

PARTE SECONDA

**CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ  
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO**

PAGINA BIANCA

**Sezione I**

**CONSIDERAZIONI GENERALI**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

## ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI

1. — *Considerazioni generali*

Immutata è rimasta anche nel 1976 la struttura dell'apparato amministrativo dello Stato; restano pertanto attuali le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni sui limiti di efficacia e di produttività dovuti all'insufficiente o mancato adeguamento dell'Amministrazione ai profondi mutamenti verificatisi nella società e nella natura dei compiti dello Stato, nonché, sotto specifici profili, sulla situazione di incertezza organizzativa determinatasi, specie in epoca più recente, a causa del susseguirsi di leggi di delega aventi ad oggetto il riordinamento dei servizi e rimaste solo parzialmente o disorganicamente attuate (1).

(1) Si vedano le relazioni sugli esercizi finanziari 1974 (pag. 125 e segg.) e 1975 (pagg. 109 e segg.). Per ciò che attiene, in particolare, all'attuale situazione di incertezza organizzativa ed alle modifiche introdotte con provvedimenti settoriali, v. stesse relazioni, rispettivamente, pag. 126 e pag. 111. Alle conseguenze derivanti dalla inattuazione delle deleghe legislative, citate nelle menzionate relazioni, concernenti il riordinamento generale, sono da aggiungere quelle connesse al mancato esercizio di deleghe relative a singoli settori di intervento.

A titolo esemplificativo, possono menzionarsi al riguardo — rinviando per specifiche notazioni ai capitoli X e XXIV della sezione II — i casi di mancato esercizio delle deleghe disposte dall'articolo 26 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, e dall'articolo 11 della legge 9 dicembre 1971, n. 825, relative, rispettivamente, all'unificazione nel Ministero della sanità di tutti i servizi ed istituti attinenti alla vigilanza igienica ed al controllo delle sostanze alimentari e delle bevande, nonché al riordinamento e alla revisione dei ruoli del Ministero delle finanze, al fine di adeguarne le strutture alle esigenze derivanti dall'entrata in vigore del nuovo sistema tributario.

Decorso inutilmente anche il termine (4 settembre 1976) per l'esercizio delle deleghe disposte con la legge 22 luglio 1975, n. 382, per il completamento dell'ordinamento regionale (articolo 1) e per le modifiche da apportare alla struttura dei Ministeri in occasione dell'ulteriore trasferimento di compiti alle Regioni (articoli 6 e 7) (2) un nuovo periodo di sei mesi (scadente, cioè, il 25 luglio 1977) è stato concesso al Governo, con legge 27 novembre 1976, n. 894, per l'esercizio delle deleghe stesse.

È da rinviare al momento in cui sarà data attuazione alle menzionate disposizioni legislative ogni valutazione sugli effetti che le innovazioni da queste previste potranno avere ai fini di un razionale riordinamento dei pubblici uffici. In proposito, peraltro, non possono non richiamarsi le osservazioni formulate nella relazione sull'esercizio finanziario 1975 sulla limitata portata delle deleghe disposte dalla legge n. 382 del 1975 (3), osservazioni rese attuali dal fatto che

(2) Delle numerose deleghe disposte dalla legge n. 382 del 1975, la sola tempestivamente esercitata dal Governo è stata quella disposta dall'articolo 5 in ordine all'ampliamento e alla modificazione della struttura del Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione (decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1976, n. 328). Da rilevare, al riguardo, che all'emanazione del decreto delegato non ha fatto ancora seguito la costituzione della terza sezione, prevista come elemento qualificante del riordinamento del predetto consesso.

(3) Vedasi relazione per il 1975, pag. 110, nella quale è stato posto in evidenza come il piano di riforma sia venuto a limitarsi, per effetto della legge n. 382 del 1975, ad un ridimensionamento organizzativo concernente le sole Amministrazioni che svolgono compiti da demandare alle Regioni.

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

l'emanazione della legge n. 894 del 1976 non ha rappresentato l'occasione per reintrodurre, come pure sarebbe stato auspicabile, il criterio della contestualità — o quanto meno del collegamento temporale, nel quadro di un disegno unitario di riforma — tra trasferimento di compiti alle Regioni e riordinamento, con riguardo non solo all'aspetto prevalentemente quantitativo degli uffici da sopprimere o da unificare, ma anche alla ridefinizione dei compiti dei Ministeri (4), alla determinazione di nuovi modelli organizzativi, alla qualificazione ed utilizzazione del personale, alla revisione della disciplina delle procedure.

Altri problemi che restano insoluti — per il perdurare del ritardo nell'emanazione della legge, prevista dall'articolo 95 della Costituzione, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio — sono quelli che si connettono al mantenimento dell'unità di indirizzo amministrativo ed alla gestione di servizi di interesse generale, svolti attualmente in modo disorganico da Amministrazioni diverse. Tra questi, un cenno è da fare, sotto il primo profilo, alle esigenze che

Nella stessa sede sono contenute notazioni sulle disarmonie determinatesi nel testo della legge n. 382 in conseguenza sempre dello stralcio dall'originario disegno di legge sul riordinamento dell'Amministrazione degli articoli relativi alla riorganizzazione dei Ministeri e degli Uffici periferici nonché delle Amministrazioni ed aziende autonome dello Stato. Da rilevare, per ciò che attiene alla sorte di tali ultime disposizioni, che il Presidente del Consiglio dei Ministri nella seduta del 13 gennaio 1976 della Camera dei deputati ha ritirato il disegno di legge derivante dagli articoli stralciati (3157-bis).

(4) In tale contesto vanno riguardate le proposte, da più parti formulate, di ridurre l'apparato centrale, riaccorpando i Ministeri secondo competenze relative a vasti settori di intervento. La ridistribuzione di funzioni che così verrebbe ad operarsi — oltre a fornire l'occasione per eliminare duplicazioni ed interferenze di attribuzioni (in ordine alle quali si rinvia al successivo paragrafo 2) — meglio risponderebbe all'esigenza, più volte sottolineata dal Governo, di pervenire all'attuazione di una politica di programmazione per settori.

(5) Diffuse osservazioni in argomento sono formulate nel cap. IX della Sez. II, sia in ordine

si pongono nel settore delle relazioni con l'estero (5), nonché, con riguardo al secondo aspetto, in tema di servizi per le informazioni e la sicurezza (6), di trattamento automatico delle informazioni e dei dati per lo svolgimento dell'attività amministrativa, contabile e tecnico scientifica (7), di procedure idonee ad assicurare il perseguimento di una politica unitaria nel settore del pubblico impiego (8).

Uno stimolo all'opera di revisione delle strutture amministrative avrebbe potuto provenire — è da aggiungere — dalla predisposizione della relazione sullo stato della pubblica amministrazione, prevista dall'articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775. Anche nel 1976, peraltro, tale relazione — che potrebbe costituire un utile strumento conoscitivo per la valutazione unitaria delle molteplici esigenze attinenti al miglioramento dei servizi e che avrebbe dovuto, nel contempo, fornire l'occasione per procedere ad una rilevazione del grado di produttività raggiunto dagli apparati e per la formulazione di proposte dirette ad ovviare alle carenze riscontrate nei singoli settori —

alle carenze dell'azione svolta da taluni organi preposti al settore (in particolare del « Comitato dei ministri per la politica economica internazionale », operante alle dipendenze della Presidenza del Consiglio), sia sull'opportunità dell'adozione, in accordo con le Regioni, di adeguate misure di collegamento volte ad evitare il ripetersi di autonome e frammentarie iniziative all'estero, da parte degli organi regionali.

(6) La necessità di assicurare un maggiore coordinamento degli uffici operanti nel settore (carabinieri, polizia, guardia di finanza) è stata riconosciuta dal Governo, che ha presentato, nel 1976, un disegno di legge (A.C. n. 696) per l'istituzione, alle dipendenze del Presidente del Consiglio, di un servizio per le informazioni e la sicurezza.

(7) Allo scopo di ovviare all'attuale utilizzazione episodica dei numerosi centri elettronici operanti presso diverse Amministrazioni era stato presentato alla Camera, nel novembre del 1974, una proposta di legge (n. 3270) — poi decaduta per fine legislatura — tendente ad unificare, mediante l'istituzione di un apposito Comitato presso la Presidenza del Consiglio, lo svolgimento dell'attività in parola.

(8) Per notazioni in proposito, si rinvia al cap. II della presente sezione.

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

non è stata presentata al Parlamento. L'omissione è meritevole di particolare cenno per il pericolo che ad essa si connette, in considerazione anche dell'inerzia verificatasi negli anni precedenti, della vanificazione delle finalità di ordine generale proposte dalla legge; d'altro canto, un ulteriore suo protrarsi nel tempo potrebbe ingenerare prassi devianti, quale quella di sottoporre direttamente all'esame del Parlamento le relazioni dei singoli Consigli di Amministrazione, allo scopo di consentire la valutazione delle istanze di revisione emerse nel concreto svolgimento dei compiti di istituto, al di fuori peraltro di una visione globale delle eventuali esigenze, interferenti o connesse, di altri uffici dell'Amministrazione (9).

## 2. — *Disciplina delle competenze*

Nelle relazioni per gli esercizi finanziari 1974 e 1975 sono state formulate specifiche notazioni in ordine alle duplicazioni ed interferenze di compiti che si verificano nell'Amministrazione (10), all'intensificarsi dei

(9) Questa è, ad esempio, l'intenzione manifestata, per ciò che concerne l'Azienda per le ferrovie dello Stato, dal Ministro dei trasporti in sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero per il 1976 (Atti Senato, 2238-A, resoconto X, VI legislatura, seduta 16 ottobre 1975)

(10) Si vedano le relazioni per il 1974, pag. 127, e per il 1975, pag. 112 (con riguardo a duplicazioni ed interferenze sia tra Ministeri diversi che nell'ambito di una stessa Amministrazione). Ulteriori notazioni sugli inconvenienti che si collegano a tali disfunzioni organizzative sono contenute, nella presente relazione, nei capitoli relativi all'attività dei singoli Ministeri (ad esempio, nel cap. VIII per le interferenze di attribuzioni tra i Ministeri della difesa e dei Lavori pubblici in materia di costruzioni militari, e nel cap. IX per le carenze che si verificano nel settore delle relazioni con l'estero, atteso, tra l'altro, il dualismo operativo esistente tra i Ministeri degli affari esteri e del bilancio). E' da rilevare, in proposito, che l'eliminazione delle interferenze di attribuzioni, già prevista dalla legge n. 775 del 1970 (sulla base del criterio della prevalente competenza), era stata ribadita anche nel disegno di legge n. 3157-bis (articolo 2), menzionato nel paragrafo che precede.

fenomeni di codipendenza (11), alle conseguenze derivanti dalla frammentarietà delle norme con cui si è provveduto all'istituzione di nuove unità organizzative o alla modifica di quelle esistenti (12), al permanere di ritardi nell'attuazione del decentramento di servizi già disposto con provvedimenti normativi (13).

Trattasi di disfunzioni solo in parte eliminabili, come si è avuto occasione di rilevare, con l'emanazione dei decreti legislativi previsti dalla legge n. 382 del 1975 — concernendo anche Ministeri non interessati all'ulteriore trasferimento di compiti alle Regioni — e che sono rimaste immutate nel corso dell'esercizio.

Le osservazioni svolte in precedenza conservano, pertanto, la loro validità, onde non si ritiene di soffermarsi ulteriormente sull'argomento. È, peraltro, da rilevare come altri ritardi si siano aggiunti, nel corso del 1976, a quelli già segnalati dalla Corte in tema di decentramento dei servizi. Tale è il caso della mancata o parziale attuazione

(11) Vedasi relazione per il 1974, pag. 130. Le situazioni di codipendenza segnalate si riferiscono sia ad uffici divenuti regionali che continuano a svolgere attività rimaste di competenza dello Stato (come, ad esempio, nel caso dei veterinari provinciali, dei Provveditorati alle opere pubbliche e degli uffici del genio civile), sia, meno frequentemente, ad uffici dello Stato utilizzati anche dalle Regioni (tale è il caso del Corpo forestale che, pur rimanendo incardinato nell'organizzazione dello Stato, per lo svolgimento di funzioni residuali è destinato ad essere utilizzato dalle Regioni per lo svolgimento dei compiti ad esse demandate nella materia forestale). E' questo il settore in cui le deleghe conferite al Governo dalla legge n. 382 del 1975 sono destinati ad incidere maggiormente, atteso che l'articolo 1, terzo comma, della legge stessa prevede espressamente, tra i criteri direttivi, l'eliminazione delle esistenti forme di codipendenza funzionale, anche attraverso la delega di funzioni.

(12) Vedansi relazioni per il 1974, pag. 127 e per il 1975 pagg. 111 e 112 per quanto concerne, principalmente, l'istituzione del Ministero per i beni culturali ed ambientali e le innovazioni introdotte, nel settore del commercio con l'estero, dalle leggi 31 maggio 1975, n. 185, e 16 marzo 1976, n. 71.

(13) Si veda, da ultimo, la relazione per l'esercizio finanziario 1975, pag. 112.

data agli articoli 154 e 253 del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato (14), con i quali sono state attribuite agli uffici periferici con circoscrizioni provinciale o superiore, a decorrere dal 1° gennaio 1976, numerose competenze in materia pensionistica. Non per tutte le Amministrazioni, infatti, si è tempestivamente provveduto alla emanazione dei decreti presidenziali con i quali — a' termini del terzo comma del citato articolo 154 — doveva provvedersi alla concreta individuazione degli uffici abilitati all'esercizio delle nuove competenze. Ciò ha determinato, in via di fatto, lo slittamento dell'operatività delle nuove disposizioni dalla data unica prefissata dalla legge a decorrenze diverse per le varie Amministrazioni (15) ed in taluni casi la mancata attuazione del decentramento (16).

### 3. — *Organizzazione degli uffici*

Altri problemi che attendono soluzione — oltre quelli, cui si è accennato nel precedente paragrafo, relativi ai profili esterni dell'azione amministrativa — riguardano la disciplina dei modelli organizzativi adottati nell'ambito delle singole Amministrazioni.

In tale materia, cenno deve farsi, in primo luogo, delle istanze che si pongono in tema di responsabilizzazione dei pubblici dipendenti e di introduzione di nuovi strumenti operativi diretti ad assicurare il raggiungimento di una maggiore funzionalità nello svolgimento dei servizi. Delle innovazioni che, in proposito, da tempo sono sta-

(14) Approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092.

(15) Le nuove disposizioni sono divenute operative, ad esempio, per i Ministeri delle finanze, dell'industria e commercio, dell'interno e della pubblica istruzione il 27 aprile 1976, per il Ministero della difesa il 14 luglio 1976 e per il Ministero della marina mercantile il 27 dello stesso mese.

(16) Tale è il caso dei Ministeri dell'agricoltura e foreste e dei trasporti, per i quali l'attuazione del decentramento previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973 è stato rinviato al 1° gennaio 1977.

te proposte — attribuzione diretta di competenze esterne agli impiegati; rivalutazione del momento collegiale del lavoro (17); enucleazione ed affidamento di compiti omogenei per categorie di dipendenti e conseguente superamento della scomposizione delle carriere nell'attuale molteplicità di qualifiche (18) — solo la prima, relativamente agli impiegati con qualifica dirigenziale, ha trovato concreta attuazione, a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Le difficoltà di applicazione cui tale decreto ha dato luogo e le disfunzioni che sono venute a determinarsi per effetto della mancata armonizzazione delle nuove norme con quelle, preesistenti, che disciplinano le strutture amministrative hanno formato oggetto di diffusa analisi nelle relazioni re-

(17) Innovazioni in tale materia sono state redate, limitatamente al settore parastatale, dalla legge n. 70 del 1975, che all'articolo 24, ha disciplinato l'istituzione di gruppi di lavoro (non come strutture permanenti ma come strumenti di volta in volta costituiti per lo svolgimento di compiti che richiedono impegno collegiale), nonché l'esperimento di conferenze periodiche di tutti i responsabili dei servizi e degli uffici (al fine di esprimere parere sull'azione amministrativa e di formulare proposte sui provvedimenti da adottare per semplificare le procedure, per ridurre i costi dei servizi, per predisporre strumenti idonei ad acquisire il parere dei rappresentanti degli utenti dei servizi dell'ente). L'introduzione di analoghi modelli organizzativi nell'ambito dell'apparato dello Stato — oltre a contribuire all'auspicabile processo di unificazione delle strutture amministrative di tutti i pubblici poteri — potrebbe fornire l'occasione per ovviare a talune carenze che attualmente si riscontrano — come segnalato nel testo del presente paragrafo — nelle attività di studio e di ricerca, nonché, sotto un profilo più generale (paragrafo 1), nei procedimenti finalizzati all'analisi della produttività delle strutture e alla formulazione di proposte dirette a migliorare la funzionalità dei servizi. Per una iniziativa adottata, sul piano interno, nel quadro di una linea di valorizzazione del momento collegiale, si rinvia al cap. XVII della Sezione II.

(18) Una disciplina della distribuzione dei compiti secondo qualifiche funzionali è stata già da tempo introdotta, nel settore parastatale, dalla legge n. 70 del 1975 (articolo 16).



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

lative ai tre precedenti esercizi (19). Può soltanto aggiungersi, in questa sede, sotto il profilo della funzionalità dei criteri adottati nella ripartizione di poteri e responsabilità tra autorità politiche ed amministrative, che neppure nel corso del 1976 risultano emanati provvedimenti di annullamento, di revoca, di riforma o di avocazione disposti dal Ministro, a' termini dell'articolo 3, terzo e quinto comma, e dell'articolo 7, lett. *m*), del decreto sulla dirigenza, mentre solo in casi sporadici si è provveduto, secondo quanto previsto dal secondo comma del citato articolo 3, alla emanazione dei decreti diretti ad individuare gli atti da trasmettere al Ministro, per l'esercizio del controllo di legittimità e di merito che allo stesso compete (20).

(19) Si vedano in particolare, le relazioni per il 1974 (pag. 130) e per il 1975 (pag. 113 e segg.). I principali inconvenienti nell'attuazione del decreto sulla dirigenza sono derivati dalla necessità di procedere con decreti ministeriali ad una ricognizione delle strutture amministrative — rimaste immutate e derivanti dalla stratificazione di disposizioni legislative e regolamentari succedutesi in un largo arco di tempo — al fine di assicurare il coordinamento delle norme relative al numero e alle funzioni dei dirigenti con la preesistente articolazione degli uffici. Tenuto conto, infatti, della natura meramente ricognitiva di tali provvedimenti, non sempre è stato possibile far coincidere il numero dei dirigenti con quello degli uffici esistenti nell'ambito delle singole Amministrazioni. Ciò ha comportato, tra l'altro, il ricorso ad istituti (quali quello della reggenza; dell'utilizzazione di dirigenti in posizione di comando o di fuori ruolo presso Amministrazioni diverse da quelle di appartenenza; del conferimento — ritenuto poi illegittimo dalla Corte con deliberazione n. 615 del 26 giugno 1975 — di funzioni proprie della qualifica superiore) che si palesano poco rispondenti od in contrasto con i criteri, dettati dalla legge delega, della creazione di qualifiche funzionali e della rigida determinazione del numero e delle attribuzioni dei dirigenti dei vari livelli. Per ulteriori notazioni di carattere generale in ordine al continuo processo di erosione che vanno subendo i principi informativi del decreto sulla dirigenza, si rinvia al capitolo II, paragrafi 1 e 7, della presente Sezione. Per notazioni relative alle disfunzioni che si verificano nell'ambito delle singole Amministrazioni, vedansi, inoltre, i capitoli VIII, X, XI, XIII, XIV, XVII e XXII della Sezione II.

(20) Talune considerazioni in proposito sono contenute nella precedente relazione, pagina 114.

Per quanto concerne, inoltre, gli aspetti connessi alla rigidità delle strutture interne dei Ministeri, sono da richiamare le riserve formulate in passato sulla limitata portata e sulle difficoltà di applicazione delle disposizioni contenute negli articoli 6 e 7 della legge n. 382 del 1975, con le quali, nell'intento di assicurare la mobilità dei dipendenti tra le Amministrazioni dello Stato, sono state attribuite al Governo le deleghe per l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di ruoli unici di impiegati e di operai, nonché di un ruolo dei dirigenti (21). In argomento, peraltro, non può non rilevarsi — sotto un

(21) Si vedano in proposito le osservazioni formulate nella relazione per il 1975 (pagg. 110 e 188) sia in ordine all'estrema cautela con cui sono stati previsti ruoli unici (non dirigenziali) per il personale di più Amministrazioni (ruoli che, per la presumibile consistenza — quale può evincersi dalle disposizioni di cui alle lettere *b*) e *c*) del citato articolo 6 — appaiono scarsamente adeguati alla finalità di ottenere una sufficiente disponibilità di personale da impiegare, a seconda del mutare delle esigenze, presso uffici diversi dell'Amministrazione), sia per ciò che attiene all'istituzione di un ruolo unico dei dirigenti, dato che la soppressione dei singoli ruoli istituiti presso le Amministrazioni presuppone l'individuazione dei settori (ancora da riordinare) per i quali l'unificazione risulti impossibile per la non fungibilità e specializzazione delle funzioni (al pari di quanto espressamente previsto nel primo comma dell'articolo 7 per i Ministeri dell'interno, degli esteri e della difesa, per la Ragioneria generale dello Stato, per le Aziende autonome e per l'Istituto superiore di sanità). A tali notazioni è da aggiungere che il perseguimento della detta finalità di conseguire la mobilità del personale, presuppone anche l'esperimento di appositi corsi di istruzione e di riqualificazione, che restano ancora da disciplinare. Innovazioni in tal senso — limitatamente peraltro ad esigenze che si manifestano nell'ambito di una singola Amministrazione — sono state recate dalla legge 12 marzo 1977, n. 88, con la quale è stato affidato all'Istituto Superiore delle poste e delle telecomunicazioni il compito di attuare, su scala nazionale e con organizzazione quanto più possibile decentrata, corsi di specializzazione del personale postelegrafonico delle carriere inferiori a quella direttiva al fine, tra l'altro, di favorire la effettiva mobilità del personale, anche nello stesso Comune di residenza, che ne permetta l'utilizzazione in servizi diversi da quelli di normale applicazione, per fronteggiare le esigenze che volta a volta si manifestano nei vari settori operativi.

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

profilo più generale — che le istanze che nella materia si pongono trascendono lo ambito delle misure intese a consentire una più duttile utilizzazione del personale ed investono, oltre i cennati problemi connessi all'introduzione di nuovi strumenti operativi, la stessa validità dell'adozione di moduli organizzativi sostanzialmente indifferenziati per tutte le Amministrazioni, indipendentemente dalla specialità dei compiti da svolgere.

L'esigenza di procedere, anche sotto tale ultimo aspetto, ad una revisione delle strutture interne è maggiormente avvertita, al momento attuale, nel settore delle aziende autonome dello Stato, per i problemi di funzionalità e di produttività che in vario modo le condizionano (22); ma la questione assume rilievo anche per le altre Amministrazioni, specie nella prospettiva del completamento dell'ordinamento regionale, attesa la differenziazione che dovrà essere operata tra i Ministeri cui residueranno solo o prevalentemente funzioni di indirizzo e di coordinamento e quelli che manterranno, nella maggior parte, gli attuali compiti di gestione. Né, d'altro canto, le cennate istanze di riordinamento delle strutture secondo la natura delle funzioni svolte si riferiscono ai soli uffici attivi dell'Amministrazione. Significative appaiono, in proposito, le carenze che si riscontrano nell'attività di

(22) L'esigenza di un riordinamento delle aziende autonome che consenta « di rendere l'organizzazione e l'azione delle medesime più consone alla produzione dei beni e servizi pubblici loro affidati, così da rendere possibile lo sviluppo delle attività e l'equilibrio della gestione, tenendo conto del carattere sociale dei servizi pubblici e dell'interesse generale dell'economia del Paese » è stata riconosciuta dal Governo che, con il più volte citato disegno di legge n. 3157, aveva chiesto al Parlamento la concessione di una apposita delega (art. 4). Per talune notazioni di carattere generale in ordine al diffuso andamento peggiorativo delle gestioni delle aziende ed amministrazioni autonome, si rinvia al precedente Cap. V (Parte I, Sez. II). Per specifiche osservazioni sulle carenze organizzative delle singole aziende si rinvia inoltre ai Capitoli III, IV, XI, XV, XXI, XXII e XXVII della presente parte II, Sezione II.

studio e di ricerca (23), nonchè nello svolgimento dell'attività ispettiva, sia per ciò che attiene ai compiti di controllo e di vigilanza relativi ai risultati da raggiungere in determinati settori di intervento (24), sia nel più ristretto ambito dell'organizzazione interna, in ordine all'accertamento della regolarità amministrativa e contabile, del corretto svolgimento dell'azione amministrativa, della razionale organizzazione dei servizi e dell'utilizzazione del personale.

(23) Si vedano, ad esempio — con riferimento ad una delle Amministrazioni in cui le difficoltà ed i limiti in tale materia assumono maggior rilievo — le osservazioni formulate nel cap. VI (Ministero del bilancio e della programmazione economica), parte II, Sez. II. E' da porre in relazione all'insistenza di moduli organizzativi specificamente finalizzati allo svolgimento dell'attività in questione, il non infrequente ricorso delle Amministrazioni ad istituti di ricerche privati. L'ipotesi si è verificata nell'esercizio, nell'ambito dei servizi delle aziende che fanno capo al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, per la ricerca delle cause di assenteismo del personale e dell'individuazione dell'entità del fenomeno. Il decreto di approvazione del relativo contratto non è stato registrato dalla Corte (deliberazione n. 730 del 1976) sulla base anche della considerazione che, in mancanza di espresse deroghe legislative, le Amministrazioni dello Stato debbono provvedere all'espletamento delle funzioni e dei servizi ad esse demandati utilizzando il proprio personale e la propria organizzazione, l'una e l'altra essendo a ciò preordinati, sempre che non ricorrano esigenze straordinarie, relative a situazioni caratterizzate dalla eccezionalità e da una problematica nuova che vada oltre la normale esperienza professionale acquisita dagli uffici burocratici. Nello stesso quadro sopra delineato si pongono i fenomeni di « dismissione » di attività istituzionali che si verificano in taluni settori (diffuse notazioni per i servizi del Ministero delle finanze sono contenute nel successivo cap. X).

(24) L'ipotesi si verifica ad esempio, presso il Ministero del commercio con l'estero, per ciò che attiene alla verifica dell'utilizzazione dei contributi concessi a centri esponenziali di interessi settoriali (V. cap. VII), presso il Ministero dell'industria per quanto riguarda l'attività dell'Ispettorato tecnico-economico (V. cap. XIII), presso il Ministero della marina mercantile quanto ai compiti svolti nel settore delle costruzioni e riparazioni navali (V. cap. XVIII) e presso il Ministero delle partecipazioni statali relativamente all'attività dell'Ispettorato generale (V. cap. XIX).

A rendere, infine, più aderente alle esigenze organizzative, ed in taluni casi meno controversa, l'applicazione delle disposizioni sull'ordinamento e sull'attività dell'Amministrazione, potrebbe esser d'ausilio un più ampio esercizio, da parte del Governo, del potere di emanare norme regolamentari, sulla cui mancanza, non provvedendosi spesso a distanza di anni, la Corte ha avuto occasione di soffermarsi ripetutamente nelle passate relazioni. Così è a dire, limitandosi ad alcuni esempi più significativi — e rinviando al successivo capitolo II per le carenze che assumono particolare rilievo nel settore del personale — del regolamento dei servizi forestali e del corpo forestale (articolo 2 della legge n. 804 del 1948) del regolamento generale sul debito pubblico (articolo 95 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1343 del 1963), del regolamento relativo alla nozione di « residenza stabile » (articolo 173 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, sull'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), dei regolamenti in tema di protezione civile e di servizi anticendi di cui agli articoli 13 e 21 della legge n. 996 del 1970, dei regolamenti relativi alla disciplina delle modalità dell'autotrasporto di cose nonché all'istituzione di un sistema di tariffe a forcilla, previsti dalla legge n. 298 del 1974, del regolamento in materia di consumo energetico per usi termici negli edifici (articolo 73 della legge n. 73 del 1976).

A tali casi vanno aggiunti quelli, meno numerosi, di mancata revisione di disposizioni regolamentari non più adeguate, per effetto di sopravvenuti mutamenti nell'organizzazione degli uffici. L'ipotesi si verifica, ad esempio, per il regolamento per il personale degli uffici dipendenti del Ministero delle finanze e per l'ordinamento degli uffici direttivi finanziari (approvato con regio decreto 23 marzo 1933, n. 185), il quale, malgrado le parziali modifiche introdotte con il decreto del Presidente della Repubblica 15 ottobre 1969, n. 1281, non concorda con l'attuale struttura degli uffici centrali e periferici del Ministero, nonché per il regolamento di servizio del personale delle dogane (approvato con regio decreto 22 maggio 1941, n. 1132), anch'esso non più corrispondente alla nuova organizzazione dei relativi uffici, in seguito alle rilevanti innovazioni apportate dal decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, ed al mutato ordinamento dei ruoli e delle carriere del personale (25).

(25) E' da rilevare, in argomento, che nonostante il testo unico delle leggi doganali, approvato con il decreto citato nel testo, sia ormai in vigore da oltre tre anni, neppure nel 1976 è stato emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 347, onde continuano ad applicarsi le vecchie disposizioni, risalenti alla fine del secolo scorso (regio decreto n. 65 del 1896). Ciò è causa di intralci e di incertezze nell'attività dell'Amministrazione, con conseguente vanificazione, quanto meno parziale, dei vantaggi derivanti dalla nuova disciplina emanata nel settore.

## CAPITOLO II

## PERSONALE

1. — *Considerazioni generali*

Dell'estrema disorganicità che da tempo caratterizza il quadro normativo concernente il pubblico impiego e delle linee di fondo sulle quali sembra avviata ad articolarsi, per tale primario aspetto, la progettata riforma della pubblica Amministrazione, si è fatto diffusamente cenno nelle più recenti relazioni (26). Nell'ultima di esse, in particolare, ci si è soffermati a considerare come sull'efficacia di taluni interventi già posti in essere ed intesi ad una preliminare attuazione di obiettivi propri della riforma (istituzione della dirigenza, misure varie per il contenimento degli organici, parziale unificazione dei ruoli, attuazione progressiva dei principi di chiarezza e perequazione retributiva) si sia ripercosso negativamente il ritardo verificatosi nella fase di riorga-

(26) Relazione sull'esercizio 1973, pag. 146 e segg., nonché Relazione sull'esercizio 1975, pagg. 115-116. Criteri di massima da seguire per il riordinamento del personale, secondo le puntuali indicazioni desumibili e dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, relativa al settore degli enti parastatali, e dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, (norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica Amministrazione), dovrebbero essere: la rideterminazione degli organici secondo le effettive esigenze ed in rapporto alle funzioni residuali dell'Amministrazione centrale; la riclassificazione del personale per livelli e qualifiche con disgiunzione della progressione economica da quella di carriera; l'attuazione di misure idonee ad assicurare la mobilità intersettoriale dei dipendenti; l'unificazione dei ruoli, degli organi di gestione, dei sistemi di reclutamento e preparazione professionale; la rivalutazione del momento collegiale, la piena attuazione — attraverso anche la contrattazione collettiva — dei principi di perequazione e chiarezza delle retribuzioni.

nizzazione delle strutture amministrative (27).

Ad un anno di distanza, e nel perdurare della cennata situazione transitoria, dette osservazioni non possono che essere ribadite; e deve anzi rilevarsi, in una più ampia visuale, che il fallimento dei precedenti tentativi di riforma della pubblica Amministrazione può in buona misura ascriversi ad una considerazione non sufficientemente approfondita dei rapporti che intercorrono, appunto, tra i due principali aspetti della riforma stessa, razionalizzazione delle strutture e riordinamento del personale. Sulla base delle passate esperienze, come anche delle più recenti, tali rapporti possono definirsi di condizionamento reciproco; giacché, se numerosi sono gli esempi di misure per il riordinamento del personale scadute — in mancanza di una contestuale ristrutturazione — a mere occasioni per l'attribuzione di miglioramenti economici o normativi (28), altrettanto vero è che la possibilità di influire sull'efficacia e produttività dell'azione amministrativa riposa pur sempre sul fattore umano, e presuppone quindi un recupero di credibilità della funzione pubblica, anche e soprattutto da parte di chi è chiamata ad assolverla.

(27) Per osservazioni generali in ordine al rinvio del momento ristrutturativo, si veda il capitolo immediatamente precedente. Della negativa influenza di tale rinvio sulla efficacia delle iniziative indicate nel testo si farà nuovamente cenno, di volta in volta, nei paragrafi che seguono.

(28) Esemplare, sotto tale profilo, minaccia di divenire la vicenda concernente la normativa sulla istituzione della dirigenza, i cui principi informativi vanno subendo — come dalla Corte ripetutamente avvertito e come si vedrà meglio in seguito — un processo di continua erosione.

In tale ultima prospettiva — e considerato che la connessione tra produttività ed affezione al lavoro va molto al di là di taluni pur importanti aspetti, quali l'assenteismo e l'effettività o meno dell'orario di servizio — fine ultimo di ogni volontà riformatrice deve essere non solo la creazione dei presupposti oggettivi per una più efficiente amministrazione, ma anche la rimozione di tutti i restanti fattori che contribuiscono a diffondere tra i pubblici dipendenti una situazione psicologica di disinteresse e disagio sempre più chiaramente avvertibile da chi opera a contatto con il settore.

Tra gli obiettivi concreti da perseguire, pertanto, un'importanza particolare sembra oggi assumere — al fine anche di accreditare la politica di contenimento della spesa pubblica e prevenire le spinte retributive di natura settoriale o categoriale (29) — quello relativo al conseguimento di una effettiva perequazione, sia normativa che retributiva, nell'ambito dell'impiego statale e pubblico in genere. Con l'ulteriore avvertenza che, se non mancano sintomi di una volontà intesa ad estendere tendenzialmente il discorso perequativo al più vasto settore dell'intero lavoro dipendente (30), il grado di sensibilizzazione cui l'opinione pubblica è pervenuta in ordine al problema

(29) Nel senso indicato nel testo, d'altronde, sembra muoversi taluna delle iniziative legislative assunte nell'anno, come ad esempio quella concernente l'abolizione delle c.d. « scale mobili anomale », la cui efficacia può anche essere ricercata sul piano psicologico.

(30) L'esigenza — insita, d'altronde, nello stesso concetto di perequazione retributiva — di avere riguardo quantomeno all'ambito del trattamento economico di tutti i pubblici dipendenti non solo ha trovato esplicito riferimento in testi legislativi recenti e di portata generale (leggi 20 marzo 1975, n. 70 e 22 luglio 1975, n. 382) ma ha costituito — deve ritenersi — il criterio informatore di altre iniziative assunte negli ultimi anni nel settore dell'impiego pubblico (introduzione della contrattazione collettiva quale fonte normativa in materia di trattamento economico, equiparazione dei livelli dirigenziali tra Stato ed enti parastatali, previsione di ruoli unici statali per l'inquadramento del personale di enti pubblici soppressi etc.). Ancor più recente deve ritenersi la tendenza

è tale da suggerire iniziative di raggio ancor più ampio, specie ove si consideri la particolare incidenza limitativa esercitata sui redditi da lavoro dipendente così dal sistema fiscale come dalle più recenti misure per il contenimento del costo del lavoro.

Connessa all'istanza perequativa è poi la esigenza di reperire dati certi e completi sul panorama dei trattamenti normativi e delle retribuzioni effettive: cosa ancor oggi difficoltosa, persino sul terreno del solo impiego statale, per la misura incompleta con la quale si è data attuazione ai principi della chiarezza retributiva e della onnicomprensività tendenziale dello stipendio (31), per la non approfondita conoscenza dei vantaggi extra retributivi che a talune situazioni si connettono, per le caratteristiche, più in generale, del quadro normativo di settore, per lo più costruito dal disordinato stratificarsi di disposizioni — specie le meno recenti — o di carattere particolare e derogatorio, in quanti tali recanti vantaggi settoriali o categoriali, ovvero, in altri casi, troppo minuziosamente intese a scervere ogni pur lieve diversità tra l'una e l'altra situazione, onde far ad esse corrispondere diversità retributive o normative spesso insignificanti (32).

ad estendere vieppiù il concetto di perequazione sino a comprendervi l'intero settore del lavoro dipendente (equiparazione dell'indennità di contingenza dei pubblici dipendenti e quella del settore privato, istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta sui livelli retributivi e normativi nell'impiego pubblico e privato, agganciamento delle pensioni pubbliche alla dinamica delle retribuzioni, norme sulla soppressione delle scale mobili anomale e sul « tetto » dell'indennità di contingenza, etc.).

(31) Si vedano, al riguardo, i successivi paragrafi dedicati al trattamento economico dei dipendenti statali ed alla dirigenza.

(32) Si pensi, a tale ultimo riguardo, non solo alla suddivisione del personale dello Stato in un numero di qualifiche palesemente troppo alto rispetto alle mansioni in astratto tipizzabili (problema, questo, particolarmente evidenziato negli ordinamenti relativi alle Aziende autonome) ma anche alle norme che disciplinano ad esempio le aggiunte di famiglia ed il trattamento di missione.

In attesa che un decisivo contributo alla ricerca dei dati di base possa aversi con l'ultimazione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta istituita dalla legge 11 dicembre 1975, n. 625, giova in proposito ripetere che una visione completa dei livelli retributivi e normativi si manifesta oggi tanto più necessaria non solo per consentire il corretto funzionamento del nuovo sistema di contrattazione collettiva introdotto nel pubblico impiego; ma anche, in vista dell'opportunità di modellare il ventaglio delle retribuzioni del settore secondo rapporti proporzionali che — una volta ragguagliati alla effettiva onerosità e qualificazione delle diverse mansioni — non siano più soggetti a variare né a seguito di spinte di categoria, né per il gioco di altri fattori (33).

Per ciò che attiene, poi, alle caratteristiche della legislazione, si ritiene utile richiamare quel che la Corte ha in passato più volte segnalato — sulla base anche della sua quotidiana esperienza di lavoro — e cioè l'esigenza di ridisciplinare la materia dello stato giuridico e del trattamento economico del personale statale mediante emanazione di testi unici, o comunque con leggi organiche chiaramente formulate, suscet-

(33) Come avvertito lo scorso anno, la previsione di congegni automatici per l'agganciamento tra il trattamento economico dei dipendenti delle varie categorie e carriere, o dei diversi settori del pubblico impiego, costituisce il sistema più usualmente adottato per ottenere il congelamento dei rapporti di proporzionalità retributiva fissati dal legislatore. Si vedano, al riguardo, tra le più recenti iniziative, la legge delega 28-10-1970, n. 775 (nonché i dd.PP.RR. n. 1080 del 1970 e 748 del 1972), la legge n. 734 del 1973 e le altre analoghe leggi istitutive di assegni perequativi pensionabili; la legge n. 70 del 1975, sugli Enti pubblici c.d. parastatali. Deviazioni nel concreto funzionamento di tali congegni possono peraltro alla lunga derivare da alcuni fattori (si veda, ad esempio, la prassi sinora seguita di concedere aumenti retributivi eguali per tutte le categorie, nonché le recenti iniziative adottate per il « tetto » dell'indennità di contingenza), la cui incidenza sulle retribuzioni complessive è oggi ancora trascurabile ma i cui effetti potrebbero in futuro essere — ed in ipotesi al di là di una effettiva volontà legislativa — quelli di un soverchio e disincentivante appiattimento retributivo.

tibili di applicazione generale e durevole nel tempo (34).

In tal modo, può soggiungersi — come, ed ancor più, attraverso la progettata unificazione dei ruoli e degli Uffici che amministrano il personale — potrebbe anche ottenersi un notevole alleggerimento sia nel lavoro degli uffici stessi (che assorbono oggi forze di lavoro chiaramente sproporzionate alla natura strumentale dell'attività svolta), sia nei procedimenti di secondo grado, di controllo e giurisdizionali, relativamente ai quali le questioni attinenti al personale rappresentano oggetto d'esame frequente o addirittura prevalente.

## 2. — *Trattamento economico: dati della gestione*

Con le tabelle che seguono si forniscono, come di consueto, i dati relativi agli oneri sostenuti da ciascuna Amministrazione per il personale in servizio — distintamente per stipendio e altri assegni fissi e per trattamento economico accessorio — e la misura percentuale con la quale la spesa per indennità accessorie si è negli ultimi tre anni rapportata, in ciascun settore, a quella per assegni fissi (35).

(34) Relazione sull'esercizio 1973, pag. 147.

(35) Come già negli scorsi anni, le tabelle non comprendono le spese di personale che gravano sui capitoli concernenti, promiscuamente, tanto assegni fissi che competenze accessorie (trattamento economico del personale ex INGIC presso il Ministero delle finanze, del personale degli Istituti tecnici e professionali, degli Istituti d'arte etc.).

I dati relativi alle Aziende autonome sono computati al netto degli oneri riguardanti il personale « incaricato », straordinario, assunto e diritto privato, come anche di quelli relativi al personale ferroviario delle officine e ai salariati dei Monopoli di Stato.

Nei dati dell'Amministrazione delle poste è inclusa la spesa di personale del Ministero delle poste, mentre quelli del Ministero dell'interno si riferiscono anche alle spese di personale previste nelle Amministrazioni che da esso dipendono (Fondo per il culto etc.), così come i dati dei Ministeri dell'agricoltura, di Grazia e giustizia e degli esteri comprendono quelli dell'Azienda delle foreste demaniali, degli Archivi notarili e dell'Istituto agronomico d'oltremare.

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

## Spese per il personale in servizio (1)

	Stipendi e assegni fissi (in milioni)	INDENNITA' ACCESSORIE (in milioni)								
		Totale indennità accessorie	COMPOSIZIONE TRATTAMENTO ACCESSORIO							
			Comp. lav. straordinario e analoghi	% sul Totale	Indennità missione e trasferimento	% sul Totale	Altre indennità	% sul Totale		
(Personale civile)										
Tesoro (Ministero) . . . . .	74.900,2	5.241,2	4.192,7	80,0	728,6	13,9	319,9	6,1		
Tesoro (Presidenza) . . . . .	8.399,4	2.351,0	1.280,7	54,5	157,3	6,7	913,0	38,8		
Tesoro (altre spese) . . . . .	23.853,6	911,6	617,6	67,7	219,0	24,0	75,0	8,3		
Tesoro (totale) . . . . .	107.153,2	8.503,8	6.091,0	71,6	1.104,9	13,0	1.307,9	15,4		
Finanze . . . . .	255.230,8	60.535,6	15.610,8	25,8	6.934,7	11,5	37.990,1	62,7		
Bilancio . . . . .	1.226,0	124,6	104,4	83,8	15,8	12,7	4,4	3,5		
Giustizia . . . . .	192.385,1	13.259,3	4.005,2	30,2	1.185,7	8,9	8.068,4	60,9		
Esteri . . . . .	27.582,2	70.362,8	489,2	0,7	7.603,1	10,8	62.270,5	88,5		
Pubblica Istruzione . . . . .	4.114.076,5	55.718,5	29.826,0	53,5	1.312,6	2,4	24.579,9	44,1		
Interno . . . . .	120.356,6	27.642,8	15.596,9	56,4	2.537,9	9,2	9.508,0	34,4		
Lavori Pubblici . . . . .	35.116,2	4.305,5	2.025,0	47,0	1.992,5	46,3	286,0	6,7		
Trasporti . . . . .	23.928,6	2.295,7	1.097,6	47,8	815,2	35,5	382,9	16,7		
Difesa . . . . .	279.829,4	14.365,7	8.259,7	57,5	2.470,2	17,2	3.635,8	25,3		
Agricoltura . . . . .	20.400,1	2.174,9	989,6	45,5	1.089,5	50,1	95,8	4,4		
Industria . . . . .	8.927,2	1.024,2	412,5	40,3	600,6	58,6	11,1	1,1		
Lavoro . . . . .	71.269,9	4.692,9	2.458,9	52,4	2.228,0	47,5	6,0	0,1		
Commercio Estero . . . . .	2.390,0	266,0	136,9	51,5	126,2	47,4	2,9	1,1		
Marina Mercantile . . . . .	4.724,6	324,3	269,5	83,1	51,7	15,9	3,1	1,0		
Partecipazioni Statali . . . . .	957,6	135,9	115,8	85,2	20,1	14,8	—	—		
Sanità . . . . .	12.202,3	2.228,0	549,8	24,7	696,0	31,2	982,2	44,1		
Turismo . . . . .	1.793,4	159,8	133,6	83,6	22,7	14,2	3,5	2,2		
Beni culturali . . . . .	44.628,0	2.708,5	1.578,8	58,3	521,4	19,3	608,3	22,4		
Totale Ministeri . . . . .	5.324.177,7	270.826,8	89.751,2	33,1	31.328,8	11,6	149.746,8	55,3		

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

## Segue: Spese per il personale in servizio

	Stipendi e assegni fissi (in milioni)	INDENNITÀ ACCESSORIE (in milioni)						
		Totale indennità accessorie	COMPOSIZIONE TRATTAMENTO ACCESSORIO				Altre indennità	% sul totale
			Comp. lav. straordinario e analoghi	% sul totale	Indennità missione e trasferimento	% sul totale		
Totale al netto Esteri e Pubblica Istruzione . . . . .	1.182.519,0	144.745,5	59.436,0	41,1	22.413,1	15,5	62.896,4	43,4
Totale impiegati Ministeri (*) . . . . .	855.628,9	138.196,5	54.556,6	39,5	21.395,2	15,5	62.244,7	45,0
Totale operai Ministeri . . . . .	205.298,0	6.580,8	4.911,3	74,6	1.017,9	15,5	651,6	9,9
Totale magistrati . . . . .	125.305,2	176,1	—	—	176,1	100,0	—	—
Totale insegnanti . . . . .	3.580.616,8	29.900,4	8.643,8	28,9	209,7	0,7	21.046,9	70,4
Amministrazione Poste . . . . .	757.786,0	147.641,3	78.279,2	53,0	8.539,8	5,8	60.822,3	41,2
Monopoli . . . . .	14.965,5	4.089,5	615,8	15,1	48,8	1,2	3.424,9	83,7
Azienda telefoni . . . . .	63.286,8	14.874,4	5.077,6	34,1	1.118,0	7,5	8.678,8	58,4
Anas . . . . .	53.951,8	5.160,8	1.511,1	29,3	1.549,7	30,0	2.100,0	40,7
Ferrovie dello Stato . . . . .	777.125,0	175.507,0	19.312,4	11,0	14.746,1	8,4	141.448,5	80,6
Totale aziende autonome . . . . .	1.667.115,1	347.273,0	104.796,1	30,2	26.002,4	7,5	216.474,5	62,3
Totale personale civile . . . . .	6.991.292,8	618.099,8	194.547,3	31,5	57.331,2	9,3	366.221,3	59,2
Corpi di polizia . . . . .	1.186.640,8	34.964,9	170,1	0,5	22.727,0	65,0	12.067,8	34,5
Forze armate . . . . .	667.979,2	48.094,0	—	—	28.828,8	59,9	19.265,2	40,1
Totale generale . . . . .	8.845.912,8	701.158,7	194.717,4	27,8	108.887,0	15,5	397.554,3	56,7

(\*) Al netto degli Esteri e della pubblica istruzione.

