istituzionale delle attribuzioni tra Stato e regioni. Così è a dire, in tema di inquinamento atmosferico, per le 20 Commissioni regionali istituite dalla legge 15 luglio 1966, n. 615 (13) le quali continuano ad essere costituite con decreto del Ministro per la sanità, pur svolgendo compiti in una materia delegata alle regioni.

Per ciò che attiene all'organizzazione periferica, degne di nota sono le innovazioni apportate con i decreti del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 476, 22 maggio 1975, n. 480 e 23 novembre 1975, n. 902 — contenenti norme per l'attuazione, rispettivamente, degli statuti delle regioni ad autonomia speciale Trentino-Alto Adige, Sardegna, e Friuli-Venezia Giulia — con i quali è stato completato, ad eccezione che per la Sicilia, il decentramento delle attribuzioni e degli uffici statali in materia di sanità pubblica, mediante il trasferimento alle stesse regioni dei medici e dei veterinari provinciali. Soltanto per il Trentino-Alto Adige e per la Sardegna il trasferimento è stato attuato nell'esercizio (14).

Nel corso del 1975 il Ministero ha indetto e pressoché espletato — pur senza pervenire ai relativi provvedimenti di nomina — i concorsi per l'assunzione del personale da destinare ai 25 uffici di porto e di aeroporto, istituiti con legge 27 aprile 1974, n. 174, per la profilassi internazionale delle malattie infettive e

diffusive. Con la conclusione delle anzidette procedure, si renderà possibile dare integrale attuazione alle disposizioni di cui alla citata legge n. 174, ponendo così termine alle carenze connesse alla precedente organizzazione degli uffici periferici preposti alla tutela del settore, nonché a talune anomale situazioni conseguenti alla mancanza di personale, come quella determinatasi negli uffici operanti presso gli aeroporti di Ciampino e di Fiumicino, alle cui esigenze da anni si provvede, anziché con personale stabilmente assegnato agli uffici stessi, mediante dipendenti inviati in missione dal Ministero.

Resta ancora disciplinato dalla normativa precedente all'attuazione dell'ordinamento regionale l'ordinamento degli uffici periferici preposti alla visita sanitaria degli animali, delle carni e dei prodotti ed avanzi animali importati o destinati all'esportazione; funzioni che, nelle sedi di minore importanza, sono esercitate dai veterinari provinciali o, sotto la vigilanza di questi, da veterinari incaricati con decreto del Ministero per la sanità (15). In tale materia, particolarmente avvertita è l'esigenza di una nuova disciplina legislativa che adegui alle attuali esigenze la struttura e i moduli operativi degli uffici, tanto più che l'attuazione dell'ordinamento regionale, con il conseguente trasferimento ai nuovi enti degli uffici dei veterinari provinciali, ha dato luogo, in mancanza del previsto riordinamento generale del Ministero (16),

(15) Nei porti, negli aeroporti e nei posti di confine di maggiore importanza sono costituiti invece appositi uffici veterinari, cui sono preposti funzionari del ruolo dei veterinari del Ministero.

(16) Nel settore continua ad applicarsi la norma transitoria di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 4 del 1972, la quale aveva testualmente disposto che « fino a quanto non sarà provveduto ai sensi della legge 28 ottobre 1970, n. 775, al riordinamento dei servizi del Ministero della sanità ed in particolare degli uffici speciali di cui agli articoli 28 e segg. del testo unico approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 e successive modificazioni

(12) Vedi relazione per l'esercizio finanziario 1974, pagina 386.

(13) Articoli 5 e 6. Presso la sede centrale del Ministero è istituita la commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico. Da rilevare che i segretari delle commissioni regionali continuano ad essere scelti tra i funzionari della carriera direttiva amministrativa del Ministero.

(14) Rispettivamente il 5 e il 21 ottobre del 1975.

a disfunzioni e remore nello svolgimento dei servizi, in relazione al protrarsi della posizione di codipendenza funzionale dei veterinari provinciali ed alle connesse difficoltà d'ordine interpretativo circa la portata dei poteri sui medesimi spettanti al Ministero (17).

Quanto all'attività del centro studi — istituito presso il Ministero con funzioni di collaborazione tecnica in materia di predisposizione e di attuazione della programmazione ospedaliera ed articolato in un comitato tecnico e in 12 comitati di studio — l'Amministrazione ha disposto spese per un ammontare complessivo di 686 milioni, dei quali solo il 31 per cento si è riferito a convenzioni con enti o società e ad incarichi individuali (rispettivamente, 168 milioni e 43,2 milioni) (18). La maggior parte di queste somme non è stata ammessa a pagamento nell'esercizio, a causa di irregolarità riscontrate in sede di controllo, ciò che non ha consentito la registrazione di numerose convenzioni e provvedimenti di incarico (19).

ed integrazioni, i medici ed i veterinari provinciali continuano ad esercitare, quali organi dello Stato, le attribuzioni ad essi attualmente spettanti, qualora preposti ad uffici speciali di sanità marittima, aerea e di confine, ai fini della profilassi internazionale delle malattie infettive e diffuse».

(17) In materia può rammentarsi, tra l'altro, che l'articolo 1 della legge n. 382 del 1975, nel conferire una nuova delega al Governo per l'ulteriore trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato (oltre che da Enti pubblici nazionali e interregionali), ha previsto, tra i criteri direttivi, l'eliminazione delle forme di codipendenza funzionale tra uffici dello Stato e delle Regioni.

(18) È da rilevare in proposito che sul capitolo in esame, gravano spese di natura molteplice, che si riferiscono, oltre che alle convenzioni e agli incarichi, anche ai gettoni di presenza ai membri esterni, alle missioni (il cui importo è particolarmente cospicuo in relazione al frequente uso di mezzi aerei) alla pubblicazione e diffusione di studi e ricerche, agli oneri di rappresentanza.

(19) Delle 11 convenzioni — tutte concluse con il sistema della trattativa privata — inoltrate alla Corte nel corso dell'esercizio, solo 2 (Università cattolica del S. Cuore e Centro italiana per le ricerche sanitarie e sociali) sono state ammesse a registrazione, mentre

In materia di missioni, degna di nota — stante la relativa esiguità del personale dipendente ed il quasi integrale decentramento alle Regioni delle attività amministrative e degli uffici periferici del Ministero — è stata la spesa impegnata nell'esercizio, ammontata a 578 milioni, con l'integrale utilizzazione dei relativi stanziamenti (20). A tale importo è da aggiungere l'ulteriore somma di 96,8 milioni circa impegnata, a carico dei capitoli 4505 e 4506, per le spese di missione del personale in servizio presso l'Istituto superiore di sanità (21). Una visione d'insieme dei pagamenti disposti in questo comparto di spesa evidenzia come siano andati riaffiorando i fenomeni — che negli anni precedenti si erano ridotti a modeste dimensioni — dell'utilizzazione dei mezzi individuali di trasporto nonché dello smarrimento dei documenti di viaggio; fenomeni, questi, che rendono particolarmente difficile il controllo dell'effettiva durata delle missioni ammesse a liquidazione, favorendo il verificarsi di eventuali abusi.

Altri aspetti meritevoli di menzione concernono poi — non dissimilmente da quanto avviene per altre Amministrazioni — la generica indicazione dei motivi di servizio che giustificano le missioni, le omissioni nella presentazione delle relazioni illustrative dei servizi effettuati,

per tutte le altre si è ancora in attesa dei chiarimenti e della documentazione probatoria richiesti in ordine, principalmente, alla particolare qualificazione degli organismi interessati a svolgere i compiti loro affidati. Quanto agli incarichi di studio, dei 28 provvedimenti inoltrati alla Corte ne sono stati registrati 18, mentre per gli altri si è ancora in attesa della richiesta documentazione relativa alla qualità di esperti degli affidatari.

(20) Capitoli 1002, 1005, 1006, 1020, 1021.

(21) Altre spese per missioni di estranei all'Amministrazione hanno gravato, oltre che sul menzionato capitolo 1112, sui capitoli 1093 (spese per il funzionamento di consigli, commissioni, comitati), 1094 (spese per il funzionamento del Consiglio superiore di sanità), 1533 (spese per il funzionamento delle commissioni per la disciplina e lo sviluppo dei servizi della trasfusione del sangue), 1534 (spese per il funzionamento delle commissioni per gli esami di idoneità).

anche quando questi concernono visite ispettive ad officine ed industrie farmaceutiche, nonché la ricorrenza delle gite di servizio tra una ristretta cerchia di funzionari (per lo più dirigenti) ed altri impiegati (per lo più guardie di sanità). Trattasi di fenomeni non evidenziabili dall'esame dei singoli pagamenti — ognuno dei quali non è censurabile quindi di illegittimità — ma che nel loro insieme evidenziano come le missioni nel complesso si siano discostate, in qualche misura, dalle finalità assegnate dalla legge.

I compensi per lavoro straordinario hanno comportato una spesa complessiva di 326,9 milioni, con un decremento, rispetto all'esercizio precedente di 181,2 milioni, pari al 35 per cento. Notevole pure è stata la diminuzione, ancorché più limitata (17 per cento), verificatasi nel comparto in parola presso l'Istituto superiore di sanità (120,7 milioni).

Un diverso andamento si è registrato nelle analoghe spese relative ai dipendenti assegnati agli uffici aventi funzioni di diretta collaborazione con l'opera del Ministro (22), ai quali lo straordinario può essere corrisposto fino al limite massimo di 80 ore mensili. In tali uffici si sono avvicendate 91 unità, su un contingente complessivo di 54 unità. La spesa è ammontata a 86,8 milioni, con un incremento, rispetto al 1974, di 18,4 milioni, pari al 21 per cento.

Per ciò che attiene, infine, ai problemi organizzativi dell'Istituto superiore di sanità, anche nel 1975 sono emerse le carenze derivanti dalla mancata emanazione del regolamento interno con il quale, entro un anno dall'entrata in vigore della legge 7 agosto 1973, n. 519 (e cioè entro il 9 settembre 1974), si sarebbero

(22) Gabinetto, segreterie particolari, ufficio legislativo, ufficio stampa, ufficio affari riservati.

dovuti riordinare i servizi dell'Istituto (23).

Nel 1975 sono stati pressoché integralmente portati a termine gli inquadramenti del personale dipendente nelle nuove tabelle organiche allegate alla legge n. 519 del 1973 (24), mentre sono ancora in via di espletamento i concorsi previsti, nella prima applicazione della legge stessa, per il conferimento dei posti disponibili nelle varie carriere al personale interno in possesso di determinati requisiti professionali e di anzianità.

La somma erogata per compensi e per iniziative dirette all'incremento dell'attività dell'Istituto, ai sensi dell'articolo 54 della legge n. 519 del 1973, è stata di lire 800 milioni, come stabilito dall'articolo 159 della legge di bilancio, in misura pari, cioè, a quella dell'esercizio precedente. Tale somma è stata ripartita, secondo il singolare criterio stabilito dal citato articolo 54 (in ragione diretta della radice quadrata dei relativi parametri di stipendio, paga e retribuzioni), tra gli impiegati (circa 700) che non fruiscono del trattamento economico onnicomprensivo delle qualifiche dirigenziali; vale a dire, sostanzialmente, tra il personale delle qualifiche e delle carriere meno elevate, che svolge, prevalentemente, mansioni di collaborazione o d'ordine, per importi mensili individuali, compreso l'assegno perequativo, varianti tra le 46 e le 174 mila lire mensili nette.

b) *Beni e servizi strumentali.* - Pressoché immutata è rimasta, rispetto al precedente esercizio, la spesa per canoni di locazione di immobili (417 milioni), non essendosi verificati fatti nuovi nella

(23) Solo nel corso del 1976, con decreto ministeriale in data 30 aprile, si è provveduto all'emanazione del menzionato regolamento (la relativa pubblicazione, peraltro, è avvenuta quasi un mese e mezzo dopo, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 126 del 13 giugno 1976).

(24) Resta ancora in sospeso l'inquadramento dei segretari tecnici.

dotazione di fabbricati del Ministero da destinare ad uso di ufficio.

L'attività contrattuale — svolta, come di consueto, nella quadruplica direzione della provvista di beni strumentali, della provvista e del trasporto di acqua alle isole minori, dell'acquisto di profilattici per l'igiene pubblica e di quelli per la conservazione del patrimonio zootecnico — non ha presentato, sotto il profilo delle modalità procedurali, aspetti particolari tali da rendere necessarie ulteriori considerazioni, oltre quelle formulate nella parte generale.

Resta solo da mettere in luce che l'ammontare complessivo degli impegni contrattuali concernenti la provvista di beni e servizi strumentali è ascesa a 312,5 milioni complessivi, dei quali 236,2 milioni per l'esercizio e la manutenzione dei mezzi di trasporto (25) 15,8 per lavori di manutenzione, riparazioni e adattamento dei locali, 8,6 per la fornitura di divise alle guardie di sanità, 5,1 per il funzionamento e la vigilanza dei magazzini di materiale profilattico; a tali impegni devono aggiungersi quelli concernenti la propaganda sanitaria, ammontanti a 11,5 milioni, e quelli relativi al centro studi, ammontanti a circa 35,3 milioni. Il metodo di contrattazione del quale il Ministero si è quasi esclusivamente avvalso è stato, non diversamente che per la generalità delle altre Amministrazioni dello Stato, quello della trattativa privata.

Degli stanziamenti di 2,7 miliardi afferenti al capitolo 2036 per la provvista ed il trasporto di acqua alle isole minori da parte dell'armatoria privata, come previsto dalla legge n. 378 del 1967, sono stati impegnati 1,2 miliardi di cui 657,6 milioni mediante licitazione privata e 544,4 mediante trattativa privata.

L'acquisto di materiale profilattico nel settore dell'igiene pubblica per la preven-

zione delle malattie infettive ha comportato impegni contrattuali per complessivi 1,17 miliardi di cui 579,6 milioni a seguito di trattativa privata e 592,1 di appalti-concorso.

Infine, per la profilassi nel settore veterinario sono stati effettuati acquisti per 1,3 miliardi, quasi esclusivamente a trattativa privata con gli istituti zooprofilattici.

Per ciò che attiene al centro elettronico del Ministero della sanità, utilizzato per il rilevamento e la gestione dei dati riguardanti le varie Direzioni generali, la spesa impegnata nel corso dell'esercizio è ammontata a 149,5 milioni (26).

In proposito è da rammentare anche che presso l'Istituto superiore di sanità opera un altro centro elettronico, per la cui gestione è stata impegnata una spesa complessiva di 58,9 milioni (27).

#### 4. - Attività istituzionale.

a) *Servizi generali.* - Si è avuto occasione di accennare in precedenza come la rubrica inerente ai servizi generali abbia subito un profondo ridimensionamento essendo passata da 114,1 a 17,3 miliardi, in seguito al trasferimento nella rubrica 4 (malattie sociali) dei numerosi capitoli relativi ai contributi a vari enti ed organismi nazionali ed internazionali che costituivano gran parte della categoria V, ridotta ormai a pochissimi capitoli concernenti spese di scarso rilievo, con la sola eccezione del contributo all'Organizzazione mondiale di sanità (capitolo 1227, il cui stanziamento di 2,6 miliardi è stato totalmente impegnato).

(26) Escluse le spese di personale. Al centro elettronico sono stati addetti 12 dipendenti, tra cui un dirigente superiore.

(27) Escluse le spese di personale (nel 1975 sono stati utilizzati 12 impiegati).

(25) Di questi 5,6 milioni relativi agli autoveicoli dell'Istituto superiore di sanità.

Il 43,3 per cento delle spese classificate nella rubrica ha riguardato oneri per il personale in attività di servizio (categoria II). In ordine alle spese più significative ricomprese in tale categoria, si rinvia alle osservazioni formulate nel precedente paragrafo 2, *sub* lettera a).

b) *Ospedali*. - Sul capitolo 1578 — istituito ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 264 del 1974, ed alimentato da una quota dei contributi e delle altre entrate degli enti, casse e gestioni per l'assistenza contro le malattie, nonché dalle somme già destinate all'assistenza ospedaliera negli stati di previsione della spesa dei Ministeri e degli enti pubblici — sono stati accreditati, nel corso dell'esercizio, 2.491 miliardi, destinati al finanziamento della spesa per l'assistenza ospedaliera, per l'impianto, la trasformazione e l'ammodernamento degli ospedali, escluse le spese edilizie, per il rinnovo e l'adeguamento delle loro attrezzature sanitarie. Tale fondo è stato ripartito in undici mensilità, tra le regioni (e le province autonome di Trento e di Bolzano) con le modalità ed i criteri stabiliti dall'articolo 16 del citato decreto-legge (28).

(28) La ripartizione è avvenuta nelle misure indicate dal seguente prospetto:

Piemonte . . . . .	181.788.650.000
Aosta . . . . .	4.430.250.000
Liguria . . . . .	94.569.750.000
Lombardia . . . . .	429.424.000.000
Bolzano . . . . .	18.141.750.000
Trento . . . . .	20.765.250.000
Veneto . . . . .	246.609.000.000
Friuli . . . . .	69.522.750.000
Emilia-Romagna . . . . .	212.676.750.000
Marche . . . . .	71.502.750.000
Toscana . . . . .	186.689.250.000
Umbria . . . . .	38.040.750.000
Lazio . . . . .	204.534.000.000
Campania . . . . .	173.126.250.000
Abruzzi . . . . .	49.722.750.000
Molise . . . . .	10.296.000.000
Puglia . . . . .	153.935.000.000
Calabria . . . . .	71.948.250.000
Basilicata . . . . .	21.111.750.000
Sicilia . . . . .	167.211.000.000
Sardegna . . . . .	64.944.000.000

In connessione con l'istituzione del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera, lo stanziamento (19 miliardi) iscritto sul capitolo 1576, concernente spese per il potenziamento degli ospedali e dei servizi di igiene mentale, è stato ridotto a 3 miliardi, in relazione a residue occorrenze connesse con il tirocinio obbligatorio dei laureati in medicina e chirurgia (articolo 45 e seguenti della legge n. 132 del 1968) e con il potenziamento delle attrezzature degli istituti psichiatrici. Tale minore stanziamento è stato anch'esso ripartito tra le regioni interessate, a termini dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 4 del 1972 (29).

Anche nel 1975 è stato istituito nell'ambito della rubrica il capitolo 1581, relativo alla quota di riparto del fondo speciale di 9,7 miliardi iscritto al capitolo 6857 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e destinato alle occorrenze del territorio di Trieste, a termini dell'articolo 70 della legge costituzionale 31 gennaio 1953, n. 1, concernente lo Statuto della regione Friu-

(29) La ripartizione è stata così effettuata:

Piemonte . . . . .	L. 147.176.000
Valle d'Aosta . . . . .	» 3.104.000
Lombardia . . . . .	» 256.634.000
Trento . . . . .	» 11.260.000
Bolzano . . . . .	» 13.225.000
Veneto . . . . .	» 182.541.000
Friuli Venezia-Giulia . . . . .	» 50.418.000
Liguria . . . . .	» 55.953.000
Emilia-Romagna . . . . .	» 129.826.000
Toscana . . . . .	» 152.936.000
Umbria . . . . .	» 42.758.000
Marche . . . . .	» 95.613.000
Lazio . . . . .	» 358.640.000
Abruzzi . . . . .	» 92.218.000
Molise . . . . .	» 24.662.000
Campania . . . . .	» 407.983.000
Puglia . . . . .	» 285.188.000
Basilicata . . . . .	» 46.148.000
Calabria . . . . .	» 151.571.000
Sicilia . . . . .	» 374.113.000
Sardegna . . . . .	» 118.033.000

Anche i residui, ammontanti al principio dell'esercizio a 12,8 miliardi, sono stati integralmente utilizzati.

li-Venezia Giulia. Tale quota di riparto, ammontante a 70 milioni, contro i 98 del precedente esercizio, è stata destinata ad interventi di carattere straordinario per spese e contributi per gli enti ospedalieri della provincia di Trieste (30).