(1) Per taluni capitoli i dati parziali relativi alle singole categorie di personale sono stati ricavati sulla base del preventivo 1977.



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

*Rapporto tra indennità accessorie e assegni fissi*

AMMINISTRAZIONI	1974 %	1975 %	1976 %
Tesoro (Ministero) . . . . .	7,46	8,1	7,0
0/2B Presidenza . . . . .	30,01	29,2	28,0
0/2C Altre spese . . . . .	3,57	3,4	3,8
0/2 Tesoro (totale) . . . . .	8,41		7,9
03 Finanze . . . . .	9,39	29,8	23,7
04 Bilancio . . . . .	11,73	14,1	10,2
05 Grazia e Giustizia . . . . .	2,62	4,6	6,9
06 Esteri . . . . .	139,88	229,2	255,1
07 Pubblica istruzione . . . . .	2,57	1,7	1,4
08 Interno . . . . .	16,70	27,8	23,0
09 Lavori pubblici . . . . .	13,05	15,6	12,3
10 Trasporti . . . . .	8,88	10,7	9,6
12 Difesa . . . . .	4,44	7,9	5,1
13 Agricoltura . . . . .	7,00	11,7	10,7
14 Industria . . . . .	14,15	12,8	11,5
15 Lavoro . . . . .	8,30	7,9	6,6
16 Commercio Estero . . . . .	13,08	17,8	11,1
17 Marina Mercantile . . . . .	8,03	9,5	6,9
18 Partecipazioni Statali . . . . .	22,36	21,7	14,2
19 Sanità . . . . .	20,88	19,5	18,3
20 Turismo . . . . .	11,12	13,6	8,9
21 Beni culturali . . . . .	—	10,6	6,1
Totale Ministeri . . . . .	7,54	6,0	5,1
Totale al netto Pubblica Istruzione e Affari Esteri . . . . .	7,97	14,1	12,2
Totale impiegati Ministeri al netto Affari Esteri e Pubblica Istruzione . . . . .	—	—	16,2
Totale operai . . . . .	—	0,03	3,2
Magistrati . . . . .	—	—	0,1
Insegnanti . . . . .	—	—	0,8
Amministrazione Poste . . . . .	24,31	22,7	19,5
Monopoli . . . . .	30,55	27,9	27,3
Telefoni . . . . .	27,90	25,3	23,5
ANAS . . . . .	7,39	14,9	9,6
Ferrovie dello Stato . . . . .	26,23	20,8	22,6
Totale aziende autonome . . . . .	24,95	21,7	20,8
Totale personale civile . . . . .	10,18	9,7	8,8
Corpi di Polizia . . . . .	—	3,0	2,9
Forze Armate . . . . .	5,35	7,0	7,2
Totale generale . . . . .	—	8,6	7,9

Per i limiti entro i quali i dati stessi possono ritenersi significativi, sono da reiterare i rilievi in ordine alla insufficiente misura in cui per le spese di personale il bilancio di previsione si conforma al principio di specificazione (36); alla presenza, tra le spese stesse, di ingenti poste non classificabili mediante la codificazione economica introdotta per la utilizzazione del sistema informativo (37); alle difficoltà, infine, connesse alla quantificazione del personale in servizio.

Non mancano casi, inoltre — ed il fenomeno merita di essere censurato — di spese per il personale in attività che gravano su capitoli di bilancio aventi oggetto diverso, e pertanto non compresi nella categoria II della classificazione economica (38); mentre su capitoli della categoria IV (acquisto di beni e servizi) gravano correttamente, altresì, talune altre poste cui le tabelle non possono riferirsi (39).

(36) Gli oneri per il personale, sia che riguardino assegni fissi, sia che si riferiscano ad indennità accessorie, incidono su capitoli che in linea di massima non operano distinzioni sulla base della distribuzione del personale per carriere e qualifiche. I dati globali offerti dall'analisi del conto consuntivo non risultano, pertanto, compiutamente analizzabili. Per talune particolari categorie, inoltre, soprattutto nell'ambito del personale non civile, elementi distorsivi derivano dal fenomeno per cui determinate indennità accessorie, per il fatto di essere corrisposte in via continuativa, gravano sui capitoli di spesa aventi ad oggetto il trattamento economico fondamentale.

(37) L'osservazione — che è in gran parte superata da modifiche apportate in sede di predisposizione del bilancio 1977 ma che è valida per quello 1976 — si riferisce ai casi in cui su un unico capitolo gravano spese concernenti più categorie di personale distintamente classificate, al secondo livello, dal sistema di codificazione economica (es. magistrati ed altri dipendenti; insegnanti ed altri dipendenti etc.).

(38) Ciò si verifica, ad esempio, per le missioni all'estero (cfr. il cap. IX della Sezione II), e per le indennità di trasferta in taluni casi liquidate dall'Azienda delle foreste demaniali (v. cap. III, ad essa relativo).

(39) Così dicasi, ad esempio, dei gettoni di presenza e dei compensi o rimborsi a dipendenti statali membri di comitati, commissioni e organi collegiali in genere, allorché essi non appartengono all'Amministrazione presso cui tali organi operano.

Pur con tali avvertenze, può in generale dirsi che nessun elemento di sostanziale novità è intervenuto nel 1976 rispetto agli anni precedenti, essendosi la spesa accresciuta, per quasi tutte le Amministrazioni, in misura percentuale pressoché analoga e vicina al tasso medio di incremento. Il 56 per cento dell'aumento, in termini assoluti, attiene al Ministero della pubblica istruzione, per il quale, come è noto, l'accrescersi degli oneri di personale è in buona misura da connettere al continuo incremento del numero degli insegnanti.

Ove si prescinda dalla spesa di detta Amministrazione — tale ormai da incidere su quella totale in misura vicina al 50 per cento — può dirsi che il tasso di incremento delle spese per il personale statale in servizio, compreso quello delle Aziende autonome, è risultato, dal 1975 al 1976, abbastanza contenuto (15,6 per cento), ed inferiore a quello concernente l'intero comparto delle spese correnti (25,14 per cento, includendo nel computo le Aziende ed Amministrazioni autonome). Sempre prescindendo dal Ministero della pubblica istruzione e supponendo immutato nel corso del 1976 il numero dei dipendenti in servizio, il costo medio *pro capite* di ciascun dipendente può essere calcolato in circa 5.480.000 lire annue, contro le lire 3.863.750 del 1974 (40).

Quanto al rapporto tra spesa per indennità accessorie e spesa per assegni fissi, dati più significativi di quelli attuali potranno aversi non appena sulla seconda delle poste considerate si farà minore l'incidenza degli assegni « ad personam » sostitutivi delle indennità accessorie soppresse dalle norme sulla concessione dell'assegno perequativo. Notazioni di massima meritano comunque, al pari che negli anni precedenti, lo scarto tra il valore medio concernente il trattamento accessorio del personale delle Aziende autonome (20,8 per cento) e quello riferito ai dipendenti delle altre Amministrazioni (5,1 per cento in totale, 12,2

(40) I dati, in quanto relativi anche alle Aziende autonome e riferiti al solo personale con rapporto di impiego divergono da quelli considerati nella Sezione II della parte I.

per cento al netto dei Ministeri degli esteri e della pubblica istruzione) nonché la particolare incidenza delle competenze accessorie nel trattamento economico del personale del Ministero degli affari esteri.

Il carattere globale dei dati in considerazione non consente ad essi, per contro, di cogliere all'interno delle singole Amministrazioni talune particolari e note situazioni di sperequazione retributiva sulle quali si riferirà nei capitoli relativi alle Amministrazioni interessate (41).

### 3. — *Trattamento economico accessorio: compensi per lavoro straordinario*

Come in passato si è più volte osservato, l'elemento retributivo che più spesso di ogni altro contribuisce oggi a differenziare l'entità del trattamento economico complessivo fruito dai dipendenti civili dell'uno o dell'altro Ministero (42) è costituito dal compenso per il lavoro straordinario. Ciò sia per effetto della normativa concernente l'assegno perequativo (che ha da un lato soppresso numerose indennità accessorie e ha dall'altro consentito ai dipendenti di particolari settori prestazioni straordinarie oltre i normali limiti); sia per il sopravve-

(41) Ad esempio indennità di contingenza del personale ex INGIC del Ministero delle finanze; assegno personale dei conservatori dei registri immobiliari.

Non appare superfluo notare, al riguardo, come disposizioni in materia di inquadramento nei ruoli statali del personale ex INGIC siano state recate, nell'anno, dal D.P.R. n. 937 del 24-12-1976 che ha in via retroattiva modificato il precedente D.P.R. n. 649 del 1972 in senso più favorevole al personale interessato.

(42) Le differenziazioni retributive cui si fa riferimento, seppure in via di principio connesse al rendimento di prestazioni aggiuntive e seppure assai meno macroscopiche di quelle rilevabili dal raffronto tra retribuzione dell'impiego statale e situazioni retributive proprie di altri settori pubblici o para-pubblici, meritano anch'esse evidenziazione, se non altro per l'influenza che esse sono tuttora idonee ad esercitare in tema di mobilità del personale statale.

nire di leggi posteriori (43) intese a fronteggiare eccezionali e transitorie esigenze operative di singole Amministrazioni ed introduttive, a tal fine, di forme di incentivazione per lo più basate sulla elevazione dei limiti massimi di lavoro straordinario (44).

Mentre si rinvia ai dati esposti per ciò che attiene alla misura in cui per ciascuna Amministrazione la spesa per competenze accessorie si ripartisce tra i compensi in parola e le altre indennità non aventi carattere fisso, è da richiamare quanto osservato dal Ministero del tesoro nelle Note informative sul rendiconto 1975 (Atti C. n. 204 pag. 227), secondo cui l'elevato numero dei dipendenti interessati alle prestazioni straordinarie attenua l'incidenza dei relativi compensi sulle situazioni retributive individuali. L'osservazione è da condividere solo in parte, giacché non mancano casi in cui i compensi stessi sono attribuiti a dipendenti di categorie escluse, in via di principio, dall'area del lavoro straordinario, e determinano quindi, notevoli dislivelli retributivi. Alla elevatezza dei limiti orari

(43) In aggiunta ai testi legislativi indicati nella precedente relazione (leggi 2 dicembre 1975, n. 576; 28 aprile 1975, n. 144; 8 marzo 1975, n. 39; 30 aprile 1976, n. 312, decreto-legge 3 luglio 1976, n. 463, convertito con legge 10 agosto 1976, n. 557), si vedano anche la legge 23 aprile 1976, n. 132, il decreto-legge 18 settembre 1976, n. 648, convertito con legge 30 ottobre 1976, n. 730, il decreto-legge 3 luglio 1976, n. 455, convertito con legge 18 agosto 1976, n. 568, il decreto-legge 30 dicembre 1976, n. 868, convertito con legge 26 febbraio 1977, n. 45, la legge 12 marzo 1977, n. 88, il decreto-legge 15 aprile 1977, n. 115, convertito con legge 7 giugno 1977, n. 295, la legge 27 maggio 1977, n. 284.

(44) Come rilevato negli ultimi anni, la vigente normativa attribuisce alle Amministrazioni la facoltà di elevare i limiti di spesa per i compensi relativi a prestazioni straordinarie (nella misura massima del 50%), mediante utilizzazione dell'apposito fondo stanziato sul cap. 6881 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Nel 1976, in particolare, dei 7 miliardi iscritti sul capitolo stesso ne sono stati utilizzati 1,6 circa (4,8 nel 1975). A ciò aggiungasi che per talune Aziende autonome il superamento degli importi massimi di guadagno per lavoro straordinario può essere concesso — ed entro limiti anche superiori a quello di cui si è detto — direttamente dal Ministro competente.

mensili talvolta individualmente autorizzati, inoltre, ed al fatto che l'entità complessiva delle ore prestate tende sostanzialmente a restare invariata con il decorso del tempo ed il mutare delle situazioni, possono connettersi perplessità non tanto sulla effettiva presenza in ufficio, oltre il normale orario di lavoro, del personale interessato, — aspetto, questo, che pur pone l'esigenza di rigorose verifiche — quanto sulla effettiva eccezionalità o indilazionabilità delle esigenze di volta in volta rappresentate, ovvero sulla reale necessità di fronteggiare con prestazioni straordinarie un carico di lavoro che non poche volte apparrebbe « normale » per l'Amministrazione considerata.

Vero è che assai sentita è oggi l'esigenza di superare gli indirizzi cui tali perplessità maggiormente si riallacciano (quelli intesi, come nel caso della forfettizzazione dei compensi, a rendere sostanzialmente le indennità di lavoro straordinario una posta retributiva fissa) (45); ma vero è anche che la rincorsa retributiva è idonea a generare spinte le quali, impossibilitate attualmente a sfociare nell'attribuzione di compensi atipici ovvero nelle facilitazioni di carriera conseguenti all'aumento degli organici, tendono sempre più a canalizzarsi nella direzione segnalata, e cioè verso l'aumento retributivo acquisito con l'elevazione dei limiti per il lavoro straordinario (46).

(45) E' da rinviare alla prossima relazione ogni eventuale notazione in ordine agli effetti dell'accordo che sulla materia dei compensi per lavoro straordinario risulta di recente stipulato in sede di contrattazione collettiva.

(46) La forza espansiva che le disposizioni del tipo considerato esercitano, seppure esse risultino originariamente dettate in via eccezionale e transitoria, emerge chiaramente da un sommario esame della legislazione in precedenza citata, la quale è essenzialmente composta o da norme intese a prorogare i termini di erogabilità di compensi precedentemente stabiliti, o da disposizioni che estendono ad altre categorie di personale dello Stato, compensi istituiti per una sola categoria. Degna di nota, tra le disposizioni stesse, è poi quella recata dalla legge 12 marzo 1977, n. 88, che ha autorizzato secondo una prassi ormai ricorrente il pagamento di compensi per lavoro straordinario al personale postale per prestazioni rese nell'anno precedente, in mancanza, cioè, della necessaria disponibilità di bilancio.

Il problema, è da ritenere, potrà in futuro avviarsi a soluzione con l'attuazione delle progettate iniziative volte ad assicurare la piena mobilità intersettoriale dei dipendenti statali; esso si connette anche, peraltro, all'incertezza tuttora vigente in tema di orario normale di lavoro (47) ed alla esigenza di ovviare, in sede legislativa, a talune particolari situazioni di sperequazione che indubbiamente facilitano il nascere delle spinte retributive di carattere settoriale e categoriale.

Particolarmente significativa, a tale riguardo, può ritenersi la vicenda relativa all'attribuibilità dei compensi per lavoro straordinario ai dirigenti superiori e primi dirigenti, che — dedotta, in via interpretativa, sulla base di disposizioni del decreto presidenziale n. 748 del 1972 caratterizzate da una formulazione quantomeno incerta (48) — aveva già di per se stessa portato il livello retributivo globale dei dirigenti stessi a superare, in taluni casi, quello dei dirigenti generali: di qui, come avvertito lo scorso anno, le prime deroghe al regime di onnicomprensività del trattamento economico di questi ultimi, apportate, in via

(47) Nessuna iniziativa risulta essere stata adottata per ovviare alla situazione di incertezza legislativa segnalata dalla Corte nella precedente relazione e connessa al fatto che l'orario unico attualmente adottato negli Uffici pubblici risulta prescritto da una norma di carattere transitorio non più vigente.

Alla opportunità — sottolineata dal Consiglio superiore della P.A. nel parere n. 1 del 16-12-1974 (I Sez.) — di adottare « un orario di lavoro corrispondente ai criteri seguiti dai paesi di pari livello », sembra invece doversi connettere, benché la sua applicazione trascenda il limitato ambito del settore statale, la L. 5-3-1977, n. 54 relativa all'abolizione di talune festività infrasettimanali. Per i problemi che tale statuizione pone sul piano della retribuibilità o meno del maggior lavoro, si rinvia alla relazione sull'esercizio 1977.

(48) Da parte di non pochi parlamentari è stata lamentata, come è noto, la scarsa aderenza di tali disposizioni delegate ai principi dettati — quanto meno in via implicita — dalla legge di delega.

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

transitoria, da leggi introduttive di indennità particolari a carattere incentivante (49).

Ma per via di una recente affermazione giurisprudenziale — secondo cui nella commisurazione dei compensi per lavoro straordinario dei dirigenti dovrebbe aversi riguardo anche alla indennità di funzione — la segnalata sperequazione potrebbe ora aggravarsi e generalizzarsi; e non è da escludere che ad essa, ove ancora dovesse tardare un intervento legislativo, si tenterà di porre rimedio attraverso espedienti amministrativi, quali ad esempio la generalizzata attribuzione ai dirigenti generali dei com-

(49) Per la non computabilità dell'indennità di funzione ai fini della quantificazione dei compensi per lavoro straordinario, si veda la delibera della Sezione del Controllo della Corte n. 687 del 6 maggio 1976.

La contraria decisione cui nel testo si fa riferimento, è del Tribunale regionale amministrativo del Lazio.

pensi spettanti, « in deroga a qualsiasi disposizione » al personale degli uffici aventi compiti di diretta collaborazione con il Ministro (articolo 19, terzo comma, della legge n. 734 del 1973).

Alla spesa connessa all'applicazione della disposizione da ultimo citata — la cui portata derogatoria è rilevante, anche per l'elevatezza dei compensi attribuiti ad unità appartenenti a categorie in linea generale non interessate dalla disciplina del lavoro straordinario (50) — si riferiscono infine i dati seguenti, desunti dai consuntivi dell'ultimo triennio.

(50) In ordine alla concreta applicazione del citato art. 19, terzo comma, della legge n. 734, vanno nuovamente segnalati i fenomeni di avvicendamento di personale negli uffici interessati che presso talune Amministrazioni hanno portato il numero dei dipendenti beneficiati a superare quello stabilito nei relativi contingenti, pur nel rispetto del corrispondente limite di spesa.

*Compensi per lavoro straordinario al personale  
di cui all'art. 19 della legge n. 734 del 1973*

AMMINISTRAZIONE	1974		1975		1976	
	Spesa impegnata		Spesa impegnata		Spesa impegnata	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%
02/A Tesoro (Ministero) . . . . .	95	3,85	96,7	3,21	92,6	3,14
02/B Presidenza . . . . .	915	37,10	1.089,8	36,20	996,4	33,84
02/C Tesoro (altre spese) (1) . . . . .	74	3,00	85,4	2,83	73,9	2,50
02 Tesoro (totale) . . . . .	1.084	43,95	1.271,9	42,26	1.162,9	39,50
03 Finanze . . . . .	137	5,55	110,3	3,66	123,0	4,17
04 Bilancio . . . . .	46	1,86	60,0	1,99	63,7	2,16
05 Giustizia . . . . .	87	3,52	136,7	4,54	133,2	4,52
06 Esteri . . . . .	56	2,27	84,9	2,82	76,2	2,58
07 Pubblica Istruzione . . . . .	89	3,60	100,7	3,34	106,4	3,61
08 Interno . . . . .	113	4,58	158,5	5,26	155,2	5,27
09 Lavori Pubblici . . . . .	78	3,16	68,3	2,26	95,5	3,24
10 Trasporti . . . . .	51	2,06	74,0	2,45	72,0	2,44
11 Poste . . . . .	81	3,28	91,2	3,03	97,4	3,30
12 Difesa . . . . .	111	4,50	117,0	3,88	123,7	4,20
13 Agricoltura . . . . .	56	2,27	78,3	2,60	78,3	2,65
14 Industria . . . . .	88	3,56	95,3	3,16	99,8	3,39
15 Lavoro . . . . .	83	3,36	96,8	3,21	128,0	4,34
16 Commercio Estero . . . . .	60	2,43	82,9	2,75	67,8	2,30
17 Marina Mercantile . . . . .	61	2,47	83,7	2,78	75,2	2,55
18 Partecipazioni Statali . . . . .	63	2,55	82,7	2,74	74,0	2,51
19 Sanità . . . . .	71	2,87	86,8	2,88	85,7	2,90
20 Turismo . . . . .	51	2,06	66,1	2,19	57,8	1,96
21 Beni culturali . . . . .	—	—	63,5	2,10	68,0	2,30
Totale complessivo . . . . .	2.466	—	3.009,7	—	2.943,8	—

(1) Organi costituzionali, magistrature amministrative, Fondi speciali e rimborso prestiti.

#### 4. — *Trattamento economico: altre competenze accessorie*

La normativa di recente emanata per la soppressione delle c.d. « scale mobili anormale » (decreto-legge 1 febbraio 1977, n. 12 e legge 31 marzo 1977, n. 91) non è destinata ad incidere sulla indennità integrativa speciale dei dipendenti pubblici, e statali in particolare, già ridisciplinata (nel senso di un progressivo avvicinamento a misure e criteri di quantificazione adottati nel settore privato) con legge 31 luglio 1975, n. 364. Anche al pubblico impiego, per contro, è applicabile l'articolo 1 del decreto-legge 11 ottobre 1976, n. 699 (convertito con modificazioni nella legge 10 dicembre 1976, n. 797) che ha transitoriamente disposto la commutazione in buoni del tesoro delle somme attribuibili per aumenti dell'indennità di contingenza relativi a redditi superiori ad un certo livello. Pur in mancanza di elementi certi in ordine al rapporto tra l'ammontare delle disponibilità soggette al prestito forzoso ed il costo delle relative operazioni, è lecito presumere che esso si rivelerà particolarmente sfavorevole nel settore dell'impiego statale, ancora poco interessato a fenomeni di forte ripercussione dei prezzi sulle retribuzioni (51): la validità dell'iniziativa, pertanto, si presta ad essere valutata soprattutto sul piano, già esaminato, dei riflessi psicologici sull'opinione pubblica.

Il fatto, poi che le disposizioni di cui si è detto, al pari della citata legge n. 364 del 1975, si inquadrino nel processo di graduale allineamento tra impiego pubblico e quello privato — quantomeno per ciò che riguarda la tendenza ad eliminare le più stridenti sperequazioni retributive tra l'uno e l'altro settore — induce a riflettere sulla importanza che al fine indicato rivestono taluni particolari istituti, idonei ad incidere in misura spesso notevole sulle retribuzio-

(51) Delle diverse perplessità suscitate dalla emanazione della normativa in argomento, taluna, come è noto, verte sulla sua stessa legittimità costituzionale.

ni-base (52). Tra essi, suscettibili di disciplina unitaria sono soprattutto quelli consistenti in congegni « automatici » o « semi-automatici » di rivalutazione retributiva come, — a parte la stessa indennità di contingenza — gli aumenti di stipendio per anzianità e le aggiunte di famiglia (53). Per quest'ultime in particolare, si pone il problema della misura — comparativamente scarsa — in cui le differenziazioni retributive si commisurano alla situazione familiare del percettore del reddito, e del grado in cui l'attuale sistema — che privilegia piuttosto altri criteri, quali il settore d'impiego e l'anzianità di servizio — può ritenersi consono alle indicazioni di cui all'articolo 36 della Costituzione.

Relativamente ad altri compensi accessori di carattere generale, discorso a parte merita nuovamente l'indennità di missione, in ordine alla quale già nelle precedenti relazioni, sulla base di valutazioni d'insieme consentite dall'esercizio del controllo, s'è fatto cenno a possibili deviazioni nel ricorso fatto dalle Amministrazioni all'istituto dell'invio in trasferta. Con rinvio ai capitoli che seguono, può in questa sede osservarsi come nel 1976 si siano in genere attenuati, seppure non siano venuti meno, i fenomeni posti a base delle valutazioni suddette (autorizzazioni motivate con formula generica, e talora di stile, ovvero con il mero riferimento a pratiche di carattere riservato; eccessiva frequenza delle autorizzazioni all'uso di mezzo proprio; liquidazioni di indennità con esclusione del rimborso delle spese di viaggio per addotto smarrimento del biglietto ferroviario, o per dichiarata utiliz-

(52) Non tutti gli istituti in argomento si sostanziano in voci retributive autonome, eppertanto « accessorie » rispetto allo stipendio; motivi di sistematica suggeriscono, peraltro, di fare ad essi breve ed unitario riferimento in questa sede.

(53) Con la citata legge n. 364 del 1975 è stata anche disciplinata, con opportune semplificazioni procedurali, la materia delle aggiunte di famiglia. Per una elencazione di sperequazioni retributive non giustificabili sulla base di una maggiore onerosità del lavoro prestato, si veda, in genere, la relazione illustrativa della proposta di legge n. 970/c presentata il 22 dicembre 1976.

zazione, non autorizzata, di mezzo proprio; invio in trasferta di personale per finalità estranee ai compiti della qualifica rivestita o della categoria di appartenenza).

Nella misura in cui i fenomeni stessi possano anche connettersi alla scarsa remuneratività delle indennità in rapporto alle spese crescenti affrontate dai dipendenti statali in trasferta, una normalizzazione del settore potrebbe comunque essere facilitata dalla traduzione in legge di iniziative già assunte sul piano parlamentare per la rivalutazione delle indennità medesime e per l'adozione di nuovi criteri di commisurazione (54).

Un'effettiva remora agli eventuali abusi, inoltre, potrebbe ottenersi istituzionalizzando l'obbligo del dipendente inviato in missione di riferire all'Amministrazione sugli adempimenti svolti fuori dalla ordinaria sede di servizio. Approfondita valutazione, poi, meriterebbero i casi in cui il carattere continuativo delle trasferte è tale da incidere di fatto sulla funzione dell'indennità relativa, la quale, più che un rimborso di spese ed oneri sostenuti, si attegga ad incentivo per il prolungarsi di un'assegnazione a sede periferica (55).

Per ciò che attiene, infine, alle indennità accessorie erogabili al personale di singole Amministrazioni, è appena il caso di ricordare che — a parte il personale delle forze di polizia e dei servizi antincendi (56) — esse riguardano in particolare modo i dipendenti delle Aziende autonome e del Ministero degli affari esteri. In ordine alla

(54) Cfr. disegno di legge 590/S del 21 marzo 1977, nonché la precedente proposta 539/S del 30 novembre 1976.

(55) A parte le ipotesi in cui ciò è legislativamente previsto, la notazione del testo è riferita ai casi in cui — spesso per ovviare ad effettive situazioni di carenza di personale — la continuità delle trasferte discende, di fatto, dal susseguirsi di singole autorizzazioni.

(56) Per un'analitica visione delle agevolazioni retributive da ultimo disposte in favore di tale personale, si rinvia al capitolo XIV della Sezione II (Ministero dell'interno).

indennità di servizio all'estero — tipica dell'Amministrazione da ultimo nominata — è da reiterare il rilievo sul notevole ritardo con il quale si procede alla revisione dei coefficienti di ragguaglio monetario sulla cui base deve determinarsi in lire l'ammontare medesimo (57). Circa invece, l'indennità d'istituto degli appartenenti alla pubblica sicurezza o ad altre forze di polizia, non adeguato appare il criterio di generalizzata attribuzione del compenso, che non premia a sufficienza chi sia effettivamente chiamato a svolgere servizi di estrema rischiosità ed onerosità; considerazioni analoghe, d'altronde, possono essere fatte in merito ad altri compensi, quali l'indennità di rischio degli appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e talune indennità tipiche del personale militare (58).

#### 5. — *Trattamento economico: vantaggi extra-retributivi*

Si è già più volte osservato come ogni discorso sulla perequazione non possa avere riguardo al solo aspetto del trattamento economico ma debba estendersi ad ogni forma di effettivo vantaggio direttamente o indirettamente connesso alla prestazione di lavoro (59). Al problema relativo alla quan-

(57) Si veda, al riguardo, il capitolo IX della Sezione II.

(58) Per connessione d'argomento, sono poi da richiamare le osservazioni formulate nel capitolo XIV della Sezione II (Ministero dell'interno) in ordine all'anomala situazione venutasi a creare in materia di compensi per lavoro straordinario ai dipendenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per i quali il limite individuale massimo determinato per il personale degli uffici, addetto a compiti amministrativo-contabili, è mediamente superiore a quello stabilito per i dipendenti direttamente addetti a compiti operativi.

(59) Considerazioni a parte meritano poi le ripercussioni che sul livello dei vari trattamenti pensionistici derivano dalla prevista « pensionabilità » (totale o parziale) o « non pensionabilità » delle diverse voci retributive.

tificazione della retribuzione effettiva (problema già in parte esaminato e che impone di tener conto non solo di tutte le voci in cui la retribuzione stessa si scompone, ma anche dai congegni idonei a rivalutarla automaticamente), se ne aggiungono pertanto altri: quello di comparare le varie situazioni retributive alla stregua anche del trattamento normativo e quello di tener conto sia dei vantaggi c.d. non monetizzabili di cui fruiscono talune categorie di dipendenti, sia della possibilità, ad altri offerta, di conseguire compensi per prestazioni di lavoro aggiuntive rispetto a quelle di cui è corrispettivo il normale trattamento economico.

Sotto il primo dei profili considerati, (trattamento normativo), in rilievo vengono soprattutto l'orario di lavoro — per il quale può rinviarsi a quanto si è osservato nel precedente paragrafo — e le possibilità di miglioramenti economici connesse allo sviluppo di carriera: il concetto stesso di carriera, tuttavia, è oggi al centro di frequenti discussioni e appare probabile che l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione sarà quanto meno orientata a distinguere la progressione economica da quella di carriera (60).

Quanto alla possibilità di pervenire — in conformità anche ad orientamenti recenti — ad una precisa individuazione e ad un ridimensionamento dei c.d. vantaggi « non monetizzabili », è anzitutto da tener presente che in taluni casi le denunciate situazioni di privilegio non conseguono direttamente da previsioni normative, ma sono

(60) In tal senso, si veda il parere del Consiglio superiore della Pubblica Amministrazione n. 1/74 (Sez. I). E' quasi superfluo aggiungere che a talune posizioni impiegate possono altresì connettersi particolari disagi dei quali, parimenti occorre tener conto in sede di comparazione tra l'un trattamento e l'altro: si pensi, a titolo di esempio, alla frequenza dei trasferimenti di sede, ovvero alle necessità, connaturate al servizio, di prestazioni in località viciniori alla sede dell'ufficio, eppertanto non compensabili con l'indennità di trasferta.

frutto di comportamenti individuali sui quali deve e può farsi luce con i mezzi consentiti dall'ordinamento.

Tale, ad esempio, sembra essere il caso, — emerso con riferimento al passato — dell'abuso di utenze telefoniche concesse a titolo gratuito, della cui utilizzazione e concessione, se limitate all'ambito delle effettive esigenze di servizio, neppure sarebbe il caso di fare cenno; e tale è anche, ma solo per alcuni aspetti, il caso delle autovetture di servizio, in ordine al quale i ripetuti rilievi della Corte hanno peraltro posto in evidenza — al di là dei veri e propri abusi — l'esistenza di prassi devianti rispetto alla normativa vigente, nonché l'elevatezza degli oneri che anche in conseguenza di ciò gravano sul bilancio dello Stato (61).

A prassi devianti parimenti si connettono, come tra l'altro è emerso dal controllo svolto nell'esercizio sul quale si riferisce, taluni vantaggi concessi a titolo assistenziale, specie in tema di soggiorni climatici e cure per infermità (62), come pure (ma

(61) Nel rinviare, al riguardo, alle osservazioni formulate nelle precedenti relazioni, nonché nel capitolo IV di questa Sezione, si fa presente che il fenomeno risulta essere all'esame della Procura generale della Corte. Anche sulle eventuali responsabilità connesse all'utilizzazione e concessione di utenze telefoniche sono in corso accertamenti da parte della Procura generale.

(62) Cfr., in argomento, la deliberazione della Sezione del Controllo n. 705 del 30 giugno 1976. La pronuncia (concernente il rimborso di spese che — per vitto, alloggio, ed in taluni casi ingresso in stabilimenti balneari e noleggio di accessori da spiaggia — dipendenti affetti da infermità dipendenti da causa di servizio avevano sostenuto, a titolo di cura, in periodi di durata massima di 30 giorni, coincidenti con quelli di congedo straordinario per motivi di salute, trascorsi in località marine e montane), ha tra l'altro affermato che una non consentita estensione delle norme in materia applicabili è operata, con conseguente cospicuo maggior onere per l'Erario, da circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero del tesoro.

Per un caso analogo, si veda altresì la deliberazione n. 791 del 22 giugno 1977, della stessa Sezione del controllo.



qui invero trattasi di benefici monetizzabili, seppure extra-retributivi) le ipotesi in cui su capitoli aventi ad oggetto sussidi assistenziali, in accoglimento di una troppa ampia accezione delle finalità proprie di tali trasferimenti, sia fatta gravare la generalizzata concessione, ad intere categorie di dipendenti, di somme modeste e di misura per tutti eguale (63).

Discorso diverso, invece, va dedicato alle attività assistenziali — tipiche delle Aziende autonome e dell'Amministrazione della difesa — svolte attraverso servizi socializzati (mense, dormitori, asili nido, circoli ricreativi, spacci, dopolavori etc.), in ordine alle quali l'unico rilievo critico reiterabile riguarda l'insufficiente generalizzazione dei dipendenti beneficiati, che è tanto più idonea a tradursi in sperequazione quanto più soddisfacente è il grado in cui le attività stesse sono poste in essere (64).

Altrettanto, ed a maggior ragione, può dirsi del problema degli alloggi di servizio e dei programmi, in particolare, per la costruzione di abitazioni per il personale di singole Amministrazioni (65), connaturalmente destinati — per ovvii motivi di costo — a beneficiare una limitatissima parte dei dipendenti dello Stato.

In aggiunta a tali vantaggi, inoltre, altri ne andrebbero individuati dei quali non è traccia neppure parziale del bilancio dello

(63) Cfr. capitoli XIV (Ministero dell'interno) e XXII (Aziende per i servizi telefonici) della Sezione II.

(64) Per considerazioni sull'argomento, si vedano le Relazioni sull'esercizio 1974 (Parte III, Cap. I, pagine 143-144) e sull'esercizio 1975 (*ibidem*, pagina 120). Si rinvia, inoltre, per una disamina più analitica e per parziali dati sugli oneri affrontati delle varie Amministrazioni interessate, ai capitoli VIII (Ministero della difesa), XI (Monopoli di Stato), XXI (Amministrazione delle poste), XXII (Aziende per i servizi telefonici) e XXVII (Ferrovie dello Stato) della Sezione II.

(65) Anche per tale aspetto, è opportuno rinviare a capitoli citati nella nota immediatamente precedente, oltre che al IX, relativo al Ministero degli affari esteri.

Stato, o perché consistenti nell'esonero da prestazioni pecuniarie (agevolazioni di viaggio, abbuono di scatti telefonici etc.), oppure perché corrisposti, a titolo vario e spesso in assenza di previsione normativa, da soggetti estranei all'organizzazione statale (mutui agevolati, accesso gratuito a pubblici spettacoli, uso gratuito di autostrade etc.).

Quanto poi al terzo dei profili cui si è fatto riferimento (compensi per prestazioni aggiuntive), è ancora una volta da ribadire come causa principale delle incertezze e dei contrasti interpretativi che la materia non cessa di suscitare sia la diversità delle formule normative prescelte dalle disposizioni che hanno informato al principio di onnicomprensività il trattamento economico delle varie categorie di dipendenti (66).

L'opportunità — più volte dalla Corte affermata — di rideterminare in via legislativa i limiti entro i quali deve per tutti ritenersi operante il principio suddetto, va pertanto valutata non solo per motivi connessi alla certezza del diritto (in quanto la genericità delle norme oggi applicabili rende assai difficoltosa l'individuazione, di volta in volta, dei compensi « compatibili »)

(66) In ordine ad aspetti generali di tale problematica, si vedano — a parte le Relazioni sugli esercizi 1974 (pagine 146-147) e 1975 (pagine 129-130) — le determinazioni, ivi citate, della Sezione di controllo sulla gestione finanziaria degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria aventi il n. 1219, in data 5 e 19 novembre 1974 (pubblicata in allegato alla Relazione sull'esercizio 1974) e n. 1308, del 14 e 15 luglio 1976, che si pubblica in allegato alla presente relazione. Si vedano, altresì, nonostante il carattere specifico delle norme cui esse si riferiscono, l'ordinanza del 3 maggio 1976 con cui il Tribunale regionale amministrativo del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 12 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, disciplinante compensi ai membri delle Commissioni tributarie di 1° e 2° grado (Gazzetta Ufficiale n. 107 del 20 aprile 1977), nonché la deliberazione della Sezione del controllo n. 709 del 22 luglio 1976, concernente la determinazione dei compensi ai componenti la commissione censuaria centrale (artt. 24 e 40 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 650).

(67), ma anche e soprattutto per ovviare ad ingiustificate disparità di trattamento, che maggiormente si evidenziano allorché per prestazioni identiche, in qualche caso rese addirittura all'interno di un unico organo collegiale, i relativi compensi risultano erogabili a taluni dipendenti e non invece ad altri.

#### 6. — *Personale in servizio ed organici*

La transitorietà che continua a caratterizzare la situazione organizzativa dell'apparato statale impedisce, come si è più volte osservato, di esprimere valutazioni circa il reale fabbisogno di personale delle Amministrazioni.

È comprensibile, pertanto, che in attesa del completamento del decentramento regionale e del conseguente riordinamento delle strutture, come anche della soppressione degli enti c.d. superflui, da un lato non si sia pervenuti alla rideterminazione degli organici delle Amministrazioni (neppure di quelle più colpite dall'esodo degli ex combattenti, secondo quanto previsto dall'articolo 2 della legge 14 agosto 1974,

(67) Per problemi interpretativi emersi in relazione a singole voci del trattamento economico accessorio, si vedano le deliberazioni n. 697 del 3 giugno 1976 e n. 764, del 31 marzo 1977, della Sezione del controllo, nonché la decisione n. 596 del 21 ottobre 1975, della IV Sezione del Consiglio di Stato, in ordine ai compensi dei membri di commissioni esaminatrici di concorso. Il divieto di corrispondere i compensi stessi ai funzionari direttivi non dirigenti, nonché agli insegnanti degli istituti di istruzione secondaria, si traduce — può ancora una volta soggiungersi —, non solo in evidente disparità di trattamento ma anche in serie difficoltà per le Amministrazioni a completare le commissioni d'esame. Al riguardo, comunque, questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale amministrativo della regione Puglia, con ordinanza in data 9 novembre 1976 (Gazzetta Ufficiale n. 148 dell'1-6-77).

Per i compensi relativi ad incarichi di insegnamento, si veda la deliberazione n. 765 in data 31 marzo 1977, della Sezione del controllo, nonché il parere n. 8, in data 25 marzo 1976, della Commissione speciale del Consiglio di Stato. Per fattispecie di carattere più particolare, cfr. anche Sezione del controllo, deliberazioni n. 674 del 25 marzo 1976, n. 704 del 30 giugno 1976, n. 767 del 21 aprile 1977 e n. 757 del 31 marzo 1977.

n. 355) (68); e non abbiano ricevuto concreta attuazione, dall'altro, i primi strumenti legislativi (ruoli unici) approntati per una graduale realizzazione di quello che resta l'obiettivo primario della riforma in questo settore: la mobilità del personale.

Nella descritta situazione, deve soggiungersi, appare soprattutto difficile stabilire in quale misura gli attuali organici possano ritenersi parametri utili per comparare il numero dei dipendenti in servizio presso le singole Amministrazioni con quello postulato dalle relative esigenze funzionali: nel rinviare, comunque, ai capitoli della Sezione II per analitiche notazioni sulle carenze che si riscontrano in taluni ruoli, meritano qui cenno, in una visione generale, quelle tra esse più diffuse, che riguardano i primi dirigenti, il personale di dattilografia, nonché, soprattutto, i ruoli direttivi tecnici, sia civili che militari (69).

(68) Si veda, al riguardo, il parere n. 1 in data 10-3-75 del Consiglio superiore della pubblica Amministrazione (Sez. I), citato nella relazione sull'esercizio precedente (pagina 117, nota 32), nonché, in genere, le notazioni in quest'ultima formulate, riguardanti anche le numerose proposte di legge che nella passata legislatura, come anche nella presente, hanno avuto ed hanno ad oggetto la riapertura dei termini per la revoca delle domande di esodo. Per valutazioni generali sulle conseguenze funzionali e finanziarie dell'esodo stesso, come anche di quello dei dirigenti disciplinato dall'art. 67 del D.P.R. n. 748 del 1972, si rinvia invece alle relazioni sugli esercizi 1973 e 1974 (Parte III, capitolo I, paragrafo 2). Per i soli rimborsi all'ENPAS dei maggiori oneri sopportati per la liquidazione delle indennità di buonuscita, anche nel 1976 è stata impegnata una somma ingente (45,8 miliardi, capitolo 4515 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro).

Per analogo motivo, 14,9 miliardi sono stati rimborsati dall'Azienda ferroviaria all'OPAFS per il solo esercizio 1976.

(69) Cfr., tra gli altri, capitoli VIII (Ministero della difesa), XV (Ministero dei lavori pubblici) e XXIV (Ministero della sanità) della Sezione II. La carenza di cui trattasi è tanto più grave in quanto non può ad essa ovviarsi, come è evidente, con gli strumenti intesi a realizzare una sia pur parziale mobilità del personale. Per l'inapplicabilità dell'art. 200 del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3 (passaggi di carriera) ad un caso di trasferimento in ruolo tecnico, si veda la deliberazione n. 754, in data 10 marzo 1977, della Sezione del controllo, che si pubblica in allegato.

Le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni sulla inadeguatezza delle misure di carattere contingente che nel più recente passato sono state adottate, al di fuori di un'organica ed approfondita valutazione dei fabbisogni, per ridurre o anche solo contenere la consistenza del personale statale, sono comunque avvalorate dai dati pubblicati dalla Ragioneria generale dello Stato (70) sui dipendenti in servizio al 1° gennaio 1976. Essi evidenziano infatti come, a partire dal 1° gennaio 1972, e per effetto, appunto, delle norme sull'esodo agevolato, la consistenza numerica degli impiegati civili dei Ministeri (al netto di quelli della pubblica istruzione) sia diminuita di circa 16.000 unità; ma denotano altresì che il numero dei dipendenti medesimi, dopo una prima e più netta decurtazione (—9,9 per cento), ha ripreso a crescere già nel 1974 (+4151 unità), come anche nel 1975 (+5489 unità).