Per ciò che attiene all'assistenza psichiatrica, permane, nonostante il maggior tasso di impiego registratosi nel 1975, il fenomeno della scarsa utilizzazione dei fondi iscritti sul capitolo 1577 a titolo di concorso dello Stato nei maggiori oneri derivanti alle province ed agli altri enti da cui dipendono ospedali psichiatrici e centri o servizi di igiene mentale, nonché alle province da cui dipendono istituti medico-psicopedagogici. Della complessiva disponibilità di 120,5 miliardi (di cui 23,4 miliardi costituiti dalla dotazione di competenza), sono stati utilizzati nell'esercizio 30,7 miliardi, tutti sui residui di stanziamento, sicché questi ultimi sono ammontati, al 31 dicembre, a 89,8 miliardi (97,1 nel 1974). Al fine di assicurare l'integrale impiego di tali cospicue disponibilità, in relazione anche alla complessità delle procedure previste per la loro erogazione, la legge 15 dicembre 1975, n. 779, ha consolidato i fondi stanziati sul capitolo 1577 « fino all'entrata in funzione della riforma sanitaria relativamente all'ordinamento dell'assistenza psichiatrica » (31).

c) *Igiene pubblica.* - Cessata la causa contingente — epidemia colerica — che aveva occasionato un temporaneo, considerevole aumento degli stanziamenti della rubrica, invertendone la tendenza alla diminuzione che l'aveva fino ad allora contraddistinta, l'ammontare complessivo delle spese inerenti all'igiene pubblica ha

(30) Nei precedenti esercizi era stata utilizzata per analoghi interventi in favore degli ospedali cittadini Burlo Garolfo e degli Ospedali riuniti.

(31) L'integrale consolidamento di tali fondi era già stato previsto, limitatamente a quelli stanziati fino all'anno finanziario 1973.

subito un nuovo ridimensionamento, essendo passato dagli 11,6 miliardi del precedente esercizio a 7,7 miliardi.

La maggior parte di tali spese (48 per cento) è costituito dai fondi necessari per l'acquisto, conservazione e distribuzione del materiale profilattico ed altri interventi di prevenzione contro le malattie infettive, stanziati sul capitolo 2031.

A carico di questo capitolo sono stati impegnati 3,7 miliardi, dei quali 268 milioni erogati nel corso dell'esercizio.

Più che raddoppiata, rispetto al precedente esercizio è la spesa impegnata a carico del capitolo 2033, per i servizi di sanità marittima aeroportuale e di frontiera, che è passata da 76,6 milioni del 1974 a 172,9 milioni. In proposito non possono che richiamarsi le osservazioni formulate nella precedente relazione in ordine all'aumento determinatosi nella spesa erariale in seguito al decentramento alle regioni dell'intera organizzazione periferica del Ministero e della successiva reistituzione di uffici periferici per la esplicazione di compiti che non hanno formato oggetto, per la loro natura, di delega ai nuovi enti territoriali.

d) *Malattie sociali.* - L'eccezionale incremento delle spese impegnate a carico della rubrica 4 (passate dagli 84,4 miliardi del 1974 ai 247,1 miliardi) si connette — oltre che alla ristrutturazione della rubrica stessa, di cui più volte si è fatto cenno — all'aumento dei fondi per l'assistenza sanitaria e protesica degli invalidi civili (capitolo 2532), che ha raggiunto nel 1975 i 121,9 miliardi (71,9 miliardi nel precedente esercizio). Relativamente all'utilizzazione di tali stanziamenti, è da sottolineare l'aumento (76 per cento), che denota un'avvio verso la normalizzazione dell'azione amministrativa nel settore. I residui di stanziamento afferenti agli esercizi precedenti (31,6 milioni) sono stati quasi interamente utilizzati nell'esercizio.

Quanto alla restante spesa per le malattie sociali, consistente in trasferimenti, restano valide le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni circa la molteplicità delle erogazioni in favore della Croce rossa italiana (capitolo 2585, con uno stanziamento di 15,9 miliardi; capitolo 2586, 1,25 miliardi; capitolo 2587, 160 milioni; capitolo 2591, 300 milioni), cui va aggiunto il contributo annuo corrisposto al Centro nazionale per la trasfusione del sangue gestito dalla CRI (capitolo 1574 della rubrica 2).

Con tali interventi, senza contare gli altri effettuati a carico del capitolo 2532 (oltre 2,4 miliardi) per l'assistenza sanitaria prestata in favore degli invalidi civili, l'Ente ha ottenuto erogazioni complessive per oltre 17,7 miliardi, con un aumento di 1,5 miliardi rispetto al precedente esercizio, malgrado sia venuto meno il contributo di 200 milioni annui previsto, fino al 1974, dall'articolo 18 della legge n. 996 del 1970.

A tale assorbimento di cospicui mezzi finanziari — di cui non può non richiamarsi l'esigenza di unificazione, a termini dell'articolo 4, ultimo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato, 13 novembre 1947, n. 1256 — non ha corrisposto la ristrutturazione dell'ente, al fine di armonizzarne l'attività con quella dello Stato e particolarmente delle regioni, soprattutto per ciò che concerne l'organizzazione e la predisposizione dei servizi di emergenza, soccorso e assistenza in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali.

Analoga situazione, sotto il profilo della molteplicità degli interventi finanziari si è verificata nel settore della lotta contro i tumori (32).

(32) 400 milioni, sul capitolo 2588, sono stati erogati in favore della Lega italiana per la lotta contro i tumori, 50 milioni sul capitolo 2589 in favore dell'istituto «Regina Elena», 100 milioni sul capitolo 2593 in favore del Centro internazionale di ricerche per il cancro, 450 milioni sui capitoli 2594, 2595 e 2596 in favore, rispettivamente degli istituti «Regina Elena» di Roma, «Vittorio Emanuele III» di

In tale settore è da sottolineare ancora una volta l'esigenza di un maggiore coordinamento al fine di consentire una migliore redditività dell'azione dello Stato (33).

Per ciò che attiene al fondo da assegnare alle regioni per la concessione ai comuni di contributi per la costruzione e la gestione di asili nido, sul capitolo 2598, oltre all'iniziale stanziamento di 16 miliardi costituenti il contributo annuale dello Stato, sono affluiti, da parte dell'INPS, complessivi 28,9 miliardi, concernenti i versamenti di pertinenza dell'Istituto, compreso il saldo relativo al 1974. In tutto, quindi, la disponibilità della competenza è risultata di 44,9 miliardi, dei quali sono stati ripartiti 31,8 miliardi concernenti il contributo statale nonché i versamenti INPS relativi al saldo 1974 (2,9 miliardi) ed al primo semestre del 1975 (12,9 miliardi). Resta da ripartire il versamento INPS relativo al secondo semestre del 1975, mentre, sulla gestione dei residui, sono stati trasferiti ai Comuni gli analoghi fondi relativi al secondo semestre del 1974 che, come si era avvertito nella relazione sull'esercizio precedente, non erano stati ripartiti nell'esercizio stesso (10 miliardi) (34). Con

Milano e «Fondazione Senatore Pascale» di Napoli. A tali somme vanno aggiunti circa 44 milioni corrisposti nel corso del 1975, a titolo di acconto, all'istituto «Fondazione Senatore Pascale» di Napoli, sul contributo straordinario di 1 miliardo concesso a tale istituto con legge n. 314 del 1964 per il completamento e l'ampliamento degli edifici, impianti ed attrezzature dei servizi, nonché i contributi erogati sul capitolo 2577, a titolo di concorso per l'istituzione ed il funzionamento dei centri oncologici.

(33) Sempre in tema di contributi, con legge n. 698 del 1975 si è provveduto alla soppressione dell'ONMI, così ponendo termine agli inconvenienti segnalati nella precedente relazione (pagina 382), in ordine alla gestione del capitolo 5854.

(34) Non risulta giunta a conclusione l'iniziativa legislativa menzionata nella precedente relazione (pagina 382) — con la quale si proponevano modifiche alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, al fine di evitare ulteriori ritardi nella realizzazione del piano quinquennale per la costruzione di asili nido e di adeguare le disponibilità finanziarie alla lievitazione dei prezzi verificatasi dopo l'entrata in vigore della legge stessa.

ciò i residui esistenti al 31 dicembre 1974, sono stati interamente utilizzati.

Meritevoli di menzione sono, da ultimo, gli stanziamenti iscritti nei capitoli 2576, 2577, 2581, 2582 e 2597, con i quali il Ministero partecipa alle spese di talune organizzazioni operanti nel settore sanitario per effettuare studi, ricerche e corsi di istruzione professionale e per organizzare convegni di studi e simili. Tali spese consistono in buona parte in compensi corrisposti al personale docente od impegnato negli studi e nelle ricerche, il quale è direttamente o indirettamente retribuito a carico dell'erario (35) e svolge le attività di cui trattasi quanto meno accanto a quella istituzionale, sicché attraverso queste erogazioni si concorre ad alimentare le disparità di trattamento economico tra i pubblici dipendenti.

D'altro canto l'attività svolta per l'addestramento professionale è ormai di spettanza regionale, onde si rende indispensabile procedere a un riesame degli interventi dello Stato nella materia (36).

e) *Igiene degli alimenti e nutrizione.*

Le spese concernenti il settore dell'igiene degli alimenti e della nutrizione — delle quali si è posto altrove in evidenza la stazionarietà della spesa rispetto ai precedenti esercizi (37) — attengono,

(35) Trattasi per lo più di personale universitario, docente e non docente, e, meno frequentemente, di altri dipendenti dello Stato.

(36) Esempio, al riguardo, è il programma di pediatria preventiva, per la cui realizzazione è stato concesso all'Università di Roma un contributo di 50 milioni, iscritto al capitolo 2597 a norma della legge 12 dicembre 1969, n. 1020. Per la realizzazione di tale programma è stata impegnata una spesa complessiva di 62,6 milioni, di cui 21 per 12 borse di studio al personale medico e paramedico partecipante ai corsi di perfezionamento e di addestramento; 25 per acquisto attrezzature e materiale didattico vario, ed oltre 16 (il 25 per cento) per compensi e indennità al personale docente e discente (interno), nonché per la concessione di borse di studio annuali.

(37) Vedi paragrafo 1, lettera a). Per le insufficienze della disciplina concernente il settore, si vedono, inoltre, le considerazioni formulate nel paragrafo 3, lettera b). A tali carenze sono da aggiungere quelle derivanti dalla disorganicità della stessa disciplina fonda-

nella maggior parte, a contributi alle Amministrazioni provinciali per il potenziamento e l'aggiornamento delle attrezzature tecniche dei laboratori di igiene e profilassi e per l'adeguamento alle effettive esigenze dei servizi del personale dei laboratori stessi e dei vigili sanitari. Il relativo stanziamento complessivo di 700 milioni (capitolo 3071) è stato interamente impegnato, mentre nessun pagamento è stato disposto nell'esercizio.

Quanto agli interventi diretti del Ministero, i più significativi sono consistiti nell'impiego dei fondi stanziati sul capitolo 3031 (sul quale sono stati effettuati impegni per 74 milioni) e si sono risolti nelle spese per il rilevamento dello stato di nutrizione della popolazione, rilevamento che è stato effettuato incaricando delle ricerche relative vari organismi, specie universitari. In ordine a tali incarichi si richiamano le osservazioni formulate relativamente alle analoghe spese stanziare sui capitoli 2576, 2577, 2581 e 2597, classificati nella rubrica 4.

f) *Servizio farmaceutico.* - Lo stanziamento iniziale della rubrica (680 milioni) — nel quale si era registrata, in sede di previsione, una diminuzione del 17,1 per cento (38) rispetto al precedente eser-

mentale (leggi 30 aprile 1962, n. 283 e 20 febbraio 1963, n. 44), la quale ha ripartito le attribuzioni in materia fra numerosi organi centrali e periferici dello Stato, organi di Enti locali ed altri istituti, rendendone difficoltoso il coordinamento e l'unità di indirizzo. Un nuovo motivo di confusione nell'ordinamento dei servizi è dovuto poi al trasferimento alle Regioni degli uffici dei medici e dei veterinari provinciali, attraverso i quali il Ministero aveva potuto, nel passato, attuare tale coordinamento e tale unità di indirizzo, ancorché in mancanza degli ispettorati di zona.

(38) Tale diminuzione è dovuta alla soppressione del capitolo 1246 (relativo alle spese per l'accertamento, la rilevazione e la elaborazione dei dati relativi al servizio farmaceutico e di altre informazioni di interesse sanitario, nonché per l'acquisto, il funzionamento e la manutenzione delle macchine ausiliarie), il cui stanziamento di 140 milioni è confluito al capitolo di nuova istituzione 1117 della rubrica 1 (affari generali), relativo a spese per il funzionamento del centro elettronico per l'informazione, nonché per l'acquisto di materiali e macchine accessorie e la loro manutenzione.

cizio — ha subito un notevole incremento (raggiungendo, nelle previsioni finali, 1,4 miliardi) in applicazione della legge 22 dicembre 1975, n. 686 (cosiddetta legge antidroga) che ha istituito, tra l'altro, un fondo di 720 milioni (capitolo 2574) da ripartire tra le regioni per il finanziamento dell'attività di loro pertinenza a norma della legge stessa.

In disparte le disponibilità relative a tale fondo — disponibilità che si sono in concreto realizzate solo nel febbraio del 1976, ad avvenuta registrazione del relativo decreto istitutivo (39) — il 42,2 per cento dello stanziamento della rubrica — 600 milioni — è costituito dalle somme necessarie per il pagamento dell'indennità di residenza a favore dei titolari di farmacie rurali, dell'indennità di gestione dei dispensari farmaceutici e dei contributi a favore dei comuni gestori di farmacie rurali nei territori delle regioni a statuto speciale (capitolo 3571). Nel settore sono stati impegnati, nel 1975, 263,6 milioni; delle residue disponibilità, 336,4 milioni sono passati in economia.

g) *Servizi veterinari.* - La leggera flessione delle spese impegnate a carico della rubrica (da 26,4 a 24,5 miliardi) si connette essenzialmente con la minore spesa per il contributo agli istituti zooprofilattici il cui stanziamento, nel precedente esercizio, comprendeva, in applicazione della legge 11 maggio 1974, numero 101, le quote di rivalutazione del contributo stesso inerenti agli esercizi finanziari 1972 e 1973. A seguito dell'emanazione della legge 23 dicembre 1975, n. 745, con la quale è stata operata la

(39) Per evitare che le somme stanziate per il 1975 siano portate in economia, il Governo ha reso noto che, con apposito articolo della legge di approvazione del consuntivo, il fondo verrà consolidato, rendendo ad esso applicabili i commi secondo e terzo dell'articolo 36 della legge di contabilità generale dello Stato.

regionalizzazione degli Istituti, lo stanziamento relativo all'anzidetto contributo viene a trasformarsi, dal 1976, in un nuovo fondo da ripartire tra le regioni interessate, a titolo di concorso dello Stato per i servizi gestiti dagli Istituti (40).

Per ciò che attiene alle spese classificate nella categoria IV (acquisto di beni e servizi — le quali, diversamente che nelle altre rubriche, superano quelle della categoria V (trasferimenti) — degni di nota sono gli interventi effettuati a carico dei capitoli 4034 e 4039, relativi, rispettivamente, alle spese per l'attuazione dei piani di profilassi e risanamento degli allevamenti ed a quelle per l'impiego di prodotti immunizzanti ai fini di tale profilassi.

Gli stanziamenti di entrambi i capitoli (rispettivamente 700 milioni e 7 miliardi), interamente impegnati, sono passati in conto resti non essendo stato effettuato alcun pagamento nel corso del 1975.

Meritano un cenno, infine, il capitolo 4083, concernente sussidi e contributi per agevolare gli studi e le ricerche eseguiti dagli istituti zooprofilattici e da altri istituti scientifici nel settore veterinario, nonché il capitolo 4087 relativo, tra l'altro, ai contributi per corsi di addestramento organizzati dagli ordini provinciali dei veterinari, nei cui confronti può rilevarsi, ancora una volta — come in ordine ad altri capitoli di analogo oggetto — che buona parte delle somme corrisposte per le finalità di cui trattasi si traducono in corrispettivi per il personale impiegato negli studi e nelle ricerche o per quello docente (che percepisce compensi orari che raggiungono le 50.000 lire, come nei corsi organizzati dall'ordine provinciale dei veterinari de L'Aquila).

(40) La ripartizione verrà effettuata entro il 30 settembre di ogni anno con decreto del Ministro per la sanità di concerto con quello per il tesoro.

5. - *Istituto superiore di sanità.*

Il totale degli impegni assunti nell'ambito della rubrica 8 ha registrato un incremento di 3 miliardi, interamente dovuto a spese per il personale, che hanno raggiunto 5,1 miliardi, pari al 52 per cento dell'ammontare complessivo delle spese impegnate.

L'attività contrattuale dell'Istituto si è svolta prevalentemente col sistema della trattativa privata — in relazione all'oggetto dei contratti, consistenti generalmente nella fornitura di apparecchiature scientifiche e di prodotti specialistici — nonché con il sistema dell'economia, date le ampie facoltà attribuite in proposito dall'ultimo comma dell'articolo 19 della legge n. 519 del 1973 (41).

Nel corso dell'esercizio si è provveduto all'emanazione del regolamento per

(41) Sono stati assunti impegni contrattuali per complessivi 686 milioni di cui 557,2 per spese di parte corrente (capitolo 4538) e 129,7 per spese in conto capitale (capitolo 8221). Gli impegni derivanti da contratti a trattativa privata sono stati di complessivi 338,4 milioni di cui 208,7 di parte corrente e 129,7 in conto capitale. A seguito di licitazione privata gli impegni sono stati di 287,1 milioni e quelli derivanti da appalto-concorso sono stati di 61,4 milioni. Le spese in economia sono ammontate complessivamente a 794,5 milioni, di cui 206,5 per spese di parte corrente e 588,1 per spese in conto capitale.

i servizi in economia (42), che avrebbe dovuto avvenire entro il 9 settembre 1974. Tale provvedimento, peraltro, ha omesso di dettare disposizioni in ordine all'individuazione dei funzionari competenti per l'effettuazione dei servizi e delle spese di cui trattasi nonché alle modalità di conferimento degli incarichi, onde si è continuato ad applicare, nella materia, la normativa di carattere speciale che regola l'attività contrattuale dell'Istituto, normativa che — come segnalato nella precedente relazione — si discosta dai criteri di ampio decentramento funzionale cui si uniforma la disciplina generale. Da ciò la conseguenza che parte del vantaggio connesso con il ricorso all'economia, soprattutto in termini di maggior snellezza ed agilità procedurali, è venuto, in sostanza, ad essere compromesso.

Per quanto concerne i capitoli 4538 e 8221, su cui gravano le spese per l'attività contrattuale dell'istituto e che sono i più significativi della rubrica, si rinvia alle considerazioni formulate nel paragrafo 1, nel quale è stato anche rilevato, in ordine al primo capitolo, la limitata percentuale di utilizzazione. Le spese stanziare sul capitolo 8221 (850 milioni) sono state interamente impegnate.

(42) Decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 1975, n. 520.