Nel complesso, poi, le cennate diminuzioni sono state più che compensate dagli incrementi verificatisi nella consistenza del personale delle Aziende autonome (+9,3 per cento dal 1972, pari ad oltre 36.000 unità), nonché, soprattutto, in quella dei dipendenti della pubblica istruzione (+23 per cento dal 1972, per quasi 170.000 unità).

Solo nel 1976, secondo una prima ed approssimativa valutazione, potrebbero essersi determinate — a parte sempre il personale delle Aziende e quello insegnante — le basi per una nuova inversione di tendenza, sia per una minore incidenza, rispetto agli anni precedenti, di leggi intese a sopperire a singolari esigenze con assunzioni straordinarie o altre misure, sia per il rallentamento della normale attività di reclutamento: rallentamento, questo, connesso alla denegata autorizzazione di concorsi da parte della Presidenza del Consiglio (articolo 27 della legge 18 marzo 1968, n. 249), e destinato soprattutto ad esplicare effetto nel prossimo futuro.

(70) Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato « Dipendenti delle Amministrazioni statali al 1° gennaio 1976 » (dati riassuntivi). Roma — Istituto poligrafico dello Stato — 1976.

Non può escludersi, pertanto, che il passaggio allo Stato del personale degli Enti da sopprimere ai sensi della legge n. 70 del 1975 possa avvenire, previa istituzione dei ruoli unici previsti dall'articolo 6 della legge n. 382 del 1975, senza tradursi in un aumento rilevante nel numero dei dipendenti e, conseguentemente, della spesa pubblica.

Il passaggio di personale del quale si è ora detto riporta il discorso al tema centrale della mobilità ed offre occasione per considerare come essa non solo presupponga — e lo si è più volte sottolineato — la perequazione dei trattamenti economici e normativi (anche sotto il profilo delle insostenibili situazioni che si creano allorché dipendenti provvisti di trattamento privilegiato vengono ad essere immessi in organizzazioni il cui personale è meno retribuito) (71), ma presenti anche un'intima connessione con i problemi della qualificazione tecnica dei dipendenti da trasferire.

È noto, poi, come di mobilità del personale possa parlarsi anche nel senso di possibilità di spostamento da una sede all'altra: più che dall'ordinamento, a tale tipo di mobilità derivano ostacoli da fattori di rigidità vari, tra i quali la naturale resistenza che viene opposta al trasferimento in vista anche delle difficoltà particolari che esso può comportare, ed una diffusa propensione, per motivi anche di provenienza, per le sedi del centro-sud. Per il superamento di tali remore, potrebbe rivelarsi utile non tanto una politica di incentivi economici (la quale dovrebbe essere comunque impostata da apposite e generali previsioni legislative, e non emergere da pras-

(71) Emblematico, al riguardo, è il caso del personale ex INGIC presso il Ministero delle finanze. Situazioni analoghe possono attualmente verificarsi in ogni ipotesi in cui dipendenti di Enti pubblici siano utilizzati nello Stato in posizione di comando o distacco: si veda, per tutte, il cap. I della Sezione II, dove il trattamento economico annuo lordo dei dipendenti di Enti pubblici utilizzati, oltre a personale statale, nella Segreteria del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno è quantificato in oltre 41 milioni *pro capite*, per gli appartenenti a carriere direttive, in 19,4 milioni per il personale di concetto e in 11,3 milioni per quello ausiliario.

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

si amministrative, come in qualche caso si verifica) (72), quanto un più generalizzato ricorso allo strumento previsto dall'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, e cioè il concorso su base circoscrizionale (73).

Anche sotto tale profilo, va pertanto nuovamente evidenziata la mancata emanazione dei regolamenti di cui al successivo articolo 7 del citato decreto legislativo.

### 7. — Attività di reclutamento

A parte le osservazioni contenute nel precedente paragrafo, notizie sull'attività di reclutamento svolta nel 1976 dalle singole Amministrazioni sono fornite nei capitoli della Sezione II a queste ultime dedicati.

In un quadro d'insieme, è da reiterare il rilievo — formulato nella relazione sull'esercizio 1975 — circa l'eterogeneità delle soluzioni introdotte da norme settoriali agevolative del reclutamento e l'opportunità di affrontare invece, per lo snellimento delle procedure concorsuali, misure di carattere generale, tali da non pregiudicare la funzione garantistica che al concorso pubblico è assegnata per precetto costituzionale (74). Discorso diverso potrebbe tutt'al più farsi per le sole Aziende autonome a proposito delle quali il processo ch'è in atto per l'allineamento tra impiego pubblico e quello privato, può forse ritenersi consapevole, ed inteso all'attribuzione di una autonomia più ampia, quale presupposto per una gestione

(72) Si veda quanto in proposito si è detto trattando delle indennità di trasferta corrisposte con carattere di continuità a taluni dipendenti.

(73) Concorsi su base circoscrizionale (talora con obbligo di residenza nella sede di assegnazione per un periodo minimo di tempo) sono in atto previsti da norme settoriali.

Si vedano al riguardo i capitoli XIV (Ministero dell'interno) e XXIV (Ministero della sanità) della Sezione II.

(74) Osservazioni e concrete proposte sulla semplificazione delle procedure concorsuali sono tra l'altro contenute nella relazione generale che il Consiglio di Amministrazione della Ragioneria generale dello Stato ha reso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 1975, ai sensi dell'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

improntata a criteri imprenditoriali (75). Ove, tuttavia, si abbia riguardo agli eccezionali poteri che le più recenti leggi hanno attribuito alle Aziende stesse (in materia, soprattutto, di assunzione senza limiti temporali di idonei dei concorsi precedenti), non può tacersi la considerazione, già fatta in passato, del pregiudizio che potrebbe derivarne a quelle esigenze che il periodico rinnovarsi delle indizioni di concorso soddisfa, tanto ai fini della selezione che a quelli delle aspettative delle nuove leve del lavoro.

Sotto profilo non diverso, sono parimenti da richiamare le considerazioni svolte in ordine al fenomeno — che è tipico anch'esso delle Aziende autonome, ma che assume proporzioni di inconsueto rilievo per gli insegnanti — relativo al reclutamento di personale straordinario, destinato poi ad ottenere, per effetto di provvedimenti altrettanto « straordinari » di nome, ma di fatto ormai entrati nella prassi ricorrente, la stabilizzazione in ruolo (76).

La necessità di procedere a regolarizzazioni legislative, in altri e assai meno frequenti casi, è in passato conseguita dall'instaurarsi di rapporti precari — ma di carattere continuativo — attraverso il rinnovo di incarichi di studio o similari (77):

(75) Si vedano, al riguardo, le osservazioni formulate nella Relazione sull'esercizio 1974 (pagg. 409-10), a proposito del particolare quadro normativo delineatosi da ultimo per l'amministrazione del personale dell'Azienda autonoma delle FF.SS.

(76) Agli effetti dell'ultimo dei provvedimenti di tale tipo adottato per il personale insegnante della scuola media (immissione in ruolo dei c.d. diciassettisti), potrebbe connettersi il ritardo ormai pluriennale che si verifica nell'espletamento dell'ultimo concorso bandito per oltre 23.000 cattedre (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 8 del 9 gennaio 1974).

(77) E' pervenuto all'esame della Sezione del controllo nel 1976 (deliberazione n. 707 del 30 giugno) un caso in cui era fatto obbligo all'Amministrazione, in esecuzione di decisione giurisdizionale, di procedere alla ricostruzione di carriera in favore di un estraneo che per lungo periodo risultava aver continuamente ricoperto incarichi a titolo diverso.

Si veda, per un caso analogo, anche la deliberazione n. 680 del 29 aprile 1976.

ciò che è vietato dalla normativa generale oggi in materia applicabile, ma che tuttora è consentito da disposizioni settoriali che a quest'ultima in vario modo derogano, in nome di asserite eccezionali esigenze (78).

Anche nel 1976, per ciò che riguarda sempre gli incarichi di studio, si sono rilevati casi in cui oggetto degli stessi era la soluzione di problemi generali, — in quanto tali demandabili agli ordinari organi di consulenza generale o risolvibili all'interno delle singole Amministrazioni interessate — ovvero, comunque, privi di quel carattere di « particolarità » che la legge prescrive a presupposto dell'affidamento dell'incarico, accanto alla « specialità » delle esigenze e alla « eccezionalità » del caso (79).

Osservazioni analoghe (e se ne fa cenno in questa sede per connessione di argomento), sono state altresì formulate dalla Corte in ordine ad incarichi conferiti, mediante convenzione, ad Enti o società, per lo studio di questioni attinenti a compiti istituzionali dell'Amministrazione (80) o ad-

(78) Si veda, ad esempio, l'art. 1 della legge 2 aprile 1968, n. 507, relativo agli incarichi in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica (cfr. cap. XV della Sezione II).

Per un'altra fattispecie di disposizione settoriale derogatoria — sotto diversi aspetti — alla disciplina generale sugli incarichi di studio (D.L.C.P.S. n. 896 del 1947 concernente la nomina degli ispettori dei costi presso la Segreteria della Commissione centrale prezzi) e per la determinazione dei limiti in cui quest'ultima deve ritenersi applicabile, si veda, altresì, la deliberazione della stessa Sezione del controllo n. 737 del 20 gennaio 1977. La pronuncia ha tra l'altro affermato l'applicabilità, al caso stesso, del limite temporale di cui all'art. 152 del D.P.R. n. 1077 del 1970; alla proroga del termine di scadenza degli incarichi conferiti si è peraltro provveduto con il D.L. n. 866 del 30 dicembre 1976 (convertito con legge 26 febbraio 1977, n. 44).

(79) Vedi Sezione del controllo, deliberazioni n. 780 del 19 maggio 1977, e n. 790 del 22 giugno 1977.

(80) Cfr. Sezione del controllo, deliberazione n. 730 del 20 dicembre 1976, relativa ad una convenzione tra l'Istituto superiore delle poste e l'ISRIL per l'esecuzione di ricerche e studi circa l'assenteismo del personale delle Aziende autonome dipendenti dal Ministero delle poste.

dirittura concernenti direttamente l'organizzazione di quest'ultima.

#### 8. — *Personale dirigente*

È proseguito, nel 1976, il processo di erosione che investe i più qualificanti principi innovativi cui è informata la disciplina delle funzioni dirigenziali introdotta dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

È stato riproposto, anzitutto, il disegno di legge governativo presentato nella scorsa legislatura ed inteso a sostituire temporaneamente, con un concorso speciale per esami, il sistema differenziato di reclutamento previsto per i dirigenti, fondato sui corsi di formazione e destinato originariamente ad entrare in funzione nel 1975, ma ad avere piena ed esclusiva applicazione soltanto dal 1981 (81).

L'iniziativa, che fa seguito ad altre, analoghe, già operanti per singole Amministrazioni (82), risponde all'obiettiva esigenza di far fronte con procedure più celeri ad una generalizzata situazione di carenza negli organici di primo dirigente, la quale minaccia oltretutto di aggravarsi sia per gli ulteriori effetti dell'esodo degli ex combattenti, sia per il graduale svuotamento nei ruoli ad esaurimento. Come si è avvertito nella precedente relazione, tuttavia, la nota vicenda che ha portato alla istituzione della dirigenza pur in mancanza di quelle previa o contestuale ristrutturazione dello apparato amministrativo che ne avrebbe dovuto essere il naturale presupposto (83), rende a tutt'oggi difficile valutare a quanti degli uffici che in sede di prima applicazione del decreto n. 748 vennero riconosciu-

(81) Disegno di legge n. 765, presentato alla Camera dei Deputati il 15 novembre 1976.

(82) Cfr. art. 10 della legge 17 agosto 1974, n. 396 (ferrovie dello Stato), e art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805 (Ministero dei beni culturali ed ambientali).

(83) In argomento, si vedano le diffuse osservazioni formulate nelle precedenti relazioni.

ti, in via amministrativa, « di livello dirigenziale » la preposizione di un dirigente debba ritenersi effettivamente e funzionalmente necessaria: le deficienze di personale considerate, d'altro canto, si rapportano ad organici a suo tempo stabiliti a titolo provvisorio e destinati, per espressa previsione normativa, a successiva riduzione (84).

Resta comunque il fatto — questo va sottolineato — che proprio la situazione di carenza organica avrebbe dovuto imporre un tempestivo approntamento dei corsi di formazione, mentre nei quasi cinque anni ormai trascorsi dall'istituzione della dirigenza nessuna iniziativa risulta adottata al riguardo (85): ciò che sembrerebbe piuttosto precludere, al di là di misure provvisorie, ad un orientamento verso soluzioni stabili diverse da quelle prospettate nel 1972 ed intese a spostare il momento formativo e selettivo alla fase di primo eccesso alle carriere direttive.

Vero è che a risultati opposti — e cioè ad un ancor più distinta enucleazione delle qualifiche dirigenziali nell'ambito delle carriere direttive — dovrebbe pervenirsi, secondo l'articolo 7 della legge n. 382 del 1975, con l'istituzione del ruolo unico dirigenziale per più Amministrazioni; ma vero è anche che tale previsione è tuttora inattuata, per la difficoltà di individuare tra l'altro i settori (ancora da riordinare), per i quali l'unificazione dei ruoli sia impedita dalla non fungibilità e specializzazione delle funzioni (86).

(84) Art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

(85) In avanzata fase di preparazione, a quanto risulta, dovrebbe invece essere una iniziativa per la ristrutturazione dei corsi di preparazione per il reclutamento dei funzionari direttivi amministrativi, al superamento dei quali, secondo proposte da tempo allo studio, potrebbe anche essere riconosciuta funzione sostitutiva del pubblico concorso.

(86) Dall'unificazione dei ruoli dirigenziali sono comunque esclusi, secondo il 1° comma del citato art. 7, i Ministeri dell'interno, degli esteri e della difesa, la Ragioneria generale dello Stato, l'Istituto superiore di sanità e tutte le Aziende autonome.

Non mancano del resto, anche a livello amministrativo, sintomi di una tendenza allo svuotamento graduale dei principi informativi delle norme sulla dirigenza ed alla sostanziale riunificazione delle qualifiche direttive e dirigenziali: il ricorso ad istituti (quali la reggenza e l'utilizzazione di dirigenti in posizione di comando o fuori ruolo presso Amministrazioni diverse da quelle di appartenenza) che appaiono poco rispondenti al principio della funzionalità delle qualifiche dirigenziali; il riproporsi di provvedimenti con i quali funzioni dirigenziali sono conferite a personale direttivo (87); il permanere, presso talune Amministrazioni, di sistemi organizzativi che consentono a funzionari non dirigenti l'esercizio, per delega, di funzioni dirigenziali (88); la concreta e generalizzata inattuazione delle norme recate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 per il potenziamento dei servizi ispettivi; la scarsa applicazione infine, già rilevata nel precedente capitolo, dei poteri di indirizzo e controllo riservati al Ministero dell'articolo 3 del decreto sulla dirigenza, la quale, specie ove si colleghi all'assenza di una programmazione per la gestione promiscua di taluni capitoli di spesa, è sintomo di un atteggiarsi concreto dei rapporti tra autorità politica e dirigenti (e della connessa ripartizione di poteri e responsabilità) difforme da quello delineato in astratto dal legislatore.

(87) L'impossibilità di conferire, nell'ambito stesso della dirigenza, le funzioni della qualifica superiore è stata affermata dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 615 del 26 giugno 1975, nonché con la più recente deliberazione n. 729 del 20 dicembre 1976. Si veda, altresì, la deliberazione n. 744 del 24 febbraio 1977.

E' da rilevare come taluni provvedimenti di conferimento di funzioni dirigenziali a dipendenti della carriera direttiva vengano a conoscenza della Corte solo indirettamente, quali atti presupposti ad altri provvedimenti (Cfr. ad esempio, cap. XIX della Sezione II).

(88) Cfr., tra gli altri i capitoli XXI (Amministrazione delle poste) e XXIII (Ministero della pubblica istruzione) della Sezione II.

Ancor più evidente è poi l'effetto erosivo — del quale si è già in parte trattato — subito dal principio dell'onnicomprendibilità del trattamento economico fondamentale dei dirigenti, e ciò per effetto sia di disposizioni settoriali e derogatorie sopravvenute al decreto del Presidente della Repubblica n. 748, sia di indirizzi interpretativi imposti, il più delle volte, dalla imperfezione o ambiguità di talune formule normative.

Alla erogabilità dei compensi per lavoro straordinario ai dirigenti superiori ed ai primi dirigenti, dedotta anch'essa per implicito dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 (89), hanno fatto seguito, come si è già avuto modo di rilevare, affermazioni giurisprudenziali secondo cui la misura dei compensi stessi è da determinare tenendo conto dell'indennità di funzione. In tal senso, del resto, ha disposto il decreto-legge 3 luglio 1976, n. 463 (attributivo di compensi per lavoro straordinario al personale — dirigenti compresi — del corpo nazionale dei vigili del fuoco), le cui norme oltretutto costituirebbero, come affermato dal Governo nella relazione al disegno di legge di conversione, una mera anticipazione rispetto agli accordi sul lavoro straordinario intercorsi in sede di contrattazione collettiva.

Seppur sia spesso motivata dalle carenze di personale dirigenziale, è inoltre da segnalare la tendenza, rilevabile dai dati del controllo presso sempre più numerose Amministrazioni, a generalizzare l'autorizzazione di prestazioni straordinarie rese dai dirigenti, pervenendo di fatto a risultati che contrastano con le disposizioni impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (90) e secondo cui l'autorizzazione stessa

(89) La disposizione stessa limita ai soli dirigenti generali il dovere di protrarre le prestazioni di servizi anche oltre l'orario normale senza diritto al compenso per lavoro straordinario.

(90) Circolare n. 1770 dell'8 gennaio 1973. In ordine alla eccezionalità delle ipotesi in cui può autorizzarsi la prestazione di lavoro straordinario dei dirigenti, si veda altresì la deliberazione n. 678 del 25 marzo 1976 della Sezione del controllo.

dovrebbe di massima inerire a casi eccezionali o a straordinarie esigenze.

Si è già detto, poi, delle inevitabili ripercussioni che la descritta situazione ha già avuto e potrà avere sul trattamento economico dei dirigenti generali — unici esclusi dalla corresponsione dei compensi in parola — come anche si è fatto cenno dell'articolo 19 della legge n. 734 del 1973 (compensi per lavoro straordinario al personale in servizio presso Uffici aventi compiti di diretta collaborazione con il Ministro), la cui portata derogatoria riguarda, peraltro, non soltanto i dirigenti generali, ma anche altre categorie, quali i magistrati e i militari, escluse dall'area del lavoro straordinario.

Tra gli ormai numerosi casi di compensi attribuiti a particolari categorie di dirigenti (91) (e che talora competono, come si è detto, anche ai dirigenti generali), menzione distinta meritano quelli concessi ai dirigenti ferroviari dall'articolo 12 della legge 6 giugno 1975, n. 197. Tra essi, infatti, — per un'interpretazione ancora una volta imposta da motivi letterali, pur se in contrasto con lo spirito della norma quale desumibile dai lavori parlamentari — figurano anche, oltre al premio di esercizio ed al compenso per « reperibilità », i « soprassoldi » di cui all'articolo 81 delle « disposizioni sulle competenze accessorie » approvate con legge 11 febbraio 1970, n. 34: premi,

(91) Cfr. leggi 17 agosto 1974, n. 397 e 6 giugno 1975, n. 197 — della quale si fa cenno nel testo — per il personale ferroviario; legge 2 dicembre 1975, n. 576 per il personale finanziario; decreto-legge 27 dicembre 1975, n. 688 (Cassa depositi e prestiti: il decreto non è stato peraltro convertito in legge); legge 28 aprile 1975, n. 144 (personale postelegrafonico), nonché, da ultimo, decreto-legge 15 aprile 1977, n. 115, convertito nella legge 7 giugno 1977, n. 295; decreto-legge 3 luglio 1976, n. 463, convertito nella legge 10 agosto 1976, n. 557, nonché decreto-legge 30 dicembre 1976, n. 868, convertito nella legge 26 febbraio 1977, n. 45, per il personale dei servizi antincendi e della protezione civile.

quest'ultimi, la cui quantificazione è tuttora demandata alla piena discrezionalità del Ministro dei trasporti (con il solo limite, per giunta relativo, delle previsioni di bilancio) (92), e per il tramite dei quali, in ragione dell'estrema genericità dei presupposti per l'erogazione (93), sono di fatto retribuibili a parte prestazioni (collaudi, attività di istruzione in corsi di preparazione etc.) che presso le altre Amministrazioni non danno titolo a compenso.

Quanto alla generica formulazione dello stesso articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 — che fa generale divieto di corrispondere ai dirigenti compensi per attività svolte in « connessione con la carica » o in « rappresentanza della Amministrazione » — si rinvia alle notazioni già svolte, soprattutto sulla necessità di pervenire, in materia, a soluzioni identiche per tutte le categorie del personale dello Stato.

Di incertezza legislativa, qui determinata dal susseguirsi di norme non inquadrabili in un insieme organico, può infine parlarsi anche per il settore della c.d. dirigen-

---

(92) Si veda, per più analitiche notazioni, il cap. XXVII della Sezione II, nonché, in particolare sui « soprassoldi » di cui è questione, le Relazioni sugli esercizi 1973 e 1974 (Parte III, cap. XXVII - Azienda autonoma delle FS). Il carattere relativo del limite derivante dalle disponibilità di bilancio discende dal fatto che i premi ex articolo 81 gravano, unitamente a quasi tutte le altre indennità accessorie proprie del personale ferroviario, su un unico capitolo di bilancio avente ad oggetto « indennità e competenze accessorie diverse al personale » (cap. di spesa 116,58 miliardi di previsione nel 1976).

(93) I soprassoldi in discorso possono infatti essere concessi a dipendenti che « siano posti in condizioni tali di lavoro da dover dare prestazioni considerate notevolmente più gravose o di maggiore responsabilità di quelle che potrebbero da loro esigersi per la qualifica rivestita o da dover sopportare disagi e spese non compensabili altrimenti ». Il premio di esercizio, anch'esso attribuito ai dirigenti della legge n. 197 del 1975, compensa « prestazioni eccezionali rese oltre il normale orario di servizio il cui corrispettivo non possa essere commisurato alla loro durata ».

za militare, dove alla pur recente legge n. 804 del 1974 ha già fatto seguito la legge n. 187, del 5 maggio 1976, che da un lato ha dettato una nuova disciplina delle numerose indennità accessorie spettanti al personale militare, e ha, dall'altro, in materia di stato giuridico ed avanzamento, ripristinato ed esteso ad altre categorie benefici ed istituti soppressi dalla normativa precedente (94). Il carattere successivo del controllo esercitato dalla Corte sugli atti relativi al trattamento economico del personale militare suggerisce, comunque, di rinviare alle prossime relazioni ogni ulteriore eventuale notazione.

#### 9. — Osservazioni varie

Per un'omissione imputabile all'Esecutivo (mancata emanazione del regolamento di cui all'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775), continua a non essere applicabile, a distanza di quasi sette anni dall'entrata in vigore della normativa, il nuovo e più democratico sistema da essa introdotto per l'elezione (diretta) dei rappresentanti del personale nei Consigli di amministrazione dei Ministeri; sistema tra l'altro connesso alla elevazione da 3 a 4 del numero minimo dei rappresentanti stessi (95). Uni-

---

(94) Così per il beneficio della promozione del giorno antecedente a quello del raggiungimento del limite di età, che è stato nuovamente riconosciuto ai tenenti colonnelli e gradi superiori, ed esteso agli ufficiali collocati « a disposizione » (art. 48 legge n. 1137 del 1955 e art. 6 legge n. 804 del 1973). Per altre notazioni in ordine alla dirigenza militare, si veda, comunque, il capitolo VIII della Sezione II.

(95) In più occasioni la Sezione del controllo ha ribadito l'orientamento assunto con la deliberazione n. 638 del 16 ottobre 1975, secondo cui la mancata emanazione del regolamento condiziona, sospendendola, l'operatività della legge nuova e determina l'ultrattività di quella anteriore (n. 249 del 1968): si vedano, al riguardo, le delibere n. 688 del 29 aprile 1966; n. 696, del 3 giugno 1976; n. 739, del 20 gennaio 1977; n. 782 del 19 maggio 1977.



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

co indizio di una tardiva volontà di adempiere al precetto legislativo è l'inclusione nel bilancio di previsione per il 1977 di capitoli di spesa aventi ad oggetto gli oneri per la consultazione.

In tema di assenteismo, mentre si richiamano le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni (96), è da dire che ai dati direttamente rilevabili dal controllo (aumento, specie nel periodo estivo, dei provvedimenti concessivi di congedo straordinario o aspettative), si aggiungono, per taluni dei settori più colpiti, dati forniti dalle stesse Amministrazioni interessate, (Ferrovie, Poste, Telefoni, Turismo) secondo i quali le giornate lavorative perse per i soli congedi straordinarie e aspettative per infermità variano mediamente, *pro capite*, da 20 a 30 l'anno (97).

Nel settore delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste, la Commissione di cui si è data notizia nelle passate relazioni, appositamente incaricata di indagare sulle cause dell'assenteismo, non ha ancora concluso i propri lavori, come è indirettamente emerso da una vicenda sulla quale si è pronunciata la Sezione del controllo (98). Quanto al personale insegnante — nel cui ambito il fenomeno in argomento più che in altri settori sembra da imputare alle attuali

(96) Con esse, era anche fatto cenno della supposizione, adombrata nel messaggio rivolto alle Camere dal Presidente della Repubblica nell'ottobre 1975, che a determinare le dimensioni assunte dall'assenteismo possa concorrere il « permissivismo di alcune strutture mediche ».

(97) Nella relazione del Consiglio di amministrazione della Ragioneria generale presentata alla Presidenza del Consiglio per il 1975, ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. n. 748/1972, l'aumento delle assenze verificatosi nell'Amministrazione è quantificato per il periodo 74-75, nel 20% circa, e la gravità del fenomeno è sottolineata in correlazione anche con l'intervenuto ringiovanimento dei ruoli per effetto delle norme sugli esodi agevolati.

(98) Deliberazione n. 730 del 20 dicembre 1976, già citata, relativa all'affidamento delle indagini stesse all'ISRIL.

condizioni di lavoro, oltre che alla preponderanza di personale femminile e all'incidenza pertanto particolare delle norme sulla tutela delle lavoratrici madri — una indagine recente (99) ha quantificato in oltre 53 miliardi annui l'onere per le retribuzioni dei supplenti per la sola scuola media (100); e questo benché alla nomina di essi possa procedersi soltanto per assenza dei titolari protratta oltre un numero minimo di giorni.

Delle osservazioni formulate nelle relazioni precedenti, va anche reiterata quella concernente il progressivo aumento dei casi in cui al dipendente cessato del servizio è concessa la pensione privilegiata ordinaria, ciò che è in parte da connettere — per il carattere definitivo che assume l'accertamento delle dipendenze da causa di servizio dell'infortunio o della lesione — all'aumento dei provvedimenti concessivi dell'equo indennizzo (101).

In materia di stato giuridico ed avanzamenti, è da dire che una visione d'insieme degli atti controllati sembra denotare una tendenza al progressivo affievolimento del nesso che istituzionalmente intercorre tra promozione ed interesse pubblico (102).

In essa, a parte taluni episodi verificatisi in applicazione delle norme sull'esodo (c.d. promozioni a catena), possono tra gli altri inquadarsi fenomeni di vario genere, quali la possibilità, consentita presso quasi tutte le Amministrazioni, di conferire più avanzamenti a fronte di un unico posto disponibile attraverso il collocamento fuo-

(99) Si veda, al riguardo, la relazione citata alla nota 97.

(100) L'elevatezza degli oneri stessi dipende anche dal fatto che talune voci del trattamento economico mensile non sono soggette a riduzione, come invece lo stipendio, in correlazione alla durata, eventualmente minore di un mese, della supplenza.

(101) Il fenomeno è particolarmente rilevante nell'ambito del personale militare. Si veda, al riguardo, anche il cap. VIII della Sezione II.

(102) Cfr. deliberazione della Sezione del controllo n. 671 del 5 giugno 1976.

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

ri ruolo del dipendente promosso (103); il problema, più volte segnalato, relativo alla generalizzata assegnazione del personale operaio permanente a mansioni della categoria superiore, con le note conseguenze vincolanti in tema di avanzamento del personale stesso (104); il conferimento di promozioni in epoca vicina al collocamento a

---

(103) Cfr. al riguardo la deliberazione n. 666 del 19 febbraio 1976 della Sezione del controllo.

(104) Al riguardo, si vedano i capitoli VIII, XIV e XV della Sezione II.

riposo degli interessati (105), ovvero, come spesso avviene in sede di prima applicazione di norme aventi portata retroattiva, l'avanzamento di chi, alla data in cui la promozione è conferita « ora per allora », risulta già cessato dal servizio.

---

(105) Cfr. Sez. Controllo, delibera n. 719 del 6 novembre 1976. Come si è avuto già modo di ricordare, per la c.d. dirigenza militare sono stati legislativamente ripristinati istituti, quali la promozione del giorno antecedente al raggiungimento dei limiti di età, che di per se stessi si collegano alla tendenza di cui nel testo si discute.

## CAPITOLO III

## ATTIVITA' CONTRATTUALE

1. — *Considerazioni generali*

Le notazioni che, specie nelle relazioni concernenti gli ultimi tre esercizi finanziari, la Corte è venuta formulando sulle carenze che si riscontrano nello svolgimento dell'attività di diritto privato dell'Amministrazione, sono state condivise lo scorso anno anche dal Ministro del tesoro, il quale, nel fornire chiarimenti al Parlamento sulle osservazioni mosse sul rendiconto generale per il 1975, ha reso noto, che nell'intento « di pervenire allo snellimento ed alla semplificazione delle relative procedure è stato posto allo studio, ed è in fase di avanzata elaborazione, uno schema di provvedimento legislativo che, oltre a recepire con il dovuto coordinamento le innovazioni introdotte dalla legge sulla dirigenza, è rivolto a disciplinare, in modo organico e completo, tutta la materia contrattuale, nelle sue varie fasi: dalla formazione ed approvazione dei progetti, ai relativi pareri, alla scelta dei contraenti, alla stipulazione, all'approvazione ed all'esecuzione, nonché il pagamento e la revisione dei prezzi » (106).

Ad un anno di distanza, nessun significativo mutamento è intervenuto nelle disposizioni che regolano tale campo di attività dell'Amministrazione, né risulta presentato al Parlamento il preannunciato disegno di legge sulla revisione generale della relativa disciplina.

Restano valide, in tale situazione, le osservazioni contenute nella precedente relazione in ordine alle conseguenze che si connettono, in primo luogo, al mancato ade-

guamento delle norme della legge di contabilità generale e del relativo regolamento al nuovo assetto organizzativo della pubblica Amministrazione ed all'evoluzione che si è verificata nelle tecniche industriali e commerciali, e, secondariamente, allo stratificarsi di provvedimenti normativi che — anziché affrontare in modo sistematico i diversi problemi derivanti dall'attuale regolamentazione delle procedure contrattuali — si sono proposti di far fronte alle esigenze di singoli settori di intervento con l'introduzione di disposizioni particolari.

Ulteriori notazioni in argomento, con riguardo a nuovi elementi emersi nello svolgimento dell'attività di controllo, sono formulate nei paragrafi che seguono.

In questa sede può soltanto rilevarsi come le istanze di revisione che nel settore si manifestano siano state notevolmente accentuate dal protrarsi del processo inflazionistico e dai conseguenti continui aumenti registratisi nei prezzi dei materiali e della mano d'opera. Una congiuntura economica come quella verificatasi nell'esercizio in esame, e del resto tutt'ora in corso, può essere infatti fronteggiata, con una certa efficacia, solo attraverso la programmazione e l'esecuzione delle opere e dei servizi in tempi ravvicinati, ciò che presuppone la formazione di previsioni attendibili, oltre che remunerative per gli imprenditori, e la brevità dei « tempi tecnici » relativi alle varie fasi procedurali, in modo, tra l'altro, da limitare l'incidenza, sul costo complessivo, degli oneri per la revisione dei prezzi. A tali esigenze non corrisponde certamente il formalismo delle procedure che,

(106) Atto Camera dei Deputati n. 204 del 29 luglio 1976.

unito alle incertezze interpretative derivanti dal mancato coordinamento delle norme succedutesi nel tempo ed a carenze strutturali ed operative, spesso non consente all'Amministrazione di muoversi sollecitamente nella direzione prefissata. Di qui il fenomeno, assai frequente anche nel 1976, della diserzione delle gare, nonché — nei casi in cui sia stata ammessa la presentazione di offerte in aumento — la richiesta di fortissimi rialzi sui prezzi di progetto, che in qualche caso hanno toccato punte del 270 per cento (107).

D'altro canto, tornando al tema delle leggi particolari intese a promuovere una maggiore incisività dell'azione dello Stato in singoli settori di intervento, non sempre il ricorso a tali strumenti — che concorre per altro verso a rendere sempre meno significativo il disegno generale delineato nella legge di contabilità di Stato — si è rivelato adeguato rispetto alle finalità che si intendevano perseguire, onde si è resa talvolta necessaria l'emanazione, anche a breve distanza di tempo, di nuove disposizioni nella stessa materia. Sintomatiche, a tale riguardo, sono le vicende relative alla attuazione della legge 1° novembre 1973, n. 774, con la quale le Amministrazioni sono state autorizzate a concedere alle imprese appaltatrici o fornitrici di beni o di servizi, che ne facciano richiesta — dopo l'ultimazione dei lavori ovvero dopo la consegna dei beni o la prestazione dei servizi — anticipazioni fino al limite massimo del 50 per cento delle somme ancora dovute sui pagamenti in conto nonché di quelle dovute

---

(107) Entrambi i fenomeni sono da porre in relazione con la circostanza che, a causa dell'aumento registratosi nel livello dei prezzi, le previsioni di spese effettuate in sede di redazione dei progetti sono di sovente risultate superate al momento dello svolgimento delle gare. In tale situazione l'Amministrazione, anziché redigere nuove perizie aggiornate ai prezzi di mercato, ha preferito indire gare in aumento secondo la procedura prevista dalla legge 30 giugno 1970, n. 504, procedura estesa anche alle « gare ufficiose » per l'affidamento dei lavori da eseguire mediante cottimo fiduciario.

dopo il collaudo, o l'atto a questo equivalente, dei lavori e delle forniture.

Tale legge, nella pratica, è rimasta pressoché totalmente disapplicata, dato che successive nuove disposizioni (legge 12 gennaio 1974, n. 8) hanno stabilito, in deroga alle precedenti norme, che nei contratti di appalto per l'esecuzione di lavori pubblici, ivi compresi quelli in corso di esecuzione alla data in vigore della legge stessa, i pagamenti in conto possono essere concessi fino ai diciannove ventesimi dell'importo contrattuale e che può essere corrisposto anche il pagamento del residuo ventesimo, subordinatamente alla prestazione di idonee garanzie (108). Per effetto di tali ultime disposizioni, le imprese hanno in genere riscosso tutte le somme loro spettanti sui pagamenti in conto, sicché nulla è rimasto da percepire dopo l'ultimazione dei lavori.

## 2. — *Fasi del procedimento preordinate alla conclusione ed approvazione dei contratti*

Sulle carenze che si verificano in sede di formazione dei progetti di contratto, la Corte ha avuto modo di soffermarsi nella precedente relazione per rilevare come l'ineadeguatezza degli uffici tecnici delle Amministrazioni dello Stato non di rado si ripercuota negativamente, nei casi di maggiore complessità delle prestazioni richieste, sulla posizione contrattuale dell'Amministrazione nei confronti delle imprese, dando luogo a pattuizioni non sempre convenienti, e comunque suscettibili di rinegoziazioni in sede di esecuzione che finiscono per inficiare la stessa pianificazione delle opere, alterandone talvolta in modo notevole le originarie previsioni finanziarie.

Il fenomeno si è verificato con frequenza anche nel 1976, specie nel settore dei lavori del Genio militare e nell'esecuzione di

---

(108) La disciplina dettata da tale legge era inizialmente limitata al 31 dicembre 1975. Il termine, peraltro, è stato prorogato al 31 dicembre 1978 con la legge 16 ottobre 1975, n. 492.

opere pubbliche (109), ed ha riguardato in taluni casi contratti di fornitura stipulati mediante appalto-concorso; procedura, questa, che consente la scelta delle prestazioni da conseguire prescindendo dall'elemento del minor prezzo, sulla base dell'esame delle caratteristiche tecniche delle offerte delle imprese (110).

Nella scelta dei metodi di contrattazione, immutata è rimasta la prevalenza del ricorso alla trattativa privata, che ha ormai assunto nella pratica carattere di ordinarietà, in contrasto con la graduazione prevista nella legge di contabilità di Stato. Ed è da rilevare, al riguardo, come ai vantaggi che tale sistema presenta, in termini di speditezza delle procedure e di adattabilità agli scopi da perseguire, corrisponde, come altra volta si è avuto occasione di ricordare, una minore incidenza dei congegni diretti a prevenire interferenze di interessi estranei rispetto a quelli avuti di mira, tenuto conto, tra l'altro, della mancanza di pub-

(109) Tale è il caso del settore delle nuove costruzioni ferroviarie caratterizzato, per conseguenza — in relazione anche alla lievitazione dei prezzi registratasi negli ultimi anni — dall'elevato ammontare dei compensi corrisposti per revisione dei prezzi contrattuali (oltre 11 miliardi nel 1976 sui 24 miliardi complessivamente impegnati sugli stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici). Un esempio dell'incidenza, in questo settore, degli oneri derivanti dalle perizie di variante e suppletive, è dato dalla costruzione del 3° lotto del raccordo ferroviario tra le stazioni di Paola e Castiglione Consentino, della linea Paola-Cosenza: l'importo dei relativi lavori, appaltati nel marzo del 1966 per 4.063 milioni, per effetto di sette perizie di variante e suppletive (l'ultima delle quali è dell'11 dicembre 1975) si è triplicato, raggiungendo la somma di 12.410 milioni. Per specifiche notazioni sulle carenze dei progetti di contratto, si rinvia ai capitoli VIII, XVI e XXVII della presente relazione, relativi all'attività svolta dalle singole Amministrazioni.

(110) A tale riguardo significativo è il caso di un atto aggiuntivo stipulato (nell'ambito dei servizi del Ministero della difesa) per la fornitura di cucine someggiabili. Nonostante il metodo di gara seguito (appunto, appalto-concorso) e pur in presenza di una clausola che poneva a carico della ditta l'onere « di apportare gratuitamente tutti i perfezionamenti e le rettifiche richieste dall'Amministrazione », si sono rese necessarie modifiche nelle prestazioni pattuite.

blicità degli adempimenti inerenti alla fase preliminare e costitutiva del procedimento contrattuale, cui si accompagna una minore efficacia delle procedure di riesame, quanto meno nell'attuale loro connotazione. D'altro canto, è da aggiungere, l'utilizzazione — connaturale a questo sistema di contrattazione — delle risorse professionali delle imprese nella specificazione dell'oggetto del contratto, particolarmente per quanto riguarda le soluzioni tecniche da adottare, potrebbe non ritenersi estranea alla frequenza con cui, nei contratti conclusi a trattativa privata, si rendono necessari atti aggiuntivi; da ciò la conseguenza — in disparte gli accennati profili attinenti all'alterazione delle originarie previsioni finanziarie — che ad una maggiore snellezza in sede di conclusione corrispondono spesso tempi più lunghi nell'esecuzione delle prestazioni.

Sempre in tema di scelta dei metodi di contrattazione, assai scarso è stato, anche nel 1976, il ricorso, nelle licitazioni private relative ad appalti di opere pubbliche, alla procedura delle offerte dei prezzi unitari, introdotta dagli articoli 1 lett. e) e 5, della legge 2 febbraio 1973, n. 14. In argomento non possono che richiamarsi le osservazioni sull'opportunità di un maggiore ricorso a tale procedura, data la possibilità che la stessa consente, a differenza degli altri procedimenti di gara, di valutare analiticamente ed in modo uniforme per tutte le imprese l'adeguatezza delle offerte, non più basandosi esclusivamente sull'elemento della minore spesa, ma sulla scorta anche di un approfondito esame della rispondenza dei vari elementi che compongono la prestazione e dei relativi prezzi alle caratteristiche tecniche dei lavori da eseguire.

Un cenno a parte è poi da fare, ancora in materia di pubblici appalti, della mancata emanazione di nuove norme per le procedure da seguire nell'esperimento delle gare pubbliche, procedure previste della direttiva comunitaria n. 71/305/CEE, in data 26 luglio 1971. Per osservazioni in proposito si rinvia al capitolo VI, parte III, della presente relazione.

Quanto ai riflessi derivanti dal mancato coordinamento delle norme del decreto

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

sulla dirigenza in tema di attività contrattuale con la disciplina generale concernente la materia, permangono le incertezze interpretative poste in rilievo nelle precedenti relazioni e le conseguenti difformità di comportamento da parte delle singole Amministrazioni.

Il rilievo concerne principalmente le modalità procedurali relative alla richiesta del parere del Consiglio di Stato ed alla procedura da seguire per i decreti di approvazione (111), mentre, per ciò che concerne l'individuazione delle competenze per la conclusione ed approvazione dei contratti — il cui esercizio è subordinato all'emanazione dei programmi da parte dei Ministri — presso tutte le Amministrazioni, attesa la vigenza del principio di separazione tra le competenze stesse, i dirigenti competenti per l'approvazione hanno provveduto a disporre deleghe, per la conclusione in favore di altri dirigenti o, ove ciò non

(111) Sulle vicende connesse alle difficoltà interpretative conseguenti all'emanazione dei decreti legislativi n. 422, 627 e 748, recanti tutti la data del 30 giugno 1972, la Corte ha avuto modo di soffermarsi diffusamente nelle relazioni sui precedenti esercizi finanziari (per il 1973, pag. 160; per il 1974, pag. 155; per il 1975, pag. 135). Nelle stesse sedi sono state formulate osservazioni — tuttora valide — oltre che sui comportamenti rilevati in sede di controllo (importi assunti come limite minimo per la preventiva audizione del Consiglio di Stato, procedure per le richieste dei pareri, competenza per l'emanazione dei provvedimenti di approvazione dei contratti sui quali sia stato sentito l'avviso del predetto organo consultivo), — anche su nuove problematiche che, sempre a causa dei difetti di coordinamento del decreto sulla dirigenza con la legge di contabilità generale dello Stato, potrebbero porsi in ordine ai limiti della vigenza di alcune disposizioni di quest'ultima legge. Tale è il caso dell'articolo 19, ultimo comma, della legge di contabilità e dell'articolo 105, ultimo comma, del relativo regolamento, secondo i quali il Ministro può conferire all'autorità che presiede l'asta « la facoltà di approvare e rendere eseguibile il contratto ». Queste disposizioni, infatti — che si inserivano agevolmente nel precedente sistema, che lasciava emergere un solo organo esterno il quale, personalmente o delegando altro funzionario, provvedeva all'approvazione di tutti i contratti — mal si armonizzano con il nuovo assetto organizzativo, in cui i dirigenti sono titolari di competenze autonome che non possono essere limitate da provvedimenti del Ministro.

sia possibile, di altri funzionari con qualifica non dirigenziale. Soluzione, questa, resa necessaria dalla disciplina in vigore ma che rende manifesta l'esigenza di un meditato riesame in sede legislativa, data l'irrazionalità di un sistema che attribuisce ai singoli dirigenti, secondo i limiti di valore stabiliti per le varie qualifiche, la competenza ad adottare tutte le decisioni comunque connesse ai contratti agli stessi riservati (deliberazione di contrattare, sistema per la scelta del contraente, approvazione, nomina dei collaudatori, liquidazione e pagamenti del saldo, atti integrativi, aggiuntivi e sostitutivi dei contratti) ad eccezione del momento della conclusione che, in virtù anche del rapporto discendente dal provvedimento di delega, degrada a momento meramente esecutivo, come tale sostanzialmente idoneo a consentire quella distinzione tra organo controllante e organo controllato, che costituisce presupposto del provvedimento di approvazione (112).

Attiene, infine, al difetto di corrispondenza delle norme attributive di competenze ai dirigenti con quelle, precedenti o sopravvenute, relative all'assetto organizzativo dei pubblici uffici, il diverso grado di attuazione che la disciplina generale dettata dal decreto legislativo n. 748 del 1972 ha trovato presso talune Amministrazioni (113).

(112) Sull'argomento si veda, da ultimo, la relazione per il 1975, pag. 135.

(113) Un esempio del primo tipo — mancato adeguamento delle norme organizzative preesistenti sulla distribuzione delle competenze tra i titolari degli uffici — è dato, per l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, da quelle norme del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità (articoli 99, ultimo comma, e 101, secondo e terzo comma, del regio decreto 8 maggio 1933, n. 841) che attribuiscono al Direttore generale il potere di delegare a funzionari l'ordinazione delle spese relative all'attività contrattuale nonché l'emanazione dei titoli di spesa e degli ordini di accreditamento. Come esempio del secondo tipo — disposizioni che si sono discostate dai criteri accolti dal decreto sulla dirigenza, dopo l'emanazione di quest'ultimo — può ricordarsi l'accentramento (operato dagli articoli 21 e 22 della legge 7 agosto 1973, n. 519) nel Capo dei servizi amministrativi e nel Direttore dell'Istituto superiore della sanità, delle competenze, rispettivamente, per la conclusione e per l'approvazione dei contratti.

### 3. — Fase dell'esecuzione

Si è fatto cenno nei paragrafi che precedono agli effetti determinati nell'ammontare dei compensi revisionali sia dalla durata fisiologica dei tempi tecnici relativi all'espletamento delle varie fasi procedurali, che, più specificamente, dal verificarsi di fenomeni patologici, quali le sospensioni e i ritardi derivanti in sede di esecuzione dalla necessità di ovviare a pregresse carenze progettuali (114). Ulteriori motivi di remore nell'esecuzione dei contratti della pubblica Amministrazione sono poi da ascrivere — oltre che a sospensioni per sfavorevoli eventi meteorologici — ai frequenti ritardi nella consegna dei lavori (115) nonché ad interruzioni dovute all'intrecciarsi di competenze facenti capo a Ministeri diversi (116). Evenienze queste che, tenuto conto dell'automatismo della revisione dei prezzi introdotto dalla legge 21 dicembre 1974, n. 700 (117), hanno concor-

(114) Tra queste, cenno è da fare — oltre ai casi di incompletezza dei progetti originari — della mancanza di approfondite indagini in ordine alle caratteristiche geologiche dei luoghi in cui le opere devono essere realizzate e della possibilità di approvvigionamento, a seconda delle caratteristiche dei mercati locali, dei materiali prescelti.

(115) L'ipotesi si è verificata con frequenza nel settore delle opere marittime e dei lavori stradali di competenza dell'ANAS (vedasi capitoli XV e XVI, Sez. II, della presente parte II).

(116) Così nel caso dei lavori per il completamento delle infrastrutture dell'aeroporto di Fiumicino, attesa la necessità dell'audizione o del preventivo accordo dei numerosi Ministeri interessati, quali i Ministeri dei lavori pubblici, dei trasporti, della difesa, dell'interno (per i servizi di sicurezza e antincendio), delle finanze (per i valichi doganali). Per altre analoghe ipotesi, si rinvia al successivo cap. XV, della Sez. II.

(117) In attuazione di tale legge — che ha stabilito che gli acconti revisionali siano corrisposti unitamente ai pagamenti in conto per i lavori eseguiti e con le stesse procedure per gli stessi previste (v. relazione per il 1974, pag. 160) — il pagamento degli acconti in parola viene normalmente effettuato utilizzando le somme impegnate per l'esecuzione dei lavori, mediante mandati diretti, cui viene allegato uno stato di avanzamento ed un computo delle variazioni dei prezzi e dei materiali, intervenuto nel periodo considerato.

so a produrre alterazioni notevoli nelle previsioni finanziarie relative ai singoli lavori, con evidenti riflessi sulla possibilità stessa della loro ultimazione, specie nei casi in cui i relativi stanziamenti sono stati disposti da leggi speciali.

Quanto ai contratti di fornitura — ancora privi di una adeguata disciplina legislativa diretta ad adeguare l'esecuzione alle condizioni di mercato — si è ulteriormente esteso il fenomeno del ricorso a clausole negoziali che, in mancanza di precisi riferimenti normativi e di iniziative della Amministrazione intese ad uniformarne il contenuto, quanto meno in singoli settori d'intervento (118), si sono articolate nel modo più vario, non di rado in funzione estremamente cautelativa per i privati imprenditori, fino al punto di limitare notevolmente o di escludere del tutto la normale alea contrattuale (119). Trattasi di un fenomeno che merita attenta considerazione non solo per la troppo ampia discrezionalità lasciata all'Amministrazione e per le diversità di comportamento tra uffici diversi di uno stesso Ministero, ma anche perché la notevole disparità che di fatto viene talvolta a determinarsi rispetto ai contratti relativi all'esecuzione di lavori pubblici, non corrisponde di certo alla volontà del legislatore.

In tema, infine, di anticipazioni sui pagamenti, va segnalato che, per il perdurare delle esigenze connesse con la situazione economica del Paese, il Ministero del tesoro,

(118) Non risulta, al riguardo, che abbia ancora condotto a concreti risultati un'iniziativa assunta dal Ministero della difesa per la redazione di una clausola revisionale tipo da inserire in tutti i contratti di fornitura conclusi dagli uffici facenti capo al Ministero stesso.

(119) Tale è il caso delle clausole negoziali relative alla determinazione del prezzo sulla base dei listini vigenti al momento della consegna. Si vedano, in argomento, le osservazioni formulate nella relazione per il 1975, pagg. 138 e 292 e, nella presente relazione, nei capitoli VIII e XIV della Sezione II.

con decreto del 18 ottobre 1975, ha disposto un'ulteriore proroga al 31 dicembre 1976 del termine di cui all'articolo 4 del precedente decreto 25 novembre 1972, per la concessione di anticipazioni fino al 50 per cento dell'importo contrattuale, anteriormente all'inizio dell'esecuzione, e fino ad un massimo del 75 per cento, dopo l'inizio dell'esecuzione stessa, secondo quanto previsto dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627. La quasi totalità delle imprese si è avvalsa di tali agevolazioni, presentando tempestivamente la prescritta domanda corredata, per lo più, da fidejussione bancaria per un importo corrispondente alla richiesta anticipazione maggiorato del 5 per cento.

#### 4. — Servizi in economia

Permane per talune Amministrazioni la mancanza dei regolamenti con cui, a' termini del primo comma dell'articolo 8 della legge di contabilità generale dello Stato, avrebbero dovuto essere regolati i servizi che « per la loro natura » debbono essere effettuati in economia (120).

Ciò comporta la necessità, per le Amministrazioni stesse, di ricorrere indiscriminatamente a specifiche autorizzazioni ministeriali per l'esecuzione in economia, utilizzando

---

(120) Così a dire per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per i Ministeri degli affari esteri, delle finanze e dei lavori pubblici (per quanto concerne l'esecuzione di opere marittime) e per l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo. In argomento è da rilevare che, dopo l'emanazione, nel 1975, del regolamento per i servizi in economia dell'Istituto Superiore della sanità (D.P.R. 8 luglio 1975, n. 520), analoghi regolamenti sono stati emanati nel 1976 per i Ministeri della marina mercantile (D.P.R. 12 gennaio 1976, n. 664) e del commercio con l'estero (D.P.R. 30 aprile 1976, n. 754) e nel 1977 per il Ministero del tesoro (D.P.R. 11 gennaio 1977, n. 360).

do così in modo certamente non conforme alla *ratio* della previsione legislativa, il particolare procedimento previsto dal secondo comma dell'articolo 8, poc'anzi menzionato, che tale autorizzazione prevede solo « per particolari circostanze ». Un'ulteriore negativa conseguenza della mancata emanazione dei regolamenti in questione è costituita, inoltre, dalla frequenza con cui si è reso necessario l'intervento del Ministro (121) nell'ambito di attività nelle quali particolarmente avvertita è l'esigenza di speditezza dell'azione amministrativa e che rientrano, nella maggior parte, in ragione dell'entità delle spese di volta in volta disposte, nella competenza riservata ai dirigenti delle varie qualifiche.

Sempre con riguardo a profili di carattere funzionale, un cenno è da fare, infine, della prassi adottata da talune Amministrazioni di riservare agli uffici centrali, una volta intervenuto l'accreditamento ai funzionari delegati dell'importo relativo alla esecuzione dei lavori, il pagamento delle maggiori somme per revisione dei prezzi, al quale si provvede con mandati diretti emessi in favore delle singole imprese. Una revisione di tale sistema — ancorché ispirato a motivi di carattere cautelare, in considerazione del rilievo assunto dai compensi revisionali nel quadro economico delle singole opere — sarebbe opportuno, atteso l'appesantimento delle procedure che ne deriva e le non poche difficoltà che il sistema

---

(121) Come riferito nella relazione per il 1974 (pag. 161), anche dopo l'emanazione del decreto sulle funzioni dirigenziali la competenza a disporre singole autorizzazioni per l'esecuzione in economia è stata esercitata dai Ministri. In mancanza di specifiche innovazioni nella materia, si è ritenuto, infatti, non in contrasto con i nuovi principi organizzativi il sistema previsto dal secondo comma dell'articolo 8 che affida, in assenza degli appositi regolamenti, alla stessa autorità cui compete l'iniziativa del potere regolamentare la valutazione della convenienza a procedere a tale forma di esecuzione.



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

stesso determina nella contabilizzazione dei lavori (122).

#### 5. — Atti di riconoscimento del debito

In merito al ricorso che le Amministrazioni fanno agli atti di riconoscimento del debito, non possono che richiamarsi le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni sull'esigenza di un contenimento dell'utilizzazione di tali strumenti, conformemente, del resto, al carattere di eccezionalità loro proprio.

Con gli atti in questione, infatti, vengono perseguite — molto spesso in deroga al principio di coincidenza tra esercizio cui viene imputata la spesa e periodo nel quale si è protratto il sottostante rapporto (123) — finalità per loro natura raggiungibili mediante la conclusione di contratti, senza peraltro che siano state osservate le garanzie per gli stessi previste a tutela della convenienza e della legalità dell'azione amministrativa.

(122) Il sistema menzionato nel testo determina riflessi anche nell'espletamento dell'attività di controllo, dato che l'esame degli elaborati revisionali richiama inevitabilmente in sede di controllo preventivo tutta una serie di atti inerenti allo sviluppo e alla conclusione dei lavori che, trattandosi di esecuzione in economia, dovrebbero formare invece oggetto di rendiconto da parte del singolo funzionario delegato, da sottoporre a controllo consuntivo.

(123) Ciò avviene nei casi in cui l'atto di riconoscimento del debito viene adottato dopo la fine dell'esercizio finanziario in cui è stata eseguita la prestazione. Sintomatico, al riguardo, è il caso di un provvedimento adottato nel 1976 per un riconoscimento di debito nei confronti dell'osservatorio vesuviano di Napoli — per studi e ricerche sul fenomeno bradisismico nella zona Flegrea eseguiti dal marzo 1972 al febbraio 1973 — in quanto il Consiglio di Stato (nel novembre del 1974) aveva negato il parere sulla relativa convenzione « essendo inammissibile l'esercizio a posteriori della funzione consultiva e ostandovi precise norme della legge sulla contabilità di Stato ».

Non sempre, d'altro canto, l'adozione del riconoscimento del debito si collega a carenze della disciplina relativa alla attività contrattuale, come avviene talvolta nelle procedure per la locazione di immobili da adibire a servizi statali (124), essendo sempre meno infrequenti i casi di atti di riconoscimento del debito adottati a seguito di ricasazione del visto per illegittimità delle procedure seguite (125), di diniego del parere del Consiglio di Stato, di esecuzione anticipata (126) e di modifiche ai progetti originari (127), quando non addirittura di

(124) Nelle « note illustrative » precedentemente citate viene data notizia (pag. 231) dell'avvenuta predisposizione di uno schema di disegno di legge (che non risulta peraltro ancora presentato al Parlamento) con il quale, al fine di limitare gli atti di riconoscimento del debito, vengono proposte semplificazioni al procedimento per la locazione di immobili, in modo da consentire il tempestivo perfezionamento dei relativi contratti. Esigenze, queste, che se da un lato non dovrebbero trovare soluzione al di fuori del disegno di legge di revisione della disciplina generale, del pari preannunciato (e ad esse in concreto potrebbe sovente avviarsi con più tempestive iniziative dell'Amministrazione), non esauriscono il campo dei problemi che si pongono in materia, come segnalato nel testo.

(125) Così, ad esempio, nel settore delle ricerche e studi per migliorare la segnaletica stradale e delle iniziative pubblicitarie per promuovere e diffondere le principali norme del codice della strada, atteso il generale e costante ricorso dell'Amministrazione alla trattativa privata. Il richiamo indiscriminato a motivi di urgenza od a speciali ed eccezionali circostanze non è parso, infatti, in molti casi legittimo, dato che interventi ordinari e continuativi, quali quelli in parola, non possono essere svolti in un clima di perdurante straordinarietà, utilizzando costantemente un sistema di contrattazione di carattere eccezionale che presenta, rispetto alle altre forme di ricerca del privato contraente, minori garanzie.

(126) L'ipotesi si è verificata con frequenza, presso il Ministero della difesa, nel settore dei c.d. « services » con riguardo a contratti di appalto aventi ad oggetto l'assistenza tecnica o la gestione e manutenzione di apparati di notevole complessità, specialmente nel campo dell'assistenza di volo.

(127) Si vedano, al riguardo, le osservazioni contenute nei capitoli XV, XVI e XXVII della Sezione II.

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

rapporti di fatto istaurati in mancanza di stanziamenti disponibili in bilancio (128).

La fenomenologia di cui si è detto è da ascrivere in buona parte a disfunzioni organizzative, oltre che alla naturale propen-

---

(128) Tale caso si è verificato per l'occupazione di immobili da parte del Ministero dei lavori pubblici. Sugli atti di riconoscimento di debito che si sono resi necessari, il Consiglio di Stato — pur esprimendo parere favorevole nell'adunanza del 6 luglio 1976 (Sez. II, n. 554/76) — ha sottolineato che, sia pure per indubbe esigenze di pubblico interesse, si è dato corso alla locazione di immobili di proprietà privata in mancanza di

sione dell'Amministrazione, a procedimenti non formalizzati; essa, peraltro, merita attenta considerazione nelle competenti sedi sia per la progressiva estensione che va assumendo che per la mancanza di disposizioni legislative dirette a prevenire, con la previsione di idonee garanzie, eventuali deviazioni dal pubblico interesse.

---

un corrispondente stanziamento in bilancio»; ha raccomandato, pertanto, all'Amministrazione che « tale situazione, già rimarcata con il parere del 10 giugno 1975, debba essere assolutamente definita entro un termine che non pare possa essere fissato oltre la fine del corrente anno ».

## CAPITOLO IV

## BENI E SERVIZI STRUMENTALI

1. — *Immobili*

L'onere complessivamente sostenuto dalle amministrazioni dello Stato (129) per la locazione di immobili destinati a sede di uffici ammonta, per il 1976, a 46 miliardi circa, con un aumento di oltre 3 miliardi rispetto al precedente esercizio.

Nel rinviare alle osservazioni specifiche formulate, con riferimento a singole amministrazioni in vari capitoli della Sezione III e ai dati esposti in dettaglio nell'unito prospetto, è da ribadire, in via generale, che un sostanziale contenimento della spesa potrebbe conseguirsi mediante una migliore utilizzazione degli immobili — appartenenti da tempo allo Stato ovvero di recente acquisiti a seguito della soppressione di enti — e non destinati ad uso pubblico o eccedenti le esigenze dei servizi delle Amministrazioni, anche in conseguenza, del ridimensionamento di numerosi settori dell'apparato statale per effetto del trasferimento di funzioni alle Regioni.

Non risulta, infatti, che abbia avuto inizio quella ricognizione delle attuali destinazioni degli immobili appartenenti allo Stato, della quale è stata, nelle precedenti relazioni, sottolineata l'opportunità ai fini di una più razionale utilizzazione del patrimonio pubblico. Finalità questa che solo in parte potrebbe conseguirsi procedendo ad un censimento limitato agli immobili statali concessi a terzi per uso di abitazione (130).

(129) Per le amministrazioni ed aziende autonome si fa rinvio ai dati esposti nei capitoli a ciascuna di esse dedicati.

(130) Tale risulta l'orientamento dell'Amministrazione finanziaria, secondo le dichiarazioni rese al Senato, nella seduta del 10 gennaio 1977 dal Sottosegretario di Stato alle finanze.

A parte la preferenza da accordare, in via generale, all'uso pubblico degli immobili appartenenti allo Stato, è, altresì, da sottolineare la modestissima redditività delle locazioni attive (131), cui fanno riscontro i cennati, gravosi oneri sostenuti dallo Stato per la locazione di numerose sedi di pubblici uffici. Andamento questo da porre in relazione non soltanto al mancato aggiornamento, pur nei limiti consentiti dal vigente regime vincolistico, di canoni fissati in epoca, talvolta, remota, ma altresì alle riduzioni praticate rispetto ai prezzi di mercato nel caso di locazioni a pubblici dipendenti anche quando il rapporto non è collegato a quello di servizio. È, infatti, noto che la circolare del Ministero delle finanze n. 137 del 27 gennaio 1969 consente, nel caso di contratti stipulati con pubblici dipendenti, la riduzione dei canoni ordinari nella misura del 60 per cento.

Trattasi di situazioni e problemi particolari suscettibili di trovare una più soddisfacente soluzione nel quadro della generale disciplina delle locazioni, attualmente all'esame del Parlamento, che potrebbero, tuttavia, essere risolti destinando, prioritariamente, ad uso pubblico gli immobili statali e limitandone la concessione a terzi soltanto nel caso di accertata inidoneità alla destinazione primaria.

2. — *Mezzi di trasporto*

In base ai dati desumibili dagli atti sottoposti al controllo della Corte la consistenza

(131) I proventi degli immobili dello Stato non promiscuamente iscritti in entrata (capitolo 2601 avente ad oggetto i redditi dei terreni e fabbricati, accertamenti per 4,48 miliardi, rispetto ad una previsione di 6 miliardi).

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

*Rendiconto generale dello Stato - Esercizio finanziario 1976*  
*Spese per amministrazione: analisi economica*

(in milioni, con percentuali di incidenza sui totali complessivi)

Livello di aggregazione:  
 Titolo (T) = Spese correnti (o di funzionamento e mantenimento)  
 Categoria (C) = Categoria IV - Acquisto di beni e servizi  
 E2 = Spese per locali ed opere immobiliari  
 E3 = Fitto

AMMINISTRAZIONE	COMPETENZA						RESIDUI						PAGAMENTI (competenza e residui)	
	Spesa impegnata		Residui di stanz.		Totale		Complessivi		Di stanziamento					
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
02/A Tesoro (Ministero) . . . . .	2.412,2	5,24	—	—	2.412,2	5,24	825,3	3,92	—	—	—	1.771,6	3,94	
02/B Presidenza . . . . .	363,7	0,79	—	—	363,7	0,79	154,2	0,73	—	—	—	354,5	0,78	
02/C Tesoro (altre spese) (1) . . . . .	114,4	0,24	—	—	114,4	0,24	96,0	0,45	—	—	—	87,7	0,19	
02 Tesoro (totale) . . . . .	2.890,3	6,28	—	—	2.890,3	6,28	1.075,5	5,00	—	—	—	2.213,9	4,92	
03 Finanze . . . . .	10.566,9	22,98	—	—	10.566,9	22,98	3.243,4	15,44	—	—	—	11.197,5	24,92	
04 Bilancio . . . . .	59,5	0,12	—	—	59,5	0,12	5,5	0,02	—	—	—	56,4	0,12	
05 Giustizia . . . . .	536,7	1,16	—	—	536,7	1,16	123,6	0,58	—	—	—	558,9	1,24	
06 Esteri . . . . .	4.505,6	9,80	—	—	4.505,6	9,80	1.113,4	5,29	—	—	—	4.017,7	8,94	
07 Pubblica istruzione . . . . .	567,3	1,23	—	—	567,3	1,23	338,1	1,60	—	—	—	456,1	1,01	
08 Interno . . . . .	19.072,8	41,49	—	—	19.072,8	41,49	11.924,9	56,73	—	—	—	18.666,3	41,54	
09 Lavori pubblici . . . . .	142,9	0,31	—	—	142,9	0,31	92,7	0,44	—	—	—	58,3	0,12	
10 Trasporti . . . . .	1.043,2	2,26	—	—	1.043,2	2,26	415,7	1,97	—	—	—	973,0	2,16	
11 Poste . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
12 Difesa . . . . .	1.138,2	2,47	—	—	1.138,2	2,47	487,3	2,31	—	—	—	1.048,1	2,33	
13 Agricoltura . . . . .	808,6	1,75	—	—	808,6	1,75	295,2	1,40	—	—	—	761,3	1,69	
14 Industria . . . . .	497,2	1,08	—	—	497,2	1,08	320,0	1,52	—	—	—	449,7	1,00	
15 Lavoro . . . . .	1.650,9	3,59	—	—	1.650,9	3,59	746,5	3,55	—	—	—	1.825,2	4,06	
16 Commercio estero . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
17 Marina mercantile . . . . .	54,2	0,11	—	—	54,2	0,11	22,4	0,10	—	—	—	112,7	0,25	
18 Partecipazioni statali . . . . .	210,5	0,45	—	—	210,5	0,45	25,0	0,11	—	—	—	242,5	0,53	
19 Sanità . . . . .	427,2	0,92	—	—	427,2	0,92	26,4	0,12	—	—	—	493,0	1,09	
20 Turismo . . . . .	161,1	0,35	—	—	161,1	0,35	0,1	0,00	—	—	—	187,4	0,41	
21 Beni culturali . . . . .	1.632,6	3,55	—	—	1.632,6	3,55	761,1	3,62	—	—	—	1.613,3	3,59	
Totale complessivo . . . . .	45.965,6	—	—	—	45.965,6	—	21.018,7	—	—	—	—	44.931,4	—	

(1) Organi costituzionali, magistrature amministrative, fondi speciali e rimborso prestiti.

za del parco automobilistico della pubblica Amministrazione, a parte marginali variazioni in aumento o in diminuzione, nel numero degli automezzi in esercizio alla fine del 1976 risulta pressoché stazionaria (132).

Alle considerazioni formulate nella precedente relazione (pagina 140) è soltanto da aggiungere la constatazione della perdurante esigenza di adeguare la vigente disciplina normativa risultante da un mosaico di disposizioni frammentarie (133), che danno luogo, nella pratica quotidiana, ad una serie di inconvenienti, principalmente dovuti alla accezione, tutt'altro che univoca, della locuzione « servizi tecnici », ai quali — eccezion fatta per gli autoveicoli destinati al « servizio delle alte cariche dello Stato », gestiti dal Ministero dei trasporti — dovrebbero essere adibiti, con vincolo di destinazione esclusiva, tutti gli automezzi in uso presso le varie amministrazioni dello Stato.

A tal riguardo va sottolineato come alla base delle presenti incertezze sia la diffusa tendenza ad estendere la portata della citata espressione fino a ricomprendervi le esigenze tecniche (cioè strumentali) anche dei servizi per loro natura privi di carattere tecnico (134).

Di qui l'opportunità, in attesa della revisione delle norme che disciplinano la materia e del loro coordinamento in un testo

(132) Non risulta, pertanto, ancora attuato il ridimensionamento richiesto dalla Presidenza del Consiglio con lettera circolare a firma del Presidente del Consiglio n. 17394/14485.

(133) « L'esigenza di porre allo studio una più moderna normativa dei servizi automobilistici » è stata ribadita, tra l'altro, dalla citata circolare della Presidenza del Consiglio.

(134) Si veda, in tal senso, la Nota del 18 giugno 1976 CA 17970/14485, a firma del Sottosegretario di Stato alla Presidenza diretta al Ministero dei Trasporti e diramata, quale circolare, a tutti i Ministeri. E' appena il caso di rilevare come i criteri ivi enunciati, che non trovano alcun riscontro nelle norme vigenti, non possano legittimare comportamenti essenzialmente basati su una prassi *contra legem*.

unificato (135), che si proceda alla frequente revisione dei contingenti assegnati a ciascuna amministrazione, seguendo criteri omogenei per ciò che attiene, in particolare, alla valutazione del carattere tecnico « stricte senso » dei servizi ai quali gli autoveicoli sono destinati.

L'onere complessivamente sostenuto nell'esercizio, il cui dettaglio risulta dall'unito prospetto, ammonta per i soli ministeri ad oltre 40 miliardi (34,3 miliardi circa, nel 1975), mentre, per quello relativo ai mezzi di trasporto delle aziende ed amministrazioni autonome si rinvia a quanto esposto nei capitoli a ciascuna di esse dedicati.

Per quanto riguarda, in particolare, gli oneri assicurativi, sostenuti nel quadro della convenzione in corso con la società « Assicuratrice d'Italia », è da rilevare che l'ammontare degli indennizzi liquidati è stato, mediamente, di gran lunga inferiore ai premi erogati e che non risultano sinora realizzati utili di gestione ai quali, a termine di convenzione, lo Stato ha diritto a concorrere *pro quota*.

### 3. — Strumentazione elettronica e meccanografica

Con la sola importante eccezione della convenzione stipulata, nell'agosto 1976, con la « Società generale di Informatica » per l'attuazione del nuovo progetto di Anagrafe tributaria (136), di cui è cenno più oltre, non ha subito, nel suo insieme, variazioni di rilievo la situazione in atto, al termine dell'esercizio, nel campo delle applicazioni

(135) La disciplina regolamentare è rimasta immutata nonostante lo « studio della revisione della vigente normativa », condotto a termine dalla Ragioneria generale dello Stato e « già sottoposto all'esame delle Amministrazioni interessate », di cui è menzione nelle « Note informative per il Parlamento in ordine alle osservazioni mosse dalla Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1975 » (Atti Camera Deputati VII legislatura doc. n. 204, pag. 231).

(136) Si rinvia, in argomento, al successivo capitolo (X) dedicato all'Amministrazione delle finanze.

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

*Rendiconto generale dello Stato - Esercizio finanziario 1976*  
*Spese per amministrazione: analisi economica*

(in milioni, con percentuali di incidenza sui totali complessivi)

Livello di aggregazione:

Titolo (T) = Spese correnti (o di funzionamento e mantenimento)  
 Categoria (C) = Titolo IV - Acquisto di beni e servizi  
 E2 = Acquisto di beni durevoli e di consumo  
 E3 = Mezzi di trasporto e accessori

AMMINISTRAZIONE	COMPETENZA						RESIDUI				PAGAMENTI (competenza e residui)	
	Spesa impegnata		Residui di stanz.		Totale		Complessivi		Di stanziamento		Importo	%
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%		
02/A Tesoro (Ministero) . . . . .	2.841,1	7,08	—	—	2.841,1	7,07	260,3	0,97	—	—	2.655,0	7,10
02/B Presidenza . . . . .	157,9	0,39	—	—	157,9	0,39	15,9	0,05	—	—	164,4	0,44
02/C Tesoro (altre spese) (1) . . . . .	34,8	0,08	—	—	34,8	0,08	0,5	0,00	—	—	34,3	0,09
02 Tesoro (totale) . . . . .	3.033,8	7,56	—	—	3.033,8	7,55	276,7	1,00	—	—	2.853,7	7,64
03 Finanze . . . . .	4.289,1	10,70	—	—	4.289,1	10,68	1.524,3	5,71	—	—	3.378,1	9,04
04 Bilancio . . . . .	19,5	0,04	—	—	19,5	0,04	3,7	0,01	—	—	23,6	0,06
05 Giustizia . . . . .	439,3	1,09	—	—	439,3	1,09	29,9	0,11	—	—	485,5	1,29
06 Esteri . . . . .	460,0	1,14	—	—	460,0	1,14	117,1	0,43	—	—	457,5	1,22
07 Pubblica istruzione . . . . .	191,6	0,47	—	—	191,6	0,47	256,1	0,96	186,0	76,00	180,0	0,48
08 Interno . . . . .	26.597,7	66,55	—	—	26.597,7	66,27	20.566,2	77,09	—	—	25.561,6	68,44
09 Lavori pubblici . . . . .	406,7	1,01	—	—	406,7	1,01	184,5	0,69	—	—	273,1	0,73
10 Trasporti . . . . .	2.208,2	5,50	—	—	2.208,2	5,50	2.206,7	8,27	—	—	1.937,2	5,18
11 Poste . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
12 Difesa . . . . .	261,7	0,65	—	—	261,7	0,65	70,4	0,26	—	—	248,8	0,66
13 Agricoltura . . . . .	818,8	2,04	—	—	818,8	2,04	520,0	1,94	—	—	641,6	1,71
14 Industria . . . . .	54,0	0,13	—	—	54,0	0,13	1,2	0,00	—	—	70,8	0,18
15 Lavoro . . . . .	697,1	1,73	—	—	697,1	1,73	756,1	2,83	—	—	564,8	1,51
16 Commercio estero . . . . .	20,1	0,05	—	—	20,1	0,05	1,0	0,00	—	—	19,2	0,05
17 Marina mercantile . . . . .	137,6	0,34	50,0	100,00	187,6	0,46	79,5	0,29	50,0	20,43	149,8	0,40
18 Partecipazioni statali . . . . .	16,5	0,04	—	—	16,5	0,04	3,5	0,01	—	—	27,1	0,07
19 Sanità . . . . .	260,4	0,64	—	—	260,4	0,64	31,1	0,11	—	—	283,3	0,75
20 Turismo . . . . .	11,6	0,02	—	—	11,6	0,02	2,2	0,00	—	—	11,4	0,03
21 Beni culturali . . . . .	160,6	0,40	—	—	160,6	0,40	44,9	0,16	8,7	3,55	180,2	0,48
Totale complessivo . . . . .	40.084,3	—	50,0	—	40.134,3	—	26.675,2	—	244,7	—	37.347,3	—

(1) Organi costituzionali, magistrature amministrative, fondi speciali e rimborso prestiti.

dell'Informatica ai servizi della Pubblica Amministrazione, già delineata nelle due precedenti relazioni, né sono mutati i problemi di fondo del settore, anch'essi più volte sottolineati dalla Corte, che si compendiano nella esigenza di coordinamento delle iniziative, in un contesto di adeguata consapevolezza dei riflessi che l'introduzione della elaborazione dei dati può avere sulle procedure e sulle stesse strutture organizzative, specie per ciò che attiene alla gestione dei centri ed ai loro collegamenti in rete.

Per affrontare compiutamente tale complessa tematica è, peraltro, necessario prender le mosse da una approfondita analisi delle iniziative in corso (137), quale dato conoscitivo essenziale ai fini dell'opportuna azione di coordinamento.

In tale prospettiva viene ad inquadrarsi la recente iniziativa — assunta dal Provveditorato generale dello Stato d'intesa con la Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento dei servizi della Pubblica Amministrazione — di procedere ad una analitica rilevazione degli impianti attualmente installati presso tutte le amministrazioni, anche ad ordinamento autonomo, dello Stato; delle procedure realizzate e dei relativi costi di esercizio. I risultati dell'indagine, attualmente in corso di elaborazione, potrebbero costituire il primo concreto passo in vista della razionalizzazione dell'intero settore.

La prospettiva è quella di un riesame critico delle scelte che hanno condotto all'installazione dei centri elettronici attualmente operanti presso le amministrazioni dello Stato, al fine di valutarne la effettiva rispondenza alle esigenze di ciascun settore e di procedere, quindi, nel quadro di un generale coordinamento delle varie iniziative, alla eventuale ristrutturazione, integrazione, riunione e, se del caso, alla soppressione dei centri ritenuti superflui.

(137) Nelle precedenti relazioni la Corte ha fornito gli elementi desunti dagli atti sottoposti a controllo, per supplire, sia pure con estrema sintesi, alla mancanza di rilevazioni ufficiali.

Tutto ciò dovrebbe costituire per la pubblica amministrazione l'inizio di una nuova fase, nella quale ogni iniziativa diretta all'impianto di nuovi centri elettronici ovvero al potenziamento di quelli già installati dovrebbe essere autorizzata — sulla base del parere tecnico reso in materia dalla Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento dei servizi della Pubblica Amministrazione, (operante nell'ambito del Provveditorato generale dello Stato) — soltanto previa esauriente individuazione degli obiettivi che ciascuna amministrazione intende conseguire con l'ausilio della strumentazione elettronica, tenendo, altresì, conto, ai fini di un organico coordinamento delle iniziative — di competenza della Presidenza del Consiglio — del livello d'informaticizzazione delle varie amministrazioni.

Questo al fine di una adeguata valutazione della adattabilità degli obiettivi e delle procedure amministrative ai processi di elaborazione automatica; di una effettiva analisi dei costi e dei benefici che ne derivano per il buon andamento dei servizi interessati; di una analisi, infine dei programmi al fine di adeguare la potenzialità delle apparecchiature da installare alle effettive occorrenze di ciascun settore, eliminando così il diffuso fenomeno delle sottoutilizzazioni.

Sul piano amministrativo-contabile potrebbe così pervenirsi ad una sostanziale unificazione e qualificazione della domanda pubblica — in contrapposto alla precedente frammentarietà dei rapporti — con conseguente standardizzazione dei contratti con le ditte fornitrici, secondo una tendenza ampiamente verificabile nelle esperienze straniere.

Significativa, in tal senso, l'avvenuta introduzione nella tipologia negoziale di importanti clausole uniformi — concordate dal Provveditorato generale con i maggiori fornitori — in materia di revisione dei canoni per l'utilizzazione delle apparecchiature; di sostituzione delle medesime con altre tecnologicamente più avanzate eventualmente prodotte nel corso del rapporto; nonché di riscatto degli impianti da parte dell'amministrazione utente.

In particolare, la clausola di revisione dei canoni comporta la predeterminazione dei livelli percentuali di incremento, in misura sensibilmente inferiore rispetto a quelli risultanti dai normali indici di riferimento.

Non minore rilievo, per la possibilità di ridurre i costi o contenerne l'incremento, assume, poi, l'obbligo imposto alle ditte contraenti di fornire, a richiesta dell'amministrazione, nuovi più efficienti impianti in sostituzione di quelli in uso.

Infine, la clausola di riscatto delle apparecchiature che ne consente l'acquisto, computando, sino al 50 per cento del prezzo, i canoni in precedenza corrisposti, garantisce la continuità dei servizi, affrancando la pubblica amministrazione dai pesanti condizionamenti che derivavano dai vecchi schemi negoziali e, soprattutto, dalla possibilità di recesso da parte dei fornitori nel caso di mancata accettazione degli aumenti richiesti per revisione dei canoni.

La pubblica amministrazione va, infatti, prendendo coscienza di rappresentare una componente assai importante della domanda complessiva nel settore dell'Informatica e della forza contrattuale che da tale posizione può derivarle, a patto che si presenti sul mercato quale soggetto unitario, pur nella articolazione delle esigenze differenziate dei suoi diversi settori.

Da quanto accennato, risulta evidente che l'iniziativa assunta dal Provveditorato generale dello Stato costituisce la indispensabile premessa conoscitiva per i concreti interventi volti a disciplinare le applicazioni dell'informatica nell'ambito della pubblica amministrazione e, più in generale, dell'intero settore pubblico.

La domanda pubblica si caratterizza, attualmente, per la preferenza prevalentemente accordata alla locazione piuttosto che all'acquisto delle apparecchiature. Una scelta del genere va attentamente ponderata solo che si consideri come il prezzo di vendita degli elaboratori corrisponda mediamente all'ammontare dei canoni di locazione erogati in un periodo non superiore al quinquennio, mentre le apparecchiature, anche se tecnicamente obsolete, sono tuttavia ido-

nee a soddisfare per almeno un decennio le normali esigenze dei servizi amministrativi e contabili delle pubbliche amministrazioni che non richiedono, in genere, prestazioni particolarmente sofisticate.

La cennata tendenza è, soprattutto, da porre in relazione alla difficoltà di provvedere direttamente alla loro manutenzione, assicurata, nel caso della locazione, dalle case produttrici.

È da aggiungere che manutenzione degli impianti significa, evidentemente, anche adeguata disponibilità dei ricambi per l'intero periodo durante il quale si prevede di farne uso. Problema questo risolvibile mediante l'inserimento nei contratti di acquisto di specifiche clausole che impegnino i venditori a fornire ricambi ed eventualmente assistenza tecnica anche successivamente all'introduzione nel mercato di nuove generazioni di elaboratori o, comunque, di apparecchiature tecnicamente più avanzate.

Per quanto riguarda specificamente la manutenzione, che comporta, spesso, un onere non lontano da quello sostenuto per la locazione degli impianti, è quindi opportuno orientarsi, nel caso di acquisto delle apparecchiature, verso la esecuzione diretta ad opera di personale tecnico appositamente addestrato, la cui utilizzazione potrà consentire alle amministrazioni pubbliche di realizzare rilevanti economie. Ma, a parte le considerazioni di carattere economico, tale soluzione sarà, in prospettiva, imposta dall'ormai frequente installazione di sistemi misti che si avvalgono, cioè, di apparecchiature reciprocamente compatibili prodotte da case diverse. Si tratta, anche in questo caso, di iniziative intese a rafforzare la posizione contrattuale della parte pubblica, consentendole scelte meno onerose e liberandola dal condizionamento di situazioni di monopolio di fatto.

I dati di consuntivo — compendiate nell'unito prospetto — danno una indicazione delle dimensioni raggiunte dalla domanda pubblica statale nel campo dell'Informatica.

Gli impegni di spesa, relativi al 1976, ammontano, per i soli ministeri, a 68 miliardi circa, con un sensibile aumento ri-



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

spetto ai 46 miliardi del 1975, in larga misura dovuto al crescente impegno sostenuto dall'amministrazione finanziaria (30,2 miliardi circa nel 1976) per l'attuazione delle iniziative intese a realizzare il progetto di anagrafe tributaria secondo la nuova concezione « stellare » che si è ritenuto di sostituire al precedente dise-

gno organizzatorio basato sulla concentrazione di tutti i dati tributari in una memoria elettronica centralizzata.

Per le amministrazioni ed aziende autonome, ulteriori dati relativi alle applicazioni dei sistemi informativi nell'ambito delle singole aziende sono esposti nei capitoli a ciascuna di esse dedicato.

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

*Rendiconto generale dello Stato - Esercizio finanziario 1976*  
*Spese per amministrazione: analisi economica*

(in milioni, con percentuali di incidenza sui totali complessivi)

Livello di aggregazione:

Titolo (T) = Spese correnti (o di funzionamento e mantenimento)

Categoria (C) = Acquisto di beni e servizi

E2 = Servizi meccanografici ed elettronici

E3 = Somme non classificate

AMMINISTRAZIONE	COMPETENZA				RESIDUI				PAGAMENTI (competenza e residui)			
	Spesa impegnata		Residui di stanz.		Totale		Complessivi		Di stanziamento			
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%		
02/A Tesoro (Ministero) . . . . .	14.953,2	22,01	—	—	14.953,2	22,01	8.010,7	11,65	—	—	10.678,5	21,80
02/B Presidenza . . . . .	99,9	0,14	—	—	99,9	0,14	70,5	0,10	—	—	30,4	0,06
02/C Tesoro (altre spese) (1) . . . . .	38,0	0,05	—	—	38,0	0,05	482,8	0,70	—	—	2.299,1	4,69
02 Tesoro (totale) . . . . .	15.091,2	22,22	—	—	15.091,2	22,22	8.564,0	12,00	—	—	13.008,0	26,56
03 Finanze . . . . .	30.191,2	44,45	—	—	30.191,2	44,45	42.120,1	61,27	—	—	20.615,7	42,09
04 Bilancio . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
05 Giustizia . . . . .	4.235,6	6,23	—	—	4.235,6	6,23	4.284,7	6,23	—	—	2.274,8	4,64
06 Esteri . . . . .	410,0	0,60	—	—	410,0	0,60	255,5	0,37	—	—	417,1	0,85
07 Pubblica istruzione . . . . .	3.117,5	4,59	—	—	3.117,5	4,59	2.275,4	3,31	—	—	1.903,7	3,88
08 Interno . . . . .	1.857,7	2,73	—	—	1.857,7	2,73	941,8	1,37	—	—	2.021,1	4,12
09 Lavori pubblici . . . . .	430,2	0,63	—	—	430,2	0,63	346,8	0,50	—	—	257,5	0,52
10 Trasporti . . . . .	2.039,4	3,00	—	—	2.039,4	3,00	773,2	1,12	—	—	2.767,3	5,65
11 Poste . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
12 Difesa . . . . .	8.911,5	13,12	—	—	8.911,5	13,12	7.569,1	11,01	—	—	4.645,9	9,48
13 Agricoltura . . . . .	1,5	0,00	—	—	1,5	0,00	1,3	0,00	—	—	3,8	0,00
14 Industria . . . . .	11,3	0,01	—	—	11,3	0,01	11,3	0,01	—	—	—	—
15 Lavoro . . . . .	998,8	1,47	—	—	998,8	1,47	1.097,5	1,59	—	—	374,3	0,76
16 Commercio estero . . . . .	124,2	0,18	—	—	124,2	0,18	123,5	0,17	—	—	106,2	0,21
17 Marina mercantile . . . . .	353,4	0,52	—	—	353,4	0,52	268,1	0,39	—	—	437,1	0,89
18 Partecipazioni statali . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
19 Sanità . . . . .	139,2	0,20	—	—	139,2	0,20	104,2	0,15	—	—	141,8	0,28
20 Turismo . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
21 Beni culturali . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Totale complessivo . . . . .	67.912,6	—	—	—	67.912,6	—	68.736,4	—	—	—	48.974,3	—

(1) Organi costituzionali, magistrature amministrative, fondi speciali e rimborso prestiti.

**Sezione II**

**CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA' DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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

a) *Considerazioni generali* — Nelle relazioni sui precedenti esercizi finanziari, la Corte ha avuto ripetutamente occasione di soffermarsi sul ritardo nell'emanazione della legge con cui, a' termini dell'articolo 95 della Costituzione, avrebbe dovuto essere disciplinato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e sui negativi riflessi che da tale situazione derivano, sia nel mantenimento dell'unità di indirizzo amministrativo, sia, più specificamente, nella gestione della spesa (1).

Nel richiamare, in argomento, le osservazioni formulate in passato — osservazioni che conservano inalterata la loro validità, essendo rimaste immutate le carenze normative che concernono l'organo di vertice dell'Amministrazione — qualche nota- zione è da aggiungere, per quanto riguarda i Ministri senza portafoglio, sugli aspetti organizzativi che si collegano alle frequenti variazioni del loro numero — in conseguenza della mancata determinazione delle funzioni amministrative della Presidenza delegabili ai Ministri stessi — nonché alla diversa vicenda della progressiva trasforma-

(1) Talune considerazioni sul rilievo che l'emanazione della legge sul riordinamento della Presidenza del Consiglio riveste nel quadro del generale riordinamento dell'apparato amministrativo dello Stato, sono contenute nel capitolo I, Sez. I, della presente parte II. Per quanto riguarda, poi, le conseguenze che nella gestione della spesa derivano dalla carenza di una puntuale individuazione delle specifiche attribuzioni amministrative della Presidenza, si vedano le osservazioni formulate nel successivo paragrafo 3.

zione della posizione istituzionale di queste figure, per effetto dell'attribuzione di competenze « proprie », con disposizioni di legge.

Entrambi questi fenomeni hanno assunto un certo rilievo nel corso dell'esercizio, nel quale da un lato non si è proceduto alla nomina dei titolari degli uffici per i rapporti con il Parlamento e per l'organizzazione della pubblica amministrazione (2), e dall'altro è proseguita l'emanazione di norme che hanno attribuito nuove competenze ai Ministri per le Regioni e per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica, accentuandone così l'assimilazione — pur in mancanza di una compiuta disciplina sull'ordinamento dei rispettivi uffici — ai titolari dei Dicasteri (3). Ed è da

(2) Già nel 1975 era stato soppresso il Ministro senza portafoglio per i beni culturali e per l'ambiente, in seguito all'istituzione del relativo Ministero, sebbene la relativa rubrica (n. 15) — analogamente a quella (contraddistinta col numero 16) relativa all'ufficio per i rapporti con il Parlamento — sia stata soppressa nello stato di previsione della spesa per il 1976. Per talune notazioni in ordine alla mancata nomina del Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, la cui rubrica (n. 10) continua a figurare nello stato di previsione, si rinvia al successivo paragrafo 2. Diffuse considerazioni sugli inconvenienti che si collegano alle frequenti variazioni nel numero dei Ministri senza portafoglio sono contenute nella relazione per il 1973, pag. 171.