## CAPITOLO XXVI.

## MINISTERO DEL TESORO

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

Gli aspetti generali della politica di bilancio sono posti in evidenza nelle parti I e II di questa stessa relazione; il presente capitolo tratta pertanto della sola attività, amministrativa e di spesa, di specifica competenza del Ministero. I dati di gestione esposti e le considerazioni svolte si riferiscono quindi alla spesa direttamente gestita dal Tesoro (1). In particolare su un complesso di mezzi finanziari pari ad oltre 16.800 miliardi di lire (circa il 50 per cento in più rispetto al 1974) l'Amministrazione ha assunto impegni nel decorso esercizio per circa 15.672 miliardi e disposto pagamenti sulla complessiva disponibilità, per competenza e residui, per circa 12.413 miliardi (nel 1974 rispettivamente impegni per 10.268 miliardi e pagamenti per 8.459 miliardi). Dell'anzidetta somma impegnata, 9.324 miliardi si riferiscono alla parte corrente la cui spesa, in termini

(1) Sono escluse pertanto le spese relative agli organi costituzionali, alle Magistrature amministrative, ai fondi speciali, ai rimborsi di prestiti e alla Presidenza del Consiglio.

di rapporto con quella globale, ha conosciuto nell'anno un leggero decremento (dal 67 per cento del 1974 al 60 per cento del 1975) (2).

Prevalente parte della spesa impegnata (circa il 70 per cento) ha riguardato la voce « trasferimenti ». In particolare, questi hanno rappresentato la quasi totalità degli impegni di conto capitale (634,3 miliardi nel complesso) ed oltre il 47 per cento della spesa di parte corrente. Nell'ambito di quest'ultima, significativa l'incidenza della voce « interessi » (3067 miliardi pari al terzo circa dell'intera spesa impegnata sul titolo I).

Con riguardo all'aderenza delle originarie previsioni alle effettive occorrenze, che in qualche caso può esser sintomo di un ridotto esercizio dell'azione amministrativa, cenno va fatto delle economie verificatesi per alcuni capitoli di bilancio; così è a dire, ad esempio, per il capitolo 4417 (spese per l'attuazione di corsi per

(2) L'incremento nelle disponibilità gestite è dovuto principalmente all'effetto degli stanziamenti disposti in attuazione dei decreti relativi al rilancio dell'economia nonché al raggruppamento, in un unico capitolo di spesa del Ministero, della totalità degli oneri per il personale in quiescenza (1.164 miliardi).

il personale ecc.) sul quale risulta impegnata per il 1975 poco più del 4 per cento della disponibilità; del capitolo 4433 (spese per il funzionamento di uffici all'estero, di Commissioni e altri organi costituiti per dare esecuzione al trattato di pace) sul quale l'utilizzazione, in termini di impegno, non ha riguardato che il 58 per cento dell'importo disponibile; del capitolo 5040 (gestione e manutenzione degli autoveicoli in dotazione all'Amministrazione centrale del tesoro e agli uffici periferici) sul quale le spese sopportate hanno inciso per circa il 60 per cento della disponibilità; del capitolo 5266 (spese per la pratica applicazione dei principi delle relazioni pubbliche, per la partecipazione di funzionari dei Servizi amministrativi provinciali del tesoro a corsi di relazioni pubbliche ecc.) totalmente inutilizzato nell'anno così come il capitolo 5277 (spese per lo svolgimento di corsi interni di addestramento professionale ecc.).

Merita anche menzione per la singolare e ricorrente divergenza tra previsione iniziale e stanziamento definitivo, il capitolo 4539 sul quale, anche per l'esercizio decorso, figura una disponibilità iniziale (lire 900.000) certamente non realistica tenuto conto delle esigenze di spesa connesse alla gestione del capitolo e che si ricollegano alla partecipazione finanziaria italiana alla NATO (North Atlantic Treaty Organisation). I relativi pagamenti sono in effetti disposti a seguito di periodiche richieste inoltrate dal Segretario generale dell'organizzazione all'Amministrazione del tesoro che vi provvede in base alla formulazione, peraltro estremamente generica, del capitolo suddetto: «contributi vari dovuti per legge (spese obbligatorie)».

In particolare, in corso di esercizio lo stanziamento del capitolo è passato da 0,9 milioni a oltre 1,4 miliardi, somma pressoché totalmente impegnata (impegni per 1,4 miliardi e pagamenti per 895,14 milioni alla data del 31 dicembre 1975).

## 2. - Gestioni fuori bilancio.

In materia di gestioni fuori bilancio, è da segnalare che nel corso dell'esercizio sono pervenuti, ed ammessi a discarico, i rendiconti dei « depositi per spese contrattuali », per gli anni 1971, 1972, 1973 e 1974 gestiti dal Cassiere centrale del Ministero del tesoro (3).

Relativamente alle seguenti gestioni, riconosciute assoggettabili alla disciplina della legge 25 novembre 1971, n. 1041, si segnala quanto segue:

a) Fondo delegazione tecnica di Washington (legge 22 novembre 1954, n. 1127). I rendiconti degli anni 1972, 1973 e 1974, dopo l'avvenuta integrazione della documentazione da parte del Ministero sono, attualmente, all'esame della Corte;

b) Fondo dell'Accordo italo-tedesco di Bonn (legge 5 luglio 1964, n. 607). Sono stati presentati — ed in corso di esame — i rendiconti relativi agli anni 1971, 1972 e 1973;

c) Garanzia dei crediti all'esportazione: « Fondo autonomo per operazioni di finanziamento » (legge 5 luglio 1961, n. 635: sono pervenuti i rendiconti per gli anni dal 1971 al 1974. La voluminosa documentazione ad essi relativa è ancora presso l'Ente gestore (Mediocredito centrale);

d) Gestione assicurazione crediti all'esportazione tramite l'INA (legge 5 luglio 1961, n. 635). In difetto della trasmissione dei rendiconti, la Corte ha provveduto a fissare un termine — non ancora scaduto — per la presentazione;

e) Gestione attività ex Istituto nazionale cambi con l'estero (INCE - legge

(3) Tale gestione, così come altre dello stesso oggetto, svolte nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato, è stata ricondotta con legge 27 dicembre 1975, n. 790 nell'ambito della normativa dei rendiconti amministrativi.

Sono così stati eliminati gli inconvenienti rilevati in passato (vedi relazione per l'anno 1974 pagina 158) nella gestione delle spese poste a carico di terzi contraenti con lo Stato.

Vedi anche sul punto, il paragrafo 5 — capitolo I della presente relazione.

17 maggio 1945, n. 331). I rendiconti degli anni 1972 e 1973 sono stati restituiti all'Ufficio italiano dei cambi per carenza di documentazione; è in corso di esame il rendiconto relativo all'anno 1974.

Merita, inoltre, segnalare che, per talune altre gestioni facenti capo al Ministero del tesoro (4), sono in corso accertamenti ai fini della eventuale loro assoggettabilità alla legge n. 1041 del 1971.

Da ultimo, è a far cenno della recente deliberazione n. 692 del 20 maggio 1976 con la quale la Sezione del controllo ha ritenuto non rientranti nella disciplina dell'articolo 9 della legge numero 1041 del 1971 i fondi di rotazione gestiti, al di fuori dell'ambito dell'Amministrazione dello Stato, da Istituti di credito o da Enti pubblici (5).

### 3. - *Organizzazione dei servizi e del personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* - Una preliminare considerazione è a farsi con riguardo alla situazione organizzativa del Ministero la quale sconta oltre alla pesante incidenza degli esodi (circa 3.000 unità nell'ultimo quinquennio) il consistente aumento, a livello periferico, delle proprie attribuzioni, tutto ciò in presenza di una struttura rimasta sostanzialmente immutata anche dopo l'applicazione del decreto sulla dirigenza.

Di fronte a carenze, di non poco rilievo nelle dotazioni di personale ed alle quali, nel breve periodo, non potrà di certo ovviarsi (6), è a richiedere pertan-

(4) Conto crediti della Jugoslavia a seguito dell'accordo italo-jugoslavo del 1954; partecipazioni del Tesoro italiano in Spagna; piroscavo Fortunstella venduto all'Argentina; gestione Gran Bretagna; liquidazione della Società finanziamenti esteri; beni italiani in Tunisia.

(5) Nella specie, il fondo di rotazione IMI-ERP regolato dal DLCPS 11 settembre 1947 n. 891 e dalla legge 3 dicembre 1948, n. 1425.

(6) I concorsi, tuttora in espletamento, riguardano un totale di 349 unità.

to una efficace azione di revisione delle strutture e degli stessi strumenti procedurali, finalizzata, quanto meno, alla eliminazione dei più appariscenti fenomeni di lentezza nell'azione amministrativa, oggi particolarmente accentuati nell'ambito delle Direzioni provinciali. In questa direttrice appare anche necessaria una migliore distribuzione ed utilizzazione del personale esistente con conseguente potenziamento dei servizi meccanografici ed ausiliari presso le diverse Direzioni generali del Ministero (7).

Non mancano peraltro anche a livello centrale, esigenze di ristrutturazione della esistente organizzazione burocratica, connesse, come del resto già evidenziato, al permanere, nell'ambito del Ministero, di organi quali la Direzione generale del contenzioso ed il Commissariato liquidazione contratti di guerra, che per la loro limitata attività ben potrebbero essere incorporati presso esistenti Direzioni generali (8). Altra notazione, ugualmente posta in luce nella precedente relazione, riguarda poi l'anomala situazione, certamente non giustificata sul piano organizzativo, del personale « comandato » presso le Intendenze di finanza, ma dipendente funzionalmente, per il servizio dei danni di guerra, dalla corrispondente Direzione generale del Ministero del tesoro. Il fenomeno presenta un ulteriore aspetto negativo, rappresentato dalla circostanza che per le esigenze del settore si ricorre, in percentuale

(7) Ugualmente carente è l'organizzazione anche per quanto riguarda la più semplice struttura di supporto amministrativo e cioè quella di « copia ». L'Amministrazione infatti non ha ancora provveduto alla determinazione dei contingenti dei coadiutori dattilografi ed alla istituzione di specifici ruoli di dattilografia ai sensi dell'articolo 132 del decreto del Presidente della Repubblica 1077/1970.

(8) La limitata attività di alcuni servizi del Ministero è evidenziata tra l'altro dalla modesta attività gestionale; sulla competenza 1975 impegni complessivi 4,2 milioni e pagamenti per 3,5 milioni relativamente al servizio del Debito pubblico; impegni per 410,7 milioni e nessun pagamento per il « Servizio speciale e del contenzioso »; impegni per 3,9 milioni e pagamenti per 500 mila lire per il Commissariato contratti di guerra.

altissima, a personale delle Direzioni provinciali del tesoro, uffici questi che per il rilevante arretrato, hanno semmai necessità di utilizzare pienamente il loro personale (9).

Conserva, altresì, piena validità il rilievo, già espresso, sulla opportunità di operare il formale inserimento della « Commissione dei perseguitati politici » nell'ambito del Comitato liquidazioni delle pensioni di guerra al fine di conseguire, oltre alla maggiore economicità, una auspicabile uniformità di indirizzi in materia di trattamenti riconosciuti.

Sotto il profilo organizzativo va anche sottolineata la esigenza di un chiarimento delle sfere di competenza di alcuni uffici generali del Ministero, ai fini anche della individuazione dei poteri (e delle responsabilità) ai vari livelli segnatamente in tema di finanziamenti al sistema produttivo interno e di rapporti finanziari con l'estero.

Degna anche di menzione la situazione del servizio meccanografico ove per le primarie funzioni di analisi e programmazione, di competenza delle carriere direttive e di concetto, in difetto della istituzione, pur prevista dall'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica 1077/1970, di ruoli organici specifici, l'Amministrazione ha dovuto avvalersi per il funzionamento del centro di un contingente di personale tratto dai ruoli delle carriere amministrative.

Va, inoltre, ricordato, anche se ha già formato oggetto di rilievo in precedente relazione, l'avvenuto affidamento di

(9) Il tempo trascorso dalla conclusione degli eventi bellici consiglierebbe altresì di procedere ad una accurata indagine dell'attuale carico di lavoro dei reparti « danni di guerra » al fine di successivamente concentrare il residuo lavoro o presso la Direzione generale danni di guerra o presso le Direzioni provinciali del tesoro che attualmente forniscono, come si è detto, la maggior parte del personale addetto (circa 500 unità). Auspicabile si rivela la emanazione di provvedimenti legislativi diretti a semplificare la procedura necessaria per la liquidazione dei numerosi danni di guerra di limitata rilevanza economica.

generiche funzioni ispettive e di « Consigliere ministeriale » ad un elevato numero di dirigenti superiori dell'Amministrazione centrale del tesoro. È a dire al riguardo che, stante la mancata predeterminazione e dei settori di attività da ispezionare e della sfera dei poteri e delle responsabilità connesse alle ispezioni stesse, ben scarsa si rivela la possibilità pratica di effettiva e produttiva attività nel settore.

Per contro il frequente e pressoché generalizzato uso di deleghe nell'ambito delle funzioni di livello dirigenziale negli uffici periferici dell'Amministrazione (Direzioni provinciali e Ragionerie provinciali) può costituire sintomo della inadeguatezza delle consistenze del personale dei ruoli dirigenziali di tali uffici la cui efficienza oltretutto, in considerazione dei numerosi e rilevanti compiti ad essi affidati, riveste di certo essenziale importanza.

Ulteriore notazione concerne poi, per altro verso, la mancata attribuzione ai dirigenti superiori della Ragioneria generale, delle funzioni, peraltro espressamente previste dalla legge, di Vice direttori generali; tale omissione, in considerazione della necessità di un organo vicario, presente in via continuativa, non può che riflettersi negativamente sulla stessa funzionalità dei servizi.

Non può tralasciarsi, infine, un richiamo alla opportunità di tempestiva pubblicazione degli atti ufficiali di pertinenza dell'Amministrazione: in un caso, il prospetto del corso medio dei titoli accettabili dagli agenti della riscossione per il 1° semestre 1974 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 80 del 26 marzo 1976.

b) *Personale*. - In tema di personale, l'unica modificazione di rilievo concretasi nel 1975 riguarda l'avvenuta assunzione di 216 unità della carriera di concetto nei ruoli del personale delle Direzioni provinciali del tesoro; l'immissione

degli assunti dovrebbe consentire, in una con l'attuazione delle già cennate proposte di nuova organizzazione degli uffici periferici (recupero del personale distaccato presso le Intendenze di finanza, revisione delle procedure interne, incremento delle dotazioni di apparecchiature meccanografiche), un miglioramento della attuale grave situazione (10).

Nessun miglioramento, per contro, è da prevedere per l'immediato futuro nella situazione dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato; non sono stati, infatti, banditi nel 1975 concorsi per tale ruolo che continua ad essere contraddistinto da considerevoli vacanze; al 31 dicembre 1975 risultava coperto appena il 40 per cento della dotazione organica. Di limitato peso i posti scoperti relativamente agli altri ruoli della Ragioneria generale; per questi, a fine anno 1975 erano in corso di espletamento concorsi di reclutamento per un totale di 203 unità, ripartiti fra le varie carriere (in prevalenza — 62 per cento —, carriera esecutiva ed ausiliaria).

Per l'Amministrazione centrale del tesoro i concorsi in espletamento riguardavano, sempre al 31 dicembre 1975, 156 unità delle varie carriere.

Soltanto nel maggio del 1975 è stato emanato con decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1975, n. 146, il regolamento di attuazione dell'articolo 4 della legge 15 novembre 1973, n. 734, concernente la corresponsione dell'indennità di rischio al personale civile di ruolo

lo e non di ruolo; tale carenza aveva determinato in passato, nell'ambito soprattutto, della Zecca e del Provveditorato generale dello Stato, non poche disfunzioni. Per questi due Servizi permanente valido il rilievo formulato nella precedente relazione, sulla generalizzata e continua formale attribuzione al personale operaio, anche con limitata anzianità di servizio nella categoria di appartenenza, di mansioni proprie delle categorie superiori (articoli 14 della legge 90 del 1961) (11).

In tema di trattamento economico — e con rinvio a quanto è detto in altra parte (12) della presente relazione sotto un profilo generale — va ancora rilevato l'ormai generalizzato e consistente ricorso a prestazioni di lavoro straordinario con frequente autorizzazione al superamento dei limiti massimi mensili individuali, anche da parte del personale dei ruoli dirigenziali. È sufficiente ricordare in proposito che per numerosi settori di attività del Ministero è divenuta ormai consuetudinaria l'attribuzione al personale di autorizzazioni mensili individuali (ex articolo 19, 1° comma della legge 15 novembre 1973, n. 734) sino a 70 ore complessive (Direzione generale pensioni di guerra, Uffici speciali del tesoro, Tesoreria centrale, Poligrafico dello Stato, Zecca di Stato, Contabile del Portafoglio) mentre per altri settori (Direzione generale cassa depositi e prestiti, Direzione generale istituti di previdenza) tale autorizzazione è stata concessa fino ad 80 ore mensili (13).

(10) A questa non è estranea la mancata attuazione di un più completo e funzionale piano di decentramento amministrativo che ponga le Direzioni provinciali del tesoro in grado di operare con maggior autonomia e celerità. Si consideri, a titolo di esempio, che gli organi provinciali, in materia di pensioni di reversibilità, devono attendere dalla Amministrazione centrale cui il dipendente defunto apparteneva, il cosiddetto « progetto teorico di pensione » prima di poter provvedere alla relativa liquidazione, progetto che viene, di norma, compilato e trasmesso alle Direzioni provinciali del tesoro con notevole ritardo.

(11) Con legge 5 maggio 1976 n. 326 (Provvedimenti per l'incremento della produzione di monete metalliche), si è provveduto ad una sostanziale revisione delle esistenti tabelle organiche degli operai della Zecca. Nella categoria immediatamente superiore a quella di appartenenza, sono stati inseriti, secondo il dettato legislativo, tutti coloro che alla data di entrata in vigore della legge risultavano adibiti a mansioni della categoria superiore.

(12) Vedi capitolo I; paragrafo 3.

(13) In dipendenza delle recenti modifiche del trattamento tabellare, ciò comporta un'integrazione media mensile di lire 150.000 per

Per quanto concerne il personale addetto ad uffici aventi funzione di diretta collaborazione con l'opera del Ministro (ex articolo 19, 3° comma della legge 734/1973) le relative erogazioni (circa 95 milioni per il 1975) hanno riguardato complessivamente n. 110 unità; è da notare, con riferimento alla funzionalità ed alle stesse esigenze dell'ufficio affari riservati, l'elevato numero di addetti appartenenti alle carriere del personale ausiliario od equiparata (25 unità di cui 7 appartenenti alla Guardia di finanza).

#### 4. - Beni e servizi strumentali.

Le caratteristiche dell'attività contrattuale trovano dettagliata esposizione, in una visione generale, nella parte III, capitolo I della presente relazione.

In questa sede, peraltro, meritano menzione alcune particolarità dell'attività « propria » del Ministero in materia contrattuale, riguardo alla quale è da rilevare intanto il sempre più frequente ricorso alla trattativa privata: con tale sistema infatti l'Amministrazione ha stipulato nel 1975 convenzioni per oltre 63,5 miliardi (pari all'80 per cento del totale) anche se è da considerare come nei casi di maggior rilievo il ricorso a tale sistema sia stato giustificato dall'oggetto del contratto (14).

Limitata, per converso, l'utilizzazione degli altri sistemi di scelta del contraente con riguardo alla spesa sostenuta: 9,5 miliardi per la licitazione privata; 1,08 miliardi per appalto concorso; 5,24 mi-

il livello iniziale del personale dirigenziale e di lire 100.000 circa per livello retributivo medio del personale della carriera di concetto.

Dell'autorizzazione ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario si sono avvalse, nel 1975, 15.625 unità.

(14) Così per i contratti stipulati con il Poligrafico dello Stato (circa 44 miliardi) con la SIP (6,14 miliardi).

liardi per lavori e servizi in economia (15).

Per acquisto dei beni mobili e delle apparecchiature in genere destinate alle Amministrazioni dello Stato escluse quelle con ordinamento autonomo — (capitolo 5032 già capitolo 2042) sulla disponibilità iniziale di oltre 21 miliardi (di cui 11 circa di resti) sono stati effettuati, nell'anno 1975, pagamenti per circa 11,2 miliardi (di cui 7,2 concernenti residui) con un leggero incremento sul dato di spesa relativo all'anno precedente (pagamenti per 8,5 miliardi di cui 5,9 sui residui) (16).

Si è provveduto, nell'esercizio decorso, al rinnovo per un ulteriore anno (con una spesa di 3,67 miliardi) della convenzione 1° gennaio 1975 con la ITALSIEL (Società italiana sistemi informativi elettronici) per i servizi della Ragioneria generale dello Stato.

Per quanto attiene alla gestione e manutenzione degli autoveicoli in dotazione all'Amministrazione centrale e agli uffici periferici del tesoro, va rilevata, per il 1975, la sensibile contrazione della spesa rispetto all'anno precedente: in partico-

(15) Il Provveditorato generale dello Stato è autorizzato ai sensi dell'articolo 4 del regio decreto 11 marzo 1923 n. 540 e dell'articolo 12 del regio decreto 1058/1929 ad effettuare « in economia » tutti i servizi inerenti alle proprie attribuzioni entro il limite di 12 milioni. Le suddette norme peraltro nulla indicano in ordine all'area di attività interessata dai servizi in economia, talché l'Amministrazione ha provveduto a stipulare, con tale forma, ogni genere di contratti (compravendita, di fornitura, di manutenzione ecc.), beninteso entro l'anzidetto limite quantitativo di 12 milioni per contratto. Al riguardo appare quanto mai opportuna una precisa regolamentazione della materia volta a circoscrivere le fattispecie di ricorso a tale sistema e ad identificare il procedimento da seguire anche ai fini del perseguimento di eventuali responsabilità.

(16) Pur se va dato atto dell'aumento intervenuto nell'ultimo biennio nel costo dei beni mobili ed apparecchiature acquistati dal Provveditorato generale per le esigenze delle varie Amministrazioni dello Stato, non può non rilevarsi il costante incremento degli stanziamenti del relativo capitolo di bilancio (circa il 20 per cento nello stesso periodo), a fronte del progressivo trasferimento alle Regioni degli uffici statali svolgenti funzioni alle stesse demandate.

lare, sulla disponibilità iniziale del capitolo (capitolo 5040) di 110 milioni, gli impegni hanno rappresentato meno del 60 per cento cosicché si è tradotta in economia la residua parte dello stanziamento. Per il parco automezzi, a fronte di una consistenza di 256 autoveicoli (di cui 68 per i soli uffici centrali), di 21 autoveicoli e di 57 motoveicoli, la spesa di esercizio a manutenzione è risultata di circa 62,25 milioni mentre per premi assicurativi sono stati corrisposti nell'anno 1975 circa 15 milioni.

In merito all'affidamento ad enti ed organismi vari di ricerche e studi, assume rilievo, anche per entità di spesa (oltre 96 milioni) l'incarico conferito al « Consorzio nazionale obbligatorio fra gli esattori delle imposte dirette » (contratto per un anno, stipulato il 9 settembre 1975) per la trasmissione al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, dei dati concernenti, tra l'altro, le informazioni esposte nei frontespizi dei ruoli esattoriali.

Merita anche menzione, tenuto conto della stessa attività divulgativa dell'ISCO e della opportunità di evitare spese superflue utilizzando dati già disponibili presso la pubblica Amministrazione, l'avvenuto affidamento a tale Istituto di un incarico per la trasmissione dei dati concernenti l'evoluzione congiunturale del sistema economico italiano (convenzione 25 giugno 1975) e di uno studio sull'evoluzione della situazione economica italiana ed estera, delle borse e dei prezzi internazionali delle materie prime (rinnovo tacito della Convenzione originaria 27 marzo 1972).

Nella precedente relazione, era stato fatto cenno della lievitazione riscontrata nella spesa sostenuta dal Provveditorato generale dello Stato per utenze e conversazioni telefoniche. Al riguardo, era stata richiamata l'attenzione sulla necessità di una puntuale regolamentazione normativa dei criteri di assegnazione di nuove utenze ed, in genere, dell'uso degli apparecchi per conversazioni telefoniche.

Tale esigenza permane e trova, tra l'altro, fondamento nella circostanza che nessun limite è attualmente posto all'uso delle utenze telefoniche autorizzate dal Provveditorato sulla base di istruzioni impartite con circolari della Presidenza del Consiglio talché, specie nel caso di apparecchi dislocati nelle abitazioni private dei « funzionari che rivestano una particolare qualifica » (ipotesi prevista dall'articolo 7 del regio decreto-legge 23 novembre 1921, n. 1824) può derivarne un ingiustificato beneficio per gli utilisti ed un danno per l'erario. Va segnalato, per altro aspetto, che il Provveditorato generale dello Stato, ha stipulato con la concessionaria SIP, per tali utenze, contratti di abbonamento « ad uso privato » corrispondendo pertanto le maggiori tariffe di cui alla categoria B del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 61 e decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 1976, n. 55 (17).

##### 5. - Attività istituzionale.

Un soddisfacente ritmo operativo nella definizione delle pratiche di indennizzo e nelle conseguenti erogazioni, ha contraddistinto, nel 1975, l'attività della Direzione generale dei danni di guerra; in particolare, durante il decorso esercizio, risultano emanati n. 1.832 decreti concessivi o decisorii di ricorsi ed ammessi a pagamento titoli di spesa per circa 7,2 miliardi (18).

(17) L'inesistenza di limiti nell'uso delle utenze « ad uso privato » ha comportato tra l'altro il pagamento da parte del Provveditorato di « bollette » per importi elevati (sino a lire 1.600.000 per trimestre). In data 29 maggio 1976 la Procura generale della Corte dei conti ha promosso giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti dei Provveditori generali in carica negli anni 1974 e 1975.

(18) Va osservato tuttavia che gran parte della spesa impegnata nel 1975 risulta assorbita da un limitato numero di operazioni, tutte, peraltro, di notevole importo unitario.

Nell'anno 1973, che ha coinciso con la fase di ristrutturazione del servizio, erano stati emanati circa 600 decreti ed emessi mandati per un importo complessivo di 1,3 miliardi.

Tuttavia, nonostante il maggior impulso di recente rilevato nell'attività del settore, l'integrale definizione dell'esistente contenzioso per danni bellici è ben lungi dall'essere attuata. Le stime più recenti fanno infatti ascendere ad oltre 700 mila (19) le denunce di danni di guerra (o comunque connesse a fatti bellici) ancora da definire. Un numero certamente elevato che rende problematica, ad onta del maggior impegno degli uffici, una totale definizione dell'arretrato in tempi prossimi. Da qui l'esigenza, di una considerazione, in sede parlamentare, della possibilità di prevedere legislativamente la decadenza delle domande di risarcimento in ordine alle quali i soggetti danneggiati non abbiano provveduto entro un congruo ma perentorio termine — agli adempimenti richiesti dagli uffici (20).

Non può non sottolinearsi, infatti, che l'istruttoria delle denunce ancora non definite, attualmente impegna oltre al personale di un'intera Direzione generale,

(19) Delle quali 104.000 circa presso la Direzione generale danni di guerra.

(20) Alla data del 1° gennaio 1975 sul totale delle denunce di danni presentate, oltre 400.000 risultavano accantonate nel corso dell'istruttoria per irreperibilità od inerzia degli interessati.

21) È ancora da considerare agli anzidetti fini che addetto a tale settore è anche personale del Ministero delle finanze. Si aggiunga che la complessità delle pratiche di risarcimento comporta un notevole aggravio di lavoro per gli organi di controllo esterno ed interno.

(22) In dettaglio:

Libia . . . . .	mandati	n.	766	L.	6.603.477.164
Romania . . . . .	»	»	52	»	400.097.238
Inghilterra . . . . .	»	»	1	»	825.996.325
Ugheria . . . . .	»	»	13	»	6.962.767
Bulgaria . . . . .	»	»	10	»	20.436.440
Cecoslovacchia . . . . .	»	»		»	984.939.018
Jugoslavia . . . . .	»	»	83	»	454.255.500
Albania . . . . .	»	»	58	»	478.071.590
Etiopia . . . . .	»	»	202	»	665.412.906
<b>Totale . . . . .</b>	<b>mandati</b>	<b>n.</b>	<b>1.191</b>	<b>L.</b>	<b>10.439.548.948</b>

anche le già menzionate 500 unità delle Direzioni provinciali del tesoro distaccate presso le Intendenze di Finanza con oneri che, seppur non esattamente quantificabili, sono verosimilmente assai elevati soprattutto se posti a raffronto con i dati relativi al numero ed alla entità finanziaria delle richieste di risarcimento annualmente definite (21).

La materia del risarcimento dei danni connessi alla perdita di beni, diritti ed interessi italiani per effetto del Trattato di pace o in dipendenza di eventi internazionali successivi, rientra, come noto, nella competenza della Direzione generale del tesoro.

Nell'anno 1975, l'attività dei due uffici operanti nel settore è risultata in prevalenza assorbita dalle istruttorie conseguenti a domande di risarcimento presentate da profughi provenienti dalla Libia. In particolare, circa i due terzi delle erogazioni disposte nell'anno (10,43 miliardi) hanno riguardato indennizzi per danni subiti da cittadini italiani già colà residenti (22).

Inoltre, per il risarcimento dei beni perduti in Tunisia, (leggi 718/1965 e legge 212/1971) sono stati emessi, nell'anno decorso, a valere sul relativo capitolo di bilancio, (capitolo 4560) titoli di spesa per complessivi 1,5 miliardi.

Tra le funzioni svolte dal Ministero, assume un certo rilievo quella demandata all'ufficio del Contabile del portafoglio,

che si concreta nello svolgimento di una attività autorizzativa presupposto per il successivo perfezionamento, da parte dell'UIC, delle operazioni valutarie richieste dalle Amministrazioni dello Stato che devono effettuare pagamenti all'estero. Ingenti anche nell'anno 1975 l'importo delle somme trasferite: circa 1.000 miliardi di controvalore in dipendenza di circa 54.000 operazioni valutarie (nel 1974, 800 miliardi per 52.800 operazioni (23).

Di rilievo i ritardi frequentemente riscontrati nei tempi occorsi per il perfezionamento di singole operazioni, essi variano da un minimo di 15-20 giorni ad un massimo di 50-60 giorni con punte che superano i 100 giorni. I ritardi, verificatisi nelle procedure di acquisto di valuta straniera, si sono risolti, in conseguenza della flessione progressivamente accentuata della nostra moneta sul mer-

(23) Per tali operazioni, sono risultate in prevalenza interessate le seguenti Amministrazioni: Amministrazione Monopoli di Stato: circa 205 miliardi; Direzione generale ferrovie: circa 165 miliardi; Difesa Esercito Marina, Aeronautica: circa 200 miliardi; Ministero affari esteri: circa 100 miliardi; Ministero del tesoro: circa 50 miliardi. Atteso il particolare meccanismo di finanziamento non rientrano fra tali operazioni i versamenti effettuati al bilancio comunitario.

cato dei cambi, in un aggravio di certo non lieve per l'Erario (24).

Per connessione di argomento e con riferimento pur sempre all'attività istituzionale, è da rilevare che il Ministero del tesoro, — cui incombe la vigilanza sull'ufficio italiano dei cambi — non ha esternato alcuna pronuncia sulle recenti gestioni finanziarie di tale Ente nonostante che tale potere-dovere debba, a ragione, ritenersi implicito in « una ampia visione della direzione e del coordinamento della pubblica finanza » (25).

È a far menzione, infine, anche per i riflessi sulla organizzazione dei servizi, che, ormai, da più anni, la « Commissione permanente per la vigilanza sull'Istituto di emissione e sulla circolazione di Stato e bancaria » non è posta in grado di poter funzionare non avendo provveduto il Ministro del tesoro alla sua periodica convocazione.

(24) La questione è attualmente all'esame della Procura generale della Corte per l'accertamento di eventuali responsabilità per danno erariale.

(25) Relazione sul risultato del controllo eseguito sui bilanci consuntivi dell'UIC (Determinazione 1240 della sezione controllo Enti trasmessa al Parlamento in data 10 giugno 1975). Analoga notazione è fatta, con riguardo al controllo del Ministero del tesoro (e delle poste) sulla concessionaria RAI S.p.a., nel capitolo XXI di questa relazione.

## CAPITOLO XXVII

## MINISTERO DEI TRASPORTI

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

A fronte di previsioni definitive per 376,2 miliardi, la spesa complessiva del Ministero dei trasporti nel 1975 è ammontata, in termini di impegni, a 375 miliardi, registrando, così, un aumento del 66 per cento rispetto a quella del precedente esercizio (224,9 miliardi). L'aumento risulta, peraltro, solo del 40,5 per cento, ove si prescindano dai residui di stanziamento formati nell'esercizio (91,1 miliardi). Sempre in termini di impegni effettivi la spesa corrente è aumentata del 33,2 per cento, mentre assai maggiore è stato l'aumento della spesa in conto capitale che si è più che raddoppiata passando da 20,2 a 41,5 miliardi.

Alla formazione dei citati residui ha concorso, prevalentemente (con 75,6 miliardi), la parte non utilizzata degli stanziamenti introdotti con le variazioni in conto capitale (per 79,6 miliardi), riguardanti, in misura preponderante, la rubrica 3 (Aviazione civile), che è stata dotata, nella seconda metà dell'esercizio, di fondi per 74,5 miliardi occorrenti per far fronte agli interventi, urgenti ed indispensabili per l'adeguamento delle

infrastrutture aeroportuali, previsti dalla legge 22 dicembre 1973, n. 825 (1).

Di tali stanziamenti aggiuntivi — che hanno caratterizzato lo stato di previsione modificando sensibilmente i termini del rapporto iniziale tra le spese correnti e quelle d'investimento (2) — è stato, utilizzato, entro la fine dell'esercizio, solo quello del capitolo 7204 (4 miliardi: spese per le Ferrovie calabro-lucane),

(1) Del richiamato stanziamento di 74,5 miliardi è stato dotato il capitolo 7504, inizialmente iscritto per memoria.

Le altre variazioni sono state apportate con l'istituzione, nel comparto, di cinque nuovi capitoli della rubrica 2, dotati complessivamente di 10,6 miliardi e destinati a spese e contributi per l'ammodernamento e il potenziamento dei servizi di trasporto esercitati da « ferrovie concesse » (capitoli 7204, 7278, 7290, 7291 e 7292).

A tali variazioni in aumento (per complessivi 85,1 miliardi) ha corrisposto, nello stesso comparto, la riduzione da 6 miliardi a 500 milioni del capitolo 7503 (costruzione di nuovi aeroporti tra cui quello di Firenze) in dipendenza della legge 9 agosto 1974 n. 369, concernente la costruzione del nuovo aeroporto di Pisa S. Giusto e la destinazione al collegamento ferroviario tra Firenze e tale aeroporto della complessiva somma prima prevista per la costruzione dell'aeroporto di Firenze.

(2) L'incidenza percentuale delle previste spese correnti è scesa dall'81,8 per cento al 64,7 per cento, mentre quella delle spese in conto capitale è salita dal 18,2 per cento al 35,3 per cento.

mentre gli altri non sono stati affatto utilizzati a causa del ritardo con il quale i relativi fondi sono stati iscritti in bilancio (3) e della correlativa impossibilità per l'Amministrazione di esaurire, entro l'esercizio, gli adempimenti per l'ordinazione della spesa.

Lo spostamento dei tempi di attuazione dei previsti interventi, che ne è conseguito, appare di particolare rilievo per quanto riguarda quelli relativi al settore aeroportuale che è gravato, come è noto, da notevoli carenze, cui, in attesa della definizione del previsto « programma generale degli aeroporti », la legge n. 825 del 1973 aveva inteso far fronte in via d'urgenza (4).

È da aggiungere che, con l'avvio degli interventi testé richiamati (5), si profilano, per la Direzione generale dell'aviazione civile — il cui apparato, come già osservato nelle precedenti relazioni, è stato finora caratterizzato da croniche deficienze — ulteriori, gravosi compiti.

(3) Quelli per il capitolo 7504 sono stati tutti reperiti attraverso il ricorso al mercato finanziario autorizzato dalla citata legge n. 825 del 1973. È da rilevare inoltre, che nell'esercizio 1974 furono stanziati, su detto capitolo, 2 miliardi (la legge n. 825 ne aveva previsti 30), anche essi rimasti inutilizzati e che, insieme a quelli stanziati nel 1975, costituiscono la disponibilità del capitolo stesso in conto residui 1976 (76,5 miliardi).

(4) All'urgenza degli interventi ha fatto esplicito riferimento la citata legge che ha previsto, a partire del 1973, consistenti stanziamenti (complessivamente 200 miliardi, elevati a 325 dalla legge 16 ottobre 1975, n. 493 di conversione del decreto legge 13 agosto 1975, n. 377) ed ha introdotto, ai fini di snellimento, varie deroghe nel regime dei procedimenti amministrativi e dei controlli concernenti la realizzazione delle opere previste dai programmi.

(5) Nelle « Note illustrative di carattere politico ed economico sull'attività delle Amministrazioni statali nell'anno 1976 », presentate al Parlamento nel luglio 1975, il Governo riferiva al 1976 il verificarsi dei primi effetti positivi dell'attuazione della legge n. 825 in relazione alla conclusione delle procedure di appalto-concorso per l'affidamento, in regime di concessione, dei lavori suddivisi in 5 lotti a carattere interregionale. I primi provvedimenti emessi in attuazione della citata legge sono stati recentemente trasmessi al competente ufficio di controllo della Corte.

In questo contesto e da segnalare che, nel 1975, è aumentato il personale di cui può disporre tale Direzione generale. Si tratta delle assunzioni di personale straordinario che la stessa legge n. 825 ha autorizzato ad effettuare con contratti a termine per cinque anni, in attesa del previsto ampliamento della pianta organica (6).

Per quanto riguarda la rubrica 2 (Motorizzazione civile e trasporti in concessione), che ha assorbito, con 276,7 miliardi (7), la parte più rilevante (73 per cento) dello stato di previsione, va posto in rilievo come prevalgano nettamente, con 227 miliardi (pari all'81,9 per cento dell'intero stanziamento della rubrica), le previsioni per trasferimenti (categorie V e XII), che, segnatamente, si rivolgono al settore delle « ferrovie concesse », a favore del quale, nel 1975, sono stati assunti impegni di spesa per 201,4 miliardi, ad esaurimento dei pertinenti stanziamenti di parte corrente (8).

In ordine ai residui è da rilevare che il loro complessivo importo è aumentato, nell'anno, da 152,5 miliardi a 265,3. Di tale massa, provengono dalla gestione di competenza 157,2 miliardi, dei quali, come già detto, 91,1 miliardi costituiscono residui impropri e 41,5 residui propri in conto capitale.

2. - *Gestione fuori bilancio.* - I dati dei rendiconti relativi alla gestione, nel 1975,

(6) Sono state assunte, nei limiti del contingente previsto, 90 unità con mansioni direttive (46 tecnici e 44 amministrativi), 90 con mansioni di concetto, 80 con mansioni esecutive e 40 con mansioni ausiliarie.