(3) Oltre quelle citate nelle relazioni per il 1974 (pagine 172 e 173) e per il 1975 (pagina 150), altre competenze sono state conferite al Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica con le leggi 2 maggio 1976, n. 183 (art. 13) e 5 maggio 1976, n. 259 (artt. 3 e 4) ed al Ministro per le Regioni con le leggi 18 marzo 1976, n. 64 e 2 maggio 1976, n. 183 (art. 7).

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

rilevare, a quest'ultimo riguardo — in disparte ogni considerazione sulla rispondenza della situazione che in tal modo viene a determinarsi, ai principi costituzionali sull'organizzazione dell'apparato amministrativo dello Stato — che ai mutamenti della disciplina che concerne le attribuzioni dei Ministri in parola avrebbe dovuto corrispondere la nomina degli stessi con il procedimento previsto dagli articoli 92, secondo comma, e 93 della Costituzione, dato che la titolarità di competenze proprie non consente più, come per il passato, il conferimento degli incarichi ad opera di provvedimenti di delega del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ciò di fatto non è avvenuto — ad eccezione che per il Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno — neppure nei decreti di formazione degli ultimi Governi, con conseguenti remore nello svolgimento dell'azione amministrativa, per i rilievi di legittimità cui sono andati incontro i decreti di delega di funzioni (4).

(4) Già nella precedente relazione si è fatto cenno della deliberazione della Sezione del controllo (n. 695 del 3 giugno 1976) con la quale è stato rifiutato il visto al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che aveva conferito la delega delle funzioni relative ai servizi per il coordinamento della ricerca scientifica ad un Ministro senza portafoglio di cui non era stato determinato l'incarico nel decreto di composizione del Governo (il decreto è stato poi registrato con riserva, con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 20/I/S.R.E. del 7 giugno 1976). Una vicenda per certi versi analoga si è poi verificata, dopo la costituzione del nuovo Governo — nel quale non erano ricompresi Ministri senza portafoglio, ad eccezione di quello per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno — in ordine ai decreti di delega delle funzioni relative all'ufficio per l'attuazione delle Regioni ed ai servizi per il coordinamento della ricerca scientifica, in favore di due Ministri con portafoglio. Anche in tale occasione è stato rilevato dalla Corte che i predetti uffici avevano ormai competenze proprie legislativamente previste, onde si è resa necessaria, per consentire l'erogazione delle relative spese, l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica con cui si è provveduto al conferimento degli incarichi, ai sensi delle norme costituzionali citate nel testo.

b) *Aspetti finanziari della gestione* — Nella struttura delle previsioni di spesa relative agli uffici e servizi facenti capo alla Presidenza — i cui stanziamenti continuano ad essere iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro — nessuna innovazione di rilievo è stata introdotta nel 1976, a parte i mutamenti connessi alla soppressione delle rubriche 15 e 16.

Restano, pertanto, validi i rilievi formulati nella precedente relazione in ordine alla parziale identità di oggetto di taluni capitoli ed alla non rispondenza di altri ai criteri di specificazione e di classificazione della spesa (5).

L'ammontare complessivo delle somme impegnate nel corso dell'esercizio (373,6 miliardi) (6) ha segnato, rispetto al 1975, un incremento del 23,1 per cento, dovuto principalmente agli aumenti dei contributi e sovvenzioni corrisposti all'Istituto centrale di statistica (capitolo 1183, + 3,16 miliardi), all'Opera nazionale di assistenza all'infanzia delle regioni di confine (capitolo 1185, + 2 miliardi), all'Opera nazionale per gli invalidi di guerra (capitolo 1189, + 2 miliardi) e alle Associazioni nazionali delle famiglie dei caduti e dispersi in guerra, dei combattenti e reduci e dei mutilati ed invalidi di guerra (capitolo 1190, + 2 miliardi).

Anche nel 1976, hanno continuato a gravare su capitoli rientranti nella categoria IV (acquisto di beni e servizi) spese a carattere continuativo sostenute per la retribuzione di prestazioni d'opera, dette a fattura ma di natura sostanzialmente impiegatizia (7).

(5) V. Relazione per il 1975, pag. 150.

(6) È da avvertire, in proposito, che i dati di spesa considerati nel testo si basano su elaborazioni curate dalla Corte, le quali attribuiscono alla Presidenza del Consiglio le spese comprese nelle rubriche da 2 a 13, da 16 a 19 e 24.

(7) Trattasi dei capitoli 2964, 3203 e 3205. È stato soppresso, in conseguenza dell'istituzione del Ministero per i beni culturali ed ambientali, il capitolo 2970 (spese per la gestione della discoteca di Stato) i cui stanziamenti venivano in passato utilizzati per analoghe prestazioni.

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

I capitoli della rubrica 8 (commissariati del Governo presso le Regioni a statuto ordinario), iscritti per memoria sin dalla costituzione dei Commissariati stessi, sono rimasti tali anche nelle previsioni iniziali del 1976. Su tali capitoli sono stati disposti stanziamenti per 490,0 milioni complessivi, (336,6 impegnati), trasferendone il relativo importo dall'apposito fondo iscritto nel capitolo 6851.

In lieve diminuzione l'ammontare dei residui passivi, scesi a 86,7 miliardi (88,4 nel 1975). Di questi 2,2 miliardi si riferiscono a meri residui di stanziamento (2,3 nel precedente esercizio).

## 2. — Organizzazione dei servizi e personale

a) *Organizzazione dei servizi* — Si è fatto cenno nel paragrafo che precede alle modifiche organizzative conseguenti alla diminuzione del numero dei Ministri senza portafoglio. Per quanto concerne, in particolare, il Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione — la cui mancata nomina è da porre in relazione con il disposto dell'articolo 11 della legge n. 382 del 1975, a' termini del quale l'indicazione, contenuta in leggi, atti aventi forza di legge e regolamenti di « Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione » o « Ministro per la riforma burocratica » o analoghe, è sostituita dalla locuzione « Presidente del Consiglio dei Ministri » (8) — vanno segnalate, per i riflessi determinatisi nello svolgimento dell'azione amministrativa, le incertezze interpretative che si sono verificate nell'emanazione degli atti per i quali era previsto il concerto del Ministro in parola (9).

(8) Per la gestione dei fondi stanziati nella rubrica 10, che continua ad essere iscritta nello stato di previsione, è stata conferita un'apposita delega al Sottosegretario di Stato (« per i problemi della pubblica amministrazione »).

(9) In un primo tempo la Presidenza del Consiglio — con circolare n. 66500 del 13 dicembre 1975, diretta a tutti i Dicasteri — aveva ritenuto che « attesa la posizione costituzionale » del Presidente del Consiglio, non conciliabile con la figura di autorità concertante, fosse sufficiente, in luogo del concerto precedentemente previsto, un « pre-

Quanto alla problematica organizzativa che si connette alla mancata emanazione di norme regolamentari, permane il ritardo nell'emanazione del regolamento previsto dall'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1972, n. 472 sul riordinamento e potenziamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione (10). Continua inoltre ad incidere negativamente sulla funzionalità della Scuola superiore, la mancata emanazione del regolamento previsto dall'articolo 2 dello stesso decreto n. 472 (per i corsi di preparazione, con borsa di studio, per il reclutamento di impiegati delle carriere direttive amministrative).

b) *Personale* — In tema di dotazioni organiche degli uffici facenti capo alla Presidenza, una prima notazione di carattere generale concerne la notevole diminuzione che si è progressivamente determinata nella disponibilità di posti delle qualifiche iniziali di talune carriere, per effetto dell'applicazione delle norme sull'« esodo volontario » contenute nell'articolo 3 della legge n. 336 del 1970 (11).

ventivo benessere » della Presidenza stessa. Successivamente, peraltro, con la circolare n. 66500 del 15 ottobre 1976, tale orientamento è stato mutato ed è stato disposto — in conformità con l'avviso espresso dalla Corte in sede di controllo — che nei casi indicati dalla legge il concerto del Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione deve intendersi sostituito da quello del Presidente del Consiglio.

(10) Resta quindi in vigore, in quanto compatibile, il precedente regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1962, n. 576). Per ulteriori notazioni di carattere generale sui riflessi che si collegano alle carenze regolamentari menzionate nel testo, si rinvia al capitolo II, Sez. I, della presente parte II.

(11) Così è a dire, ad esempio, del personale ausiliario addetto al Gabinetto della Presidenza (le cui dotazioni risultano ridotte del 30 per cento) e dei ruoli di concetto ed ausiliario del Servizio informazioni (le cui disponibilità nelle qualifiche iniziali si sono ridotte, rispettivamente, a 0 e 6 unità, e ciò in un momento in cui risultano accresciute le competenze dell'Amministrazione in ragione degli adempimenti conseguenti all'applicazione della legge recante provvidenze per l'editoria: legge 6 giugno 1975, n. 172).

In tale situazione, particolare rilievo assume la mancata attuazione della delega conferita dall'articolo 2 della legge 14 agosto 1974, n. 355, per la rideterminazione delle dotazioni organiche dei servizi per i quali l'applicazione delle disposizioni sull'esodo degli ex combattenti e categorie assimilate ha comportato conseguenze pregiudizievoli, tanto più che gli effetti negativi derivanti dall'indisponibilità di posti sono destinati ad essere accentuati dagli ulteriori collocamenti a riposo del personale ricompreso negli scaglioni di cui al decreto legge n. 261 del 1974.

Immutati sono rimasti i contingenti dei dipendenti da destinare, entro il limite massimo complessivo di 160 unità, presso la segreteria del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (12). Vanno segnalate, al riguardo, le conseguenze che si collegano alla preferenza accordata ai dipendenti degli enti pubblici rispetto agli impiegati dello Stato. A causa, infatti, delle ricorrenti variazioni determinate, spesso con effetto retroattivo, dalla contrattazione collettiva nel settore del trattamento economico di tali dipendenti — trattamento già di per sé superiore a quello degli impiegati dello Stato — gli stanziamenti annualmente iscritti in bilancio risultano inadeguati, sicché l'Amministrazione è costretta a rimborsare spese relative ad anni precedenti facendole gravare sull'esercizio in corso. D'altro canto — è da osservare — i maggiori oneri che vengono a gravare sul

(12) Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 1973, i contingenti in parola — a' termini dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523 — sono stati così stabiliti: personale comandato da Amministrazioni dello Stato: 50 unità; personale comandato da enti pubblici: 90 unità; esperti: 20 unità. La relativa spesa grava, per quanto concerne il personale statale (nel quale viene ricompreso anche quello della Cassa per il Mezzogiorno) sulle Amministrazioni di appartenenza, e per il restante personale sugli stanziamenti della rubrica 19 (capitoli 3341 e 3349).

bilancio dello Stato (13) non sembrano trovare adeguata giustificazione nella particolare specializzazione delle mansioni da svolgere, giustificazione che, invece, apparrebbe congrua per i soli esperti o, eventualmente, per i funzionari delle qualifiche più elevate.

Sempre in tema di dotazioni organiche del personale, va rilevato, infine, che non è stata emanata nel corso dell'esercizio — nel quale scadeva il termine di cinque anni previsto dall'articolo 18 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 — la legge con cui avrebbe dovuto essere istituito il ruolo organico del personale di segreteria dei tribunali amministrativi regionali. La mancata istituzione del ruolo ha comportato anche nel 1976 un consistente maggior aggravio di spesa per lo Stato, per effetto della corresponsione del trattamento di missione ai dipendenti degli enti locali destinati, in posizione di comando, a prestare servizio presso le segreterie dei predetti tribunali.

In materia di studi, indagini e rilevazioni affidati a soggetti estranei all'Amministrazione — materia nella quale restano valide le osservazioni formulate nella precedente relazione in ordine all'uso promiscuo di stanziamenti iscritti su capitoli diversi nell'ambito di talune rubriche (14) —

(13) Ad esempio, per i dipendenti delle carriere direttiva, di concetto ed ausiliaria, il relativo trattamento annuo *pro capite* per il 1976 è stato, rispettivamente, di lire 41.010.000, 19.438.252 e 11.227.031.

(14) Trattasi dei capitoli 2003 (spese per studi, indagini e rilevazioni) e 2004 (spese di qualsiasi natura per particolari lavori utili) iscritti nella rubrica 10 (ufficio per l'organizzazione della pubblica amministrazione), nonché dei capitoli 2392 e 2394 e dei capitoli 2302 e 2305, di analogo oggetto, ricompresi, rispettivamente, nelle rubriche 13 (ufficio per l'attuazione delle Regioni) e 18 (servizi per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica). L'esigenza di una più specifica delimitazione dell'oggetto dei capitoli sopra menzionati (a carico di taluni dei quali, come segnalato nel paragrafo 1, vengono corrisposti anche compensi « a fattura ») assume rilievo particolare anche in relazione all'ampio margine di discrezionalità che nella materia deriva all'Amministrazione dalla mancanza di criteri generali, non prefissati



rilevante è la diminuzione (51,8 per cento) che si è verificata nella spesa per il conferimento di incarichi di studio, a' termini dell'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1972 (15). In argomento è da notare, peraltro, come anche nel 1976, a fronte di compensi medi che superano di poco il milione, non sono mancati casi in cui i compensi stessi hanno raggiunto i sei milioni per prestazioni di durata non superiore ai sei mesi (16).

Notevole è pure la diminuzione delle spese per gli incarichi conferiti dalla Scuola superiore della pubblica Amministrazione (— 38 per cento), per i quali vigono speciali disposizioni (17), nonché per le convenzioni di studio con enti e società private (— 30,8 per cento), non disciplinate da una apposita normativa e per la cui conclusione si seguono le modalità procedurali previste, in tema di contratti, nella legge di contabilità e nel relativo regolamento (18).

I compensi per lavoro straordinario corrisposti ai dipendenti assegnati agli uffici aventi funzioni di diretta collaborazione con l'opera del Presidente del Consiglio e dei

---

neppure in via di autolimitazione, tanto più che gli uffici della Presidenza e dei Ministri senza portafoglio sono privi di un Consiglio di amministrazione, il cui parere, nella specie, è inteso a garantire l'opportunità dei provvedimenti di conferimento degli incarichi.

(15) La spesa complessivamente impegnata a tale titolo è passata dai 47,2 milioni del 1975 a 22,75 milioni.

(16) Tale è il caso di due incarichi — della durata, rispettivamente, di tre mesi e mezzo e di sei mesi — aventi ad oggetto una ricerca sugli interventi pubblici nelle infrastrutture autostradali, nonché uno studio sul tema « indagine e precisazione di una metodologia dei rapporti con i vari enti regionali in materia di ricerca scientifica e di programmazione della ricerca stessa ».

(17) A' termini dell'articolo 11, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 472 del 1972, tali incarichi possono essere affidati, in deroga alla disciplina generale, anche a magistrati amministrativi e funzionari dello Stato. Gli oneri relativi sono passati da 7,6 milioni a 4,7 milioni.

(18) La spesa totale per queste convenzioni, tutte concluse a trattativa privata, è ammontata a 152 milioni (220,2 milioni nel 1975).

Ministri senza portafoglio (19), hanno comportato una spesa complessiva di 996,4 milioni, con un decremento rispetto al precedente esercizio (1.089,8 milioni) dell'8,6 per cento.

Le prestazioni di lavoro straordinario del personale con qualifica dirigenziale non impiegato presso gli uffici sopradicati, hanno riguardato complessivamente 74 dirigenti (61 nel 1975), per un numero complessivo di 25.410 ore retribuibili (21.150 nel 1975).

### 3. — *Attività istituzionale*

In ordine alla concreta attività di gestione svolta nel 1976, ed in specie agli interventi a carattere promozionale ed assistenziale, restano valide le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni e che prospettano l'esigenza di una delimitazione delle attribuzioni degli uffici della Presidenza, al fine sia di ancorare a norme sostanziali gli stanziamenti di taluni capitoli che in atto trovano giustificazione solo nel riferimento a fini istituzionali non chiaramente precisati, sia di evitare duplicazioni di interventi rispetto a quelli posti in essere da altre Amministrazioni.

Trattasi di notazioni che si riferiscono principalmente ai contributi e sovvenzioni corrisposti a carico dei capitoli 1184 (spese per zone di confine), 1196 (spese assistenziali di carattere riservato), 1182 (interventi a favore di enti, istituti, associazioni, comitati per l'incremento di attività istituzionali, per la organizzazione e partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni) e 3022 (premi e sovvenzioni per

---

(19) Le prestazioni di straordinario di tali dipendenti possono essere retribuite, in deroga ai limiti ordinariamente previsti, fino ad un massimo di 160 ore mensili per il Gabinetto del Presidente del Consiglio e per la Segreteria del Sottosegretariato di Stato e fino al limite di 80 ore per gli altri uffici. Quanto alla individuazione di questi, avvenuta nel 1974 ad opera di decreti del Presidente del Consiglio, ed alla determinazione dei rispettivi contingenti, si rinvia alla elencazione fattane nella relazione per il 1974, pag. 173.

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

scrittori, editori, librai, associazioni culturali e mostre del libro italiano all'estero e del libro di stranieri in Italia). In ordine agli interventi effettuati a carico degli stanziamenti degli ultimi due capitoli sopra citati, è da rilevare, inoltre, come contributi e sussidi siano di frequente erogati in favore di figure non aventi una veste giuridica tipica (associazioni non riconosciute o comitati), talvolta di recente istituzione.

Per quanto riguarda i servizi di informazione e proprietà intellettuale, restano in vigore le convenzioni stipulate con l'agenzia A.N.S.A. per i servizi interni ed esteri (20) con le agenzie « Italia » (21) e « Mondarpress », con la società a responsabilità li-

---

(20) Trattasi di due convenzioni, di cui la prima — stipulata nel 1971, con un canone annuo di 852,6 milioni, e rinnovabile per una durata massima di nove anni — ha comportato una spesa complessiva, a seguito di revisione operata in applicazione di una clausola contrattuale, di 1,18 miliardi; e la seconda relativa ai servizi esteri, un onere di 940 milioni (altri 2,19 miliardi sono stati corrisposti dal Ministero degli affari esteri che ha preso parte alla stipula della convenzione stessa).

(21) Anche con l'agenzia giornalistica Italia sono in atto due convenzioni, entrambe prorogate nel 1976 per un corrispettivo di 181 e 470 milioni.

mitata « Inter Press Service » e con l'« Agenzia Cattolica Associata (A.S.C.A.) » (22).

Alle predette convenzioni — che trovano la loro fonte normativa nella legge 15 maggio 1954, n. 267, che autorizza la Presidenza del Consiglio ed il Ministero degli affari esteri ad avvalersi di agenzie giornalistiche per la diramazione di notizie e di comunicati degli organi centrali e periferici del Governo, per la trasmissione agli stessi organi di informazioni nazionali ed estere e per la diffusione di notizie dall'estero e per l'estero — vanno aggiunte quelle pluriennali con il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni per speciali servizi di radioricezioni e radiotrasmissioni del centro di ascolto radio di Tor S. Giovanni (23) e con la RAI per il rimborso delle spese relative all'estensione al territorio di Trieste dei servizi di radioaudizioni e di televisione e per il servizio di trasmissione ad onde corte (24).

---

(22) I corrispettivi delle tre convenzioni (rispettivamente 24, 140 e 160 milioni) sono rimasti immutati rispetto al precedente esercizio.

(23) Le spese relative alla predetta convenzione, imputate al capitolo 2967, sono ammontate a 131,0 milioni (67,2 nel 1975).

(24) Il relativo onere, a carico del capitolo 2968, è ammontato a milioni 280,0.

## CAPITOLO II

## MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

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

Ad una notazione preliminare dà luogo l'esame della gestione del Ministero: la ricorrenza dell'incremento degli stanziamenti in conto capitale in materie devolute alla competenza regionale (25) derivante da particolari motivi di urgenza e dalla necessità di provvedere in settori vitali dell'economia nazionale. La definizione di importanti iniziative legislative (26) dovrà comunque contribuire a chiarire il ruolo residuo spettante al Ministero, in attesa della sua definitiva ristrutturazione conseguente anche all'attuazione della legge di delega 22 luglio 1975, n. 382.

Avviata a soluzione è anche la questione delle c.d. « terre incolte » (27) di cui è fatto ripetuto cenno nelle precedenti relazioni.

(25) Nell'esercizio, con variazioni intervenute durante l'anno, gli stanziamenti in conto capitale sono stati incrementati di oltre 500 miliardi.

(26) Vuol qui farsi riferimento ai quattro provvedimenti in tema di forestazione, zootecnia, irrigazione ed associazione dei produttori, approvati dal Consiglio dei Ministri nel gennaio 1977.

Al pari del disegno di legge sulla riforma dell'AIMA, tuttora in discussione al Senato, anche per questi settori viene prevista la istituzione del Comitato interministeriale per la politica agricola-alimentare (CIPAA). Gli stanziamenti occorrenti per complessivi 5.150 miliardi sarebbero iscritti nello stato di previsione a partire dal 1978.

(27) Il relativo disegno di legge risulta approvato dal Consiglio dei Ministri nel mese di giugno del corrente anno.

Sono peraltro in vigore nella materia sei leggi approvate da altrettanti Consigli regionali per cui si porrà la questione del loro coordinamento con la emananda legge statale.

Tra i provvedimenti normativi emanati nel corso dell'esercizio particolare rilievo hanno poi la legge 10 maggio 1976, n. 357, concernente l'attuazione delle direttive comunitarie sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate nonché il decreto legge 23 settembre 1976, n. 663, convertito nella legge 22 ottobre 1976, n. 750, con il quale è stato rifinanziato il fondo di solidarietà nazionale in agricoltura ed apportate modifiche alla relativa disciplina.

A seguito delle variazioni disposte nello stato di previsione della spesa del Ministero in virtù di provvedimenti normativi emanati dopo l'approvazione del bilancio preventivo e con la legge di variazione del bilancio 5 maggio 1977, n. 188, gli stanziamenti iniziali, ascendenti a 598,3 miliardi, hanno raggiunto l'importo definitivo di 1.131,7 miliardi circa (il 250 per cento in più rispetto al 1975).

Ancora migliorato rispetto all'esercizio precedente è poi risultato il rapporto tra spese di parte corrente (14,11 per cento) ed in conto capitale (85,89 per cento) (28).

È ricorrente altresì la notazione che i più consistenti incrementi negli stanziamenti si sono determinati proprio nei settori maggiormente interessati dal trasferimento di competenze alle Regioni con particolare riguardo alla Rubrica VI (zootecnia) la cui previsione iniziale (4,9 miliardi) è stata maggiorata del 326,7 per cento nella previsione definitiva (21,2 miliardi) (29) e — per

(28) Nel 1975, rispettivamente, il 16,85 e l'83,15 per cento.

(29) I maggiori fondi sono stati apportati in particolare della legge 16 ottobre 1975, n. 493 (art. 10), di conversione del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377.

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

quanto riguarda le spese in conto capitale — alla Rubrica V — (bonifica) i cui stanziamenti, originariamente fissati in 25.6 miliardi, sono stati definitivamente stabiliti in 290,6 miliardi.

L'attività gestoria svolta dall'Amministrazione ha inciso quindi, nell'esercizio, su un complesso di effettive disponibilità pari a 2.339,3 miliardi, dei quali 1.131,7 di stanziamenti definitivi in conto competenza e 1.207,6 miliardi di residui al 1° gennaio 1976.

A 876,8 miliardi ascendono poi gli impegni assunti nell'esercizio (circa il 65 per cento in più rispetto al 1975) mentre i residui sono ammontati al 31 dicembre 1976 a 1.310,7 miliardi anch'essi rilevanti un aumento del 10 per cento circa se pur di segno opposto — in rapporto all'esercizio precedente.

Di essi costituiscono residui di stanziamento dell'esercizio 244.6 miliardi, pari al 25 per cento circa degli stanziamenti di bilancio.

È migliorato, poi, rispetto ai due esercizi precedenti, il ritmo di smaltimento della intera massa di residui che ha raggiunto nel 1976 il 34,89 per cento (30) sicchè alla chiusura dell'esercizio i residui di stanziamento, nel loro complesso ammontavano a 455,4 miliardi.

Più analitiche considerazioni sull'attività gestoria svolta dall'Amministrazione sono esposte nei paragrafi seguenti.

## 2. — Gestioni fuori bilancio

1) *Fondi di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, per la zootecnia e per lo sviluppo della proprietà coltivatrice* — Per i rendiconti relativi ai primi due fondi l'Amministrazione ha dato riscontro alle osservazioni mosse dalla Corte per carenza della documentazione giustificativa. Ne è in corso l'esame per le decisioni di competenza.

È stata poi formalmente sollecitata la restituzione dei rendiconti per il quadriennio 1971-74 relativi al « Fondo di rotazio-

ne per la proprietà diretta-coltivatrice », oggetto di un rilievo formulato nel marzo del 1976.

2) *Fondo di rotazione per l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola — Sezione speciale del fondo di rotazione per l'agricoltura e la gestione di terreni ed il pagamento di canoni di affitto delle terre acquisite dagli organismi fondiari.*

Trattasi di due nuovi fondi previsti dalla legge 9 maggio 1975, n. 153, concernente l'attuazione delle direttive C.E.E.

Alla erogazione delle indennità per anticipata cessazione dell'attività agricola — oggetto del primo fondo — provvede lo I.N.P.S. attraverso una gestione speciale alimentata finanziariamente mediante anticipazioni tratte su detti fondi. Le quote annuali di anticipazione all'Istituto sono determinate — con riferimento alla presumibile entità delle domande di concessioni presentate — con decreto del Ministro per l'agricoltura, di concerto con i Ministri per il testo ed il lavoro. L'Istituto, a sua volta, deve presentare entro il 30 marzo di ciascun anno al Ministero dell'agricoltura il conto analitico delle indennità pagate nel precedente esercizio finanziario.

Sono stati sinora versati sull'apposito conto corrente fruttifero — istituito presso la Tesoreria centrale — 21 miliardi per gli esercizi 1974 e 1975 ma non è stato ancora trasmesso alla Corte alcun decreto di assegnazione di fondi da concedere in anticipazione all'I.N.P.S.

Quanto al secondo fondo per l'acquisizione dei terreni ceduti dagli imprenditori agricoli che anticipano la cessazione della propria attività — la cui gestione è tenuta dagli Enti di sviluppo agricoli regionali nonché dalla Cassa per la formazione della proprietà contadina — va precisato che sinora non è stata trasmessa alla Corte alcuna convenzione né risultano erogate anticipazioni ai predetti organismi fondiari.

Sul conto corrente fruttifero intestato presso la Tesoreria centrale sono stati autorizzati versamenti per complessivi 25 miliardi relativi agli esercizi 1974 e 1975.

3) *Fondi di previdenza del personale dell'alimentazione (ex Sepral)* — La Corte

(30) Nel 1974 e nel 1975 rispettivamente il 25,20 ed il 24,44 per cento.

ha formalmente sollecitato la presentazione dei rendiconti per gli esercizi 1975 e 1976 unitamente alla risposta alle osservazioni mosse sui quattro rendiconti relativi al quadriennio 1971-74.

4) *Anticipazioni Istat agli Ispettorati provinciali dell'agricoltura ed agli Ispettorati forestali per compensi al personale che collabora alle rilevazioni statistiche.*

Alle osservazioni mosse sui rendiconti sinora presentati alcuni Ispettorati provinciali hanno dato risposta interlocutoria, precisando di aver chiesto all'Istat elementi suppletivi per una integrale definizione della questione. Il Ministero dell'agricoltura, appositamente interpellato dalla Corte, ha reso noto che non esistono gestioni dello stesso tipo presso gli uffici centrali o gli organi periferici non trasferiti alle Regioni.

5) *Commissariati usi civici — Diritti di segreteria.* — Per il triennio 1971-73 sono stati sinora presentati centoventitré rendiconti, ottantaquattro dei quali — per l'importo di 5,8 milioni — dichiarati regolari. Su quindici dei restanti rendiconti sono state mosse osservazioni di varia natura.

Per le gestioni relative agli esercizi 1974 e successivi non si verificano gestioni fuori bilancio in quanto i proventi sono versati in tesoreria per effetto della legge 15 novembre 1973, n. 734.

6) *Commissariati usi civici — Depositi giudiziali* — Per il periodo 1971-76 sono stati sinora presentati 55 rendiconti, dei quali 15 dichiarati regolari per un importo globale di 31,2 milioni.

Sono tuttora oggetto di osservazioni ventitré rendiconti.

7) *Osservatori avicoli funzionanti presso gli Ispettorati provinciali agrari* — Dei sei rendiconti da presentare complessivamente per il biennio 1971-72 da parte dei tre osservatori avicoli in funzione alla data di entrata in vigore della legge n. 1041/71, sono tuttora da trasmetterne tre, dei quali uno relativo all'anno 1971 e due al primo trimestre del 1972.

Dei tre sinora pervenuti, uno è stato dichiarato regolare, il secondo ha formato og-

getto di osservazione, il terzo è in corso di esame.

8) *Ente nazionale risi* — Tutti i sei rendiconti presentati per il periodo 1971-76 sono stati restituiti con rilievo perché non corredati dalla necessaria documentazione.

9) *Gestione relativa all'importazione di cereali e di generi alimentari vari, tenute dalla Federconsorzi* — Per le considerazioni di carattere generale su questo tipo di gestione e sui problemi tuttora irrisolti (formazione, tra l'altro, di oneri latenti di rilevante entità) derivanti dal mancato finanziamento necessario per far fronte agli oneri derivanti dalla chiusura della gestione, si rinvia, alla esposizione fattane nella precedente relazione (31).

10) *Fondo speciale per la bonifica* — Il fondo, è stato soppresso nel 1973. L'Amministrazione è stata nuovamente formalmente sollecitata a produrre i rendiconti per gli anni 1971-72 ed il saldo finale del 1973.

Nell'ambito della Direzione Generale dell'economia montana e forestale operano inoltre le seguenti gestioni:

1) *Somme versate da Enti vari e privati per operazioni tecniche forestali* — Dei centosette rendiconti pervenuti per il biennio 1971-72 ne sono stati sinora dichiarati regolari centocinque. Per il periodo successivo non vi è luogo a provvedere in quanto con la istituzione delle Regioni l'attività in questione va considerata ad esse spettanti.

2) *Somme anticipate da terzi per spese contrattuali* — Tutti i trecentonovantaquattro rendiconti presentati per il periodo 1971-76 sono stati ammessi al visto di regolarità (32).

(31) Si veda, da ultimo, relazione per il 1975 pag. 159.

(32) Tali gestioni sono state soppresse dalla legge 27 dicembre 1975, n. 240, che ha dettato una nuova disciplina della modalità di anticipazione e successivo versamento delle spese di copia, stampa, carta bollata e di tutte le altre inerenti ai contratti compresi, le spese di registrazione, dovute ai terzi contraenti con l'Amministrazione dello Stato.

3) *Fondo forestale nazionale* — Non è stato ancora trasmessa dall'Amministrazione la documentazione integrativa richiesta dalla Corte in ordine ai rendiconti presentati per il periodo 1971-75.

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

Quanto mai arduo è il formulare considerazioni in tema di organizzazione del Ministero nella fase transitoria di riassetto delle strutture che si protrae dall'epoca di trasferimento di molte funzioni agli organismi regionali.

Valore scarsamente significativo rivestono infatti la non ancora intervenuta ristrutturazione degli uffici periferici ed in particolare, la mancata istituzione dei distretti forestali o le vacanze particolarmente notevoli nella carriera direttiva dei ruoli dell'alimentazione, nell'incertezza sul futuro ruolo che sarà riservato al Ministero successivamente all'attuazione della legge di delega n. 382 del 1975 (33).

Sotto il profilo organizzativo, va ancora posta in evidenza l'elevato numero di Commissioni e comitati (34) tuttora operanti nell'ambito dell'Amministrazione con oneri progressivamente incrementatisi nel corso degli ultimi esercizi (nel 1976 circa il 10 per cento in più rispetto al 1975 ed il 20 per cento con riferimento al 1974).

Conserva poi piena validità la notazione svolta nella precedente relazione in ordine all'elevato numero di concorsi che l'Amministrazione continua a bandire per i posti tuttora vacanti, non soltanto per le residue

(33) Il problema principale da risolvere consiste sostanzialmente nel determinare se al Ministero vadano riservate solamente le funzioni di coordinamento o anche compiti direttamente operativi, in settori di esclusiva competenza (riconfermando l'orientamento espresso dall'articolo 4 del D.P.R. 15-1-72, n. 11) ed in aggiunta alle altre funzioni, già, sia pur transitoriamente, attribuite da provvedimenti successivi all'avvenuto trasferimento alle Regioni delle competenze nel settore.

(34) Complessivamente 26, tra commissioni previste da apposite disposizioni normative e quelle istituite di concerto con il Ministro del tesoro.

strutture periferiche, ma anche e prevalentemente per quelle della Amministrazione centrale con le intuibili conseguenze che da tale situazione potrà derivare se alcuni compiti, tuttora svolti dal Ministero, venissero ulteriormente trasferiti alle Regioni (35).

Tra i concorsi esauriti nell'anno è da segnalare il soddisfacente esito di quello indetto per la qualifica iniziale della carriera direttiva tecnica del ruolo degli sperimentatori in cui sono stati tutti coperti i trentacinque posti messi a concorso (36).

Complessivamente, risultano assunte nel decorso anno poco meno di cento unità, mentre sono in espletamento concorsi per circa 700 posti.

Quanto al trattamento economico, è aumentato di circa il 40 per cento rispetto all'esercizio precedente l'onere per i compensi speciali previsti dall'articolo 19, terzo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, in favore dei dipendenti che prestano servizio presso uffici aventi funzioni di diretta collaborazione con l'opera del Ministro.

In aumento anche (del 16 per cento circa) il numero dei dirigenti autorizzati a svolgere lavoro straordinario per una media di 25 ore mensili (37).

È stato poi soppresso, nell'esercizio, lo stanziamento iscritto sul capitolo 1024, concernente indennità di lavoro nocivo e rischioso, del quale era stato rilevato l'integrale passaggio in economia nel 1975.

In materia di missioni del personale, ancora più accentuata (del 30 per cento circa) ne è risultata l'effettuazione da parte del personale tecnico rispetto a quello amministrativo. Non è stato concesso in nessun caso al personale periferico l'uso del mezzo proprio.

(35) Sull'argomento si veda la precedente relazione alla pag. 161.

(36) Al concorso avevano partecipato 147 candidati.

(37) Rispetto al 1975 è in lieve aumento (10%) il personale assegnato al Gabinetto del Ministro mentre è rimasto immutato il contingente di personale in servizio presso gli Uffici Legislativo, Stampa ed Affari riservati.

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

Per quanto riguarda il personale del ruolo tecnico superiore forestale e delle altre carriere inquadrato nell'ambito della Direzione generale dell'economia montana e forestale, va posta in rilievo la integrale copertura dei quattrocento posti di allievi guardie nel ruolo dei sottufficiali, guardie scelte e guardie del Corpo forestale dello Stato a conclusione di un concorso per altrettanti posti bandito nel maggio del 1975 (38).

Del tutto insoddisfacente, viceversa, — ma la notazione concerne anche altre Amministrazioni — l'esito dei concorsi interni per passaggio di carriera (39).

Il trattamento economico accessorio del personale ovviamente riflette la specialità dei compiti espletati e dell'assimilazione, sotto alcuni profili, al personale militare delle Forze armate.

A quest'ultimo titolo è infatti attribuito al personale del ruolo dei sottufficiali, guardie del Corpo forestale un'indennità d'istituto relativamente alla quale la legge 28 aprile 1975, n. 135, ha disposto un supplemento giornaliero per ogni giornata di effettiva presenza in servizio.

Strettamente attinente ai nuovi compiti istituzionali è poi il compenso orario in favore delle persone comunque impiegate nelle operazioni di spegnimento e circoscrizione degli incendi boschivi, materia sulla quale ha profondamente innovato la recente legge 1 marzo 1975, n. 47.

Sul capitolo 4069 è stato integralmente impegnato lo stanziamento di 725 milioni, dei quali 273 milioni circa erogati nell'esercizio (40).

(38) Il personale appartenente al Corpo svolge funzioni di elevata utilità sociale. Ne è tuttora incerta la sua collocazione nel quadro dell'attuazione della legge di delega n. 382 del 1975.

(39) Ad un concorso a 11 posti di Ispettore superiore in prova nel ruolo tecnico superiore del Corpo forestale dello Stato ha partecipato un solo candidato, risultandone vincitore. Per un caso analogo V. « Relazione per l'esercizio 1975 - Ministero marina mercantile, pag. 343 ».

(40) Nel 1975 su uno stanziamento di pari entità si erano avuti pagamenti per soli 3 milioni, essendo stato istituito il capitolo ad esercizio inoltrato.

L'autorizzazione ad effettuare lavoro straordinario, risulta accordata sostanzialmente a tutti i dirigenti del Corpo forestale (32 su 33), come già verificatosi sullo scorso esercizio.

Va comunque posto in rilievo — per la valutazione da farsi nelle sedi competenti — che l'elevazione del limite orario è stata disposta dal Ministero del tesoro solo per il periodo settembre-novembre 1976 per il personale impiegatizio — ma non per quello operario — (41). L'autorizzazione è stata concessa sostanzialmente in sanatoria, essendo intervenuto all'inizio di dicembre.

#### 4. — Beni e servizi strumentali

Nelle precedenti relazioni si è già posto in rilievo come l'Amministrazione faccia tuttora larghissimo ricorso alla collaborazione di Enti ed organismi per lo svolgimento di studi e ricerche nonché per la preparazione di pubblicazioni necessarie al perseguimento non solo dei suoi residui compiti ma anche della finalità di indirizzo e coordinamento nei settori trasferiti.

Anche per il decorso esercizio i fondi stanziati su vari capitoli dello stato di previsione sono particolarmente ingenti, ammontando ad oltre 5 miliardi.

Sulla base di tali notazioni non può dirsi significativa dell'intensità dell'azione svolta in questo campo — strumentale alla concreta attività istituzionale — la ricorrente circostanza del tradursi in economia dell'intero stanziamento di 1,6 milioni iscritto sul capitolo 1111 « Compensi per speciali incarichi » nell'altro elemento — già esposto nella precedente relazione — del quasi integrale passaggio in conto resti della somma di 50 milioni stanziata sul capitolo 1120 concernente « Spese per studi, indagini e rilevazioni ».

Più che dalle risultanze dei predetti capitoli — compresi nella Rubrica I — Ser-

(41) La notazione acquista particolare significato sol che si consideri come nel ruolo degli operai permanenti sia presente meno della metà del personale rispetto alla dotazione organica. Sono in via d'espletamento concorsi per oltre cento posti.

vizi generali — l'accertamento del concreto impegno sostenuto dall'Amministrazione per le menzionate finalità va quindi rilevato avendo riguardo al movimento dei fondi stanziati sui capitoli 1533, 1576, 2532, 3032 e 3579 (42).

Come nel precedente esercizio, gran parte dei fondi stanziati sul capitolo 1533 (oltre l'80 per cento) è stata assegnata all'Istituto di ricerche ed informazioni sul mercato agricolo per rilevazioni sull'andamento del mercato. Lo stesso Istituto è risultato poi l'unico destinatario della somma di 1,3 miliardi gravante sul capitolo 3579 per ricerche in campo zootecnico, previste dalla legge 16 ottobre 1975, n. 493.

Gli stanziamenti iscritti sul capitolo 1576 sono stati in prevalenza attribuiti per ricerche nel settore agrario all'Istituto di tecnica e propaganda agraria, beneficiario altresì di circa 15 milioni per studi nel settore della bonifica, ipotizzati dal capitolo 3032.

Un altro ente operante nel settore, l'Istituto nazionale di economia agraria, ha avuto attribuito l'intero stanziamento di un miliardo gravante sul capitolo 2532, del quale oltre 433 milioni per il coordinamento delle attività di informazione socio-economica attraverso la pubblicazione di bollettini trimestrali (43), nonché per la predisposizione della relazione al Parlamento sullo stato dell'agricoltura.

Dati, infine, sugli studi e l'attività promozionale sul campo alimentare sono esposti successivamente nell'apposito paragra-

(42) I capitoli 1533 e 1576 sono iscritti nella Rubrica 2 « Agricoltura », con uno stanziamento rispettivamente di 2,6 miliardi e 420 milioni; il 2532 nella Rubrica 4 « Miglioramenti fondiari », con la dotazione di 1 miliardo; il 3032 nella Rubrica 5 « Bonifica », per 300 milioni; il 3579 nella Rubrica 6 « Zootecnia » con fondi per 1,3 miliardi.

(43) Il capitolo 2532 è compreso tra quelli istituiti in base alla legge 9 maggio 1975, n. 153, concernente l'attuazione della direttiva CEE per la riforma dell'agricoltura. Nell'esercizio 1975 l'intero stanziamento di 1,9 miliardi si era tradotto in economia.

fo per una visione globale dell'azione ministeriale in quel settore di così attuale rilievo.

Quanto al parco automobilistico, va posto in rilievo che nonostante si sia avuto una diminuzione di 50 autoveicoli rispetto al 1975, la spesa relativa è aumentata di oltre il 25 per cento.

In lieve aumento (del 15 per cento circa) sono poi gli oneri per premi assicurativi.

Un consistente aumento (del 20 per cento circa) rispetto all'esercizio precedente si è determinato altresì nel contingente delle autovetture assegnate alla Direzione generale per l'economia montana e per le foreste (44), e sugli oneri per premi assicurativi, mentre è notevolmente diminuito (di oltre 234 unità) il numero dei motoveicoli (45), tanti essendone stati dichiarati fuori uso o alienati nel corso dell'esercizio.

In lievissimo aumento, poi, gli oneri per canoni di locazione da adibire a sedi di ufficio (556,7 milioni, rispetto ai 524,8 del 1975) nonché per autorimesse e magazzini (13,6 e 12,1 milioni, rispettivamente nel 1976 e nell'esercizio precedente).

Del pari incrementatisi (del 5 per cento circa) gli analoghi oneri per gli immobili locati ad uso di ufficio dal Corpo forestale dello Stato a fronte peraltro di un aumento — rispetto al precedente esercizio — del numero degli immobili e di quello dei vani a disposizione (46).

##### 5. — Attività istituzionale

Prima di riferire sulle attività istituzionali svolte dall'Amministrazione durante lo esercizio si fa il consueto cenno dello stato di applicazione delle leggi più recenti, non

(44) Delle 867 autovetture, costituenti l'attuale dotazione, ne risultano assegnati agli uffici periferici 847, agli uffici centrali 20 (nel 1975 rispettivamente 756 e 25).

(45) L'attuale consistenza si è dunque ridotta a 800 unità.

(46) Nel 1976 600 immobili e 1.800 vani, rispetto ai corrispondenti 535 e 1.700 del 1975.



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

oggetto di specifica trattazione nel corso dei successivi sottoparagrafi.

1) Legge 9 maggio 1975, n. 153 — Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità Europee per la riforma dell'agricoltura.

Nella precedente relazione (47) si è dato notizia dell'avvio assai lento delle procedure di spesa riflettenti l'applicazione di una delle leggi di maggior rilievo per l'agricoltura nel periodo più recente.

Le considerazioni allora espresse trovano parziale conferma anche nel 1976 in quanto, se si è notato un consistente smaltimento dei resti provenienti dal precedente esercizio, gli stanziamenti di competenza — ammontanti per il 1976 a 128,9 miliardi — si sono a loro volta tradotti prevalentemente in residui (48), se non portati nuovamente in economia come per il caso ricorrente del capitolo 1584 (49).

Lo stesso è a dirsi per gli stanziamenti da ripartire tra le Regioni, a statuto ordinario e speciale, gravanti sui capitoli 1259, 2573, 2574 e 2575. Gran parte delle somme iscrittevi risulta infatti pagata in conto resti, reiterandosi anche in questo caso la circostanza dell'integrale passaggio nei residui degli stanziamenti di competenza ammontanti a 14,9 miliardi (50).

(47) Relazione per l'esercizio 1975, pag. 164.

(48) I resti accertati ammontano a 110 miliardi e si riferiscono ai capitoli 7511, 7512, 7514, 7585 e 7586.

(49) Il cap. 1584 dell'importo di tre miliardi concerne « Aiuti per la formazione ed il perfezionamento di consulenti socio-economici ».

(50) Le risultanze del consuntivo mostrano a sufficienza quanto sia arduo dare attuazione ad una legge che, intervenuta a distanza di tre anni dall'emanazione delle direttive comunitarie, ha trovato mutata — anche per l'avversa congiuntura — la realtà socio-economica in cui doveva operare. Ne è conferma poi la circostanza che sinora solo tre Regioni hanno emanato proprie leggi nella materia, e che di recente è stato approvato un disegno di legge che modifica la normativa da poco introdotta.

2) Decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377, convertito nella legge 16 ottobre 1975, n. 493 — Provvedimenti per l'economia, riguardanti, tra l'altro, incentivi a favore dell'agricoltura. Degli oltre 95 miliardi stanziati per il 1976, 56 miliardi circa si sono tradotti in residui di stanziamento.

La natura degli interventi — oggetto di taluni capitoli in conto capitale — porta a rilevare peraltro come l'azione ministeriale non possa che accedere alle iniziative da promuoversi da parte dei privati imprenditori o degli enti pubblici operanti nel settore (51).

I capitoli di parte corrente (3579 e 4071) — concernenti sostanzialmente oneri strumentali ai veri e propri interventi istituzionali — hanno ad oggetto un contributo straordinario di 1,3 miliardi all'Istituto per le ricerche, le informazioni di mercato e la valorizzazione della produzione agricola (IRVAM) — erogato nell'esercizio per il 50 per cento — nonché l'assunzione di spese per studi e ricerche relative ad un programma di interventi straordinari per l'incremento della produzione legnosa, per l'importo di un miliardo. Sul competente capitolo 4071 tutta la somma risulta impegnata nell'ultimo mese dell'esercizio.

3) Decreto-legge 24 dicembre 1975, n. 686, convertito in legge 7 febbraio 1976, n. 23 — Distillazione agevolata di mele di produzione 1975.

Il 40 per cento della somma di 3,3 miliardi, iscritta sul capitolo 1579, si è tradotta in economia.

4) Decreto legge 29 luglio 1976, n. 516, convertito con modificazioni nella legge 19 agosto 1976, n. 591 — Norme urgenti per interventi in agricoltura nella Regione Friuli-Venezia Giulia in dipendenza del terremoto del maggio 1976.

La legge ha disposto la concessione di contributi integrativi in conto capitale per l'esecuzione dei progetti ammessi ai benefici

(51) Trattasi in particolare dei contributi gravanti sui capitoli 7531 e 7253 sui quali su una dotazione complessiva di 24 miliardi sono accantonati residui di stanziamento per 9 miliardi.

comunitari, in deroga alle disposizioni di carattere generale previste dall'articolo 35 del secondo piano verde (52) (legge 27 ottobre 1966, n. 910).

La normativa di favore non ha concretamente operato nell'esercizio dato che l'intera dotazione di 29 miliardi, iscritta sul capitolo 7516, si è tradotta in residui di stanziamento.

5) Legge 29 aprile 1976, n. 178 — Provvidenze a favore dei terremotati del Belice — (Capitolo 7496).

Lo stanziamento di un miliardo è stato ripartito nel corso dell'esercizio fra i tre Ispettorati provinciali di Palermo, Agrigento e Trapani, ma i fondi non risultano ancora erogati.

Dei 20 miliardi in precedenza stanziati dalla legge 18 marzo 1968, n. 241, residuano, al 31 dicembre 1976, 8,9 miliardi, dei quali 1,7 pagati durante il 1976.

6) Decreto-legge 23 settembre 1976, n. 663, convertito nella legge 22 ottobre 1976, n. 750 — Integrazione straordinaria del Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura; modifiche ed integrazioni legge 25 maggio 1970, n. 364.

I 66 miliardi circa stanziati sui vari capitoli dello stato di previsione ministeriale per le finalità previste del menzionato decreto-legge si sono tradotti in impegni effettivi per circa il 70 per cento. La percentuale di utilizzo è da ritenersi soddisfacente sol che si consideri come l'integrazione di fondi sia stata disposta nell'ultimo trimestre dell'esercizio e che il 60 per cento dei residui di stanziamento (12,4 su circa 20 miliardi) attengono al capitolo 7449 relativo al concorso negli interessi ed al contributo nelle rate di ammortamento per i prestiti di esercizio da erogarsi dagli istituti di credito.

(52) Per notizie sugli interventi in agricoltura disposti dalla Regione Friuli-Venezia Giulia si rinvia all'apposita relazione resa al Consiglio regionale e pubblicata in allegato alla presente relazione.

Si passa a riferire sull'attività svolta dall'Amministrazione in settori rimasti nell'ambito della sua competenza.

a) *Ricerca e sperimentazione* — Rimanono immutate nel settore le perduranti esigenze di coordinamento dell'attività svolta dai numerosi organismi operanti nell'ambito della ricerca agraria. Per la loro elencazione e per le conseguenti osservazioni sull'argomento si rinvia alle considerazioni esposte in precedenti relazioni (53).

Per quanto concerne l'attività svolta dai 23 istituti sperimentali dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, va posto in rilievo che essa verrà da ora in poi disciplinata dal regolamento di esecuzione del decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1967, n. 1318, ammesso al visto della Corte nell'ottobre del 1976 (54).

In aggiunta all'erogazione di 5 miliardi per contributi di funzionamento gravanti sul capitolo 1574 (1 miliardo in più rispetto al 1975), anche nel 1976 l'Amministrazione ha concesso ai predetti Istituti ulteriori somme sul capitolo 7232 nonché sul capitolo aggiunto 7251.

Sul primo capitolo, compreso tra le spese in conto capitale per l'adeguamento delle strutture immobiliari e delle attrezzature tecniche scientifiche, sono stati accordati contributi per 2,46 miliardi su una spesa dichiarata di 2,48, con una differenza presuntiva di venti milioni a carico degli

(53) Si veda, diffusamente, relazione per l'esercizio 1974, pag. 184. Alle considerazioni ivi contenute può aggiungersi che quanto opportuno sarebbe altresì il collegamento organico fra istituzioni per la sperimentazione italiana e quelle straniere per un proficuo scambio di esperienze in modo da eliminare il rischio di attività impostate sulla ricerca di soluzioni spesso ampiamente dimostrate in altri Paesi o addirittura già concretizzate nella pratica operativa.

(54) Il regolamento è stato pubblicato sulla G.U. n. 275 del 24 ottobre e disciplina il funzionamento degli organi degli istituti nonché l'amministrazione e la contabilità del loro patrimonio.

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

istituti (55). In lieve diminuzione le somme conservate in conto resti passate dai 4,6 del 1975 ai 4,2 del 1976.

Sul capitolo aggiunto 7251 (vi sono stanziati i fondi residuati dalle assegnazioni del secondo piano verde) sono stati poi assunti impegni per 100 milioni circa, con una disponibilità al 31 dicembre 1976 di 201 milioni, essendosi avuti — nel corso degli ultimi due esercizi — pagamenti per oltre due miliardi.

Non è ulteriormente migliorata — rispetto al precedente esercizio — la situazione dei rendiconti da presentare da parte degli Istituti.

Dai 56 trasmessi nel 1975 si è pervenuto ai 61 attuali, avendo solo due istituti — in aggiunta ai tre che vi avevano già provveduto — aggiornato, tra l'altro, la rendicontazione all'esercizio 1974 (56).

In tema di personale, infine, continua ad essere deficitaria la consistenza dei ruoli della carriera direttiva degli istituti di sperimentazione agraria, segnatamente nelle qualifiche iniziali ed intermedie (57), pur essendo la situazione in via di miglioramento avendo avuto esito soddisfacente — come già riferito nel paragrafo sul personale — un concorso alla qualifica iniziale, mentre un altro analogo a 109 posti, bandito all'inizio dell'anno, è in corso di espletamento.

b) *Alimentazione e repressione frodi* — Una considerazione va necessariamente premessa all'esame dei dati di gestione relativi a questi settori, rimasti integralmente affidati alla competenza dell'Amministrazione ai sensi dell'articolo 4, lettera o) del de-

(55) Tale differenza era stata di 500 milioni nel 1974, di due milioni nel 1975. Va ancora ricordato che, oltre i contributi di funzionamento a carico dello Stato, gli istituti sperimentali percepiscono proventi da parte di privati, in favore dei quali effettuano determinate indagini e ricerche.

(56) Debbono ancora provvedervi sei istituti sperimentali.

(57) Nella qualifica iniziale di sperimentatore ed in quella intermedia di direttore di sezione sono presenti rispettivamente il 60 ed il 45% circa della dotazione organica.

creto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11. A differenza di altre materie — pur trasferite alle Regioni — oggetto della riconsiderazione del legislatore, talvolta non solo per il rifinanziamento di precedenti attività ma anche per modifiche sull'articolazione degli interventi (ad es. bonifiche), il settore dell'alimentazione in particolare è tuttora disciplinato dalla normativa emanata nel 1958 (legge 6 marzo 1958, n. 199), cui non hanno fatto seguito altri organici provvedimenti legislativi sebbene espressamente previsti dalla legge n. 199 (58) ora ricordata. La « cristallizzazione » delle strutture preesistenti ha fatto sì che gli interventi svolti dall'Amministrazione abbiano ricalcato anche nel 1976 i modelli abituali, estrinsecandosi in convenzioni con Enti ed organismi cui viene affidata la pratica attuazione delle iniziative programmate, generalmente la partecipazione a mostre e fiere per la propaganda e l'educazione alimentare nonché la pubblicazione di opuscoli divulgativi per le medesime finalità.

Sul capitolo 4531 — la cui dotazione è stata quasi integralmente impegnata, come nel precedente esercizio — in aggiunta alle spese per tali manifestazioni, sono stati poi erogati 91 milioni circa all'Istituto nazionale per la nutrizione (59) per il funzionamen-

(58) La legge 4 agosto 1971, n. 592, si limitò infatti a delineare le finalità da perseguire nel settore ed a prevedere delle strutture di supporto (organismi operanti in agricoltura) delle quali il Ministero poteva avvalersi per la realizzazione delle attività istituzionali.

Nello schema di decreto trasmesso per il parere alle Regioni nel febbraio del 1977 — in attuazione della delega legislativa prevista dalla legge 22-7-1975, n. 382 — viene loro delegato l'esercizio delle funzioni amministrative concernenti la promozione e l'orientamento dei consumi alimentari nonché la rilevazione ed il controllo sui dati del fabbisogno alimentare, con conseguente trasferimento nei ruoli regionali di gran parte del personale appartenente alle carriere ad esaurimento dei servizi dell'alimentazione.

(59) L'Istituto gode di un contributo annuale di funzionamento, elevato a 728 milioni con la legge 5 maggio 1977, n. 188. Sulla sua attività per gli esercizi dal 1972 al 1975 ha riferito di recente la Sezione di controllo Enti della Corte con relazione inviata al Parlamento il 19 aprile 1977 (determinazione n. 1356).

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

to dei sei centri di educazione alimentare, ubicati in varie province italiane e sostanzialmente gestiti per conto del Ministero. Sullo stesso capitolo si è tradotto in economia circa un terzo dei fondi conservati in conto residui.

Ricorrente è poi la notazione della scarsa dinamicità di analoghi interventi (60), i cui oneri vengono imputati sul capitolo 8501, compreso tra le spese in conto capitale, nonostante la già rilevante affinità con gran parte delle iniziative rientranti nella spesa di parte corrente. In disparte, infatti, la circostanza che per il quarto esercizio consecutivo non risulta erogata alcuna somma sulla competenza (il che può essere motivato dalla natura delle attività svolte, alcune delle quali richiedono « tempi lunghi » di esecuzione) ancora insufficiente è il ritmo di smaltimento dei residui la cui entità complessiva (5,8 miliardi) è solo di poco inferiore a quella registratasi nel 1975 (6,6 miliardi), a causa dell'integrale passaggio in conto resti dello stanziamento di competenza e ciò nonostante che la mobilitazione di quelli provenienti dai decorsi esercizi abbia inciso sul 45 per cento circa delle somme accantonate.

Strettamente connesso al settore dell'alimentazione, sia pure operante nell'ambito della Direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli, è il servizio repressione frodi, anch'esso conservato alla competenza dell'Amministrazione centrale ai sensi dell'articolo 4 lettera n) del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1977, n. 11.

Alle diffuse considerazioni di carattere generale svolte nelle due precedenti relazioni (61) non è dato aggiungerne altre, in assenza di nuovi elementi sopravvenuti nel-

(60) Tra gli interventi disposti è da menzionare, anche per la sua rilevante entità (2 miliardi) l'affidamento all'Istituto per il Commercio Estero di una campagna promozionale nella Germania Federale ed in Gran Bretagna, intesa a diffondere le caratteristiche dei vini italiani sia a livello degli operatori economici che a quello della distribuzione e dei consumatori.

(61) Relazioni per gli esercizi 1974 e 1975 rispettivamente pag. 186 e 167.

l'esercizio. Non si può tuttavia ancora una volta non sottolineare le persistenti esigenze di coordinamento fra i vari settori dell'Amministrazione pubblica interessati, esigenze che non si è a conoscenza in quale misura siano soddisfatte dall'apposito comitato di coordinamento, ricostituito nel dicembre del 1974 (62).

La struttura organizzativa dell'Amministrazione centrale evidenzia vacanze ancora più accentuate rispetto all'esercizio precedente nel ruolo ad esaurimento degli analisti, superiori di quasi il 50 per cento alla consistenza organica (sono attualmente in servizio 44 unità) ed in quello ispettivo, in cui su 12 posti previsti per le varie qualifiche sono presenti 3 funzionari.

Di qui il persistente ricorso all'opera degli Istituti sperimentali e di altri organismi prevalentemente incardinati nell'apparato universitario.

La spesa per il settore, prevista nell'esercizio in 1,5 miliardi, grava sui capitoli 2031 e 2081, quest'ultimo compreso nella categoria « Trasferimenti ».

Su entrambi i capitoli (il secondo dei quali è stato incrementato di 500 milioni) sono stati integralmente impegnati gli stanziamenti iscrivibili, come già verificatosi nell'esercizio precedente.

c) *Fondi assegnati alle Regioni per l'esercizio di funzioni delegate* — Un breve cenno va dedicato anche in questa sede alla gestione dei fondi assegnati alle Regioni per l'esercizio di funzioni delegate.

Nel settore agricolo esse attengono prevalentemente alle provvidenze di varia natura erogate in favore degli agricoltori danneggiati da eccezionali calamità naturali o atmosferiche, alla concessione di contributi per l'attuazione di piani di elettrificazione agricola per usi domestici ed aziendali, nonché al concorso negli interessi sui mutui di

(62) Del comitato fanno parte funzionari del Ministero della sanità, delle finanze, dell'industria, dell'interno oltre quelli dell'Amministrazione. E' da ricordare che già l'art. 13 della L. 29-2-1963 n. 441, faceva obbligo agli uffici competenti di comunicarsi reciprocamente i verbali relativi all'attività svolta nei vari settori d'intervento.

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

miglioramento fondiario autorizzati dagli organi regionali ed erogati dagli istituti esercenti il credito agrario.

Nell'esercizio si è avuta una riduzione dei fondi assegnati rispetto al 1975 (12,2 miliardi in luogo di 83,8), non essendovi stata attribuzione di somme sui capitoli 7406, 7503 e 7504 (63).

Circa l'impiego di tali fondi va ricordato che anche quest'anno le Sezioni riunite della Corte non hanno proceduto alla dichiarazione di regolarità per i capitoli e per gli importi assegnati alle Regioni, in quanto non risultano inviati dall'Amministrazione gli atti relativi per lo svolgimento del controllo da parte della Corte.

d) *Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA) — Sezione orientamento* — Con il 31 dicembre 1976 si è esaurita l'autorizzazione legislativa (legge 11 aprile 1974, n. 179) e decreto-legge 23 agosto 1975, n. 377) alla concessione di contributi integrativi a carico dello stato di previsione del Ministero sulla spesa per la realizzazione dei progetti ammessi al contributo della Sezione Orientamento del FEOGA.

Gli interventi — nella duplice forma di contributi in conto capitale e del concorso nel pagamento degli interessi sui mutui integrativi previsti dall'articolo 35 della legge 27 ottobre 1966, n. 910 (II piano verde) — hanno comportato stanziamenti per circa 80 miliardi a carico dei capitoli 7454 e 7493, sui quali residuano rispettivamente 179,6 ed 1,7 miliardi alla chiusura dell'esercizio 1976.

La rilevante entità di fondi ancora da erogare dimostra a sufficienza l'insoddisfacciente utilizzazione delle cennate provvidenze, talvolta in connessione con i « tempi lunghi » occorrenti in sede comunitaria per la definizione dei vari progetti (64).

(63) Le assegnazioni sono ammontate da un massimo di 3,1 miliardi per la Regione Emilia-Romagna ai 150 milioni per il Molise.

(64) Sulle carenze ed insufficienze riscontrate in sede comunitaria sui progetti nazionali si rinvia alle diffuse considerazioni svolte nella Relazione per l'esercizio 1974 capitolo « Comunità europee » pagg. 453-457.

Nel 1976 si sono avute comunque 153 nuove concessioni di contributi per oltre 24 miliardi su una spesa dichiarata di 101,5 miliardi, con un incremento percentuale — rispetto all'esercizio precedente — dell'111 per cento.

Gli uniti prospetti indicano la ripartizione per regioni delle nuove concessioni.

Da essi si rileva che il maggior numero di contributi è stato attribuito al Trentino-Alto Adige ed all'Emilia-Romagna (22 e 21 rispettivamente), mentre ne hanno fruito in minor misura Basilicata, Calabria, Molise e Sardegna (3 la prima, 2 tutte le altre).

Rispetto all'esercizio precedente si è anche di molto incrementato il numero di decreti di approvazione di varianti con maggior onere per lo Stato (127 provvedimenti per 7,6 miliardi nel 1976; 2 per 217 milioni nel 1975).

Per rinuncia, decadenza ed altre cause sono stati poi emessi 65 decreti di revoca di contributo con un disimpegno complessivo di 5,4 miliardi (nel 1975 18 provvedimenti per 85 milioni circa).

Si riferisce ora sull'attività svolta dalla Amministrazione in alcuni settori trasferiti alle Regioni.

#### *Economia montana e forestale*

Nel 1976 l'attività della Direzione generale per l'economia montana e per le foreste è proseguita nei vari settori di sua competenza, sia in quelli residuati — in seguito al trasferimento alle Regioni ad autonomia ordinaria di numerose funzioni nello specifico comparto — sia in quelli conseguenti ai nuovi compiti previsti da varie leggi emanate successivamente a detto trasferimento.

La mancata istituzione dei distretti forestali, quali organi locali della Direzione Generale — attendendosi per tale adempimento la integrale ristrutturazione del Ministero — ha determinato poi l'anomala situazione di codipendenza del Corpo fore-

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

## FEOGA - NUOVE CONCESSIONI

## ITALIA SETTENTRIONALE

REGIONE	N°	CONTRIBUTO	SPESA	%
Val D'Aosta . . . . .	1	87.875.000	351.500.000	
Piemonte . . . . .	11	1.829.465.250	7.317.861.000	
Liguria . . . . .	2	110.565.000	442.260.000	
Lombardia . . . . .	3	703.325.000	2.813.300.000	
Veneto . . . . .	18	1.674.604.000	6.938.317.000	
Trentino-Alto Adige . . . . .	22	3.914.800.750	16.236.791.000	
Friuli-Venezia Giulia . . . . .	3	154.900.000	619.600.000	
Emilia-Romagna . . . . .	21	4.276.795.000	16.943.810.000	
	81	12.742.330.000 (1)	51.663.439.000	24,66%

(1) Pari al 51,6% dell'importo nazionale.

## ITALIA CENTRALE

Toscana . . . . .	14	1.285.946.750	5.142.897.000	
Marche . . . . .	6	960.549.250	3.842.197.000	
Umbria . . . . .	5	960.050.000	3.840.200.000	
Lazio . . . . .	11	1.192.798.686	5.133.680.000	
Abruzzo . . . . .	7	1.320.629.250	5.282.517.000	
	43	5.719.973.936 (1)	23.241.491.000	24,61%

(1) Pari al 23,16% dell'importo nazionale.

## ITALIA MERIDIONALE

Molise . . . . .	2	600.262.500	2.401.050.000	
Campania . . . . .	7	1.765.547.000	7.062.188.000	
Basilicata . . . . .	3	288.363.429	2.868.663.380	
Puglia . . . . .	7	796.211.250	3.184.845.000	
Calabria . . . . .	2	501.212.500	2.004.850.000	
	21	3.951.596.679 (1)	17.521.596.380	22,55%

## ISOLE

Sardegna . . . . .	2	356.362.500	1.425.450.000	
Sicilia . . . . .	6	1.915.507.500	7.662.030.000	
	8	2.271.870.000 (2)	9.087.480.000	25%
<b>Totali . . . . .</b>	<b>153</b>	<b>24.695.770.615</b>	<b>101.514.006.380</b>	<b>24,32%</b>

(1) Pari al 16% dell'importo nazionale.

(2) Pari al 9,1% dell'importo nazionale.

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

stale dello Stato, più volte evidenziata nelle precedenti relazioni (65).

L'attività istituzionale, venuta in rilievo nell'esercizio del controllo, va quindi esaminata, tenendo ben distinte non solo le varie forme di estrinsecazione degli interventi, ma anche e soprattutto le fonti normative che detti interventi hanno autorizzato con particolare riguardo a quelle successive al passaggio di funzioni in favore delle Regioni.

Ciò premesso, si fa dapprima menzione della attività svolta sulla base della normativa anteriore al cennato trasferimento di funzioni con fondi già impegnati al 31 dicembre 1973.

Al riguardo non può che rinnovarsi — anche per il 1976 — la notazione della quanto mai insufficiente utilizzazione dei fondi ancora a disposizione per lo svolgimento di tali interventi (66) dato che sugli oltre venti capitoli aggiunti sono tuttora stanziati circa 39 miliardi (40 nel 1975).

Altri interventi concernono le opere in corso o di particolare urgenza, cui l'Amministrazione può provvedere con i fondi stanziati sul capitolo aggiunto 8254 dall'articolo 15, secondo comma della legge 5 dicembre 1971, n. 1102 (67).

Rispetto al precedente esercizio, si è determinato una riduzione percentuale del 20 per cento sugli importi complessivi impegnati per le sistemazioni idraulico-forestali e idraulico-pascolive mentre un aumento (di oltre il 30 per cento) si è registrato per la costruzione di strade di servizio. Non sono stati assunti impegni né per

(65) La esclusione di tali forme di codipendenza funzionale è espressamente prevista dall'art. 1, 3° comma, della legge 22 luglio 1975, n. 382.

(66) Gli interventi consistono in opere straordinarie di sistemazione dei bacini montani, attività di rimboschimento, apprestamento di infrastrutture, ecc.

(67) Nel corso dell'esercizio è stata emanata la legge 29 aprile 1976, n. 239, contenente norme integrative alla normativa del 1971. È previsto, fra l'altro, che l'aliquota di spese generali contenuta negli stanziamenti per lavori può servire anche per far fronte ad oneri di carattere generale connessi ai lavori stessi.

rimborsamenti, né per opere di miglioramento fondiario. Allo stesso livello del 1975 (il 20 per cento circa) si è mantenuto lo smaltimento dei residui, tuttora ascendenti ad oltre 16 miliardi.

Analoghe considerazioni possono svolgersi in ordine all'utilizzo delle somme stanziati sul capitolo 8071 (Fondo di solidarietà) per il ripristino delle opere di sistemazione idraulico-forestale danneggiate da pubblica calamità.

Anche in questo caso è infatti tuttora molto elevato l'ammontare dei residui, aumentato di circa il 10 per cento rispetto al 1975 ed ascendente a 4,2 miliardi circa.

Per quanto concerne poi i fondi stanziati dalla legge 11 marzo 1975, n. 72, relativa al finanziamento delle comunità montane e ad altri provvedimenti per le zone di montagna va detto che risultano integralmente erogate nell'esercizio le somme assegnate a dette comunità per un importo di oltre 79 miliardi tra competenza e resti.

Non particolarmente sollecita appare peraltro la esecuzione delle opere di spettanza dell'Amministrazione (68) talché sul capitolo 8220 tutto lo stanziamento di 6 miliardi è conservato in conto resti, dei quali l'85 per cento circa costituito da residui di stanziamento.

Migliore è la situazione dell'utilizzo dei fondi iscritti sul capitolo 8221 per il finanziamento, tra l'altro, delle opere in corso o di particolare urgenza cui l'Amministrazione può provvedere in aggiunta agli analoghi interventi svolti con le somme stanziati sul capitolo aggiunto 8254.

Sui 4,3 miliardi disponibili tra competenza e resti ne risulta già erogato circa il 30 per cento mentre sono conservati in conto resti circa 2,7 miliardi.

Passando a considerazioni di carattere più generale sul complesso degli interventi effettuati è da rilevare che in taluni casi, si sono verificati notevoli ritardi nell'ini-

(68) Trattasi di opere pubbliche di interesse nazionale ed internazionale, nonché di quelle destinate alla sistemazione idrogeologica, alla conservazione del suolo ed alla protezione della natura.

zio nonché nell'esecuzione ed ultimazione dei lavori (69). Fra le cause più frequenti la necessità di varianti prima dell'inizio degli stessi lavori o in corso d'opera oltre alla concessione di proroghe per avverse condizioni climatiche, trattandosi di interventi da eseguirsi in montagna.

Anche nell'affidamento dei collaudi si sono rilevati ritardi che, in una cinquantina di casi, si sono aggirati in media sui quattro anni dall'epoca di ultimazione dei lavori.

Resta da ultimo, da dire dello stato di attuazione di due provvedimenti normativi, la legge 1 marzo 1975, n. 47 (70) e quella 10 maggio 1976, n. 352, concernente l'attuazione delle direttive comunitarie sull'agricoltura di montagna.

L'applicazione della menzionata legge n. 47 del 1975, che contiene norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi, comporta, tra l'altro, una ripartizione di fondi a favore delle Regioni per vari adempimenti di loro competenza, per alcuni dei quali, sui capitoli 8255 e 8256 risultano già erogate somme per oltre 5 miliardi, tra competenze e resti (71).

Di altri fondi, stanziati sui capitoli 4066 e 8218 per 2,1 miliardi, è stata viceversa disposta la ripartizione fra le Regioni interessate ma non ancora la concreta erogazione, in quanto subordinata all'approntamento dei piani regionali per la difesa dei boschi dagli incendi, espressamente previsti dalla legge in materia. In loro mancanza (72), e non avendo ritenuto l'Amministrazione di avvalersi della potestà sostitutiva

attribuitale dall'articolo 6, ultimo comma, della stessa legge, la ripartizione è stata operata sulla base di un criterio oggettivamente valido, cioè quello della proporzionalità delle zone boscate devastate dagli incendi nelle varie Regioni negli anni precedenti.

Quanto ai compiti da svolgere direttamente dell'Amministrazione, per l'espletamento dei quali sono stanziati nello stato di previsione quattro miliardi (73), va rilevata l'avvenuta costituzione del previsto servizio antincendi boschivi — articolato in centri operativi — per i quali è stato altresì disposto l'acquisto di mezzi altamente specializzati.

Dello stanziamento di 3,5 miliardi, iscritto per tale finalità, sul capitolo 4068, risultano erogati nell'esercizio circa 330 milioni, mentre sono conservati in conto resti oltre 3 miliardi.

Degli altri fondi, relativi a compensi in favore del personale addetto alle operazioni di estinzione degli incendi, si è fatta menzione nel paragrafo sul trattamento economico.

Non è stata, infine, applicata nell'esercizio la già ricordata legge 10 maggio 1976, n. 352, con la quale, in attuazione di direttive comunitarie, è stato istituito un regime di aiuti aventi lo scopo di preservare ed incrementare l'attività agricola necessaria sia a mantenere un adeguato livello di popolazione sia a conservare il tipico ambiente naturale.

Dei 20 stanziati per il 1976, 19,9 miliardi devono essere ripartiti tra le Regioni per il raggiungimento delle varie finalità previste dalla legge in conformità della deliberazione del CIPE e del parere dell'apposita Commissione interministeriale (74).

(69) Il ritardo, sia nell'inizio che nell'ultimazione dei lavori (per la quale in genere si richiede in media un anno) è stato all'incirca di quattro anni.

(70) Per la sua applicazione nel 1975 si veda la precedente relazione alla pag. 168.

(71) Va precisato che, in aggiunta ai fondi erogati dallo Stato, molte Regioni hanno disposto finanziamenti integrativi per le medesime finalità previste dalla legge statale.

(72) Soltanto quattro Regioni hanno approvato i piani, mentre in sette altri casi essi sono in corso di istruttoria. La loro presentazione era prevista entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

(73) Per cinque capitoli di parte corrente le somme non impegnate a fine esercizio vengono conservate come residui di stanziamento ai sensi dell'art. 12, terzo comma, della legge n. 47 del 1975.

(74) Da porre in rilievo che l'art. 17, 2° comma, della legge consente alle Regioni di apportare, ove necessario, eventuali variazioni alla devoluzione degli interventi, nell'ambito della quota loro assegnata e delle finalità indicate dalla legge stessa.



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

La iscrizione dei fondi nello stato di previsione ministeriale allo scadere dell'esercizio (30 dicembre 1976) ha peraltro determinato l'integrale traduzione in residui di stanziamento delle somme da assegnare alle Regioni ed il passaggio all'economia dei 100 milioni previsti per gli oneri di carattere generale derivanti dall'applicazione della stessa legge.

Per quanto riguarda gli enti-parco (75), non sono possibili, in questa sede, notazioni derivanti dall'esercizio del controllo sull'attività del Ministero in quanto gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione attingono a meri contributi di funzionamento, erogati agli Enti in unica soluzione con mandati diretti a favore dei loro legittimi rappresentanti (76).

*Bonifica*

È proseguita nel decorso esercizio l'attività di bonifica svolta e in esecuzione di leggi anteriori al trasferimento del settore alla competenza regionale e in base alla normativa emanata successivamente per far fronte ad esigenze urgenti anche se di carattere transitorio.

Nel primo caso l'impegno dell'Amministrazione è stato di una certa intensità essendosi proceduto, nell'esercizio, alla erogazione di circa 9 miliardi, sebbene ancora notevole sia l'entità dei residui (oltre 31 miliardi) accantonati su venticinque capitoli aggiunti.

Per quanto riguarda l'attuazione delle leggi emanate successivamente al trasferimento alle Regioni delle competenze nel

(75) Per notizie sugli altri tre Parchi, non dotati di personalità giuridica ed amministrati dall'Azienda Foreste Demaniali, si rinvia all'apposito capitolo relativo alla stessa Azienda.

(76) La Sezione controllo Enti della Corte ha riferito, nel corso del 1976, sulla gestione degli enti per gli esercizi 1972-1974.

All'epoca di stesura della presente relazione non è noto se vi siano stati mutamenti nel regime e nella vigilanza sugli stessi Enti a seguito dell'attuazione della delega prevista dalla nota legge n. 382 del 1975. Da tempo è allo studio l'emanazione di una legge quadro sugli enti parco.

settore, non sono ancora possibili considerazioni puntuali in ordine all'applicazione della legge 9 agosto 1973, n. 514, in quanto — come già riferito diffusamente nelle due precedenti relazioni (77) — le mutate modalità di controllo comportano che la Corte è in grado di valutare l'effettiva incisività delle innovazioni introdotte e la specifica natura dell'attività finanziate solo in seguito all'esame della liquidazione finale delle opere e della rendicontazione delle operazioni di mutuo, atti questi non ancora trasmessi.

Lo stesso può dirsi per lo stanziamento integrativo di 30 miliardi, previsto dall'articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377, per fronteggiare la maggiore spesa per la chiusura della gestione delle opere (78). Sono stati complessivamente impegnati oltre 15 miliardi, dei quali l'80 per cento circa per finanziamenti di progetti anteriori al 1° aprile 1972; le residue somme concernono maggiori spese inerenti alla esecuzione dei progetti.

Se si escludono quindi — per i motivi sopra esposti — i risultati conseguenti all'attività svolta in applicazione della richiamata normativa, una valutazione complessiva dell'azione di bonifica (79) pone in rilievo come si sia avuto un notevole incremento nella esecuzione delle relative opere (80) e nei corrispondenti oneri di manutenzione. Di rilevante entità altresì gli oneri per revi-

(77) Relazioni per gli esercizi 1974 e 1975, rispettivamente pag. 190 e 170.

(78) Lo stanziamento è stato così ripartito: 7,6 miliardi per integrazione di finanziamenti per opere in corso; 8,4 miliardi per il finanziamento di opere già programmate; 13,9 miliardi per revisione di prezzi.

(79) In essa si tiene conto dell'utilizzazione delle somme stanziare dall'art. 9 del menzionato d.l. n. 377 del 1975 per il completamento, ripristino ed adeguamenti funzionali di impianti relativi ad opere pubbliche di irrigazione, purché già muniti di progetti esecutivi.

(80) Nel 1976 30 impegni per 58,1 miliardi rispetto ai 19 impegni per 8,2 miliardi circa nel 1975. Per la manutenzione gli oneri sono ascesi a 1,9 miliardi con un incremento di 250 milioni rispetto all'esercizio precedente.

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

sioni prezzi ammontanti ad oltre 9 miliardi rispetto ai 683 milioni del 1975, mentre è ricorrente il dato della netta prevalenza del numero di decreti di variante senza maggiore spesa rispetto a quelli comportanti un maggior onere che è comunque asceso ad oltre 13 miliardi.

Dimezzati rispetto all'esercizio precedente sono viceversa risultati gli oneri concernenti la riparazione di danni per pubbliche calamità (81). E da tener presente, peraltro,

(81) Rispetto ai 2,4 miliardi del 1975 si sono avuti oneri per 1,3 miliardi nel decorso esercizio.

che nell'ultimo trimestre dell'esercizio, si è potuto far ricorso alle maggiori somme apportate al fondo di solidarietà nazionale in agricoltura dal decreto-legge 23 settembre 1976, n. 663 (82).

Il quadro globale degli interventi sul territorio nazionale, disposti sulla base della menzionata normativa, è ricavabile dagli uniti prospetti.

(82) Sulla concreta operatività del provvedimento si rinvia all'apposito paragrafo sullo stato di applicazione delle leggi più recenti.

## QUADRO GLOBALE OPERE DI BONIFICA - I

	ITALIA SETTENTRIONALE		ITALIA CENTRALE	
	N°	Lire	N°	Lire
Nuove concessioni . . . . .	19	25.367.707.200	6	20.118.076.000
Calamità . . . . .	14	224.920.500	35	869.300.000
Manutenzioni . . . . .	49	1.018.763.040	17	579.948.000
Varianti . . . . .	58	9.496.623.430	41	3.466.446.046
Revisioni prezzi . . . . .	172	3.883.334.699	125	3.220.451.959
Leggi 514 e 493 - 1ª concessione . .	11	2.718.450.000	19	4.856.902.000
Leggi 514 e 493 - Magg. spese . . .	17	2.224.692.000	7	458.017.891
<b>Totali . . .</b>	<b>340</b>	<b>44.934.490.869</b>	<b>250</b>	<b>33.569.141.896</b>

## QUADRO GLOBALE OPERE DI BONIFICA - II

	ITALIA MERIDIONALE		TOTALI	
	N°	Lire	N°	Lire
Nuove concessioni . . . . .	5	12.711.270.000	30	58.197.053.200
Calamità . . . . .	2	43.236.000	51	1.137.456.500
Manutenzioni . . . . .	10	393.839.000	76	1.992.550.040
Varianti . . . . .	14	574.274.960	113	13.537.344.436
Revisioni prezzi . . . . .	87	2.610.206.516	384	9.713.993.174
Leggi 514 e 493 - 1ª concessione . .	14	5.196.253.775	44	12.771.605.775
Leggi 514 e 493 - Magg. spese . . .	4	154.197.830	28	2.836.907.721
<b>Totali . . .</b>	<b>136</b>	<b>21.683.278.081</b>	<b>726</b>	<b>100.186.910.846</b>
Studi e ricerche . . . . .			29	1.414.094.144
Varianti senza maggiore spesa . . . . .			616	
			<b>1.371</b>	<b>101.601.004.990</b>

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

Resta da dire, infine, dello stato di attuazione della legge più recente in materia (legge 26 novembre 1975, n. 633) (83) per rilevare ancora una volta la quasi integrale

inutilizzazione dei relativi fondi. Dei 20 miliardi iscritti sui capitoli 7676 e 7706, circa il 90 per cento si è infatti tradotto in residui di stanziamento.

---

(83) La legge concerne finanziamenti per il completamento di infrastrutture agricole e di opere pubbliche di bonifica d'interesse nazionale.

## CAPITOLO III

## AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI

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

La concreta consegna dei beni forestali da trasferire alle Regioni si è sostanzialmente conclusa nel corso dell'esercizio. Alla fine del 1976 restava da definire soltanto il passaggio delle foreste ubicate nella Regione Veneto — vicenda della quale si è fatto cenno nella precedente relazione (84) — mentre per altre Regioni al primo o ai primi elenchi di trasferimento altri hanno fatto seguito o sono in corso di emanazione in base ad accordi con gli organismi interessati.

All'attività di gestione forestale — comunque marginale ed in via di esaurimento — si sono aggiunti gli altri compiti, tuttora di piena competenza aziendale, previsti dalla legge istitutiva 5 gennaio 1933, n. 30, di cui si è diffusamente riferito nelle precedenti relazioni, nonché gli interventi attribuiti all'Azienda da provvedimenti normativi successivi al trasferimento dei beni forestali.

Dopo il notevole incremento determinatosi nella costituzione di riserve naturali pubbliche, soprattutto durante il triennio 1972-1975, una certa stasi si è verificata in questo settore nell'anno decorso, in cui si è proceduto soltanto all'ampliamento di una riserva precedentemente costituita (85).

(84) Solo nel corrente anno la Regione ha fatto conoscere il proprio assenso all'elenco di foreste da trasferire, compilato dall'Azienda. Con legge regionale 4 marzo 1977, n. 22, è già stato concesso all'Azienda regionale delle foreste, istituita con legge del giugno 1975, un contributo straordinario di primo impianto di 200 milioni.

(85) Trattasi della riserva naturale orientata « Bosco Fontana » in comune di Munnirolo.

Una analisi della gestione tuttora svolta dall'Azienda è esposta nel paragrafo relativo all'attività istituzionale; in questa sede va solo detto che le attività prevalenti sono ora costituite dagli interventi per l'incremento ed il miglioramento delle regioni boschive e dell'amministrazione e coltivazione dei vivai, arboreti ed altri terreni boscati.

Notevole sviluppo ha avuto, altresì, in quest'ultimo biennio, l'amministrazione dei patrimoni silvo-pastorali dei Comuni e di altri enti, concretatasi ad esempio nella gestione dei beni di tale natura appartenenti al Comune di Scanno e di quelli di proprietà dell'Enel ubicati in tutto il territorio nazionale.

Una indicazione significativa della rilevante attività gestoria programmata per l'Azienda lo offre il sensibile aumento delle previsioni definitive di bilancio, non tanto nel comparto delle spese correnti — Categoria III — Acquisto beni e servizi, in cui gli stanziamenti iniziali sono aumentati di oltre il 25 per cento rispetto all'esercizio precedente, prevalentemente per spese di trasferimento (maggiori contributi a Parchi nazionali), quanto per le spese in conto capitale in cui gli stanziamenti definitivi, ammontati ad 8,7 miliardi, costituiscono quasi il triplo delle somme iscritte nell'esercizio precedente.

La gestione aziendale si è chiusa con un avanzo di 1,3 miliardi risultante dalle maggiori entrate rispetto alle previsioni (1,2 miliardi) sommate alle economie realizzate nelle spese (160 milioni circa).

Il dato tuttavia non è da considerarsi particolarmente significativo in quanto non sono esattamente calcolati — e la Corte ha avuto occasione di segnalarlo in precedenti

relazioni — gli oneri per il personale appartenente ai ruoli del Ministero dell'Agricoltura e foreste in servizio presso l'Azienda (86).

Va anche ricordato come l'irregolare cadenza di trasmissione degli atti per l'esercizio del controllo successivo da parte della Corte non soltanto rende arduo il riferire con la necessaria completezza sull'andamento della gestione quanto impedisce alla stessa Azienda di venire a conoscenza con la dovuta tempestività dell'orientamento dell'organo di controllo sulla regolarità dei singoli atti, con eventuali remore ed inconvenienti riflettentisi sul prosieguo della gestione. In materia di entrate ad es. sul capitolo 122 (Canoni e proventi vari dei beni amministrati dalla Azienda) — ad oltre quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio — erano stati trasmessi alla Corte atti per un ammontare pari al 15 per cento della previsione definitiva di bilancio (87).

La struttura del bilancio aziendale risente tuttora dello stato di incertezza insorto sulla natura ed entità dei compiti attualmente spettanti all'Azienda stessa. Anche nel decorso esercizio si sono avute modifiche nelle denominazioni dei capitoli di spesa per una più pertinente indicazione degli oneri gravanti sugli stessi capitoli (88), come già verificatosi nel 1974.

(86) A fine aprile 1977 non risultava comunque ancora versata la quota dovuta per il 1976 dall'Azienda allo Stato quale rimborso degli stipendi ed altri assegni fissi del personale civile e militare del corpo forestale addetto ai servizi dell'Azienda. La Corte ne ha formalmente sollecitato l'erogazione.

(87) La previsione di 100 milioni è stata portata a 600 nel corso dell'esercizio.

(88) Si tratta dei capitoli 527 e 551. Significativa, anche se non particolarmente perspicua, la denominazione del primo « Acquisizione di immobili per l'espletamento delle attività aziendali da effettuarsi col provento delle vendite di terreni non più idonei alle attività suddette » in cui è scomparso il riferimento all'ampliamento del demanio forestale, ipotizzato nel corrispondente capitolo del precedente esercizio.

## 2. — Gestioni fuori bilancio

1) Somme anticipate da terzi per spese contrattuali — Sono stati trasmessi 108 rendiconti per gli esercizi 1972 e 1973, centosei dei quali restituiti all'Amministrazione con visto di regolarità.

2) Imprese agro-zootecniche — Sono tuttora all'esame della Ragioneria Centrale i primi rendiconti inviati dall'Azienda dopo la risoluzione delle complesse questioni di inquadramento della gestione e del periodo di rendicontazione (se ne è stabilita la cadenza annuale), di cui si è fatto già cenno nelle precedenti relazioni.

La Corte ne ha formalmente sollecitato una pronta trasmissione per gli adempimenti di competenza.

3) Aziende pilota — Nel corso dell'esercizio è stato definitivamente stabilito che gran parte delle aziende-pilota non rientrano tra le gestioni fuori bilancio, in quanto la loro attività si svolge nell'ambito del bilancio sia per le spese gravanti sul capitolo 530, sia per le entrate sul cui capitolo 101 viene versato tutto il ricavato delle vendite dei prodotti.

Un'eccezione viene fatta per le aziende condotte in compartecipazione per le quali è incontestabile l'applicazione della legge n. 1041, essendovi gestione di somme erogatate da privati (89).

## 3. — Organizzazione e personale

Scarse le specifiche notazioni in materia di organizzazione aziendale, rimasta immutata nell'esercizio decorso.

Permane quindi — in attesa della non ancora intervenuta riforma normativa — quella situazione di provvisorietà delle strutture dell'Azienda, che, unita alla perdurante circostanza della codipendenza di

(89) Tali aziende si distinguono dalle imprese agro-zootecniche per le finalità sperimentali della gestione.

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

fatto degli organismi regionali (90), non può che riflettersi negativamente sull'efficienza dell'attività aziendale.

Quanto al personale in servizio presso l'Azienda, nel rinviare per particolareggiate considerazioni alle voci « Economia montana e forestale » del capitolo II — Ministero agricoltura e foreste — va solo detto che è arduo precisarne il numero durante il corso dell'intero esercizio tenuto conto delle disposizioni particolari che ne disciplinano l'impiego. L'Azienda si avvale, infatti, di ispettori e sottufficiali del Corpo forestale dello Stato collocati fuori ruolo nei limiti numerici stabiliti dall'articolo 7 del regio decreto legge 18 novembre 1929, n. 2071, modificato con legge 11 maggio 1970, n. 213 (91).

Il collocamento fuori ruolo ha caratteristiche del tutto particolari in quanto non comporta esonero degli obblighi di servizio presso l'Amministrazione di appartenenza, con la conseguenza che alcuni funzionari in tale posizione possono continuare a prestare la loro opera presso la Direzione generale dell'economia montana e delle foreste. A ciò si aggiunge che altro personale viene posto a disposizione dell'Azienda con ordini di servizio, concretatisi sostanzialmente in provvedimenti di distacco, non sottoposti al controllo della Corte.

Anche in materia di trattamento economico va fatto rinvio alle situazioni esposte nell'apposito paragrafo del capitolo II Ministero agricoltura e foreste.