(7) Lo stanziamento di competenza per spese correnti è stato di 224,8 miliardi e quello per spese d'investimento di 51,9 miliardi: il primo ha rappresentato il 60 per cento della spesa totale prevista e l'81,2 per cento di quella complessiva della rubrica, mentre il secondo ha rappresentato, rispettivamente, il 13,9 per cento e il 18,8 per cento.

(8) Per ulteriori dati e notazioni circa la ripartizione della spesa per trasferimenti vedasi il successivo paragrafo 4.

di somme anticipate per spese contrattuali evidenziano, per la Direzione generale della MCTC, una rimanenza attiva di circa 750 mila lire (risultante da introiti per 21,8 milioni circa e pagamenti per 21,1 milioni) e, per la Direzione generale dell'Aviazione civile, una rimanenza di 2,8 milioni, con introiti e pagamenti pari, rispettivamente, a 11,6 e 8,8 milioni (9).

### 3. - Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* - Permanendo immutata la situazione organizzativa e di funzionamento del dicastero, possono richiamarsi le osservazioni formulate in passato, sottolineando quelle più recenti (10) che hanno posto in particolare rilievo le esigenze di ristrutturazione dei servizi centrali e periferici delle Direzioni generali della Motorizzazione civile e trasporti in concessione (M.C.T.C.) e dell'Aviazione civile e di potenziamento della Direzione generale « programmazione, organizzazione e coordinamento », nonché i ritardi nella elaborazione del conto nazionale dei trasporti (11).

Devesi, peraltro, insistere, ancora, in particolare, sulle pressanti esigenze di riordinamento dei servizi della Direzione generale dell'Aviazione civile, che come si è già accennato, devono fronteggiare ulteriori compiti connessi alle varie fasi di preparazione e realizzazione dei nuovi programmi di interventi nel settore aeroportuale. Oltre tutto, la piena operatività dell'Amministrazione nel settore,

(9) Col 1976 anche tale gestione, come quelle analoghe esistenti presso le altre Amministrazioni statali, è cessata per effetto della legge 27 dicembre 1975 n. 790.

(10) Cfr. per tutte, la relazione sull'esercizio 1974 (Atti Senato, VI legislatura, documento XIV n. 4, pagina 397 e pagine 399-400).

(11) Nel 1975 non è stato ancora pubblicato quello relativo al 1972.

specialmente in termini di tempestività degli interventi, può essere compromessa proprio della mancanza degli uffici periferici già previsti (12) e dal correlato, perdurante accentramento di tutte le competenze negli organi centrali.

Va, infine, segnalato che, nel 1975, sono state approvate le modalità per l'uso comune dei beni e servizi di impiego promiscuo dell'Aeronautica militare e dell'Aviazione civile (13).

b) *Personale.* - Quanto al personale della Direzione generale dell'Aviazione civile va sottolineata, ancora una volta, la persistenza della deficitaria situazione del ruolo dei dirigenti della navigazione aerea che costituisce uno dei fattori della mancata istituzione dei compartimenti del traffico aereo cui si è innanzi accennato, dato che i direttori di tali organi periferici dovrebbero rivestire, a norma del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, la qualifica di dirigente superiore e appartenere a detto ruolo (14).

Anche negli altri ruoli persistono, sostanzialmente invariate, le carenze di personale richiamate nelle precedenti re-

(12) Si tratta dei Compartimenti del traffico aereo, previsti dall'articolo 688 del Codice della navigazione e dall'articolo 9 della legge 30 gennaio 1963 n. 141, di cui, da ultimo, era stata stabilita, in sede legislativa, l'entrata in funzione entro il 31 dicembre 1973 (vedasi anche, in proposito, quanto osservato nella relazione per l'esercizio 1974 già citata, pagina 399, nota 773).

E da aggiungere che, secondo notizie fornite di recente dall'Amministrazione, questa ha tuttora allo studio uno schema di disegno di legge per l'istituzione di un quinto servizio centrale (competente in materia di gestioni aeroportuali) e per la sostituzione dei predetti, inattuati compartimenti con nuovi organi periferici.

(13) Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 ottobre 1975, in conformità della determinazione adottata dal Comitato interministeriale previsto dall'articolo 15 della legge 30 gennaio 1963 n. 141.

(14) Nel ruolo considerato, nessuno dei 12 posti previsti dalla dotazione organica (5 dirigenti superiori e 7 primi dirigenti) risulta coperto.

lazioni (15), ma l'Amministrazione può ora valersi dell'opera del personale straordinario, di cui alla legge n. 825 del 1973 che, come già detto, è stato assuto, per la prima volta, nel 1975, nel numero di 350 unità (16).

La grave carenza di personale di ruolo che si contrasta da tempo nel settore anzidetto non si verifica, invece, nel settore della MCTC, almeno per quanto riguarda la corrispondenza tra personale in servizio e le dotazioni organiche, dato che, tenuto conto delle indisponibilità dei posti determinatesi in tali dotazioni a seguito delle cessazioni dal servizio per l'esodo agevolato dei dirigenti e degli ex combattenti, il numero dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1975 risulta di poco inferiore alle disponibilità.

Carenze di qualche rilievo si riscontrano soltanto per la carriera direttiva, sia amministrativa (88 presenti su 142 posti) che tecnica (222 su 287).

È da segnalare, peraltro, che nel luglio 1975, il Governo aveva presentato al Parlamento un disegno di legge per l'ampliamento dei ruoli organici della Direzione generale della M.C.T.C. (Atto Camera n. 3297, VI legislatura), motivato, in relazione, con riferimento alla « necessità di assicurare lo svolgimento dei gravosi compiti della Direzione generale e di ripristinare le attività in atto praticamente sospese per mancanza di personale ».

In materia di trattamento economico va ricordato che la legge n. 734 del 1973 ha soppresso le particolari compe-

(15) Nel ruolo della carriera direttiva degli ispettori di volo è rimasto coperto soltanto uno degli otto posti disponibili. Altre significative carenze si rilevano con riferimento ai ruoli della carriera direttiva, sia amministrativa (37 unità in servizio sulle 65 previste dall'organico) che tecnica (28 su 40) e al ruolo della carriera di concetto del personale addetto al traffico aereo (107 presenti su un organico di 193).

(16) Nel corso dell'esercizio, 27 unità hanno lasciato il servizio, sicché la effettiva disponibilità di personale straordinario si è ridotta a 323 unità.

tenze accessorie prima attribuite al personale di entrambe le Direzioni generali, ma, nei confronti del personale non dirigente degli uffici periferici della Direzione generale della MCTC, ha autorizzato la corresponsione di compensi per lavoro straordinario anche in eccedenza ai limiti di orario normalmente previsti (17), nonché, per l'espletamento delle operazioni tecniche svote fuori sede, l'attribuzione del trattamento di missione anche in deroga ai limiti di distanza e di durata minima stabiliti dalle norme generali (18).

È da ricordare, infine, che, nei confronti del personale della Direzione generale dell'Aviazione civile in servizio negli aeroporti, viene corrisposta una indennità gionaliara (ex articolo 1 legge 6 dicembre 1965, n. 1441, confermato dall'articolo 23 della legge n. 734 del 1973), per la quale, nel 1975, sono stati assunti impegni per 184 milioni, (141,4 nel 1974) di cui 25 riferiti al già citato personale straordinario assunto con contratto a termine.

c) *Beni strumentali.* - In tema di attività contrattuale, si richiamano, quanto al settore della MCTC, le osservazioni svolte nelle precedenti relazioni circa il pressoché generalizzato ricorso alla trattativa privata, con la particolare eccezione dei contratti stipulati nell'interesse delle « gestioni governative », per i quali

(17) Sul relativo capitolo 1510 sono stati complessivamente impegnati nell'esercizio 269,8 milioni (282,1 nel 1974). La spesa sostenuta per i normali compensi per lavoro straordinario (capitoli 1503 e 1504) è ammontata a 545,9 milioni (470,3 nel 1974); quella per i compensi al personale applicato agli uffici aventi funzione di diretta collaborazione all'opera del Ministro (ex articolo 19 legge n. 734 del 1973) è ammontata a 74,5 milioni (capitolo 1004).

(18) Su un complessivo stanziamento per indennità di missione di 559 milioni ripartito tra i capitoli 1505, 1506 e 1511, quello specifico di tale ultimo capitolo, riferito alle particolari missioni indicate nel testo, è stato di 309,5 milioni ed è risultato quasi interamente impegnato a fine esercizio (per 309, 1 milioni).

vengono, di frequente, adottate le forme della licitazione privata.

Per quanto attiene all'Aviazione civile, è da rilevare — ad integrazione delle considerazioni svolte nella precedente relazione circa le deroghe apportate, a fini di snellimento, dalla legge n. 825 del 1973 alle ordinarie norme di contabilità generale — che l'articolo 15 del decreto legge 13 agosto 1975 n. 377 (convertito nella legge 16 ottobre 1975, n. 493) ha portato a 5 anni il termine di applicabilità di tali deroghe e le ha anche estese ad altri atti riguardanti forniture e opere similari da eseguire con i fondi di parte corrente.

In ordine all'applicazione del regime derogatorio va sottolineato che, tuttora, nonostante la trasformazione, operata dall'articolo 7 della legge n. 825 del 1973, del controllo di legittimità — sugli atti inerenti l'esecuzione delle opere e forniture — da preventivo a successivo, l'Amministrazione continua a dare esecuzione a tali atti e, in particolare, a quelli autorizzativi di pagamenti solo dopo la registrazione dei provvedimenti da parte della Corte.

Per converso, deve rilevarsi che, nei settori non interessati dalle deroghe, si è fatto largo ricorso, anche nel 1975, alla facoltà di disporre l'anticipata esecuzione dei lavori.

Passando ad altro genere di osservazioni, va rilevato, in materia di immobili, che la maggior parte degli uffici periferici dell'Amministrazione della MCTC continua ad avere sede in edifici non di proprietà dello Stato (19), sicché la spesa sostenuta per fitti continua a mantenersi elevata (nell'ordine di 840 milioni nel 1975; circa 802 milioni nel 1974). Gli organismi periferici della Direzione generale dell'Aviazione civile hanno tutti sede,

(19) Hanno sede in locali demaniali soltanto gli uffici della Direzione generale, gli uffici provinciali di Catanzaro, Ferrara, Imperia e Ravenna, i centri operativi di Bologna, Napoli e Rimini e il centro sperimentale di impianti a fune di Montecompatri.

invece, in edifici demaniali (presso gli aeroporti), mentre gli uffici centrali hanno sede in locali presi in locazione e hanno comportato una spesa per fitti di 246 milioni.

Per quanto riguarda i servizi meccanografici, rivestono particolare importanza quelli della Direzione generale della MCTC per i quali sono stati spesi, nel 1975, 1,4 miliardi (1,3 miliardi nel 1974).

Quanto ai servizi automobilistici (20), l'autoparco della Direzione generale della MCTC risultava, al 31 dicembre 1975, di 125 autovetture (di cui 50 presso gli uffici centrali e 75 presso quelli periferici) e di 73 veicoli diversi (di cui 63 presso sedi periferiche) con spese di esercizio per 55,5 milioni, di manutenzione per 22,6 milioni ed oneri assicurativi per 9,7 milioni.

Al servizio automobilistico delle alte cariche dello Stato e a quello del Cerimoniale del Ministero degli affari esteri, che sono gestiti dalla predetta Direzione generale, risultavano adibite, alla data suddetta, 213 autovetture con spesa di esercizio per 112,1 milioni; di manutenzione per 58,3 milioni ed oneri assicurativi pari a 12,4 milioni.

Ai servizi dell'Aviazione civile, infine, risultavano destinati, alla stessa data, 113 autovetture, 550 veicoli diversi (specie autobotti ed autoidroschiume), 3 moto-veicoli e 1 natante.

#### 4. - Attività istituzionale.

a) *Direzione generale della MCTC.* - Nel settore della motorizzazione, una parte notevole dei compiti dell'Amministrazione (rilascio di patenti, fogli di via e libretti di circolazione, vigilanza sulle autoscuole, accertamenti tecnici) viene svolta attraverso una capillare attività che richiede un particolare assetto organizzativo su base periferica e un ampio apporto di

(20) I dati indicati nel testo sono stati forniti dall'Amministrazione.

personale, ma che trova un assai limitato riscontro negli atti soggetti al controllo della Corte (21).

Nel settore va posto in rilievo, sotto il profilo della gestione della spesa, l'avvenuto appalto, nel 1975, dei lavori per la realizzazione dei Centri prova autoveicoli in sette località che ha comportato l'assunzione di impegni per 3,7 miliardi in conto residui.

Per quanto riguarda l'autotrasporto di merci, son proseguiti nel 1975 i lavori di predisposizione dei regolamenti prescritti dalla legge 6 giugno 1974, numero 298: è stato ultimato il regolamento per la istituzione e la disciplina degli albi centrali, regionali e provinciali degli autotrasportatori (22), è in fase di avanzata elaborazione quello per la disciplina delle modalità dell'autotrasporto di cose, mentre, per quanto riguarda il regolamento concernente l'istituzione di un sistema di tariffe a forcella, non risulta ancora superata la fase preliminare di studio e di consultazione delle associazioni di categoria (23).

Si profilano, intanto, secondo notizie dell'Amministrazione, particolari difficoltà di funzionamento del nuovo assetto per carenza di personale.

Nel contesto è anche da segnalare la ridotta utilizzazione dei fondi stanziati sul capitolo 1570 per le statistiche relative all'aerotrasporto merci (24).

(21) Al riguardo, quanto alle spese, si possono richiamare i dati relativi a quella, già citata (1,4 miliardi), per i servizi meccanografici, la cui area di esercizio è caratterizzata dalla tenuta dell'archivio patenti e libretti di circolazione; quella, inoltre, sostenuta sul capitolo 1568 (per la fornitura e provvista di patenti e carte di circolazione ed altre spese connesse con lo svolgimento dei servizi) con impegni per 415,2 milioni; quella, infine, per le attrezzature tecniche per i servizi della motorizzazione (77,5 milioni impegnati sul capitolo 1569).

(22) Il regolamento è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 3 gennaio 1976 n. 32.

(23) Con decreto legge 30 gennaio 1976 n. 6 (convertito in legge 29 marzo 1976, n. 61) sono stati prorogati al 31 dicembre 1976 i termini fissati dalla citata legge n. 298 del 1974 e dalla legge 23 aprile 1975, n. 145.

(24) A fronte di uno stanziamento di 200 milioni, sono stati impegnati, nel 1975, 90,6

Per l'autotrasporto di persone è da ricordare che, a seguito del trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle competenze in materia di linee automobilistiche di interesse locale e regionale (25), l'attività gestoria dell'Amministrazione risulta particolarmente limitata ed incentrata, nel 1975, nell'erogazione dei contributi straordinari previsti dalla legge 12 dicembre 1973, n. 821, in favore di enti pubblici e società concessionarie di autolinee (26).

Nel settore dei trasporti terrestri ad impianti fissi (linee metropolitane, impianti a fune e ferrovie concesse), è da ricordare, per quanto riguarda le linee metropolitane, che la legislazione vigente prevede due ordini di interventi: uno ordinario, attraverso l'erogazione di contributi ai comuni per la costruzione e l'esercizio di nuove linee (27) e un altro, speciale, consistente nell'assunzione, a totale carico dello Stato, della spesa per la costruzione della metropolitana di Roma.

milioni. I pagamenti effettuati nell'esercizio, pari a 91,8 milioni, attengono, esclusivamente, ai residui.

(25) Per connessione, in relazione all'importanza dell'intervento statale, che, peraltro, non investe la competenza diretta del Ministero dei trasporti, va ricordato che il già citato decreto legge n. 377 del 1975 ha autorizzato — sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica — la spesa di trenta miliardi per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1975 al 1979 per l'acquisto di veicoli destinati al trasporto pubblico di persone, di interesse locale e regionale (c.d. «piano autobus»). Tale somma non è stata, peraltro, iscritta nel relativo stato di previsione dell'esercizio 1975.

(26) La legge n. 821 ha limitato la concessione dei contributi al 31 marzo 1972, data del trasferimento delle competenze alle Regioni a statuto ordinario. Nel 1975, sul relativo capitolo aggiunto 1658, recante residui per 11,2 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 8,6 miliardi; tenendo conto delle somme perentorie agli effetti amministrativi nell'esercizio (2 miliardi), la consistenza dei residui si è ridotta a circa 500 milioni.

(27) Sul relativo capitolo 7274, dotato di uno stanziamento di competenza di 10,5 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 1,3 miliardi solo sui residui, che sono, pertanto aumentati da 27,1 a 36,2 miliardi.

Una particolare notazione merita quest'ultima, per la quale prosegue la costruzione dei tronchi Osteria del Curato-Termini e Termini-Prati (28). Sul relativo capitolo 7201 son stati disposti pagamenti per 17,9 miliardi (15,1 nel 1974), dei quali 13,6 in conto competenza mentre i residui sono aumentati, da 8,8 a 11,8 miliardi, in prevalenza derivanti da impegni formali (29). È da rilevare che lo stanziamento di tale capitolo è destinato alle sole opere di scavo ed edilizie, e che, per la realizzazione dell'armamento di linea della metropolitana è previsto apposito stanziamento iscritto sul capitolo 7275, relativo al concorso statale nelle spese sostenute dal comune di Roma per tale finalità (30).

Nel settore degli impianti a fune, in relazione alla residua competenza statale in materia di sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei materiali, l'attività dell'Amministrazione si indirizza principalmente verso lo studio per la elaborazione di nuove norme tecniche di sicurezza in armonia con quelle adottate in altri Paesi nonché al controllo tecnico di progetti, impianti e materiali, attuato soprattutto presso il proprio Centro sperimentale impianti a fune (CSIF) di Montecompatri (31). Gli organi periferici cui spetta di condurre verifiche e ispezioni dei singoli impianti (esclusivamente sotto il profilo della sicurezza) sono gli uffici provinciali della MCTC, che mancano,

(28) Nel corso del 1975 sono state approvate altre tre varianti ai progetti originari (di cui due per il primo tronco ed una per il secondo) per una maggiore spesa di 1,3 miliardi.

(29) È da notare che sulla formazione dei residui incide l'accantonamento del 5 per cento dell'importo delle liquidazioni per i lavori effettuati, previsto a garanzia della buona esecuzione delle opere.

(30) Anche nel 1975 non è stato effettuato, su tale capitolo, alcun pagamento, per cui l'importo dei relativi residui è aumentato da 11,5 a 13,8 miliardi.

(31) Nel corso del 1975, le attrezzature del centro sono state potenziate con l'acquisto di apparecchi per una spesa di circa 20 milioni (capitolo 7241).

secondo le notizie fornite dall'Amministrazione, di sufficiente disponibilità di personale specializzato per attuare una sistematica azione di controllo presso gli impianti che sono circa 3.000.

Per quanto attiene alle ferrovie concesse, è da sottolineare — oltre quanto già osservato in linea generale nel precedente paragrafo 1 circa il rilevante importo della spesa corrente per trasferimenti che caratterizza il settore — come la parte prelevante di tale spesa sia concentrata nel capitolo 1652 su cui gravano le sovvenzioni di esercizio a favore delle società concessionarie e delle gestioni governative. Lo stanziamento di competenza (140 miliardi) è stato totalmente impegnato, mentre i pagamenti effettuati sono ammontati a 122,3 miliardi, di cui 114,6 in conto competenza; i residui sono, così, passati dagli 8,1 miliardi del 1974 ai 26,3 del 1975.

I sussidi integrativi di esercizio, previsti dal regio decreto legge 29 luglio 1938, n. 1121 e che vengono attribuiti alle società concessionarie che non fruiscono delle sovvenzioni di esercizio sopra menzionate, sono stati erogati nel 1975 per un ammontare di 9 miliardi, pari all'entità dello stanziamento iniziale del pertinente capitolo 1654.

È da segnalare, inoltre, che, nel 1975, per le gestioni governative cui sono affidati sia servizi ferroviari e servizi automobilistici integrativi sia linee di navigazione interna (32) la spesa complessiva è stata in termini di impegni, dell'ordine di 66,9 miliardi, di cui 7 per sovvenzioni d'esercizio a carico del citato capitolo 1652 ed il resto, per 59,6 miliardi, a carico dei capitoli 1653, 7204 e 7272.

Un particolare richiamo deve, poi, farsi, per quanto riguarda le spese d'investimento nel settore delle ferrovie concesse, agli stanziamenti — autorizzati nel 1975 in sede legislativa per complessivi

(32) L'elenco delle gestioni governative è riportato a pagina 405, nota n. 801, della relazione per l'esercizio 1974.

206,2 miliardi (per la massima parte ripartiti in più esercizi) — destinati all'incremento patrimoniale di talune aziende ferroviarie. Tra questi risultano di particolare consistenza quelli concernenti ferrovie orbitanti nelle aree metropolitane di Milano e Napoli (33). I relativi stanziamenti della competenza 1975, per complessivi 9,3 miliardi, sono stati utilizzati per 4 miliardi (l'intero stanziamento del capitolo 7204 relativo alla gestione governativa delle ferrovie calabro-lucane), per cui si sono prodotti residui impropri, per 5,3 miliardi (capitoli 7278, 7279, 7292).

b) *Aviazione civile*, - In argomento si rinvia, innanzitutto, alle precedenti considerazioni sullo stato dei programmi di interventi urgenti previsti dalla legge n. 825 del 1973, aggiungendo, quanto al « programma generale degli aeroporti » — secondo l'articolo 1 di detta legge, il Governo avrebbe dovuto presentarlo al Parlamento entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge medesima — che la sua elaborazione è tuttora in corso presso il Ministero dei trasporti dopo che una prima stesura era stata esaminata dal CIPE.

In materia di costruzione di aeroporti sono anche da richiamare gli interventi previsti da varie leggi anteriori a quella testè ricordata. In particolare è da osservare che, come nel precedente esercizio, non sono pervenuti alla Corte atti di impegno o di pagamento riferiti al capitolo 7503, relativo agli interventi previsti dalla legge 25 febbraio 1971, n. 111 per cui tutti gli stanziamenti finora iscritti sul capitolo si sono convertiti in residui impropri (21,5 miliardi).

(33) Si richiamano, tra gli altri, gli stanziamenti previsti dalla già citata legge n. 493 del 1975 (di conversione del decreto legge n. 377 dello stesso anno) per l'ammodernamento ed il potenziamento della ferrovia nord Milano (90 miliardi) e per analoghi interventi a favore della ferrovia circumvesuviana (50 miliardi), della ferrovia cumana (53,9 miliardi) e della ferrovia circumflegrea (6,1 miliardi).

Per quanto riguarda il capitolo 7541, nel quale risultano unificati gli stanziamenti relativi a contributi e spese per costruzioni e completamento di aeroporti civili in Genova, Venezia e Palermo previsti da distinte leggi, lo stanziamento di competenza, limitato ai 500 milioni di contributo annuo al Consorzio autonomo del porto di Genova (per le opere inerenti all'aeroporto) è stato tempestivamente erogato. Persistono, peraltro, rilevanti residui (8,4 miliardi) derivanti dai maggiori stanziamenti degli esercizi precedenti (34).

Per ciò che attiene alla gestione degli aeroporti, a parte quella dei più importanti che, come è noto, è affidata a enti e a società a partecipazione pubblica (35) va segnalato che, per le gestioni dirette di aeroporti da parte dello Stato, nel 1975 sono stati disposti pagamenti, sui vari capitoli interessati (tutti di parte corrente), per 3,5 miliardi, dei quali 2 in conto competenza mentre i residui sono ammontati, a fine esercizio, a 2,6 miliardi. Meritano una particolare notazione il capitolo 2064 (relativo alle spese per mezzi di trasporto, mezzi speciali ed altre attrezzature occorrenti per i servizi aeroportuali), i cui residui, passati da 0,7 a 1,8 miliardi, sono sintomatici della lentezza con la quale si esauriscono i relativi procedimenti di spesa, nonché il capitolo n. 2068, sul quale gravano le spese di vero e proprio funzionamento degli aeroporti (36), in cui, invece, a seguito di paga-

(34) In conto resti, sono stati, infatti disposti solo limitati pagamenti (per 540 milioni), riguardanti lavori eseguiti dal Provveditorato per il porto di Venezia per il relativo aeroporto.

(35) Gli aeroporti di Genova e Venezia sono gestiti, come già accennato, rispettivamente, dal Consorzio autonomo del porto e dal Provveditorato per il porto; l'aeroporto di Torino dalla società SAGAT e quelli di Milano (Linate e Malpensa) e di Roma (Fiumicino e Ciampino), rispettivamente, dalle società SEA e SAR.

(36) Si riferiscono principalmente ai servizi di pulizia, manutenzione di strade e giardini, conduzione di impianti vari, tutti affidati a

menti per 2 miliardi circa, di cui 0,8 sui residui, questi sono scesi da 1,1 a 0,6 miliardi.

Per ciò che attiene al trasporto aereo e alle attività aeronautiche in genere, a parte i vari adempimenti amministrativi che non trovano riscontro in atti assoggettati al controllo della Corte (37), vanno segnalati i contributi e le sovvenzioni che l'Amministrazione eroga a vari enti e istituzioni.

A un primo gruppo si riferiscono i contributi assegnati all'Aero club d'Italia (490 milioni), al Registro aeronautico italiano (365 milioni) e all'Ente nazionale della gente dell'aria (10 milioni), i quali sono enti che svolgono un'attività, complementare a quella assunta dallo Stato, specificamente prevista da

---

ditte private, non disponendo le circoscrizioni aeroportuali di personale per il loro svolgimento.

(37) Si tratta principalmente del rilascio di brevetti e licenze di pilotaggio di aerei e alianti, delle autorizzazioni a raduni e manifestazioni sportive aeronautiche, dell'applicazione di sanzioni amministrative ai concessionari.

disposizioni legislative. Sullo stesso capitolo 2154, su cui gravano detti contributi, sono anche erogati contributi straordinari a enti e istituzioni, la cui attività viene riconosciuta di interesse dell'aviazione civile per finalità culturali, scientifiche, tecniche o assistenziali (38).

Sono, inoltre, da considerare le società di navigazione aerea concessionarie di servizi aerei di linea, per le quali si rinvia alle particolari osservazioni formulate nella precedente relazione che permangono attuali. Si deve, peraltro, sottolineare la persistenza dei ritardi nelle erogazioni dei contributi ordinari e straordinari previsti (39).

---

(38) Tra i contributi straordinari erogati nel 1975 si citano quelli al Centro per lo sviluppo dei trasporti aerei (40 milioni), all'Istituto dei trasporti aerospaziali (24 milioni), all'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano (12,5 milioni), al CRAL aviazione civile (10 milioni), alla Scuola di ingegneria aerospaziale (7 milioni).

(39) Anche nel 1975 le erogazioni sono avvenute (per 2,1 miliardi) esclusivamente sui residui (capitolo 2155), i quali sono aumentati da 3,8 a 5,5 miliardi.

CAPITOLO XXVIII

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

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

La gestione dell'Azienda autonoma si è chiusa, nel 1975, con un disavanzo di 812,7 miliardi (774,2 nel 1974), derivante da accertamenti d'entrata per complessivi 2.306,9 miliardi (1.785 nel 1974) e da una spesa complessiva, in termini di impegni, di 3.119,6 miliardi (2.560 nel 1974).

Per valutare appieno la reale portata di tale peggiorato risultato economico, occorre considerare che sono ulteriormente aumentati, nel 1975, gli oneri a carico del Tesoro — il quale, oltre ad assumere la copertura del disavanzo, ha concorso alla formazione delle entrate dell'Azienda con interventi finanziari per 857,7 miliardi (641,2 nel 1974) — mentre, per converso, i proventi aziendali veri e propri, derivanti dai prodotti del traffico ferroviario, nonostante gli aumenti tariffati disposti (1), hanno se-

(1) Dopo oltre un decennio in cui non furono adottati provvedimenti a carattere generale, un aumento venne disposto nel 1974, cui è seguito, a decorrere dal 1° luglio 1975, un altro aumento del 10 per cento, in corrispondenza del limite massimo fissato dall'articolo 12 della legge 14 agosto 1974 n. 377.

gnato, sostanzialmente, una stasi e non sono riusciti a compensare l'incremento delle spese.

Una particolare notazione meritano, tra gli apporti del Tesoro all'entrata, quelli, di maggiore entità, collegati allo adempimento di obblighi stabiliti dai regolamenti della CEE.

Si tratta di 291,2 miliardi (239,1 nel 1974) versati sul capitolo 102 a titolo di compensazioni finanziarie per oneri relativi agli obblighi di servizio pubblico e di 374,9 miliardi versati sul capitolo 149 per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie.

E' da sottolineare quest'ultimo introito che è aumentato di sette volte rispetto a quello realizzato, allo stesso titolo, nell'esercizio precedente (47 miliardi), essendovi anche compresi gli oneri per disavanzi di gestione aventi effetto sull'esercizio 1975 (2).

(2) Il relativo regolamento comunitario — decisione n. 1192 del 1969 — stabilisce che tutte le imposizioni fatte dallo Stato alle aziende ferroviarie siano compensate. Come si rileva dalla nota preliminare al rendiconto generale per il 1975, il Tesoro ha, per la prima volta, riconosciuto le cosiddette partite facoltative di normalizzazione dei conti, per le quali il predetto regolamento della CEE non impone l'obbligatorietà del rimborso da parte dello Stato.

Quanto al gettito dei prodotti del traffico — complessivamente ammontato a 645,6 miliardi (634,1 nel 1974 e 495,9 nel 1973) — è da rilevare che il limitato incremento registrato è collegato alla flessione del traffico, verificatasi in particolare nel settore dei trasporti merci, che ha parzialmente neutralizzato gli effetti del citato nuovo aumento tariffario, entrato in vigore nel secondo semestre dell'anno (3).

Ancora quanto alle entrate, sono da evidenziare i dati di consuntivo relativi all'accensione di prestiti per il finanziamento degli investimenti per i vari piani e programmi di rinnovamento e potenziamento della rete ferroviaria, dati che risultano, di per sé, sintomatici delle difficoltà che l'Azienda incontra per reperire, in concreto, i fondi necessari per il finanziamento di tali investimenti.

Infatti, nel relativo paragrafo 2 del bilancio, ad una previsione di competenza pari a 435 miliardi ed a residui attivi per 349,9 miliardi hanno corrisposto limitate riscossioni (in conto competenza per soli 124,8 miliardi e, in conto resti, per 101 miliardi); l'importo complessivo dei resti attivi si è, quindi, elevato, a fine anno, a 559 miliardi, di cui 310,2 relativi all'esercizio 1975 e 248,8 provenienti da precedenti esercizi.

E' da notare che la quasi totalità delle riscossioni attiene a uno solo dei 4 capitoli compresi nel paragrafo (4), il

(3) Secondo i dati (provvisori) forniti dall'Azienda, i « viaggiatori-chilometro » sono stati, nel 1975, 36.332 milioni, con una diminuzione di circa il 4 per cento rispetto a quelli del 1974 (37.880). Il relativo prodotto del traffico si è aggirato sui 395 miliardi e segna un incremento del 17,2 per cento rispetto al 1974.

Quanto al traffico merci, la sensibile riduzione del volume dei trasporti (— 18,3 per cento) e dei proventi relativi (— 9,4 per cento) è giustificata dall'Azienda con riferimento agli effetti della recessione economica e, in particolare, alla diminuzione della produzione industriale e degli scambi interni ed internazionali.

(4) Oltre quello indicato nel testo, il paragrafo 2 comprende 3 capitoli concernenti i finanziamenti del piano decennale (capitolo 612), della costruzione di un collegamento fer-

capitolo 614, relativo al ricavo dei mutui contratti e delle obbligazioni emesse per finanziare il programma di interventi (cosiddetto « piano ponte »), previsto dalla legge 9 marzo 1973 n. 52 (5).

Passando a considerare le spese, che, come già detto, sono, nel loro complesso, sensibilmente aumentate (6), è da porre in rilievo la forte lievitazione delle spese in conto capitale che, con 691,6 miliardi, hanno segnato, rispetto a quelle del precedente esercizio (286,3 miliardi) un aumento pari al 141,5 per cento.

Di particolare consistenza sono state, infatti, nel 1975, le spese (in termini di impegni) per la costituzione di capitali fissi (categoria IX), pari a 687,1 miliardi (281,7 nel 1974).

I maggiori oneri si ricollegano, essenzialmente, agli impegni per i rinnovamenti e le migliorie, aumentati da 116,8 miliardi a 240,7 (capitolo 501: + 123,9 miliardi) e a quelli, per 260 miliardi (capitolo 516, di nuova istituzione), relativi all'esecuzione del già citato programma di interventi straordinari previsto dalla legge n. 377 del 1974 (7).

roviario, per direttissima, Roma-Firenze (capitolo 613), del programma di interventi straordinari, di cui alla legge 14 agosto 1974 n. 377 (capitolo 615).

(5) Dei 125 miliardi previsti sulla competenza del capitolo, ne sono stati riscossi 122,5; sono stati, inoltre, interamente riscossi i 101 miliardi di residui attivi accertati al 1° gennaio, tutti attinenti all'esercizio 1974. Gli altri 2,3 miliardi sono stati riscossi sulla competenza del capitolo 615 citato nella nota precedente.

(6) La spesa corrente, pari a 2.193,9 miliardi è aumentata di 79,3 miliardi (+ 3,7 per cento), quella per rimborso prestiti (234,1 miliardi) di 75 miliardi (+ 47,1 per cento); di quella in conto capitale si riferisce nel testo.

(7) Il programma, che è stato approvato con decreto interministeriale 20 febbraio 1975 n. 145, prevede, in attuazione dell'articolo 2 della legge, una ripartizione territoriale degli interventi per 1.250 miliardi nel settore degli impianti fissi e per 750 in quello del materiale rotabile.

Per quanto riguarda l'avvio della fase operativa, è da rilevare che, secondo i dati forniti dall'Azienda, al 31 dicembre 1975 sono state approvate « proposte » per l'impiego di complessivi 978,5 miliardi, dei quali 261,3 per gli impianti fissi (187,4 nel centro-nord e 74

A quest'ultimo proposito è da sottolineare che, nell'esercizio, sono iniziati alcuni lavori (8) e sono stati disposti pagamenti per 58,6 miliardi pari a oltre 1/4 della somma stanziata.

Quanto, poi, al cosiddetto « piano ponte » di 400 miliardi, di cui alla legge n. 52 del 1973, per l'ulteriore attuazione del quale, nel bilancio dell'esercizio 1975 (capitolo 515) è stato iscritto l'ultimo degli stanziamenti autorizzati (125 miliardi), va rilevato che, a fronte delle cospicue disponibilità (341 miliardi tra competenza e residui), sono stati effettuati limitati pagamenti (per 85,7 miliardi) — maggiori, peraltro, di quelli disposti nel 1974 (54,9 miliardi) — tutti attinenti, come nel precedente esercizio, ai residui.

L'attuazione, infine, del cosiddetto terzo piano quinquennale delle ferrovie (corrispondente alla seconda fase del piano decennale di cui alla legge 27 aprile 1962 n. 211) può considerarsi ormai conclusa almeno per quanto riguarda la deliberazione della spesa. Sul relativo capitolo 509, dotato esclusivamente di residui provenienti da precedenti esercizi, sono stati, nell'anno, effettuati pagamenti per 57 miliardi, sicché i residui stessi sono scesi da 202,2 a 145,2 miliardi (9).

nel centro-sud) e 717,2 per il materiale rotabile (408,1 nel centro-nord e 309,1 nel centro-sud).

(8) Secondo le « Note illustrative di carattere politico economico sull'attività delle Amministrazioni statali nell'anno 1976 », presentate dal Governo al Parlamento nel luglio 1975, l'Azienda ferroviaria aveva, a tale epoca, già affidato all'industria privata tutte le commesse per la costruzione dei rotabili previsti in programma per l'importo di 750 miliardi ed era iniziato l'affidamento dei lavori per gli impianti fissi. Tali notizie trovano limitato riscontro negli atti della Corte in relazione alle note caratteristiche del controllo e al ritardo col quale pervengono i provvedimenti di spesa.

(9) Sul corrispondente capitolo d'entrata n. 612 (ricavo di mutui contratti per il piano decennale), anche esso sprovvisto di previsione di competenza, i residui attivi (187,7) sono rimasti invariati, non essendosi verificata, nell'esercizio, alcuna riscossione.

Un ulteriore notazione merita il capitolo 501, sul quale continuano a formarsi notevoli residui. Nel 1975, come nel precedente esercizio, sono stati effettuati pagamenti solo in conto resti (per 106,3 miliardi) e l'importo complessivo dei residui è così salito da 207,6 a 342 miliardi, dei quali 240,7 provenienti dalla competenza. Il fenomeno, sul quale si era già richiamata l'attenzione nella precedente relazione, viene giustificato dall'Amministrazione ferroviaria con riferimento alla durata dei lavori di rinnovamento, spesso superiore all'anno, e ai tempi tecnici necessari per l'affidamento degli appalti e per gli accertamenti tecnici al cui esito sono subordinati i pagamenti.

In materia di spese correnti (10), meritano menzione i residui concernenti le manutenzioni degli impianti fissi, dei fabbricati, del materiale rotabile e dei vari mezzi di esercizio (capitolo 219: 36,9 miliardi, dei quali 29 provenienti dalla gestione di competenza), la cui formazione si ricollega, presumibilmente, agli stessi motivi addotti dall'Amministrazione per i lavori di rinnovamento, nonché quelli relativi agli oneri per interessi (categoria V: miliardi 6,7) che si riferiscono, tutti, a prestiti concessi da organismi esteri.

Per quanto riguarda la spesa erogata per il personale (1.074,7 miliardi) si è registrato un incremento di 18,3 miliardi, rispetto al precedente esercizio, segnatamente per effetto dell'aumento dell'indennità integrativa speciale e delle sopravvenute assunzioni di personale, di cui si dirà appresso. Essa ha rappresentato, nell'esercizio, il 49 per cento della intera spesa corrente ed il 34,4 per cento della spesa globale.

(10) Su 2.193,9 miliardi complessivamente impegnati, i pagamenti sono ammontati a 2.158,1 miliardi con 35,8 miliardi di residui in conto competenza. A fronte, inoltre, di 53,9 miliardi di residui accertati al 1° gennaio 1975, i pagamenti relativi sono ammontati a 45,8 miliardi.

Infine, in tema di acquisto di beni e servizi, sono da sottolineare la diminuzione delle spese per l'approvvigionamento di combustibile, energia elettrica, lubrificanti passate da 36,5 a 33,7 miliardi e la lievitazione di quelle per forniture e servizi in appalto ascese da 133,2 miliardi a 144, nonché i forti aumenti (più del doppio) registrati dalle spese per dormitori, mense, refettori e asili nido, passate da 1,6 a 3,4 miliardi e da quelle per servizi sostitutivi complementari ed accessori dei trasporti ferroviari (da 15,5 a 36,7 miliardi).