E' da precisare peraltro che le somme erogate sui competenti capitoli 103 e 104 per le missioni all'interno ed all'estero non esauriscono gli oneri gravanti sul bilancio aziendale per tali finalità, in quanto spese per missioni si hanno anche a carico dei capitoli 134, 135, 148 e 182 in relazione a

(90) Come già ricordato nella precedente relazione (pag. 167) la delega prevista dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, contempla espressamente all'art. 1 — comma 2 e 7 — l'eliminazione di fenomeni del genere.

(91) Al 31 dicembre 1976, 12 funzionari del ruolo tecnico superiore forestale e 16 sottufficiali del Corpo forestale.

trasferite direttamente connesse alla gestione dei Parchi nazionali o di boschi amministrati dall'Azienda.

*Beni e servizi strumentali* — Notizie particolareggiate sull'attività contrattuale dell'Azienda, in particolare sulla vendita dei prodotti legnosi, sulla gestione di aziende pilota, ecc. si espongono successivamente nel paragrafo « Attività istituzionale ». In questa sede si fa cenno degli altri interventi, specie di quelli attraverso i quali l'Azienda si procura i mezzi ed acquisisce i beni indispensabili per l'esercizio della sua attività.

Anche nell'esercizio decorso, come già in quello precedente, non si è avuto né l'acquisto né la costruzione di nuovi fabbricati di servizio sui fondi gravanti a carico del capitolo 526. Quanto agli immobili di proprietà dello Stato o locati dall'Azienda adibiti ad uso d'ufficio, il numero dei primi (126) è nettamente prevalente rispetto ai secondi (35). Per spese di manutenzione sono stati impegnati oltre 40 milioni, di cui circa la metà per lavori straordinari, mentre per canoni di locazione gli oneri a carico del capitolo 141 sono ascesi ad oltre 36 milioni complessivamente. Data la natura dell'attività svolta dall'Azienda, particolarmente rilevante è poi il numero degli immobili adibiti ad uso diverso da quello di ufficio, 6268 in tutto, dei quali 2146 adibiti ad alloggi di servizio ed i restanti ad altre finalità istituzionali con un onere di 188,8 milioni, dei quali il 90 per cento circa per spese di straordinaria manutenzione (92).

In ordine alla consistenza ed agli oneri relativi al parco automobilistico aziendale, va solo evidenziato che, nonostante si sia avuto un lieve incremento nel numero dei motoveicoli, la dotazione del competente capitolo 138 si è più che raddoppiata rispetto all'esercizio precedente. A fronte dei 237 milioni stanziati, si sono avuti paga-

(92) Nel dato sono comprese anche piccole unità immobiliari, quali casermette forestali, alloggi dei vivaisti, ecc.

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

menti corrispondenti ad oltre il 90 per cento delle somme iscritte sul capitolo.

Quanto all'attività di studi e ricerche per la redazione di piani al fine del più razionale sfruttamento dei territori agro-silvo-pastorali è da rilevare la mancata utilizzazione delle somme stanziare sul competente capitolo 522 sul quale non è stato assunto nessun impegno (93).

Infine, in ordine alla quota di riserva delle spese di investimento da destinare ai territori meridionali ne va attestata la osservanza per quanto riguarda gli impegni assunti sui capitoli 522 e 530, mentre per il capitolo 521 la quota impegnata è solo lievemente inferiore (del 5 per cento circa) a quella prescritta — anche per la natura delle spese gravantivi (94).

#### 4. — Attività istituzionale

Si passano in rassegna dapprima le entrate aziendali, in ordine alle quali vanno peraltro tenuti presenti i limiti e le modalità con le quali si svolge il controllo esercitato dalla Corte.

a) Vendita di materiale legnoso ed altre entrate — Tuttora prevalente il numero dei contratti stipulati a seguito di asta pubblica, sia pure in misura ridotta rispetto all'esercizio precedente, rispetto a quelli per licitazione privata ed a trattativa privata.

Si è registrata una ulteriore flessione negli introiti per vendite dei prodotti dei terreni agro-silvo pastorali (oltre il 70 per cento rispetto al 1974 ed il 50 per cento rispetto al 1975), ovviamente dovuta alla graduale cessazione della gestione dei complessi forestali.

In lieve aumento rispetto al 1975 sono viceversa risultate le entrate per canoni e proventi vari derivanti dai beni dell'Azienda.

(93) Il capitolo è compreso tra quelli in conto capitale per cui le somme non impegnate nell'esercizio non si traducono in economia.

(94) Il cap. 521 prevede « Costruzione e riparazione straordinaria di opere edili, viabilità, impianti tecnici di telecomunicazione al servizio di aree naturalistiche e di altri terreni.

da, comprensive di quelle ricavate dalle concessioni a fine turistico.

b) Amministrazioni dei beni silvo-pastorali dei Comuni — È una delle attività che hanno ricevuto particolare impulso nell'ultimo quinquennio — unitamente alla gestione delle aziende pilota — in quanto l'Azienda ha potuto dedicarsi con più rilevante impegno per la progressiva dismissione delle altre funzioni trasferite alle regioni.

Le modalità di gestione sono state diffusamente esposte nella relazione per l'esercizio 1974.

Ai patrimoni silvo-pastorali già tradizionalmente amministrati dall'Azienda (95) si è aggiunta — nel corso dell'ultimo biennio — la gestione dei beni silvo-pastorali del Comune di Scanno e di quelli dell'Enel in tutto il territorio nazionale con una convenzione stipulata nell'ottobre del 1976 (96).

Alla fine dell'esercizio le spese di gestione sono ammontate a 236 milioni circa con una differenza attiva, distribuita ai vari Enti proprietari, di oltre 136 milioni.

c) Ampliamento del patrimonio forestale — Lavori di rimboschimento, di rinsaldamento e sistemazione terreni. Per quanto riguarda l'acquisto di terreni nudi e cespugliati, da destinare alle residue attività istituzionali, sono stati stipulati contratti a trattativa privata per un importo di circa 43 milioni, tutto in conto resti. Il naturale ridimensionamento, derivato dai mutati fi-

(95) Trattasi della foresta di Tarvisio, di proprietà dell'Azienda dei patrimoni riuniti ex economici amministrati dal Fondo per il culto del Ministero dell'interno, e dei beni silvo-pastorali dei Comuni di Mercedusa, Mesoram, Petilia Policastro e Sersale.

(96) Per la ripartizione degli eventuali redditi derivanti dalla gestione aziendale si è convenuto che il 12% delle entrate lorde sarà introitato dall'Azienda, quale rimborso per le spese di gestione; le rimanenti somme, detratte le spese di miglioramento, nonché quelle di ordinaria e straordinaria manutenzione ritenute necessarie, verranno versate all'Ente; l'Enel si è obbligato, a sua volta, a destinare parte degli eventuali redditi annuali ad opere di miglioramento colturale e fondiario.

ni aziendali, comporta una persistente lentezza nel ritmo di smaltimento dei residui.

Quanto ai lavori di sistemazione e miglioramento dei boschi da seme, si è avuto un consistente incremento dei fondi messi a disposizione dei funzionari aziendali negli stanziamenti di competenza.

d) Imprese agro-zootecniche — Di queste imprese si è già fatto cenno nel paragrafo sulle gestioni fuori bilancio.

Da qualche anno non si fa più luogo alla costituzione di nuove aziende mentre continua l'esercizio di quelle già esistenti.

Sono stati poi tutti erogati i 50 milioni iscritti sul capitolo 541 relativi ad anticipazioni per la partecipazione all'esercizio di imprese agrarie, mentre sul capitolo 123 dell'entrata si è avuto un incremento di oltre il 50 per cento degli utili rispetto all'esercizio precedente e del 15 per cento circa rispetto al 1974 (97).

e) Aziende pilota e dimostrative a carattere silvo-pastorali e zootecnico — Durante l'esercizio sono state trasmesse alla Corte tre determinazioni relative a costituzioni di aziende pilota, con oneri per 344 milioni (98) (nel 1975 si era avuta la costituzione di una sola azienda).

Continua, poi, la pressoché totale utilizzazione dei residui, passati dai 4,7 miliardi del 1971 agli 11 milioni nel decorso esercizio.

Quanto mai arduo si rivela l'accertamento dell'aspetto specifico delle spese di gestione, aggiungendosi alla nota frammentarietà dell'azione di controllo successivo svolto dalla Corte la circostanza che sul capitolo 530 gravano indistintamente gli one-

(97) Gli utili sono ammontati a 97 milioni (61 nel 1975, 85 nel 1974).

(98) Gli altri atti trasmessi alla Corte sono relativi ad acquisto di macchinari per l'esercizio delle aziende per 77 milioni e ad approvazione di perizie di variante per 213 milioni circa. Sono stati poi disimpegnati dall'Azienda oltre 118 milioni per la mancata costituzione di altre otto aziende, a causa della naturale lievitazione dei prezzi.

ri per la costituzione e l'ampliamento delle aziende e quelli per il loro esercizio.

f) Altre attività — Rispetto all'esercizio precedente gli interventi disposti per migliorare la economia delle regioni boschive hanno richiesto tempi più lunghi in quanto meno della metà delle somme stanziare sul capitolo 137 erano state erogate a chiusura dell'esercizio (99), a fronte di impegni pari ad oltre il 98 per cento del relativo stanziamento.

Sul capitolo 165, concernente contributi a favore di enti ed istituzioni che operano nel settore forestale, montano e naturalistico, ad una minore entità di impegni rispetto al 1975 ha corrisposto una maggiore differenziazione degli interventi quali la partecipazione alle spese sostenute da un istituto professionale statale per l'agricoltura per la formazione di maestranze specializzate nel campo dell'economia montana, in aggiunta alle consuete erogazioni per studi e ricerche nel settore della silvicoltura.

Non risulta viceversa assunto nell'esercizio alcun impegno per l'attuazione di interventi straordinari diretti ad incrementare la produzione legnosa per cui erano stati stanziati sul capitolo 553,4 miliardi nello stato di previsione aziendale, in attuazione della legge 16 ottobre 1975, n. 493. Va però detto che la necessaria variazione di bilancio è stata disposta dal Ministero del tesoro solo nel novembre del 1976, e l'Azienda è quindi entrata nella disponibilità delle somme sostanzialmente allo scadere dell'esercizio.

Parchi nazionali — La mancata risoluzione delle questioni di principio in materia di gestione dei parchi nazionali, di cui si è trattato nella precedente relazione, esime dallo svolgere ulteriori considerazioni di carattere generale sull'argomento (100).

Anche per questo esercizio le notazioni per i tre parchi del Circeo, della Calabria e dello Stelvio, amministrati dalla Azienda

(99) Nel 1975 erano state impegnate ed erogate somme pari al 90% dello stanziamento.

(100) Relazione per l'esercizio 1975, pag. 179.



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

(101), si limitano alle risultanze della gestione dei fondi stanziati sugli appositi capitoli dello stato di previsione aziendale.

Per quanto riguarda la gestione del Parco del Circeo, va precisato che il contributo statale di dieci milioni è stato incrementato nell'esercizio di altri 50 milioni in base alla legge 16 ottobre 1975 n. 493, partecipando quindi lo Stato alle relative spese di gestione, previste in 72 milioni, per circa il 90 per cento.

Ricorrente è poi la notazione del quasi integrale utilizzo dei fondi stanziati per tale finalità, ricavabile dai dati di consuntivo. Nessun provvedimento peraltro è stato trasmesso alla Corte durante l'esercizio.

Non vi è viceversa contributo dello Stato per la gestione del Parco nazionale della Calabria, alle cui spese possono partecipare la Cassa del Mezzogiorno o altri Enti, come previsto dalla legge istitutiva (102).

Lo stentato avvio del nuovo complesso è evidenziato, come per l'esercizio precedente, dal movimento dei fondi stanziati

---

(101) Per cenni sui due parchi dotati di personalità giuridica (Parco Nazionale del Gran Paradiso e Parco Nazionale d'Abruzzo) vigilati dal Ministero dell'agricoltura, si veda l'apposito paragrafo « Economia montana e foreste », parte II, capitolo II.

(102) Negli anni più recenti nessun contributo risulta comunque versato da detti enti per cui è rimasto privo di stanziamento il competente capitolo di bilancio, iscritto originariamente per memoria.

sul capitolo 148, che per il 30 per cento delle somme iscrittevi si sono tradotte in economia.

La peculiare situazione del Parco dello Stelvio è stata diffusamente esposta nelle precedenti relazioni (103). Ad esse non può che rinviarsi, essendo rimaste immodificate, anche nell'esercizio decorso, le circostanze che vi hanno dato luogo. Senza dubbio la mancata costituzione del Consorzio di gestione del Parco fra lo Stato e le province di Trento e Bolzano contribuisce a rendere più complessa e meno chiara l'attività gestionale sol che si consideri come le due Province si limitano ad emanare norme legislative e regolamentari disciplinatrici del Parco nonché ad impartire direttive di servizio all'Ufficio amministrazione foreste demaniali di Bormio, senza aver eccessivo riguardo ai conseguenti oneri finanziari, ricadenti tuttora sul bilancio aziendale ed ammontanti sostanzialmente per l'anno 1976 a 103 milioni (104). Lo stanziamento di 283 milioni concernente le spese di gestione del Parco risulta erogato per il 90 per cento circa.

---

(103) Si veda in particolare Relazione per l'esercizio 1974, pag. 198.

(104) Lo Stato ha versato all'Azienda per il 1976, oltre al contributo ordinario di 150 milioni, una integrazione straordinaria di 130 milioni stabilita dalla legge 16 ottobre 1975, n. 493. L'Azienda riversa a sua volta allo Stato 100 milioni, quale suo apporto di fondi per la gestione del Parco.

## CAPITOLO IV

## AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO

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

Le osservazioni che si formulano sulla attività svolta dall'Azienda nel decorso esercizio hanno carattere meramente contingente in vista della riforma normativa che inciderà — in tempi brevi — sulle strutture aziendali (105).

Il dibattito che in sede parlamentare è stato occasionato dalla cennata circostanza — e più ancora l'indagine conoscitiva disposta nel dicembre del 1976 — se hanno consentito da un lato l'approfondimento dei problemi dello specifico settore, hanno mostrato dall'altro quanto ampi, seppur non soddisfacenti, siano attualmente i rapporti intercorrenti tra l'Azienda e le residue strutture operanti in agricoltura, non mancando di sottolineare le possibilità di sviluppo di intese — allo stato quasi inesistenti — con le industrie a partecipazione statale che agiscono nello stesso settore (106).

D'altra parte la complessità ed urgenza delle motivazioni a base della riforma a-

ziendale si evidenziano non solo per i persistenti ritardi nell'erogazione delle provvidenze comunitarie — ascrivibili alle procedure ed alle carenze organizzative dell'A.I.M.A. — ma anche per poter più efficacemente affrontare quei problemi tanto avvertiti nelle varie sedi competenti e dalla pubblica opinione (107).

Nel corso dell'anno l'attività dell'Azienda è stata interessata da un solo provvedimento normativo nazionale (legge 29 aprile 1976, n. 196) recante l'attuazione dell'accordo di cooperazione economica con la Tunisia per quanto riguarda l'acquisto di olio d'oliva (108), mentre numerosissimi sono stati i regolamenti comunitari emessi nei vari settori d'intervento. Essi hanno riguardato per lo più o la modifica di precedenti regolamenti o la proroga per la campagna agraria successiva degli interventi già previsti.

La gestione aziendale è stata caratterizzata anche nel 1976 dai già segnalati ritardi nell'erogazione delle provvidenze comunitarie.

(105) All'originario disegno di legge governativo hanno fatto seguito proposte di vario contenuto presentate da diversi gruppi parlamentari. All'inizio di aprile, in Senato, si è proceduto alla nomina di una Sottocommissione con il compito di procedere alla stesura di un testo unificato.

(106) Sotto il primo profilo, sono venuti in discussione i rapporti tra l'Azienda, la Federconsorzi ed i singoli Consorzi agrari.

Una più incisiva presenza delle imprese a partecipazione statale nei settori di competenza dell'AIMA è apparsa poi sempre più necessaria, specie nella gestione dei servizi di ammasso di alcuni prodotti.

(107) Vuol qui farsi riferimento, ad es., all'abnorme lievitare dei prezzi del formaggio grana sul mercato nazionale determinatosi nella seconda metà dell'esercizio. Il prodotto era stato aggiudicato a poche ditte operanti nel settore sulla base di aste indette dall'A.I.M.A. in applicazione di regolamenti comunitari.

(108) Sulla sua applicazione si riferisce nella parte relativa all'attività istituzionale. Va poi ricordato che la legge 26 novembre 1975, n. 748 ha prorogato al 31 dicembre 1979 il termine di scadenza dell'esercizio della delega governativa per l'emanazione delle norme necessarie ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai regolamenti e dalle direttive comunitarie.

Il descriverne ancora le cause (109) si rivelerebbe superfluo. È da sottolineare comunque che ogni utile tentativo va fatto per conferire alla trattazione delle pratiche di integrazione un ritmo sempre più spedito ed aderente ai tempi impiegati negli altri paesi comunitari. Erogazioni che pervengono ai beneficiari dopo 2-4 anni dal momento generativo del diritto al pagamento, non raggiungono di certo le finalità che le hanno motivate, in particolare in periodi di svalutazione della moneta nazionale (110). Infatti, è sempre con riferimento all'epoca del verificarsi delle circostanze (produzione, magazzinaggio) — prese in considerazione per la corresponsione dell'aiuto comunitario — che viene determinato l'importo dell'erogazione, importo che, pur congruo inizialmente, diviene insufficiente ove lo si rapporti alle mutate condizioni del mercato sussistenti nel momento, in genere di gran lunga posteriore, in cui le provvidenze vengono rimosse dal beneficiario.

Ciò premesso, è opportuno considerare che alcune fasi delle procedure in vigore potrebbero essere semplificate laddove apportassero un concreto snellimento nella definizione delle operazioni preliminari alle liquidazioni dei benefici comunitari: è sufficiente far riferimento a quei casi nei quali, essendo stato convenzionalmente attribuito agli Enti di sviluppo il compito delle istruttorie delle pratiche, gli Ispettorati provinciali dell'alimentazione (111) hanno, tra le altre incombenze, quella di ricevere e protocollare le denunce di coltivazione e

(109) Si vedano le più recenti relazioni della Corte allo stesso paragrafo.

(110) Va ricordato che l'importo degli aiuti comunitari è stabilito in unità di conto, convertita in lire italiane in base al tasso di cambio stabilito di volta in volta dagli organi comunitari (dalle 650 lire del 1973 si è pervenuti alle 1.016 lire attuali).

(111) Nello schema di decreto delegato approvato dal Consiglio dei Ministri in applicazione della legge 22 luglio 1975 n. 382 gli Ispettorati provinciali dell'Alimentazione vengono trasferiti alle Regioni, mentre sono già regionalizzati gli Enti di sviluppo operanti sul territorio nazionale o è in corso la loro regionalizzazione.

le domande di integrazione di prezzo, per poi trasmetterle agli stessi enti di sviluppo. Il concentrare tale fase preliminare negli stessi Enti comporterebbe un alleggerimento dei compiti dei vari Ispettorati, con la possibilità di intensificare l'attività ispettiva — in collaborazione con gli stessi Enti di sviluppo — sì da attestare, nel maggior grado possibile, la reale sussistenza dei fatti determinanti l'insorgenza dei relativi diritti.

In attesa di una diversa disciplina comunitaria — che privilegi cioè più la qualità che la quantità dei prodotti — continuano infatti a palesarsi insufficienti, per quanto risulta alla Corte — i controlli diretti per il pagamento delle integrazioni di prezzi del grano e soprattutto per quelle dell'olio di oliva. Per questi ultimi sono altresì in funzione apposite Commissioni provinciali, previste sin dal 1968, nonché i nuclei di accertamento delle produzioni olivicole istituite nel 1974 ma sul cui concreto funzionamento non sono disponibili dati utili da riferire al Parlamento. Dall'azienda risultano comunque recuperati 28,5 milioni relativi alle integrazioni di prezzo dell'olio d'oliva e del grano duro, e poco più di 60 milioni per i premi erogati nel settore del tabacco.

Come già accennato nelle precedenti relazioni, il nuovo sistema di pagamento — previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1973, n. 532 per l'integrazione di prezzo per il grano duro e l'olio d'oliva e successivamente esteso alla erogazione dei premi per i vitelli — pur se ha contribuito ad accelerare l'iter delle erogazioni non ha potuto — di per sé — risolvere le carenze ed ovviare ai ritardi tuttora sussistenti nel settore.

Nonostante quindi che complessivamente nel 1976 l'Azienda abbia provveduto all'emissione di titoli di spesa per oltre 684 miliardi permangono immutati — rispetto allo scorso esercizio — i ritardi nel pagamento delle integrazioni di prezzo del grano e dell'olio di oliva e sono addirittura in aumento (oltre l'anno) i tempi occorrenti per la corresponsione dell'aiuto al formaggio grana padano. Anche notevole il perio-

do (oltre due anni) occorrente per l'erogazione dell'aiuto ai semi di cotone, nonostante il non elevato numero di beneficiari. Compatibilmente con le procedure vigenti ha ricevuto conferma invece nell'esercizio una certa speditezza nei pagamenti (tre-quattro mesi circa) in favore delle associazioni dei produttori ortofrutticoli per ritiro di prodotti dal mercato nonché nelle erogazioni relative all'aiuto al latte scremato in polvere.

Ulteriori dati sui tempi dei pagamenti delle varie sovvenzioni sono poi esposti nella trattazione dei singoli settori d'intervento.

In questa sede basta accennare alle circostanze che per provvedere alle esigenze di cassa della gestione finanziaria dell'A.I.M.A., gravanti sui fondi nazionali, nell'aprile del 1976 il Ministero del tesoro ha proceduto al rinnovo di certificati di credito — in favore della Banca d'Italia — per oltre trentanove miliardi (112).

La situazione del bilancio di cassa — alimentato in parte con mezzi economici della Comunità per il finanziamento degli interventi di mercato (113) — presentava alla data del 18 luglio 1977 entrate per 696,1 miliardi ed uscite per 684,5 miliardi con un avanzo di 11,6 miliardi (114).

In ordine alla struttura del bilancio di funzionamento, è da precisare che dei quat-

(112) Non è stata esercitata — anche nel decorso esercizio — la facoltà di procedere al rinnovo anticipato, totale o parziale, degli stessi certificati, per cui non ha concretamente operato il cap. 9526 iscritto per memoria nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

(113) Il movimento di fondi interessa solo parzialmente il bilancio dello Stato: i fondi di provenienza comunitaria sono trasferiti all'Azienda mediante giroconti di tesoreria (art. 1 D.P.R. 30-11-1972, n. 853); i fondi nazionali vengono acquisiti al bilancio dello Stato, per il successivo versamento all'Azienda, mediante anticipazioni della Banca d'Italia su rilascio di speciali certificati di credito (art. 8, legge 31-3-1971, n. 144).

(114) E appena il caso di avvertire come detta situazione non sia indicativa della correntezza nella trattazione delle pratiche da parte dell'Azienda, affluendo le somme al bilancio aziendale, gradatamente in relazione agli interventi già definiti.

tro capitoli costituenti il titolo I « Entrate correnti » non sono stati dotati di stanziamento i tre iscritti per memoria (115) mentre degli analoghi sei capitoli compresi tra le spese correnti ha operato in conto resti solo il capitolo 152 « Somme non utilizzate da versare all'Erario » per l'importo di lire 4,4 miliardi, come già verificatosi nell'esercizio precedente.

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

a) *Organizzazione dei servizi* — Scarse le notazioni possibili in tema di organizzazione aziendale, non avendo più carattere di attualità — alla vigilia della riforma legislativa — la menzione delle carenze normative sussistenti sin dalla legge istitutiva n. 303 del 1966 (116).

In materia di interventi l'organizzazione della Azienda, è, allo stato, strutturata in sei servizi a loro volta ripartiti in uffici. Il personale addettovi non è in possesso di una previa specializzazione per settore merceologico, non essendo previsti concorsi specifici, in mancanza di un ruolo organico dell'A.I.M.A.

Va poi attentamente riconsiderata la sua organizzazione periferica basata su uffici dipendenti da altre Amministrazioni pubbliche — le cui insufficienze sono state più volte rappresentate nelle precedenti relazioni essendone — in sede di riforma — sostanzialmente previsto il loro mantenimento, pur con le modificazioni conseguen-

(115) Si tratta dei capitoli 141, 142 e 143 concernenti, rispettivamente, « Somme acquisite sulle disponibilità accertate a chiusura dell'esercizio da utilizzare negli esercizi successivi » « Recupero di somme imputate alle spese generali di funzionamento dell'Azienda » « Somme acquisite sulla disponibilità accertata a chiusura dell'esercizio da versare all'Erario ».

Nell'esercizio precedente avevano operato due dei tre capitoli « per memoria », per entrate accertate nel corso dell'anno.

(116) Per una loro elencazione si veda da ultimo la nota n. 15 di pag. 184 della relazione per l'esercizio 1975.

ti alla attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382 (117).

b) *Personale* — Risulta ancora in aumento (del 30 per cento circa) — rispetto all'esercizio precedente — il numero dei dipendenti del Ministero dell'Agricoltura e foreste distaccato presso l'Azienda, mentre è rimasta sostanzialmente immutata la percentuale di ripartizione fra le varie carriere (118). Si è altresì incrementato (del 20 per cento circa) il contingente di personale appartenente ai ruoli di altre Amministrazioni ed enti comandati presso l'Azienda con provvedimenti formali (119). Al contrario è in diminuzione (di poco più del 10 per cento) il numero di dipendenti in servizio presso la Sezione specializzata tabacchi.

In tema di compensi per lavoro straordinario (120) è risultata contenuta nell'esercizio la percentuale complessiva (in media circa il 23 per cento) degli impiegati che hanno fruito del raddoppio dei limiti di durata delle prestazioni straordinarie per l'applicazione della normativa introdotta, da ultimo, con il decreto legge 18 dicembre 1970 n. 1012.

(117) È previsto il trasferimento alle Regioni degli Ispettorati Provinciali dell'alimentazione. Nel disegno di legge governativo è poi stabilito che per l'erogazione delle provvidenze finanziarie disposte dai regolamenti della C.E.E., l'A.I.M.A. stipuli, con le Regioni stesse, apposite convenzioni di durata pluriennale, sulla base di una convenzione tipo approvata dall'istituendo Comitato interministeriale per la politica aziendale ed alimentare (C.I.P.A.A.).

(118) Per i dati relativi all'esercizio precedente si veda la relazione per l'esercizio 1975.

(119) Complessivamente risultano in servizio presso l'Azienda, al 31 dicembre 1976, 206 unità.

(120) Va ricordato che sin dal 1970 il Consiglio di Amministrazione dell'A.I.M.A. ha elevato da 30 a 45 ore il limite ormai stabilito dall'art. 3 della legge 5 giugno 1965, n. 749, ritenendo la sua autorizzazione sostitutiva di quella del Tesoro per la riconosciuta autonomia aziendale nella gestione amministrativa e di bilancio.

### 3. — *Attività istituzionale*

Sono rimasti immutati i diciotto settori merceologici nei quali l'Azienda ha svolto compiti comunitari d'intervento, mentre per alcuni di essi l'A.I.M.A. ha anche operato sulla base della normativa nazionale, emanata, in particolare, nell'ultimo triennio, per fronteggiare la situazione di crisi di alcuni prodotti alimentari.

Si fanno ora seguire talune notazioni in ordine ai principali settori d'intervento.

#### a) Intervento nel settore dei cereali.

1) Commercializzazione del grano campagna 1964-65 e seguenti. Non è ancora pervenuto alla Corte il decreto di approvazione del conto del maggiore assuntore (Federconsorzi) la cui gestione resta l'unica da definire tra quelle condotte dai sei assuntori che avevano operato nella campagna 1966-67 (121).

2) Operazioni particolari relative al frumento tenero e duro.

In relazione ad interventi regolatori del mercato interno previsti dalla normativa nazionale (articolo 7 decreto legge 24 luglio 1973, n. 427 convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 1973 n. 496) è stato rinnovato con la Federconsorzi, anche per la campagna 1976-77, il contratto relativo ad operazioni esecutive sul mercato dei cereali.

Durante l'esercizio sono stati trasmessi alla Corte due provvedimenti relativi all'acquisto di frumento — prelevato dai magazzini dell'organismo d'intervento italiano — da cedere alle industrie panificatorie al prezzo stabilito dal C.I.P.

Notevoli quantitativi di grano sono stati poi messi a disposizione dell'A.I.M.A. dagli organismi di intervento di alcuni Paesi appartenenti alla Comunità europea, per i quali dopo — l'emanazione di appositi bandi di gara per la aggiudicazione del servizio di trasferimento dai magazzini esteri a quelli italiani — sono già stati pagati agli ag-

(121) Per ulteriori notizie sulle gestioni curate dalla Federconsorzi per conto del Ministero Agricoltura e Foreste si veda il capitolo II al paragrafo « Gestioni fuori bilancio ».

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

giudicatari i compensi ad essi spettanti. Risultano poi già erogate alla Federconsorzi, incaricata convenzionalmente della conservazione del prodotto, le spese per il ricevimento e lo stoccaggio dei quantitativi trasferiti (122).

3) Integrazione di prezzo per il grano duro.

In sede di considerazioni sulla gestione si è già detto dei persistenti ritardi nel pagamento delle integrazioni di prezzo. Ingenti ancora le erogazioni effettuate nell'esercizio relative al raccolto 1973 (oltre 18 miliardi) a quello del 1974 (18 miliardi circa) ed al raccolto del 1975 (oltre 26 miliardi) (123). Tra la fine del 1976 ed il principio del 1977 sono state trasmesse alla Corte le prime convenzioni stipulate con gli Enti di sviluppo per la concessione dell'integrazione al grano duro prodotto nel 1976 (124).

b) Aiuti alimentari ai paesi in via di sviluppo.

Nel corso del 1976 è proseguita l'attività dell'Azienda per la fornitura di cereali a Paesi in via di sviluppo. I quantitativi trasferiti a titolo di aiuto comunitario sono risultati quasi il doppio di quelli (consistenti esclusivamente di riso) forniti sulla base di accordi bilaterali conclusi dallo Stato italiano — tramite il Ministero degli affari esteri — con i singoli Paesi beneficiari.

c) Intervento nel settore dei grassi.

Sono state trasmesse alla Corte sei convenzioni per l'affidamento delle operazioni esecutive d'intervento nel mercato del-

(122) Dal disegno di legge governativo si evince l'intento di non provvedere l'A.I.M.A. di propri magazzini, ma di sollecitare la loro predisposizione da parte di altri organismi cooperativi.

(123) Una sommaria indicazione delle Regioni, nelle quali sono stati effettuati i pagamenti, risulta dalla già menzionata indagine conoscitiva disposta dal Senato.

(124) Si sono andati progressivamente incrementando i compensi spettanti agli stessi per la istruttoria delle pratiche, passati dalle 2.100 lire per il raccolto 1974-75 alle 2350 per quello 1975-76.

l'olio di oliva per la campagna 1975-1976 (125).

È da segnalare altresì che, nell'ambito delle procedure di attuazione dello « schedario oleico » (126), previsto da regolamenti comunitari emanati nell'ultimo biennio, è stata affidata ad una ditta italiana una gara per la ripresa aerea-fotografica di zone del territorio nazionale con un onere di 6,6 milioni.

Sono state poi definite dall'Azienda — e gli atti relativi inoltrati alla Corte — le complesse operazioni inerenti all'acquisto di 20 mila tonnellate di olio di oliva, proveniente dalla Tunisia, effettuato nell'ambito dell'accordo per la delimitazione delle zone di pesca prospicienti le coste tunisine.

L'Azienda ha infatti affidato ad una società l'incarico di provvedere, in suo nome e per suo conto, alle operazioni di ricevimento, di sbarco e di introduzione doganale dell'olio acquistato in attesa delle decisioni che non dovrebbero comunque tardare per la deperibilità del prodotto immagazzinato.

d) Interventi nel settore dei prodotti ortofrutticoli.

Nel corso del 1976 è pervenuto alla Corte un altro provvedimento di definizione dei conti relativi all'acquisto di prodotti ortofrutticoli effettuato nel 1968 per cui resta da definire ancora una gestione concernente lo stesso anno.

Prosegue poi da parte dell'Azienda la corresponsione dei contributi previsti dalla normativa comunitaria per i ritiri dal mercato di prodotti ortofrutticoli, ritiri che hanno inciso nel 1976 su una gamma ancora più ampia di prodotti che nell'esercizio

(125) Dei sei assuntori solo tre hanno concretamente operato, sia pure in misura ridotta, mentre gli altri non hanno compiuto alcun acquisto per mancanza di offerte all'intervento.

(126) Lo schedario oleico dovrebbe consentire, entro il 1980, una completa analitica individuazione delle superfici coltivate ad olivo.

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

precedente, avendo interessato, oltre gli agrumi, pesche, pere, mele e pomodori (127).

Da segnalare infine la persistenza — nel bilancio di funzionamento — dello stanziamento per l'effettuazione del controllo di qualità, ancora inattuato, il che ha determinato il passaggio in economia, a partire dal 1973, delle relative somme.

e) Interventi nel settore dei prodotti lattiero-caseari.

Si è già accennato — in sede di considerazioni sulla gestione — come in questo settore si sia registrato un aumento, rispetto all'esercizio precedente, dei tempi occorrenti per la corresponsione dell'aiuto allo ammasso privato dei formaggi grana padano e parmigiano reggiano.

Quanto alle operazioni di intervento sul mercato di detti prodotti per la campagna 1974-75, va evidenziato che la relativa gestione si è chiusa con una perdita netta, imputabile al FEOGA, di oltre tre miliardi.

Per la campagna 1975-76 non è stata stipulata alcuna convenzione con assuntori, in quanto in presenza degli elevati prezzi di mercato non si è determinata alcuna offerta all'intervento da parte dei produttori (128).

f) Interventi nel settore zootecnico.

Nel settore zootecnico l'Azienda opera sia per lo stoccaggio delle carni sia per la erogazione degli speciali premi per la nascita ed il mantenimento in vita dei vitelli.

(127) La Corte non dispone quest'anno di dati analitici sulla quantità di prodotti distrutti (per il 1975 v. relazione al Parlamento pag. 186). Nella menzionata indagine conoscitiva le carenze esistenti nel settore sono state diffusamente espresse dai rappresentanti delle varie organizzazioni interessate, che hanno anche formulato proposte per la loro integrale o parziale eliminazione.

(128) Secondo le dichiarazioni rese dal Direttore generale dell'Azienda in occasione dell'indagine parlamentare nessun aiuto sarebbe stato erogato alle 93 ditte che avevano assorbito, attraverso la partecipazione alle aste, le scorte di parmigiano destinate alla commercializzazione per l'anno 1976, il che ha determinato il noto incremento dei prezzi al consumo del prodotto.

In ordine al primo tipo di intervento è stato trasmesso alla Corte il provvedimento aziendale con il quale sono stati approvati i risultati del conto relativi all'anno 1975. Rispetto all'esercizio precedente la perdita netta a carico del F.E.O.G.A. si è più che raddoppiata, ammontando ad oltre 31 miliardi (129).

Va poi detto che il disciplinare per l'affidamento dell'intervento contempla — anche in questo caso — una azione ispettiva dell'Azienda, i cui risultati non sono peraltro noti alla Corte.

Quanto al pagamento del premio di nascita per i vitelli, nonostante siano stati trasmessi titoli di spesa per oltre 43 miliardi relativi alla campagna 1975-76, il ritmo delle erogazioni non appare particolarmente sollecito, anche per l'elevatissimo numero di domande presentate (130).

È da porre in evidenza come i ritardi trovino anche causa nella particolare istruttoria che va espletata dagli organi competenti per accertare la sussistenza dei requisiti previsti dalle leggi per la corresponsione dei premi (mantenimento in vita dei vitelli fino ad un certo peso) (131).

g) Interventi nel settore vitivinicolo.

Quanto mai varia è la gamma di adempimenti cui l'Azienda è chiamata dall'applicazione dei regolamenti comunitari e di leggi nazionali, essendo compresi nella sua competenza la distillazione agevolata e lo immagazzinamento dei vini da pasto non-

(129) Il meccanismo dell'intervento ed i motivi delle ricorrenti perdite d'esercizio sono stati diffusamente illustrati nella precedente relazione alla nota 24 di pag. 187.

(130) Alle Regioni, incaricate dell'istruttoria delle pratiche, sarebbero affluite oltre due milioni e mezzo di domande.

(131) Il Regolamento C.E.E. n. 464 del 1975 prevede la concessione ai produttori nazionali di bovini di un premio di nascita pari a 56 unità, di conto per ciascun vitello. Tale premio deve essere erogato in due versamenti di pari ammontare di cui il primo all'atto della nascita ed il secondo al compimento dell'anno se il vitello risulta ancora in vita.

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

ché la distillazione obbligatoria del sottoprodotto della vinificazione (132).

I ritardi nell'erogazione delle provvidenze non appaiono particolarmente significativi rispetto alla media, non superando generalmente l'anno dal verificarsi della circostanza determinante l'aiuto comunitario. Per l'immagazzinamento dei vini da pasto, si è proceduto, ad esempio, alla definizione di una metà delle pratiche relative all'anno 1975-76.

Sono stati poi trasmessi alla Corte titoli di spesa per oltre 14 miliardi relativi all'acquisto e lo stoccaggio di quantitativi di alcool offerti all'A.I.M.A. nel corso del 1975 e provenienti dalla distillazione di vini di produzione nazionale. Il pur ingente importo erogato per questo tipo di inter-

---

(132) In adesione ad un recente regolamento comunitario, con D.L. 10-12-1976 n. 799 — convertito con modificazioni nella L. 8-7-1977 n. 77 — sono state previste sanzioni per i trasgressori alle norme comunitarie relative all'adeguamento del potenziale viticolo alle esigenze del mercato. Il regolamento vieta infatti qualsiasi nuovo impianto di varietà di viti per uva da vino (con alcune eccezioni) e consente soltanto il reimpianto di varietà di viti raccomandato o autorizzato.

vento non consente peraltro una puntuale valutazione della correttezza dei pagamenti in mancanza del dato analitico del numero e dell'epoca di presentazione delle domande da parte degli interessati (133).

*h)* Interventi nel settore del lino e della canapa.

Consistono in concessioni di aiuto alla produzione in relazione a ciascun ettaro di superficie coltivata ed in provvidenze per gli ammassi privati.

Dal complesso degli atti di liquidazione trasmessi alla Corte si è rilevato come il ritardo nei pagamenti si aggiri mediamente sui due anni, nonostante il numero dei beneficiari sia molto ridotto (poco più di cinquecento per la campagna 1974-75).

*i)* Interventi nel settore dei prodotti ittici.

Anche nel corso del 1976 l'Azienda non ha effettuato alcun intervento in questo settore, affidatole dalla legge 7 agosto 1975, n. 388.

---

(133) Secondo elementi forniti dall'Azienda il tempo occorrente per i pagamenti non è di molto superiore ai sei mesi dalla presentazione delle domande.



## CAPITOLO V

## MINISTERO PER I BENI CULTURALI ED AMBIENTALI

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

Nell'esercizio finanziario 1976 il Ministero per i beni culturali e ambientali, per la prima volta dalla sua istituzione, ha operato sulla base di un proprio stato di previsione della spesa, in coincidenza con l'azione organizzativa per il definitivo assetto dei nuovi apparati amministrativi delineati dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805. Indicative della fase di transitorietà, che vede l'Amministrazione impegnata in un'opera di adattamento e ristrutturazione dei preesistenti organismi del settore, sono talune caratteristiche tratte dalla struttura dello stato di previsione, quali il mantenimento degli stessi strumenti di classificazione amministrativa delle spese (rubriche) già risultanti negli stati di previsione dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'interno (134) e la permanenza dei capitoli per le spese per il personale (retribuzioni assegni e indennità) nell'ambito delle rubriche concernenti i diversi settori di attività (135).

(134) Nell'esercizio 1977 sono stati apportati i necessari adattamenti; ci si riferisce, in particolare alla rubrica 2 (accademie biblioteche e diffusione della cultura) che nel 1977 ha assunto la denominazione di « ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali »; alla rubrica 3 (antichità e belle arti) che nel 1977 è stata modificata in « ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici »; alla rubrica 4 (archivi di Stato) nel 1977 denominata « ufficio centrale per i beni archivistici ».

(135) Anche tale caratteristica è stata eliminata nello stato di previsione per il 1977 con la collocazione dei capitoli predetti nella rubrica 1 (servizi generali).

In ordine alla composizione della spesa del Ministero — aumentata rispetto al 1975 di circa il 40 per cento per ragioni connesse al primo funzionamento delle nuove strutture — va rilevato che l'assoluto prevalere, nello stato di previsione, delle spese di parte corrente, che rappresentano oltre il 96 per cento degli stanziamenti, rispetto a quelle in conto capitale (136), appare indicativo delle funzioni di tutela e di conservazione del patrimonio culturale e ambientale del nuovo organismo, mentre scarso rilievo assumono nella previsione della spesa i compiti di valorizzazione del medesimo che pur risultano tra le sue primarie finalità istituzionali.

Sempre in tema di stato previsionale, va fatto cenno della eterogeneità di taluni capitoli di spesa che fa avvertire l'esigenza di una più appropriata distribuzione delle loro componenti oggettive in aderenza ai principi della specificità e della chiarezza del bilancio. Si tratta in particolare, per citare i casi di maggior rilievo e nei quali meno si possono apprezzare esigenze pratiche di gestione, dei capitoli 2034 (6 miliardi) e 3036 (250 milioni); il primo, comprensivo di spese di ufficio, forniture, adattamento e manutenzione locali del settore delle antichità e belle arti, oltre a spese per il funzionamento delle soprintendenze e altri istituti dipendenti e per musei, gallerie e collezioni statali, ivi comprese le mo-

(136) La legge di variazione 5 maggio 1977, n. 188, ha apportato una consistente diminuzione alle spese stanziare per investimenti sul capitolo 8001 (spese per acquisti ed espropriazioni per pubblica utilità etc.).

stre periodiche e l'attività didattica (137); il secondo, comprendente spese per l'organizzazione di mostre e altre manifestazioni, per viaggi e soggiorni in Italia di studiosi stranieri in materia archivistica, oltre a spese per l'acquisto, l'espropriazione, la conservazione, l'ordinamento e l'inventariazione di materiale archivistico e bibliografico (138).

Da ultimo va ricordato che nel decorso esercizio la legge 27 maggio 1975, n. 176, sulla prevenzione antifurto e antincendio delle opere d'arte, non ha trovato adeguata rispondenza nelle previsioni definitive di spesa. Infatti, il capitolo 1103 ha avuto per oggetto la sola ipotesi del concorso negli oneri sostenuti da Enti o Istituti mentre l'articolo 2 della legge citata ha previsto, tra i modi di intervento in favore dei beni protetti non di proprietà statale, anche quello dell'accollo totale e della realizzazione diretta da parte dello Stato delle opere di prevenzione. Nello stato di previsione per il 1977 si è provveduto, peraltro, a colmare la lacuna.

Passando a trattare della gestione della spesa quale risulta dal consuntivo, va rilevato che sul conto della competenza risultano assunti impegni per complessivi 114,03 miliardi (78,3 nel 1975) di cui 111,9 miliardi (76,01 nel 1975) di parte corrente. Tenuto conto dell'ammontare dei pagamenti (83,2 miliardi) e delle economie realizzate (1,07 miliardi) l'importo dei residui sulla competenza risulta di cospicua entità (30,6 miliardi) venendo a corrispondere ad oltre il 26,8 per cento delle somme impegnate. Anche la gestione dei residui, ammontanti ad inizio di esercizio a 41,8 miliardi, ha mostrato scarsa dinamicità facendo registrare, tenendo conto delle somme perente e di quelle portate ad economia, un tasso di

(137) Per tale capitolo la codifica economica (4.9.7. « beni demaniali e patrimoniali ») si riferisce come ben si vede solo a una parte delle componenti oggettive, postulando, quindi, una diversa distribuzione in distinti capitoli di alcune di esse.

(138) Per tale capitolo la codificazione adottata (4.9.9. « altre ») deriva dall'eterogeneità dell'oggetto che, se eliminata o ridotta con l'enucleazione di alcune componenti, fornirebbe strumenti più appropriati di rilevazione classificatoria.

smaltimento non superiore al 61,8 per cento che viene praticamente posto nel nulla dal formarsi di nuovi residui sulla competenza.