## 2. - Organizzazione dei servizi e personale

b) *Organizzazione dei servizi.* - La necessità di adeguare l'organizzazione dei servizi dell'Azienda — che, da ultimo, era stata riordinata nel 1971 — alle innovazioni, introdotte nel 1972 con la normativa sulla disciplina delle funzioni dirigenziali (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748), ha comportato e comporta, per l'Amministrazione autonoma, notevoli difficoltà.

Il numero degli uffici a livello dirigenziale, sia centrali che periferici, così come individuato in corrispondenza a quello dei posti di organico di dirigenti stabiliti dal predetto decreto legislativo, è risultato particolarmente contenuto in rapporto alle esigenze e ha determinato, in vari settori, un accentramento di funzioni che è destinato ad incidere negativamente sul funzionamento complessivo dell'Azienda, imperniato, nel precedente ordinamento, su un accentuato decentramento organizzativo e su un'ampia ripartizione delle funzioni direttive attuata con elasticità (11).

(11) L'Amministrazione lamenta, in particolare, che, specie presso molti uffici periferici, l'impossibilità di disporre di più di un diri-

Con riferimento a tale situazione, è da porre in rilievo che, nel 1975, il Ministro dei trasporti — avvalendosi della facoltà prevista dall'articolo 15 della legge 17 agosto 1974 n. 396 e sentito il Consiglio di Amministrazione della Azienda — ha emesso due provvedimenti con i quali ha apportato variazioni alla ripartizione dei posti di funzione previsti dalla tabella XII, quadro L, allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Tra l'altro, per effetto di tali variazioni, i posti di Consigliere ministeriale aggiunto e Ispettore generale (dirigenti superiori) sono stati ridotti da 40 a 18 e, per converso, quelli di Capo ufficio dell'Amministrazione centrale (pure riferiti a dirigenti superiori) sono stati aumentati da 65 a 95 (12).

Risulta, così possibile utilizzare in compiti di amministrazione attiva un numero di dirigenti superiori maggiore di quello tabellarmente previsto dal citato decreto legislativo, ma, nel contempo, si limita l'esplicazione dell'attività ispettiva a livello dirigenziale e di quella di studi e ricerche.

In questo quadro va anche considerato, con particolare riferimento ai compiti che l'Amministrazione ferroviaria ha assunto per la preparazione e la realizzazione dei previsti piani e programmi straordinari di ammodernamento e potenziamento della rete, che l'attuale or-

gente crea inconvenienti soprattutto per quanto riguarda la sostituzione di essi in caso di assenza e impedimento. Di particolare rilievo, i casi dei dirigenti preposti agli organi periferici del servizio « Personale » e quelli dei dirigenti del ruolo ingegneri-architetti che non possono essere sostituiti da dirigenti del ruolo « altre specializzazioni ». Altri inconvenienti sono segnalati con riferimento alla limitata disponibilità di funzionari dirigenti per il funzionamento degli uffici costituiti presso i 10 « Servizi » centrali.

(12) Altre variazioni riguardano, per quanto attiene ai dirigenti superiori, i capi di uffici presso gli organi periferici (da 108 a 100) e, per i primi dirigenti, i vice consiglieri ministeriali o ispettori capi (da 15 a 12), i capi divisione presso l'Amministrazione centrale (da 160 a 156) e quelli presso l'Amministrazione periferica (da 150 a 157).

ganizzazione dei servizi non comprende specifici uffici per la predisposizione di tali piani e programmi, la quale viene, quindi, affidata, sulla base degli indirizzi dell'autorità politica e degli organi della dirigenza aziendale, ad apposite commissioni, composte da esperti di diversi settori.

E' stato così definito il programma di impiego del già citato stanziamento di 2.000 miliardi autorizzato dalla legge 14 agosto 1974, n. 377 per gli interventi straordinari nel periodo 1975-1979 (13), mentre, in relazione alla prevista presentazione in Parlamento, entro il 31 dicembre 1976, di un piano poliennale di sviluppo della rete delle ferrovie dello Stato, coordinato con il piano generale dei trasporti, secondo le notizie fornite dall'Amministrazione, sono in corso studi anche per stabilire l'assetto da dare agli organismi incaricati di curare la definizione del piano stesso.

b) *Personale*, - Nel richiamare le analitiche considerazioni svolte nella precedente relazione in ordine ai vari ambiti di applicazione di specifiche disposizioni di legge riguardanti il personale delle ferrovie, emanate negli ultimi anni, va sottolineato, in tema di reclutamento, come la legge 6 giugno 1975 n. 197 abbia confermato e ampliato le facoltà dell'Azienda di assumere, oltre l'organico, nel limite del 10 per cento della dotazione, gli idonei ai pubblici concorsi, di effettuare spostamenti di personale dall'una all'altra pianta e bandire concorsi anche in mancanza di disponibilità « nell'organico e nell'oltre organico » (14), prorogando al 31 dicembre 1978 il termine per l'uso di talune fa-

(13) Il programma di interventi straordinari è stato approvato con decreto interministeriale 20 febbraio 1975 n. 145.

(14) Per notazioni di dettaglio sui vari aspetti della normativa in materia vedasi la relazione per l'esercizio 1974, capitolo XXVII, pagina 414 (note 835 e 836 in particolare).

coltà originariamente fissato al 30 giugno 1975.

L'Amministrazione ha così potuto procedere, nel corso del 1975, all'ulteriore esecuzione del predisposto piano di assunzioni, ritenuto necessario per provvedere alla tempestiva sostituzione dell'ingente numero di dipendenti fruanti dell'esodo agevolato (15) e per ovviare alle maggiori esigenze collegate all'attuazione del già citato programma di interventi straordinari per il potenziamento e l'ammodernamento della rete ferroviaria.

E' da notare che, secondo i dati forniti dall'Azienda, la consistenza del personale in servizio avrebbe raggiunto, alla fine del 1975, le 221.311 unità a fronte di una previsione della dotazione organica di 219.372, con eccedenze, quindi, per 1939 unità (16), che si ricollegano all'ampio reclutamento avviato per effetto delle particolari disposizioni sopra richiamate. Vari concorsi sono inoltre in via di espletamento, tra cui molti banditi nel 1975 (17).

Nel contesto, va anche segnalata l'attuazione delle disposizioni della legge 7 gennaio 1974, n. 5 e della già richiamata legge n. 197 del 1975 per l'immissio-

(15) In applicazione della legge n. 355 del 1974 dovrebbero fruire dell'esodo, nei previsti dieci scaglioni semestrali, circa 28.300 dipendenti.

(16) Situazioni soprannumerarie si riscontrano, soprattutto, tra il personale dell'esercizio: particolare quella dei manovali che vede, a fronte di 20.063 posti, 28.629 unità in servizio; altre eccedenze di rilievo si verificano per i macchinisti (24.006 presenti su 22.586 posti) e fra i conduttori (7.711 su 5.471). Nel complesso risultano in servizio 199.349 unità di personale dell'esercizio a fronte della relativa dotazione organica di 196.710 unità.

(17) Tra i concorsi banditi nel 1975 si possono citare i seguenti: per 150 posti della carriera direttiva, per 70 posti della carriera di concetto del personale degli uffici, per 90 applicati stenodattilografi — quest'ultimo caratterizzato da un numero assai elevato di partecipanti (oltre 41.000) — tre concorsi per dirigenti di esercizio (tra cui uno per 90 capistazione, cui partecipano oltre 28.000 concorrenti) e 4 per personale esecutivo dell'esercizio (per complessivi 90 posti). E da notare, quanto ai concorsi banditi nel 1974, che, a seguito dell'espletamento di tre di essi per complessivi 105 posti di impiegati della carriera di concetto, sono state assunte 672 unità.

ne nei ruoli dell'Azienda di lavoratori dipendenti da imprese appaltatrici di vari servizi, che è stata avviata nel 1975, con l'emanazione dei bandi per gli speciali concorsi compartimentali previsti. E' da aggiungere che nell'anno, è stato perfezionato l'inquadramento nei ruoli dell'Azienda — ai sensi della legge 16 febbraio 1974 n. 39 — di 1.930 unità di personale (quali guardiani, gestori, ausiliari di fermata), provenienti dagli « incaricati » (con apposite convenzioni) dell'espletamento di particolari servizi.

In tema di trattamento economico si richiamano le considerazioni svolte nella precedente relazione che hanno posto in evidenza il particolare regime delle competenze accessorie del personale dell'Amministrazione ferroviaria (18), aggiungendo che, in ordine alla già segnalata questione dei compensi speciali erogati a funzionari dirigenti, si è di recente pronunciata la Sezione del controllo (19), escludendo che detti compensi potessero essere corrisposti per prestazioni di lavoro rese dopo l'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734 (20).

Un cenno merita, infine, l'attività volta alla preparazione professionale e all'aggiornamento periodico del personale dei vari livelli, che è, in particolare, curata da un « Comitato centrale permanente per l'istruzione professionale » — composto da rappresentanti dell'Azienda e del personale — con compiti di studio e di elaborazione dei piani nonché di coordinamento degli appositi Comitati compartimentali che provvedono alla attuazione dei piani stessi e alla migliore utilizzazione, in sede locale, degli istruttori e delle attrezzature. L'Azienda potenzia costantemente questa attività che, anche nel 1975, si è esplicata me-

diante l'organizzazione di numerosi corsi, la cui spesa complessiva è ammontata a 1,2 miliardi circa.

### 3. - Beni e servizi strumentali

In tema di attività contrattuale vanno sottolineati i ritardi, spesso notevoli, con i quali i relativi provvedimenti vengono sottoposti al controllo della Corte.

Va rilevato, comunque, che i dati disponibili, concernenti i contratti esaminati nel 1975, evidenziano la persistenza del prevalente ricorso alla trattativa privata, semplice o plurima, ma anche un maggior uso delle forme della licitazione privata, mentre continua il largo ricorso ai servizi in economia, specialmente al cottimo fiduciario, nella perdurante carenza, peraltro, del regolamento previsto dall'articolo 8 della legge di contabilità generale dello Stato.

Quanto a questi ultimi, che si riferiscono a prestazioni occorrenti per far fronte a particolari esigenze dell'esercizio ferroviario (manipolazione e trasporto di merci, gestione di dormitori, pulizia di vetture, manutenzione di linee e di loro pertinenze, di fabbricati, di impianti e di materiale), è da porre in rilievo che l'Amministrazione va uniformandosi alle osservazioni mosse dalla Corte, prevedendo, sempre più frequentemente, nei relativi atti, ristretti termini di durata e la clausola relativa al « conguaglio dei prezzi ».

Particolari convenzioni continuano, inoltre, ad essere stipulate per l'affidamento, ad « incaricati » (21), di servizi vari attinenti alle stazioni (pulizia piazzali, accudienza ritirate), ai depositi del

(18) Relazione per l'esercizio 1974, parte III, capitolo 1, pagina 149, capitolo XXVII, pagine 414-415.

(19) Deliberazione n. 700 del 30 giugno 1976.

(20) La materia risulta ora disciplinata dall'articolo 12 della citata legge n. 197 del 1975.

(21) Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, il numero degli « incaricati », pur notevolmente ridotto a seguito dell'applicazione delle ricordate disposizioni della legge n. 39 del 1974 per l'immissione nei ruoli dell'Azienda, si aggira, tuttora, sulle 3.000 unità.

personale viaggiante (igiene dei dormitori), alle linee (posa petardi) e a vari altri impianti, nonché di altri servizi non direttamente connessi all'attività istituzionale dell'azienda (pulizia, portierato e accudienza di impianti dei fabbricati adibiti ad alloggi, custodia di veicoli di proprietà del personale), in ordine ai quali non sono ancora pervenuti alla Corte i chiarimenti che sono stati richiesti.

In materia di revisione prezzi è da porre in rilievo, ad integrazione di quanto già considerato nelle precedenti relazioni (22), che, con recente decreto del Ministro dei trasporti, emesso in applicazione dell'articolo 8, ultimo comma, della legge n. 377 del 1974, sono stati determinati i limiti, la procedura e le modalità per il riconoscimento dei compensi revisionali per variazioni dei prezzi di mercato.

In tema di immobili è da ricordare che quasi tutti quelli utilizzati per i servizi dell'Azienda sono di sua proprietà (23) e vengono gestiti dal Servizio la-

(22) Vedasi, in particolare, la relazione per l'esercizio 1973 (Atti Camera, documento XIV, n. 3, capitolo 27°, pagina 400) e quella già citata, per l'esercizio 1974 (capitolo 27°, pagina 419).

(23) Assai limitato il ricorso alle locazioni: nel 1975 le spese per affitto, adattamento e

riparazione di locali privati (capitolo 208) sono ammontate a 234 milioni.

vori e costruzione. Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, la spesa per la loro manutenzione è stata, nell'esercizio, pari a 7,4 miliardi (5,2 nel 1974), mentre è ammontata a 19,3 miliardi quella per la manutenzione degli immobili di proprietà adibiti ad usi diversi da quello d'ufficio (essenzialmente ad alloggi di servizio per un complesso di quasi 160 mila vani), per i quali l'Azienda avrebbe riscosso fitti per 8,2 miliardi.

Sempre secondo i dati forniti dall'Amministrazione, la spesa per canoni di locazione delle attrezzature del Centro elettronico unificato è ammontata a 5,9 miliardi (4,2 nel 1974). L'Azienda dispone anche di varie attrezzature meccanografiche di proprietà, dislocate sia presso gli uffici centrali che periferici.

La consistenza complessiva dei mezzi di trasporto destinati ai servizi dell'Azienda è stata, al 31 dicembre 1975, di 1.045 unità (1.020 nel 1974), di cui 167 autoveicoli (52 presso gli uffici centrali e 115 presso gli uffici periferici), 754 veicoli diversi (quasi tutti presso gli uffici periferici) e 123 motoveicoli, con spese di esercizio per 3,2 miliardi (2,7 nel 1974), di manutenzione per 184 milioni ed oneri assicurativi per 107,2 milioni.

CAPITOLO XXIX

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

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

La netta prevalenza di fondi iscritti nella categoria dei trasferimenti (oltre il 90 per cento della spesa globale anche nel 1975), è, come noto, la caratteristica ricorrente dello stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo, i cui compiti istituzionali trovano la loro realizzazione essenzialmente in interventi preordinati per legge, a favore di enti operanti nei vari settori di competenza.

L'eccessivo protrarsi dei tempi di erogazione, peraltro, rilevabile dalla cospicua entità dei residui passivi (alla chiusura dell'esercizio 1975 ammontanti a miliardi 148,5 di cui 70,7 di stanziamento, con un aumento rispetto al precedente esercizio di circa 19 miliardi), pone in evidenza la necessità di una attenta riconsiderazione delle forme e procedure di intervento nella cui complessità e lentezza risiede una delle ragioni, se non la prevalente, delle croniche disfunzioni emergenti soprattutto in taluni settori dello spettacolo.

In questo ambito permangono valide le osservazioni, già mosse da questa Corte, in ordine al sensibile ritardo con il

quale si provvede, mediante decreto del Ministro del tesoro, all'assegnazione annuale sul capitolo 2562 (1022 dell'esercizio 1974) iscritto per memoria nello stato di previsione, di fondi (una quota pari al 2 per cento dei proventi effettivi della RAI nell'esercizio precedente) destinati al sovvenzionamento di attività teatrali all'interno e all'estero (1).

Torna conto richiamare, in proposito, l'opportunità di dotare il capitolo testè citato di uno stanziamento fisso iniziale commisurato ai proventi RAI di certa riscossione, da integrare successivamente, e di provvedere conseguentemente alla unificazione dei due capitoli 2561 e 2562 attualmente tenuti distinti in ragione della diversa provenienza dei fondi ma destinati a un medesimo tipo di intervento (2).

Da notare nella rubrica 2 (servizi del turismo) l'istituzione di un nuovo capitolo, il 1568, nel quale è stata iscritta per il 1975 la spesa di 2 miliardi per

(1) L'assegnazione dei proventi sul capitolo 2562 è stata disposta nel decorso esercizio con decreto del 5 novembre 1975, n. 12292.

(2) La situazione dei due capitoli non ha subito modifiche nello stato di previsione per l'esercizio 1976.

contributi in favore dell'ENIT per l'attuazione dei piani di attività promozionale turistica all'estero in applicazione della legge n. 365 del 2 agosto 1974 (3).

## 2. - *Gestioni fuori bilancio.*

Per quanto attiene all'unica gestione fuori bilancio esistente nell'ambito dell'Amministrazione e, cioè, quella relativa al fondo di rotazione per la concessione di mutui alberghieri, la cui cessazione venne disposta dall'articolo 11 della legge n. 68 del 15 febbraio 1962, dai dati del rendiconto per l'esercizio 1974 somme per 3,3 miliardi risultano versate in apposito conto infruttifero presso la tesoreria centrale e fatte affluire nei capitoli 3631 e 4801 dello stato di previsione dell'entrata per far fronte agli oneri derivanti dalla citata legge n. 68 concernenti attività di interesse turistico. Le disponibilità residue del fondo al 31 dicembre 1974 erano pari a milioni 302,1. La gestione sarà estinta non appena il Ministero avrà provveduto al recupero delle residue anticipazioni ancora in atto.

## 3. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

Nel corso del 1975 la struttura organizzativa del Ministero ha mantenuto le linee essenziali tracciate dalla legge istitutiva del 1959 che ne stabilì l'articolazione in tre direzioni generali. Se si tiene conto del trasferimento alle regioni, ormai da tempo attuato, di gran parte delle competenze in materia di turismo — cui fece immediato seguito la riduzione a due sole unità dei posti in organico di dirigente generale (decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972) — e dell'impegno programmatico, assunto con

(3) Il provvedimento viene a confermare la tendenza — cui sarà fatto cenno più avanti — all'assunzione diretta da parte dell'ENIT delle residue competenze statali in materia di turismo, lasciando al Ministero il solo compito di approvare piani e programmi già stabiliti.

l'articolo 1, terzo comma del decreto legge n. 14 dicembre 1974, n. 657 convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5, di trasferire competenze anche in materia di spettacolo nell'ambito del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente, si ha la misura di quanto sia avvertita l'esigenza di una risolutiva definizione dello stato di transitorietà in cui versano le strutture ministeriali, da attuare mediante una radicale riorganizzazione delle medesime ovvero disponendo un loro integrale assorbimento nel comparto organizzativo di altra Amministrazione.

Va aggiunto che la cennata situazione organizzativa — cui si accompagna, come sarà specificato più avanti, una cospicua carenza di personale nella carriera direttiva — rispetto agli organici tabellari fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 — si riflette in modo negativo su tutti i settori di competenza ministeriale, limitando il realizzarsi di quelle iniziative di vigilanza, di coordinamento e di impulso che l'Amministrazione deve essere posta in grado di espletare per non sottrarsi alle sue prerogative istituzionali e veder così circoscritta la sua attività a una funzione di mero tramite tra le casse erariali e gli enti e organismi operativi.

Rinviano alcune notazioni più significative ai successivi paragrafi concernenti particolari settori, è qui sufficiente ricordare come, nel 1975, l'unico intervento attuato in sede legislativa in ordine a strutture organizzative rientranti nelle competenze funzionali dal Ministero, ha riguardato (legge n. 287 del 21 giugno 1975) la composizione di gran parte dei comitati e delle commissioni che operano nel settore della cinematografia (4).

(4) Si tratta della commissione centrale per la cinematografia, delle commissioni (già comitato) di esperti per l'ammissione dei film alla programmazione obbligatoria, della commissione di appello sui provvedimenti delle commissioni di esperti, della commissione per gli attestati e i premi di qualità di lungometraggi, della commissione per gli attestati e i premi di qualità ai cortometraggi, del comi-

Il provvedimento, già annunciato dal governo all'atto della presentazione alle Camere del bilancio per il 1975 (Note illustrative di carattere politico-economico sull'attività delle Amministrazioni statali, atto Camera 3159-bis) con l'intento di realizzare una maggior funzionalità e rispondenza degli organi suddetti alle finalità d'istituto, si è concretato, fra l'altro, oltre che nella istituzione di membri supplenti per ciascun componente dei vari organismi, nella sostituzione del Comitato di esperti per l'ammissione dei film alla programmazione obbligatoria, già previsto dall'articolo 46 della legge n. 1213 del 1965, con una o più Commissioni — il cui numero spetta al Ministro di fissare in relazione alle esigenze (5) — e nella riduzione del *quorum* funzionale per la validità delle pronunce. Per quel che concerne le innovazioni introdotte per tali Commissioni, che dovrebbero consentire di abbreviare in prima istanza i tempi tecnici delle operazioni di ammissione dei film alla programmazione, la previsione di una maggiore concentrazione nel tempo di reclami avrebbe dovuto consigliare un corrispondente potenziamento della Commissione di appello rimasta invariata nella sua composizione numerica, anche in considerazione del diverso *quorum* previsto per la validità delle deliberazioni di quest'ultima che potrà dar luogo al verificarsi di pronunce emesse in secondo grado con un numero di voti inferiore a quello occorso in prima istanza (6).

tato per i film prodotti per i ragazzi, della commissione per le sanzioni sulla programmazione obbligatoria, della commissione apertura sale, della commissione apertura sale della Regione sarda, del comitato importazioni ed esportazioni, tutti istituiti con la legge n. 1213 del 1965. Nel settore opera altresì la commissione di revisione dei film e dei lavori teatrali, composta di varie sezioni e la commissione di revisione di secondo grado istituite con legge n. 161 del 1962.

(5) Con decreto ministeriale del 16 febbraio 1976 sono state istituite tre commissioni.

(6) Va infatti rilevato che sia le commissioni di primo grado (articolo 13 della legge n. 287), sia quella di appello (articolo 14 della stessa legge) sono validamente costituite con la maggioranza dei componenti (sei su nove);

Pressoché senza modifiche rispetto all'anno precedente si presenta la consistenza numerica del personale in servizio le cui carenze si rivelano più marcate nei ruoli dirigenziali (7) e, in particolare nelle qualifiche di primo dirigente (9 presenze su 24 posti di organico), con indubbi riflessi negativi sull'espletamento dei compiti di impulso, indirizzo e coordinamento che caratterizzano in prevalenza l'attività del Ministero.

Per le qualifiche della carriera direttiva inferiori a primo dirigente — ove pure si riscontrano notevoli carenze (su complessivi 130 posti sono coperti soltanto 37) — è ancora in via di espletamento un concorso a 15 posti bandito con decreto ministeriale del 18 aprile 1974.

Diversa è invece la situazione per le altre carriere ove si contano numerose presenze soprannumerarie (8). Alla mancanza di un ruolo di dattilografia l'Amministrazione provvede con l'assunzione di personale straordinario a contratto ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 276 del 31 marzo 1971, tant'è che delle 40 unità previste dal contingente numerico annuale fissato con decreto ministeriale, ben 26 sono riservate a mansioni di copia. Il ricorso a tale

ma, mentre per le deliberazioni di prima istanza è necessaria la maggioranza dei componenti (articolo 13 penultimo comma, citato), per quelle in sede di appello è sufficiente la maggioranza dei presenti (articolo 14, ultimo comma, citato).

(7) Nella qualifica di dirigente superiore, ove due posti in organico sono previsti dalla tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 per le funzioni di consigliere ministeriale ed ispettore generale, è presente un solo dirigente, che, come riferito dalla stessa Amministrazione, è stato ed è tuttora investito di incarichi di commissario straordinario presso Enti autonomi teatrali oltre a curare indagini amministrativo-contabili presso Enti vigilati. Per ovviare in parte alle deficienze cennate nei ruoli dirigenziali, ai quattro dirigenti superiori e ai nove primi dirigenti, gran parte dei quali reggono più di una divisione, sono state richieste durante tutto l'anno 1975, prestazioni in eccedenza all'orario stabilito dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 nella misura massima di 30 ore mensili.

strumento di assunzione del tutto eccezionale e soggetto a precise limitazioni temporali e modali, non è conferente con l'esigenza di sopperire con continuità a un indispensabile servizio quale quello in esame.

Qualche osservazione merita la cospicua assegnazione di personale agli uffici speciali in qualità di componenti del Gabinetto del ministro, delle segreterie particolari, dell'ufficio legislativo e dell'ufficio stampa e affari riservati. Si tratta di 75 unità (11 in più rispetto al 1974), la cui utilizzazione, oltre che apparire sproporzionata a fronte dell'intera dotazione organica del personale (420 unità), e in disparte l'onere finanziario derivante dalle spese per lavoro straordinario (9), potrebbe avere incidenza negativa sull'espletamento dei normali servizi ministeriali dai quali, in tal modo, parte del personale viene sottratto.

In sede di esercizio del controllo sui provvedimenti di missione del personale la Corte ha avuto modo di riscontrare la tendenza a motivare genericamente o in modo insufficiente i relativi provvedimenti di autorizzazione. Non pochi sono stati gli incarichi di missione in territorio nazionale affidati ai componenti del Gabinetto del ministro e delle segreterie particolari; in taluni di questi casi, essendo l'autorizzazione in parte motivata dall'espletamento di compiti istituzionali del Ministero, è stata richiamata l'atten-

(8) Per la carriera di concetto, su 54 posti in organico, 46 sono coperti mentre 24 sono le unità in soprannumero; per quella esecutiva n. 159 posti in organico, sono 148 i posti coperti e 36 le unità soprannumerarie; nella carriera ausiliaria agli 81 posti di organico ranno riscontrati 59 posti coperti e 3 unità in soprannumero; nella carriera tecnica, del resto dotata di organico assai esiguo, la situazione è pressoché normale.

(9) Tutto il personale degli uffici speciali fruisce di trattamento per lavoro straordinario entro il limite massimo individuale di 80 ore mensili. L'importo della spesa, pari nel 1975 a oltre 50 milioni (a fronte dei 74 milioni erogati per il personale dei servizi normali) grava sul capitolo 1004 dello stato di previsione, la cui dotazione per il 1976 è stata incrementata fino a 80,7 milioni contro i 64 milioni per il 1975.

zione degli uffici competenti ad una maggiore aderenza alle disposizioni di legge (articolo 5 del regio decreto n. 100 del 10 luglio 1924) che circoscrivono le incombenze del personale suddetto all'opera di collaborazione con il ministro e i sottosegretari escludendone l'attività intesa a sostituire quella degli uffici amministrativi.

Per quanto riguarda gli incarichi di studio affidati ad estranei all'Amministrazione (in numero di 39) l'onere che ha gravato sul relativo stanziamento è stato pari a 57 milioni di lire pari, mediamente, a 1,4 milioni per ciascuno degli incaricati (10).

#### 4. - Attività istituzionale.

a) *Turismo*. - La rilevanza che la materia del turismo, dopo il trasferimento di gran parte delle competenze alle regioni, mantiene nell'ambito statale, non può essere convenientemente valutata, senza tener conto dei vantaggi che all'economia del Paese possono derivare da una accorta e coordinata gestione degli stanziamenti nel settore esaminato (oltre 15 miliardi destinati nel 1975 ai servizi del turismo nella rubrica seconda dello stato di previsione del Ministero), sia per quel che concerne gli aspetti valutari collegati al flusso turistico dall'estero, sia, più in generale, con riferimento alla possibile incentivazione dei settori economici collaterali e al miglioramento della situazione occupazionale.

In questo quadro l'inserimento dell'azione amministrativa si rivelerebbe estremamente fecondo e produttore se realizzato con la dovuta tempestività e coerenza, mediante il coordinamento di iniziative a livello regionale e locale e previa una opportuna pianificazione degli interventi promozionali nei paesi esteri.

(10) Nel 1974 l'onere fu di complessivi 5 milioni e si riferì a soli 9 incarichi.

Peraltro, le strutture e i moduli organizzativi di cui si avvale l'opera dello Stato nel settore, in disparte le note, ma pur sempre transitorie, carenze di personale, non appaiono chiaramente delineate sotto il profilo delle competenze (11). Ed invero, in mancanza, finora, di un'azione di indirizzo e coordinamento a livello di Consiglio dei ministri o di CIPE, quale ipotizzata dall'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 6 del 1972, i compiti riservati al Ministero, incentratisi essenzialmente nella promozione turistica, prevedono l'istituzione e la gestione di uffici di rappresentanza, di informazione e promozione all'estero (articolo 3 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 6) la cui coesistenza, nei vari paesi, con le strutture specializzate dell'ENIT, di cui, pure, lo Stato si avvale per le sue attività promozionali, postulano l'esigenza di un opportuno coordinamento al fine di evitare duplicazioni di interventi. A ciò si aggiunga che l'ENIT (12) — di cui è prevista la riorganizzazione dall'articolo 4 del citato decreto del Presidente della Repubblica — da organismo prevalentemente esecutivo delle direttive del Ministero, quale appariva dalla legge di riordinamento (decreto del Presidente della Repubblica n. 1041 del 1960), mostra la tendenza a trasformarsi in diretto gestore di fondi statali provvisto di vasti poteri di iniziativa nella predisposizione di piani di intervento promozionale, talvolta bensì subordinati alla previa approvazione ministeriale (articolo 2 della legge n. 365 del 1974), di cui però, non è dato all'amministrazione vigilante di seguire l'attuazione. Va ricordato poi che il ricorso

(11) Vedasi in proposito quanto accennato nella relazione al Parlamento per l'esercizio 1974 a pagina 424.

(12) L'ENIT ha beneficiato, per legge, di contributi per spese di funzionamento e per l'attuazione di piani promozionali per oltre 7 miliardi (capitoli 1563 e 1568 dello stato di previsione del 1975); a questa somma vanno aggiunti i rimborsi per lo svolgimento di attività specifiche affidate dal Ministero.

ad anticipazioni di fondi, cui talvolta l'ENIT è indotto per ovviare ai ritardi nelle erogazioni dei contributi statali, oltre a determinare oneri finanziari per l'Ente viene a preconstituire situazioni di fatto elusive di qualsiasi azione preventiva e direzionale dell'Amministrazione. Di qui l'opportunità di una riconsiderazione delle forme di intervento che tenga conto, in una futura ristrutturazione del settore, di quanto auspicato anche in documenti parlamentari (13), circa la esigenza di svolgere l'attività promozionale sulla base di piani preordinati — nell'ambito di un coordinamento interregionale — alla predisposizione di apparati turistici di ricezione competitivi ed idonei a valorizzare le attrattive naturali e artistiche del Paese, come indispensabile presupposto per una efficace propaganda turistica destinata ad avviare il mercato della domanda al livello ottimale.

Deve infine ripetersi per il 1975 quanto detto nella precedente relazione (14) con riferimento al capitolo 1161 (1561 del 1975) — circa l'esigenza di ricorrere all'intervento ministeriale, nella materia del turismo in genere riservata alla competenza delle regioni, soltanto ove alle manifestazioni sussidiate sia da riconoscere un interesse trascendente quello regionale o locale, riconoscimento da operarsi sulla scorta di elementi obbiettivi di valutazione risultanti dalle premesse dei provvedimenti e dalla documentazione allegata e non sulla base di meri apprezzamenti discrezionali. Tale è il recente orientamento della Corte sulla materia, inteso a determinare l'ambito di competenza del Ministero nel settore dell'attività promozionale turistica trasferito agli organismi regionali.

(13) In proposito vedasi quanto pure auspicato nelle « Note illustrative di carattere politico-economico sull'attività delle Amministrazioni statali nell'anno 1976 » (Atti Senato n. 2238 bis).

(14) Relazione per l'esercizio 1974, pagina 424.

b) *Teatro di prosa*. - Permangono valide, per quanto attiene al settore della prosa, le osservazioni circa la carenza, già sottolineata in precedenti relazioni, di un intervento legislativo organico (15). Infatti anche per il 1975 il recente intervento dello Stato (legge n. 410 del 5 agosto 1975) si è risolto, in concreto, nel sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa (aumento a 5 miliardi e mezzo dello stanziamento del capitolo 2564 ed accrescimento di 500 milioni del fondo di dotazione della Sezione autonoma per il credito teatrale presso la Banca nazionale del lavoro), pur enunciando anche criteri di gradualità nell'assegnazione di contributi in vista di esigenze connesse a un ampio decentramento e ad una diffusione delle attività teatrali, soprattutto nelle zone del centro-meridione, nonché delle iniziative a gestione pubblica, cooperativistica, privata e di sperimentazione idonee a favorire lo sviluppo dell'attività e della cultura (16).

Va inoltre ricordato, in aggiunta a quanto detto nella prima parte del presente capitolo, come sia indispensabile ovviare alla persistente lentezza delle erogazioni che alimenta nel settore la formazione dei residui passivi. Alla chiusura del decorso esercizio finanziario, infatti, l'importo complessivo di questi ultimi per gli anni dal 1971 in poi è assommato a miliardi 2,5 per il capitolo 2562 e a miliardi 4,5 per il capitolo 2564.

(15) Uno schema di provvedimento si trova attualmente allo studio presso il Ministero e alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare (tra le altre vedansi atti Senato n. 1819 e atti Camera dei deputati n. 4161) erano state avanzate nella scorsa legislatura.

(16) Nella stagione teatrale 1974-75 la ripartizione dei fondi erogati dall'Amministrazione ha interessato per oltre il 30 per cento i teatri a gestione pubblica, per oltre il 16 per cento i complessi teatrali a gestione cooperativistica, per il 15 per cento le compagnie a gestione privata e per il 14 per cento gli Enti e istituzioni teatrali (ITI, IDI e INDA); la restante quota del 25 per cento è stata distribuita per manifestazioni teatrali minori di carattere straordinario, giovanile, o sperimentale.

Merita ulteriore conferma, infine, la notazione, già fatta in precedenti relazioni, circa gli inconvenienti derivanti dalla contestuale presenza di due distinte Commissioni aventi il compito di esprimere parere sull'erogazione delle sovvenzioni nel teatro di prosa, la cui concentrazione in unico organo collegiale, oltre a favorire economie di spesa, consentirebbe di procedere agli interventi con criteri di maggiore omogeneità e organicità.

c) *Teatro lirico e attività musicali*. - La diffusa analisi dei problemi del settore già compiuta nella precedente relazione (17) non esime da qualche breve considerazione aggiuntiva. Alla persistente mancanza di un provvedimento legislativo organico che disciplini la complessa materia — già preannunciato esplicitamente in testi normativi di data recente (18) — hanno continuato a far riscontro interventi di carattere straordinario diretti al ripianamento momentaneo dei disavanzi degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate le cui cause, come noto, oltre che in motivazioni inerenti alla gestione degli enti stessi e ai costi crescenti del personale soprattutto artistico, devono rinvenirsi, come già riferito più in generale nei paragrafi che precedono, nella carenza dell'azione amministrativa dell'organo vigilante (19).

Sulla possibile incidenza positiva dei recenti interventi di carattere straordinario emanati con legge n. 115 dell'8 aprile 1976 — che tra l'altro, ha introdotto termini brevi (15 giorni) per l'ero-

(17) Vedasi relazione per l'esercizio 1974, pagine 245 e segg.

(18) Tra questi vanno ricordate la legge n. 811 del 1973 e la più recente legge n. 529 del 20 ottobre 1975 con la quale, sempre «in attesa del provvedimento organico», il fondo da erogare in contributi agli Enti lirici è stato elevato da 16 a 30 miliardi.

(19) Con determinazione n. 1252 del 15 luglio 1975, comunicata al Parlamento il 21 agosto 1975 (Atti Senato, documento XV bis n. 9), la sezione della Corte competente sul controllo sugli Enti ha dichiarato non conforme

gazione dell'80 per cento dei contributi e subordinato l'erogazione del residuo all'approvazione del bilancio consuntivo degli anni precedenti nonché all'adempimento di tutti gli obblighi di legge — sarà dato riferire nella prossima relazione. Il provvedimento, pur nella sua portata episodica, merita comunque, fin d'ora, attenta considerazione se si tien conto della cospicua entità dei residui passivi che caratterizza i capitoli di spesa (2563 e 2566) interessanti le attività musicali, ammontata al 31 dicembre 1975 per gli esercizi dal 1970 in poi a miliardi 61,6.

d) *Cinematografia.* - Il settore è stato caratterizzato dall'emanazione della legge n. 287 del 21 giugno 1975 con cui sono state introdotte modifiche alla legge n. 1213 del 1965 concernente le provvidenze statali a favore della cinematografia.

Al riguardo c'è, però, da aggiungere che la nuova legge si è limitata a introdurre solo alcuni accorgimenti procedurali intesi a realizzare una più sollecita erogazione dei contributi (20), mentre nulla ha innovato circa il sistema di incenti-

a legge il comportamento del Ministero in ordine:

a) alla mancata approvazione dei bilanci preventivi ad esso inviati dagli Enti;

b) al mancato esercizio dei poteri di vigilanza inteso a far adottare agli Enti inadempienti il regolamento del personale;

c) alla mancata approvazione di regolamenti inviati da cinque Enti;

d) al ritardo di circa un anno rispetto al termine di legge frapposto al pagamento agli Enti dei tre quarti del contributo statale e al rinvio sine die di quello del saldo.

(20) In particolare, oltre quanto già detto a proposito delle commissioni nel paragrafo 3 nel presente capitolo, va segnalata la semplificazione inerente alla sovvenzione a favore della produzione nazionale pari al 13 per cento sull'incasso lordo realizzato sul mercato interno.

vazione che dà luogo agli inconvenienti già posti in luce nelle precedenti relazioni (21).

Più in dettaglio, a proposito della sovvenzione all'industria cinematografica (articolo 7 primo comma della legge n. 1213 del 1965), l'elevatezza della percentuale e l'automatismo del contributo — che danno luogo, per i film di maggior richiamo commerciale ma di scarso valore culturale e artistico, a finanziamenti così cospicui da raggiungere o superare il costo di produzione — avrebbero dovuto trovare un correttivo in una normativa diretta ad assicurare una maggior selettività dell'intervento statale.

In relazione alla legge n. 287 testè citata merita notazione la ratifica dei noti accordi internazionali di coproduzione (articolo 20), la cui esecuzione aveva formato oggetto, in passato, di rilievi da parte della Corte per quanto concerne l'erogazione di contributi a film nei quali la partecipazione nazionale era soltanto di natura finanziaria. Significativa è, in proposito, la disposizione dell'articolo 20 ultimo comma della legge citata con la quale si stabilisce che la ratifica di ogni ulteriore accordo di reciprocità in materia di coproduzione con imprese estere che preveda la deroga di cui al secondo comma dell'articolo 19 della legge n. 1213, deve essere autorizzata con l'intervento del Parlamento.

Da ultimo va richiamato, per il settore dei contributi a favore dei lungometraggi nazionali (capitolo 8031) la cospicua entità dei residui complessivi, al 31 dicembre 1975, concernenti gli esercizi dal 1970 in poi, ammontante a miliardi 36,8.

(21) Vedasi la relazione per l'esercizio 1974, pagina 428.

PAGINA BIANCA