Quanto alle procedure di erogazione della spesa, la maggiore ampiezza del ricorso alle aperture di credito, il cui ammontare nel 1976 è stato pari a miliardi 71,2, rispetto all'uso del mandato diretto (miliardi 26,1), se va riferita in parte alla peculiare struttura dell'Amministrazione che si avvale, prevalentemente nel settore dell'acquisto di beni e servizi, di organi periferici, è essenzialmente da valutare in relazione alla natura degli interventi a tutela del patrimonio amministrato per le cui esigenze particolari norme di legge (139) hanno espressamente previsto come mezzo normale di erogazione l'ordine di accreditamento.

## 2. — Gestioni fuori bilancio

Nell'ambito del Ministero operano alcune gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali. Un primo gruppo è costituito dalle Casse di soccorso, istituite presso soprintendenze, musei e gallerie d'arte, che utilizzano i proventi della vendita — diretta o tramite appalti a privati — dei cataloghi, guide e riproduzioni artistiche (articolo 15, secondo comma, regio decreto 31 dicembre 1923, n. 3164, e articolo 1, quarto comma, legge 30 marzo 1965 n. 340). Tenuto conto che per tali Casse è prevista la presentazione, per ciascun esercizio finanziario, di 215 rendiconti e che nel 1976 ne sono pervenuti alla Corte soltanto 106, alcuni dei quali riferiti ad anni precedenti, è evidente una scarsa puntualità negli adempimenti contabili da parte dei funzionari preposti alle gestioni. Devesi comunque rilevare che essendo venuta meno, a seguito dell'emanazione della normativa sull'assegno perequativo (legge n. 734 del 1973), la preminente finalità che stava all'origine delle Casse — ancora recanti l'anacronistica qualificazione « di soccorso » — sarebbe opportuno rivedere la disciplina delle gestioni in esame,

(139) Si tratta delle leggi n. 44, n. 176 e n. 190 del 1975.

limitate ormai ad una attività di pagamento dei fornitori del materiale in vendita presso i musei e le gallerie e all'accantonamento degli utili per il successivo versamento all'erario. Attualmente la procedura concernente tali ultimi adempimenti è oggetto di regolamentazione mediante apposite circolari della Ragioneria centrale del Ministero.

Altre gestioni fuori bilancio concernono le indennità a carico di terzi per spese di viaggio in dipendenza di visite per ragioni d'ufficio su domanda o nell'interesse di privati o altri Enti (articolo 2 regio decreto 15 novembre 1928 n. 2861).

Le gestioni sono in atto presso 9 soprintendenze e presso l'opificio delle pietre dure di Firenze. Dei relativi 50 rendiconti (4 trimestrali ed 1 annuale per ciascuno dei 10 funzionari) sono pervenuti alla Corte nell'ultimo esercizio solamente 23 riguardanti l'ultimo triennio, di cui 13 sono stati riscontrati regolari, 3 sono stati oggetto di rilievo e 7 sono in corso di esame. Anche in queste gestioni è scarsa la puntualità nella presentazione dei conti.

La gestione delle indennità a carico degli esportatori di oggetti di antichità e di arte per verifiche fuori ufficio è disciplinata dall'articolo 133 del regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363, nel testo modificato dall'articolo unico del regio decreto 19 settembre 1920, n. 1776. Riguarda 14 soprintendenze e comporta la presentazione di 70 contabilità ogni anno. Pure in questo caso si registra un ritardo negli adempimenti contabili tanto vero che nel 1976 risultano pervenuti alla Corte 35 rendiconti relativi all'ultimo triennio, di cui 33 riscontrati regolari e 2 in esame. Anche per tali gestioni dovrebbe essere riesaminata l'opportunità della loro conservazione in seguito all'entrata in vigore della citata legge n. 734 e con riferimento, in particolare, alla soluzione finora adottata di versare all'erario le somme riscosse, mentre il pagamento della indennità di missione viene effettuato, ove compete, con imputazione ai relativi capitoli di bilancio.

Per la gestione dei fondi introitati per vendite di biglietti di ingresso alla galleria d'arte moderna di Firenze (decreto legge

luogotenenziale 27 aprile 1919, n. 812, e regio decreto 16 settembre 1926, n. 1693) il relativo rendiconto annuale per il decorso esercizio non è ancora pervenuto.

Da ultimo, va ricordata la gestione dei depositi provvisori per spese contrattuali venuta a cessare per effetto della legge 27 dicembre 1975, n. 790, che ha dettato una nuova disciplina della materia. Nel 1976 sono affluiti alla Corte 5 dei 14 rendiconti relativi all'ultimo esercizio della gestione, tuttora non scaricati.

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

a) *Organizzazione dei servizi* — Ai sensi delle norme istitutive e di organizzazione del nuovo Ministero spettano a quest'ultimo tutte le competenze già proprie delle preesistenti strutture operanti nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione e in parte presso il Ministero dell'interno e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Una sorta di decentramento, sia pure meramente funzionale, ha interessato i quattro Istituti centrali (140) provvisti di autonomia contabile e amministrativa per lo svolgimento di servizi tecnici, mentre particolari poteri di coordinamento dei rispettivi interventi sono stati attribuiti ai comitati regionali per i beni culturali di cui più oltre si darà notizia. Riservato alle Regioni è stato un potere di intervento promozionale per la valorizzazione del patrimonio culturale (articolo 2 decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805), che si aggiunge alle competenze già trasferite in materia di musei e biblioteche di enti locali e di formazione dei piani territoriali e paesistici. Significativo è il connotato della collegialità di numerosi

(140) Si tratta dell'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, dell'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche, dell'Istituto centrale per la patologia del libro e dell'Istituto centrale per il restauro. Per ciascuno dei quattro Istituti sono normativamente previsti altrettanti Comitati di gestione la cui mancata costituzione nel 1976 ha indotto l'Amministrazione alla nomina di Commissari straordinari.

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

nuovi organismi che trova le sue espressioni più rilevanti nell'istituzione del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali (141), dei Comitati di settore, dei Comitati di sezione degli Istituti centrali, delle Conferenze periodiche e dei Comitati regionali.

Tanto per il Consiglio quanto per i Comitati di settore (142) l'Amministrazione ha provveduto, previa emanazione, ai sensi dell'articolo 4, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica, n. 805, delle norme concernenti la determinazione dei corpi eligenti e le modalità delle elezioni, alla loro costituzione con appositi decreti ministeriali.

Per gli uffici centrali del Ministero (143) sono state stabilite con provvedimenti emanati nel corso del 1976 la ripartizione interna e le competenze delle rispettive divisioni. Alla costituzione del consiglio di amministrazione si è provveduto, con decreto mi-

---

(141) Il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali (articoli da 3 a 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 805), presieduto dal Ministero e di cui fanno parte 90 componenti, tende ad assicurare, con la partecipazione di persone particolarmente qualificate e di rappresentanti delle Regioni e delle province autonome, la determinazione, attraverso un'attività prevalentemente consultiva, degli indirizzi generali concernenti i compiti istituzionali del Ministero.

(142) Sono organi collegiali che sostituiscono il Consiglio superiore delle antichità e delle arti, quello delle accademie e biblioteche nonché il Consiglio superiore e la Giunta degli archivi. In numero di cinque (per i beni ambientali e architettonici; per i beni archeologici; per i beni storici e artistici; per i beni archivistici; per i beni librari e gli istituti culturali), tali comitati, pur configurandosi come emanazione del Consiglio nazionale, non ne costituiscono vere e proprie sezioni, ma appaiono piuttosto come organi collegiali autonomi, con proprie distinte competenze (articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica citato). Di essi è membro di diritto (articolo 10 ultimo comma), in aggiunta ai membri provenienti dal Consiglio nazionale, il dirigente generale preposto al corrispondente ufficio centrale.

(143) Essi sono l'Ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici, l'Ufficio centrale per i beni archivistici, l'Ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali nonché la Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale.

nisteriale, sulla base della particolare disposizione dell'articolo 4, terzo comma, del decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657, nel testo sostituito dall'articolo 9 della legge di conversione 29 gennaio 1975, n. 5, che ha consentito la nomina, tra i suoi componenti, dei rappresentanti del personale senza che fosse ancora intervenuto il regolamento per l'elezione diretta dei dipendenti (144).

Numerosi sono gli organi con competenze prevalentemente tecniche e specialistiche (145) entrati a far parte delle strutture della nuova Amministrazione ma quasi tutti già operanti nell'ambito dei Ministeri della pubblica istruzione o dell'interno. Tra questi va ricordato l'Istituto nazionale per la grafica, di nuova istituzione, per il quale non sono ancora stati emanati i provvedimenti di definizione dell'ordinamento interno e di regolamentazione dell'attività del museo, pur previsti dalla legge.

L'emanazione di tali atti è stata sollecitata dalla Corte in occasione del controllo su ordini di accreditamento emessi a favore dei funzionari delegati preposti al soppresso Gabinetto nazionale delle stampe, confluito nel nuovo organismo.

Per quanto concerne gli organi periferici dell'Amministrazione (146), va ricordato che

---

(144) Sul punto ha avuto modo di pronunciarsi, in via generale, la sezione del controllo (v. deliberazioni n. 630 dell'ottobre 1975 e n. 683 del 29 aprile 1976).

(145) Si tratta del centro di fotoreproduzione, legatoria e restauro degli Archivi di Stato, dell'opificio delle pietre dure di Firenze, del museo delle arti e tradizioni popolari di Roma, del museo nazionale d'arte orientale di Roma, della soprintendenza al museo delle antichità egizie in Torino, della Soprintendenza al museo preistorico ed etnografico di Roma, della Soprintendenza alla galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea di Roma, dell'Archivio centrale dello Stato, dell'Istituto nazionale per la grafica.

(146) Sono organi periferici del Ministero le Soprintendenze archeologiche (già delle antichità), le Soprintendenze per i beni artistici e storici (già alle gallerie), le Soprintendenze per i beni ambientali e architettonici (già ai monumenti), le Soprintendenze archivistiche, gli Archivi di Stato e le biblioteche pubbliche statali. Le sedi e le circoscrizioni delle Soprintendenze possono essere modificate, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 1264 del 1961, con provvedimento ministeriale.

particolari disposizioni (147), soppressa la distinzione tra Soprintendenze di prima e seconda classe, hanno consentito la preposizione ad essi, indifferentemente, di primi dirigenti e di dirigenti superiori in relazione ai posti di funzione previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 805 del 1975. Con atti ricognitivi del Ministero, nel decorso esercizio, è stato provveduto ad individuare buona parte degli organi di livello dirigenziale.

Assai numerosi sono, oltre quelli di preminente importanza già ricordati, gli organi collegiali (148) costituiti o in fase di costituzione presso il Ministero e le sue strutture periferiche con compiti prevalentemente consultivi, ma anche di indirizzo e di studio. Alcuni di essi, come la conferenza regionale dei capi degli uffici preposti agli organi del Ministero aventi sede nelle Regioni e il Comitato regionale per i beni culturali, svolgono funzioni di coordinamento tra l'attività dello Stato nel settore e quella delle singole Regioni.

Sempre in tema di organi collegiali, va menzionato il provvedimento con il quale l'Amministrazione, nel 1976, ha inteso costituire la Commissione per la concessione di diplomi e benemerienze nella cultura e nell'arte. Poiché di tale Commissione, già per legge operante presso il Ministero della pubblica istruzione, nessuna norma prevede l'istituzione anche presso il Ministero dei beni culturali e ambientali, il provvedimen-

(147) Art. 52 del D.P.R. n. 805 del 1975 e art. 13 della legge n. 44 del 1975.

(148) Tra questi vanno menzionati: i Consigli di istituto operanti presso vari organi centrali e periferici con il compito di esprimere parere sull'organizzazione e lo svolgimento dei servizi e sulla migliore utilizzazione del personale; il Comitato per l'erogazione di premi a favore di editori e industriali grafici per favorire l'esportazione del libro; le commissioni provinciali per la compilazione degli elenchi delle cose e località soggette alla legge n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali; il Comitato per il centro storico di Roma; il Comitato di collegamento per la ricerca scientifica applicata ai beni culturali; il Comitato paritetico per i beni culturali delle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto.

to ha dovuto formare oggetto di rilievo istruttorio da parte della Corte (149).

#### b) Personale

*Ruoli organici* — Nel 1976, con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, ha avuto inizio il complesso procedimento di sistemazione degli organici del personale del nuovo Ministero. I ruoli previsti dal provvedimento delegato, in numero complessivo di 24 — quali risultano dalle tabelle I, II III, IV e V — solo in parte sono di nuova istituzione; altri sono il risultato del raggruppamento di ruoli di Amministrazioni preesistenti o da queste trasferiti, talora con diversa denominazione. L'entità numerica dei posti in organico, pari a 20.263 unità, pone l'Amministrazione dei beni culturali e ambientali tra i Ministeri con più elevata dotazione di personale.

Un dato significativo è rappresentato dal numero delle unità che, attraverso le nuove assunzioni, verrà ad accrescere la dotazione di personale, inizialmente composta da dipendenti degli uffici competenti per le materie trasferite. Si tratta di un complesso di 7033 unità, di cui 927 appartenenti alla carriera direttiva (41 con qualifiche dirigenziali), 1085 alla carriera di concetto, 1248 alla carriera esecutiva, 3384 alla carriera ausiliaria (3314 nel solo ruolo dei custodi e delle guardie notturne) e 389 operai.

L'assunzione del nuovo personale avrà luogo, secondo un previsto criterio di gradualità (articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 805), per contingenti limitati, per ciascun anno fino al 1978, a un terzo del totale degli incrementi di organico. Va soggiunto che per favorire una sollecita copertura dei posti nelle qualifiche superiori atta a soddisfare le connesse esigenze del servizio, sono stati previsti

(149) La questione non è ancora definita; va tuttavia ricordato che al capitolo 1073 dello stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali è iscritto un apposito stanziamento per l'acquisto di medaglie al valore di benemeriti della cultura e dell'arte.

una serie di meccanismi agevolativi della progressione in carriera, di carattere del tutto eccezionale e transitorio (150).

Nella precedente relazione si è fatto cenno (151) del problema del ruolo dirigenziale degli archeologi, storici dell'arte e architetti, la cui unicità, prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 805 del 1975, rendeva indispensabile una ripartizione del ruolo stesso in base alle varie specializzazioni secondo le esigenze di ciascun tipo di soprintendenza. Il problema, in un primo tempo risolto con deliberazioni del consiglio d'amministrazione, è stato di recente definito con l'emanazione di apposito provvedimento ministeriale. Va infine fatto cenno alla circostanza che, essendo ancora in corso le procedure per l'inquadramento del personale, l'Amministrazione nel 1976 non ha provveduto alla pubblicazione dei ruoli, che presumibilmente avrà luogo entro il corrente esercizio.

#### *Inquadramento*

Nel corso del 1976 l'Amministrazione ha pressoché ultimato gli inquadramenti, nei vari ruoli, del personale comandato di diritto ovvero appartenente ai ruoli trasferiti (articoli 39 e 41 del decreto del Presidente

(150) Vanno ricordati, tra gli altri, i benefici della riduzione a metà dei periodi di anzianità richiesti per l'avanzamento alla qualifica superiore (art. 56 D.P.R., n. 805), quelli dell'eliminazione, in sede di inquadramento, degli scrutini per la promozione alla qualifica di assistente principale (art. 61 secondo comma, D.P.R. cit.) e alla qualifica di custode capo (art. 64 d.P.R. cit.); l'espletamento in forma speciale dei concorsi previsti negli articoli 8, 16, 21 e 27 del D.P.R. n. 1077 del 1970 (art. 72 D.P.R. cit.); la deroga fino al 31 dicembre 1978 alla disciplina vigente per la promozione a dirigente superiore; i miglioramenti nei parametri e nei tempi di progressione economica degli addetti di laboratorio della carriera di concetto e dei custodi e guardie notturne della carriera ausiliaria (tabella II, 7 e IV, 2 annesse al D.P.R. cit.), agevolazioni parametriche per il personale operaio con qualifica di comune, in deroga alla normativa generale (tabella V annessa al citato D.P.R.).

(151) Relazione per l'esercizio 1976, cap. VI, pag. 192.

della Repubblica n. 805), dando altresì applicazione all'articolo 40 dello stesso decreto delegato per i casi, non numerosi, di dipendenti comandati di diritto che hanno chiesto di rientrare alle Amministrazioni di provenienza (152).

Hanno trovato parimenti attuazione le norme di inquadramento relative a personale di particolari ruoli e qualifiche (articoli 42, da 58 a 65, 67 e 69 del decreto del Presidente della Repubblica n. 805), mentre con altrettanta celerità non ha potuto procedere la sistemazione, prevista « a domanda » dall'articolo 66, degli operai che svolgono mansioni di guardiana. Per tale categoria la Corte ha dovuto richiamare l'attenzione del Ministero sulla necessità di accertare previamente il possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza — il cui riconoscimento spetta al Ministero dell'Interno — a norma dell'articolo 3 della legge 4 agosto 1965, n. 1027, in relazione all'articolo 78 del decreto del Presidente della Repubblica n. 805.

Nel corso dell'esercizio finanziario sono stati altresì emanati i provvedimenti relativi al contingente di personale proveniente dal soppresso Ente « Gioventù italiana », che ha optato per l'inquadramento presso il Ministero per i beni culturali, a norma della legge 18 novembre 1975, n. 764. Per tale personale è tuttora in corso di definizione la questione relativa alla possibilità di conservazione del maggior trattamento economico, anche accessorio, goduto dagli interessati presso l'Ente di provenienza.

*Concorsi e assunzioni* — Al 31 dicembre 1976 erano in fase di espletamento 24 concorsi di ammissione alle varie carriere per complessivi 880 posti. Si tratta in gran parte di concorsi il cui bando è stato emanato nel corso del 1975 anche se di fatto la pubblicazione del relativo provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale* ha avuto luogo nei primi mesi dell'anno successivo. Sono stati ultimati nel corso del 1976 due con-

(152) Si tratta in totale di 45 impiegati appartenenti alle carriere di concetto, esecutiva e ausiliaria che sono stati sostituiti finora solo parzialmente (15 unità).

corsi nel ruolo della carriera di concetto delle biblioteche pubbliche statali per un totale di 75 posti, un concorso nella carriera di concetto del laboratorio tecnologico dell'Istituto di patologia del libro (16 posti), oltre a due concorsi nella carriera ausiliaria (81 posti). Per tutti i concorsi di cui si è detto è stata e continua ad essere seguita la disciplina normativa vigente non essendo stato ancora emanato il regolamento di esecuzione, previsto dall'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 805, per la disciplina delle prove di esame, la costituzione delle commissioni esaminatrici, la determinazione dei titoli richiesti. Detto regolamento che dovrà inoltre prevedere le mansioni per le quali i concorsi vengono banditi e le modalità dei corsi di formazione e qualificazione del personale, dovrà tener conto delle norme di legge già esistenti e in particolare del regolamento generale della materia previsto dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970.

*Assunzioni con modalità particolari* — In tema di assunzioni obbligatorie, l'Amministrazione sta procedendo con sollecitudine alla copertura dei posti disponibili nelle carriere esecutiva ed ausiliaria per le categorie privilegiate, giovandosi anche della facoltà di « scorrimento » prevista dall'articolo 9 terzo comma della legge 2 aprile 1968, n. 482 (153). Per quanto concerne la disponibilità dei posti riservati — da conferire per pubblico concorso — è da segnalare l'esigenza di un apposito provvedimento ricognitivo in relazione alla circostanza che nei ruoli di nuova istituzione è confluito personale proveniente da varie Amministrazioni o da ruoli diversi talché, allo stato, non è agevole determinare se e in quale misura le singole aliquote riservate alle varie categorie di beneficiari siano coperte, avuto riguardo all'originario titolo di assunzione del personale.

(153) Tale norma dispone che, in mancanza di diretti beneficiari di una determinata categoria, subentrino proporzionalmente i riservatari delle altre categorie.

Nel corso del 1976 l'Amministrazione non si è avvalsa della facoltà, prevista dall'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 805, di assumere in ruolo operai già in servizio presso gli Istituti dipendenti dal Ministero per effetto di contratti a trattativa privata, e solamente per pochi casi ha fatto ricorso alla facoltà prevista dall'articolo 68 del decreto delegato di immettere nel ruolo dei custodi e guardie notturne il personale già assunto da Enti locali in base a regolare convenzione stipulata anteriormente al 1° marzo 1975 e destinato a mansioni di guardiania presso musei o gallerie statali.

*Corsi per il personale* — Durante il 1976 sono stati svolti a cura dell'Amministrazione un certo numero di corsi di preparazione, formazione e aggiornamento per il personale con un onere pari ad oltre 37 milioni. Da menzionare tra questi il corso di durata triennale che si è tenuto, con la partecipazione di 19 dipendenti, presso le scuole di archivistica, paleografia e diplomatica annessa agli Archivi di Stato.

*Notazioni particolari* — La Corte ha richiamato l'attenzione del Ministero sulla necessità di adeguarsi in futuro al precetto normativo di carattere generale che postula la preventiva autorizzazione del Presidente del Consiglio per l'emanazione dei bandi di concorso. Il particolare momento di transizione e l'esistenza di una norma che limita annualmente le assunzioni fino al 1978 a un terzo degli incrementi degli organici (articolo 76 citato del decreto del Presidente della Repubblica n. 805) hanno peraltro giustificato la procedura derogatoria.

#### 4. — Beni e servizi strumentali

In tema di attività negoziale, la forma di gran lunga prevalente per la scelta del contraente è stata quella della trattativa privata (103 contratti con un onere complessivo di 1,8 miliardi) resa necessaria dall'oggetto del contratto (lavori di restauro di particolare impegno) mentre assai

limitato è stato il ricorso alla licitazione privata (3 soli contratti con un onere di circa 101 milioni). Del tutto inutilizzato lo appalto concorso. Assai ampio, invece, il ricorso al sistema di economia, prevalentemente a cottimo, per i minori lavori di restauro nel settore delle antichità e belle arti (154).

Per tali lavori, come noto, la legge 1° marzo 1975, n. 44, ha previsto la possibilità di esecuzione « fino a un importo di 15 milioni senza la preventiva approvazione » del progetto. L'onere sostenuto dalla Amministrazione con il ricorso a tale procedura semplificata è assommato nel 1976 a 11.722 milioni, mentre per i lavori precedenti da approvazione del progetto la spesa ha raggiunto 24.128 milioni.

Sempre in tema di restauri va ricordato l'impegno dell'Amministrazione per le opere tendenti al ripristino architettonico e funzionale del monumentale edificio dell'ex Istituto S. Michele in Roma, cui si è accennato nella precedente relazione, per la possibile allocazione in esso di buona parte degli uffici centrali del Ministero (155). Agli oneri sostenuti dallo Stato negli anni dal 1970 al 1975, pari ad oltre 1.200 milioni, si è aggiunta nel decorso esercizio la spesa di 1.250 milioni gravante sul capitolo 2035 (spese per la custodia, manutenzione, conservazione e restauro monumenti medioevali e moderni di proprietà statale) (156).

(154) La generalizzazione del sistema nel predetto settore introdotta dalla legge n. 44 del 1975 rende opportuno un coordinamento delle nuove disposizioni di deroga alle norme comuni di contabilità con la disciplina tuttora vigente della materia, contenuta nei regi decreti 22 aprile 1886, n. 3259 e 28 settembre 1919, n. 2539. Al riguardo vedasi la relazione per l'esercizio 1975 pag. 193.

(155) L'utilizzazione prevista dovrebbe riguardare in prospettiva il Centro internazionale di studio per la conservazione e la restaurazione dei beni culturali, l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, i tre uffici centrali per i beni ambientali, ecc., per i beni archivistici e per i beni librari nonché l'Istituto centrale per il restauro.

(156) Secondo quanto comunicato dal Ministero alla Corte, con nota del 2 maggio 1977, il completamento dei lavori di restauro richiederebbe una spesa di 15 miliardi ripartibili in 5 anni mentre altri 5 miliardi occorrerebbero per impianti tecnologici.

Per quanto concerne la dislocazione dei vari uffici della Amministrazione nella capitale, la situazione non è sostanzialmente mutata rispetto a quella già riferita nella precedente relazione. Essi sono ubicati in 3 immobili di proprietà dello Stato e in 6 immobili in locazione i cui canoni hanno comportato un onere di oltre 123 milioni.

Per gli uffici periferici — esclusi gli Archivi di Stato — l'Amministrazione dispone di 23 immobili locati (onere per canoni di oltre 190 milioni); altri 23 immobili, di cui 5 in Roma e 18 in altre città sono adibiti a sedi di musei e a deposito di materiale archeologico.

L'Amministrazione degli Archivi di Stato dispone di 26 immobili in proprietà e ne ha in locazione altri 105; per i primi l'onere di manutenzione è assommato a 292 milioni, per i secondi la spesa per canoni di fitto ha superato i 945 milioni. La predetta Amministrazione dispone inoltre, in tutto il territorio nazionale, di immobili per 318 vani più accessori, destinati ad alloggi di servizio che hanno procurato nel 1976 una entrata per fitti attivi pari a oltre 7,2 milioni (157).

In materia di prestazioni individuali va ricordato il ricorso fatto all'opera di 625 catalogatori di monumenti e opere d'arte estranei all'Amministrazione (158).

L'onere relativo sostenuto dall'Amministrazione nel 1976 è stato fatto gravare sul

(157) Detti alloggi sono ubicati presso gli Archivi di Stato di Alessandria, Asti, Bologna, Firenze, Livorno, Massa, Milano, Napoli, Rovigo, Sassari, Siena, Siracusa, Trento, Udine, Varese, Venezia e Verona. L'ammontare dei fitti attivi varia da un minimo di lire 60.000 annue (Massa) a un massimo di lire 2.273.000 (Napoli).

(158) Il regio decreto 14 giugno 1923, n. 1889, prevede l'affidamento a terzi dell'attività di catalogazione e inventariazione dei monumenti e delle opere d'arte. Con l'istituzione del nuovo Ministero la disciplina relativa potrebbe essere oggetto di riconsiderazione con l'assunzione diretta di tali delicati compiti da parte dello Stato; va comunque ricordato che nel settore operano da tempo alcune Regioni (tra queste il Friuli-Venezia Giulia che, ad integrazione dell'opera svolta dallo Stato, ha regolamentato organicamente la materia nell'ambito regionale con legge n. 27 nel 1971).



capitolo 2041, sul quale risultano impegnati oltre 900 milioni (159).

Va fatto cenno inoltre dell'onere (circa 40 milioni) sostenuto dall'Amministrazione per studi e ricerche riguardanti i beni archeologici, il cui espletamento è stato affidato ad Enti ed Istituti vari (capitolo 2105).

Estesa è l'attività che il Ministero svolge nel campo delle pubblicazioni di contenuto culturale e informativo e nel campo della editoria.

Per la pubblicazione dell'epistolario del Conte Cavour e il funzionamento della Commissione all'uopo istituita sono state impegnati nel 1976 sul capitolo 3042 (stanziamento: 15 milioni) 11,6 milioni; per varie pubblicazioni di documentazione archivistica — capitolo 3042 — l'onere è assommato a circa 72 milioni. Sul capitolo 2036 (dotazione bibliografica delle soprintendenze e degli Istituti ad ordinamento speciale) è stato impegnato l'intero stanziamento (200 milioni) per riviste e pubblicazioni di vario contenuto; così pure è avvenuto per il capitolo 2040 (compilazione, stampa e diffusione di elenchi e cataloghi, ecc.) provvisto di uno stanziamento di competenza pari a 100 milioni.

---

(159) Le erogazioni a favore dei catalogatori non sono al momento quantificabili perché disposte da funzionari delegati tenuti alla presentazione di rendiconti non ancora pervenuti alla Corte.

#### 5. — *Attività di intervento*

Al Ministero per i beni culturali e ambientali compete il pagamento di indennità di esproprio di terreni in dipendenza della dichiarazione di pubblica utilità di opere di scavo, sistemazione e valorizzazione di complessi archeologici. Va ricordato altresì che, ai sensi degli articoli 1 e 31 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, spetta al Ministero l'esercizio del diritto di prelazione in occasione di alienazioni di immobili già dichiarati di interesse artistico, archeologico e etnografico. Nel 1976 gli oneri concernenti le attività suddette sono ammontati a 999 milioni, gravanti sul capitolo 8001 (160). Va infine ricordato che per i lavori di consolidamento, restauro e straordinaria manutenzione dei monumenti e complessi monumentali di Roma (capitolo 8003) sono stati assunti impegni per 1 miliardo, pari all'intero stanziamento previsionale; nessuna erogazione è stata disposta sul conto della competenza, mentre su quello dei residui, ammontanti a 2,1 miliardi, i pagamenti sono ascesi a 1 miliardo e 200 milioni circa.

---

(160) Va ricordato che l'originario stanziamento di 3,5 miliardi è stato ridotto di 2,5 miliardi con legge di variazione di bilancio n. 188 del 1977. Il rilevante importo dei residui esistenti ad inizio di esercizio (6,4 miliardi) è stato ridotto, per effetto di pagamenti eseguiti, a 3,8 miliardi.

## CAPITOLO VI

## MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

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

Non è stato avviato, nemmeno nel 1976, quel nuovo processo di riorganizzazione del Ministero del bilancio e della programmazione economica e degli organismi ausiliari di studio e ricerca che viene ritenuto indispensabile in funzione dei più recenti orientamenti in materia di programmazione (161). L'azione del Dicastero ha continuato quindi a svolgersi nel quadro istituzionale delineato dalla legge 27 febbraio 1967, n. 48, ma con gli evidenti limiti di operatività, già posti in luce nelle precedenti relazioni (162), derivanti essenzialmente dalla man-

(161) Nel corso dell'anno si è più volte ribadita, in sede governativa e parlamentare, l'esigenza di rilanciare una politica di programmazione, finalizzata per comparti settoriali, e di procedere alla riorganizzazione dei suoi strumenti. Il Governo ha riconfermato gli indirizzi esposti in sede di dichiarazioni programmatiche (riorganizzazione del CIPE attraverso una articolazione in Comitati ristretti di Ministri con competenze di programmazione di settore; revisione della legge istitutiva del Ministero del bilancio per modificare l'attuale struttura amministrativa; riordino dell'ISCO e dell'ISPE anche al fine di stabilire più stretti collegamenti col Parlamento) ed entrambe le Camere, a conclusione dei dibattiti sullo stato di previsione della spesa del Dicastero e sul rendiconto generale, hanno approvato ordini del giorno, accolti dal Governo, con cui questo è stato invitato a presentare sollecitamente i necessari provvedimenti per potenziare, riorganizzare e rendere più funzionali, rispetto alle nuove esigenze, le strutture di ricerca ed operative della programmazione.

(162) Si vedano, in particolare, la relazione sull'esercizio 1971, cap. VI, e quella sull'esercizio 1975, cap. VII.

cata adozione dei fondamentali strumenti programmatori che la citata legge istituitiva aveva previsto.

Anche per ciò che concerne la struttura dello stato di previsione non si sono avuti, nel 1976, mutamenti rispetto ai precedenti esercizi, fatta eccezione per l'istituzione di un nuovo capitolo (n. 7082) denominato « somme da erogare per la concessione alle Regioni di contributi nella spesa per veicoli destinati al trasporto pubblico di persone, di interesse locale o regionale » (163), sul quale è stata imputata una spesa di 30 miliardi, risultante da due quote di 15 miliardi ciascuna (reperate attraverso il ricorso al mercato finanziario), afferenti entrambe all'esercizio 1975 e ripartite con distinti decreti emanati, il 13 marzo e il 22 aprile 1976, previo il parere della Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Sotto il profilo dell'analisi economica si evidenzia, tuttora, l'assoluta prevalenza delle spese in conto capitale (453 miliardi e 290 milioni), riferita tutta a trasferimenti alle Regioni — 30 miliardi del citato capitolo n. 7082 e 423 miliardi e 290 milioni del capitolo n. 7081, relativo al « Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo

(163) Il capitolo, connesso al c.d. « piano autobus », è stato istituito in relazione alla legge 16 ottobre 1975, n. 493 con cui è stato convertito, con modificazioni, il decreto legge 13 agosto 1975, n. 377, concernente provvedimenti per il rilancio dell'economia.

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

(164) — rispetto a quelle di parte corrente (6 miliardi e 57 milioni). È da aggiungere che anche una parte consistente di tali ultime spese (3 miliardi e 235 milioni) attiene a meri trasferimenti. Si tratta dei contributi fissi da corrispondere all'ISPE (2 miliardi), all'ISCO (1,2 miliardi) (165) e al CIRIEC (35 milioni), la cui erogazione avviene tempestivamente e non dà luogo, in questa sede, a particolari considerazioni.

Sotto il profilo della gestione meritano, invece, ancora una volta, un cenno particolare, tra gli altri stanziamenti di parte corrente, quelli, della categoria IV, relativi alle spese per analisi progettuali, studi, ricerche, indagini e rilevazioni, da affidare a persone, enti e società, complessivamente ascendenti, dopo il riordinamento operato dalla legge di variazione del bilancio (legge 5 maggio 1977, n. 188) a 1,3 miliardi (erano 2,5 nella previsione iniziale), che sono stati impegnati, nel corso dell'esercizio, per una parte assai limitata (328,5 milioni).

La scarsa utilizzazione di tali fondi (166) testimonia, infatti, di per sé, delle difficoltà e dei limiti che, come già accennato, la Amministrazione incontra, proprio nel settore degli studi e ricerche che più la caratterizza, e richiama, comunque, anche in relazione al suo protrarsi, la mancanza di una più puntuale definizione, in sede previsionale, delle effettive esigenze finanziarie

(164) Allo stanziamento originario del capitolo (312,1 miliardi) sono stati aggiunti, successivamente, in applicazione della legge 10-5-1976, n. 356, recante nuove disposizioni per la finanza regionale, 111 miliardi e 190 milioni che sono stati ripartiti alle Regioni, per 55 miliardi e 290 milioni (a titolo di integrazione del fondo per il 1975) e 37 miliardi e 900 milioni (ad integrazione per il 1976), con due distinti decreti del 28-7-1976, e, per 18 miliardi (a titolo di contributo straordinario per gli interventi in favore delle società concessionarie di autolinee) con provvedimento del 14-12-1976.

(165) Il contributo annuo all'ISCO è stato elevato da 600 milioni all'importo indicato con la legge 29-3-1976, n. 119.

(166) Vedasi, anche, la relazione sull'esercizio 1975, cap. VII, pag. 195.

della struttura ministeriale nel difficile periodo di transizione verso un nuovo modello di organizzazione.

Particolarmente significativo, a questi riguardi, è il fatto che, per il terzo anno consecutivo, il pur cospicuo stanziamento del capitolo 1134, destinato alle spese « per la elaborazione dei progetti pilota concernenti rilevanti obiettivi del programma economico nazionale e per studi, indagini e rilevazioni connesse », non è stato affatto impegnato (167). Tuttora limitata, seppure superiore a quella sostenuta negli ultimi esercizi, è risultata, poi, rispetto alla previsione (300 milioni), la spesa per studi, indagini e rilevazioni (capitolo 1142: 207,5 milioni), affidati, sulla base di convenzioni, a enti e società ai sensi dell'articolo 15 della legge istitutiva (168), mentre ancor meno utilizzati (con impegni per 120,9 milioni) sono stati i fondi stanziati, per corrispettivi per speciali incarichi di studio e ricerca, sui capitoli 1135, 1138, 1146 e 1148 (per complessivi 306 milioni) (169).

(167) Negli esercizi 1974 e 1975 lo stanziamento di ognuno dei corrispondenti capitoli ammontava a 1.270 milioni. A tale importo è ammontato anche lo stanziamento iniziale del 1976, ridotto, poi, con la citata legge di variazione, a 700 milioni. Il capitolo dà luogo a formazione di residui stanziamenti (per il 1976, ex art. 6 della legge di variazione del bilancio) che, al 31-12-1976, ammontava complessivamente a 4,1 miliardi. È anche da rilevare che il corrispondente capitolo dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 1977 reca uno stanziamento di 700 milioni e che, in Parlamento, nel corso della discussione del bilancio di previsione per tale anno, il Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica ha dichiarato l'intenzione del Governo « di chiudere l'esperienza dei progetti-pilota, che si muove nell'ambito di settori d'intervento ormai di competenza regionale ».

(168) Negli esercizi 1974 e 1975, sui corrispondenti capitoli, dotati di stanziamenti per 430 e 424,9 milioni, furono assunti impegni per 188,2 e 136,7 milioni.

(169) Negli esercizi 1974 e 1975, a fronte di una complessiva previsione di spesa di 416 milioni per ciascun esercizio, furono impegnati 124,6 e 161 milioni.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

In tema di apparato organizzativo vanno richiamate le osservazioni svolte nella precedente relazione, nella quale era stato sottolineato come le incertezze e le difficoltà d'ordine generale per l'attuazione di una politica di programmazione ed il conseguente ridimensionamento dell'attività del Ministero del bilancio e della programmazione economica (170) avessero anche comportato la limitata applicazione di alcune disposizioni, specificamente introdotte, nel 1973 (171), ai fini del potenziamento dei servizi del Dicastero.

Il previsto ricorso, a tali fini, all'opera di persone altamente specializzate, assunte mediante contratti di diritto privato, e di funzionari di altre amministrazioni statali e di enti pubblici per le esigenze dei servizi della programmazione economica — che avrebbe dovuto assicurare, nel primo caso, un più valido supporto tecnico-scientifico e, nel secondo, la possibilità di ovviare alle deficienze dell'organico — è stato mantenuto, negli ultimi tre esercizi, a un modesto

(170) Valga, anche, quanto considerato dal Consiglio di amministrazione del Ministero nella « relazione generale » per l'anno 1975, di cui all'art. 18 del D.P.R. 30-6-1972, n. 748, approvata nelle sedute del 22-12-1976 e del 5-1-1977: con riferimento al fatto che « l'organizzazione dei servizi del Ministero ha rivelato risultati negativi sia nei rapporti tra i vari uffici sia sotto il profilo tecnico-professionale per il coordinamento delle attività nei diversi settori », è stata, in particolare, affermata l'esigenza di superare l'attuale impostazione normativa per pervenire, comunque, a una diversa struttura imperniata su « una specifica qualificazione professionale ». E ciò « sia che il Ministero debba conservare l'attuale collocazione nel contesto degli organi di governo centrali e regionali sia che i suoi servizi debbano essere incrementati, unificandosi le competenze e le attribuzioni di tutte le amministrazioni ministeriali in campo economico ».

(171) Con gli artt. 3 e 5 del 24-7-1973, n. 428, convertito in legge 4-8-1973, n. 497.

livello numerico, assai al di sotto dei contingenti fissati (172).

Rimangono, inoltre, aperti i problemi organizzativi e funzionali legati alla persistente incompletezza dell'organico del personale della carriera direttiva. Al 31 dicembre 1976 nelle qualifiche dirigenziali, sui 43 posti previsti, ne risultavano effettivamente coperti solo 19 (di cui 5 da dirigenti generali) e nelle altre qualifiche si riscontravano 44 vacanze sui 79 posti previsti. In particolare, è da rilevare che, escludendo i 5 dirigenti generali (di cui 1 con funzioni di direttore generale e 4 consiglieri ministeriali con compiti di studio e ricerca), risultano disponibili solo 14 dirigenti (8 dirigenti superiori e 6 primi dirigenti) a fronte delle 27 divisioni (173) in cui è stata articolata la struttura amministrativa del Ministero. Né, invero, si prevede la possibilità di ovviare, almeno in parte, e in tempi ravvicinati, alle carenze del quadro dirigenziale, non risultando costituito il ruolo ad esaurimento in mancanza dei pertinenti presupposti normativi, né avviati, come è noto, i corsi di formazione di cui all'articolo 22 del citato decreto presidenziale n. 748 del 1972.

Considerato, per altro verso, l'inconveniente riporta, comunque, al tema già accennato — ben noto in sede governativa e parlamentare — di una ridefinizione delle strutture di ricerca ed operative che fanno attualmente capo al Ministero, la quale sia incentrata, per i rilevati aspetti, su un attento riesame sia dei moduli funzionali e

(172) Al 31-12-1976, rispetto a un contingente fissato in 50 unità, risultavano assunte, con contratto di diritto privato, per incarichi speciali, 12 persone (11 nel 1976 e nel 1975). Alla stessa data risultavano assegnati al Ministero 8 funzionari di altre amministrazioni statali (collocati fuori ruolo) e 3 funzionari comandati da enti pubblici, a fronte del limite massimo di 20 unità previsto per ciascuna di tali categorie.

(173) 14 della Segreteria Generale della programmazione economica, 11 della Direzione Generale per l'attuazione della programmazione economica e 2 dell'Ufficio centrale del personale e degli affari amministrativi. Alcuni primi dirigenti reggono più di una divisione, mentre per varie divisioni, prive, per lo più, in pratica, di rilevanza esterna, manca la preposizione.

delle relative dotazioni organiche, sia delle modalità per assicurare una adeguata provvista di personale fornito di alta qualificazione professionale specie nei campi della finanza pubblica e dell'economia.

### 3. — Attività istituzionale

In argomento, a parte i trasferimenti di fondi ad organismi esterni, di cui si è fatto cenno, e le funzioni che non si estrinsecano in atti sottoposti al controllo della Corte (174), va ancora richiamata l'attività di studi e ricerche, che, nei limiti sopra indicati, viene svolta nell'ambito e col coordinamento delle strutture operative ministeriali.

Quanto agli incarichi di studio, conferiti ad esperti estranei all'Amministrazione dello Stato e a docenti universitari ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 48 del 1967 e dell'articolo 4 del decreto legge n. 428 del 1973, posta in rilievo l'ulteriore contrazione del loro numero (16 rispetto ai 31 del 1975 e ai 39 del 1974) e della relativa spesa (35,7 milioni rispetto a 70 nel 1975 e 87,5 nel 1974), va segnalato che essi hanno prevalentemente investito problematiche attinenti alla finanza regionale, alle direttive comunitarie in materia agricola, all'economia industriale vista essenzialmente nei riflessi della cooperazione internazionale e comunitaria (175).

(174) Tali sono, ad esempio, la preparazione delle riunioni del CIPE e della Commissione consultiva interregionale, la collaborazione istituzionale con il Ministero del tesoro per l'impostazione del bilancio, la partecipazione ai lavori dei Comitati di politica economica dell'OCSE e della CEE, la raccolta di elementi per la Relazione previsionale e programmatica e per la Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

(175) Altri studi hanno riguardato, distintamente, il costo dell'energia, gli effetti dell'inflazione sul bilancio del settore pubblico, problemi monetari, l'incentivazione dell'edilizia abitativa, la struttura dei compensi dei dipendenti dello Stato e la situazione economico-finanziaria delle aziende municipalizzate.

L'oggetto, poi dei contratti, con i quali sono state assunte, ex articolo 3 decreto legge n. 428 del 1973, le già citate 12 persone altamente specializzate nei problemi attinenti alla programmazione economica e alla politica dei prezzi (176), si riferisce a diversificati compiti di assistenza tecnica del Ministero e di analisi riferiti a vari settori della politica economica, riguardati soprattutto nei rapporti con la finanza pubblica e la programmazione (177).

Le convenzioni con enti e società previste dall'articolo 15 della legge n. 48 del 1967 per l'esecuzione di particolari indagini e studi hanno comportato una spesa di 207,5 milioni (136,7 nel 1975): una particolare attenzione risulta essere stata dedicata alla analisi dei problemi dello sviluppo turistico, specie con riguardo al Mezzogiorno (178).

(176) La spesa relativa è stata, nel 1976, dell'ordine di 85 milioni.

(177) Tra i singoli apporti si rilevano quelli concernenti la politica edilizia, la contrattazione programmata con le imprese, la tutela dell'ambiente, gli investimenti sociali, l'andamento a breve dell'economia, la politica fiscale e tributaria, la politica dei prezzi, l'industria chimica ed elettronica.

(178) Ai problemi del turismo attengono 3 convenzioni (con l'AGRITURIST, l'ISRI e l'IPK), per un importo complessivo di 47,7 milioni. Tra le altre si citano quelle con la società Arthur Andersen e C., in materia di « criteri vincolanti sulla struttura e sui contenuti dei bilanci e rendiconti degli enti di gestione e delle società finanziarie » (per 46,5 milioni), con il CNIA sul « fenomeno dell'urbanizzazione delle terre agricole » (per 17,9 milioni), con l'AIART su « mercato del lavoro e mezzi di comunicazione di massa » (per 17,9 milioni). Al CENSIS sono stati affidati 3 diversi studi su « motivazioni all'investimento da parte dei soggetti privati » (per 17,9 milioni), « comportamenti di spesa delle famiglie per il soddisfacimento dei bisogni sociali » (per 17,9 milioni) e « condizioni dell'offerta e delle propensioni alla mobilità nel mercato del lavoro (per 17,9 milioni).