

CAPITOLO XV

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

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

a) *Considerazioni generali* — Il perdurare della sfavorevole congiuntura economica ha costretto l'Amministrazione ad operare ancora in obiettive condizioni di difficoltà, per le ripercussioni negative determinate nell'attività contrattuale dalla continua lievitazione dei costi.

Va segnalato, peraltro, che dei due fenomeni che avevano caratterizzato in misura rilevante la gestione negli anni precedenti (numero elevato delle gare andate deserte e incidenza crescente della revisione dei prezzi contrattuali), il primo è risultato attenuato nel corso dell'esercizio. Si è infatti riscontrata la tendenza da parte del Ministero ad una programmazione più sollecita delle opere, che ha consentito di formulare previsioni attendibili per le imprese. Tale tendenza, unita ad un ravvicinamento dei tempi intercorsi fra progettazione ed esperimento delle gare, ha prodotto come diretta conseguenza un regresso del fenomeno della diserzione delle gare stesse o della richiesta di forti rialzi sui prezzi di progetto. Nelle licitazioni private esperite per l'affidamento dei lavori di più consistente importo si è anzi notato un adeguato concorso di imprese e l'offerta di ribassi anche significativi.

La costante lievitazione dei prezzi ha invece continuato a produrre, a mezzo dell'automatismo del sistema revisionale, un'alterazione delle previsioni finanziarie delle opere deliberate, fino a comprometterne talvolta l'ultimazione, quando si è trattato di stanziamenti recati da leggi speciali. Tale inconveniente, invero, potrebbe essere neutralizzato, almeno in parte, ove l'Amministrazione desse puntuale applicazione al disposto dell'articolo 4 della legge 19 febbraio 1970, n. 76, che fa obbligo di includere nei progetti di opere pubbliche un'adeguata previsione per la revisione dei prezzi contrattuali. Infatti le somme all'uopo previste in sede di progettazione si sono finora rivelate insufficienti, essendosi esaurite quasi sempre fin dai primi stati di avanzamento dei lavori.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione* — Nell'esercizio 1977 non si sono registrate, rispetto all'anno precedente, innovazioni di rilievo nella distribuzione delle varie voci di spesa fra i diversi aggregati di bilancio.

Iscrizioni di nuovi capitoli si sono avute prevalentemente nel titolo II e di questi va menzionato il capitolo 9448, concernente annualità relative a contributi dello Stato per la realizzazione di opere nei settori della viabilità, opere idrauliche ed impianti elettrici, edilizia pubblica ed opere igieniche e sanitarie, assegnate alle Regioni a statuto ordinario in relazione a procedimenti non definiti e trasferiti alla competenza delle stesse. Con l'istituzione di tale capitolo, avvenuta a norma dell'articolo 17, primo comma, del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito nella legge 16 ottobre 1975, n. 492, si sono raccolte ed evidenziate in una apposita voce di bilancio le annualità già impegnate sui diversi capitoli corrispondenti ai settori sopra indicati per contributi concessi ma non ancora erogati (1).

Il fenomeno dei capitoli «per memoria» non presenta caratteristiche particolari. Va solo notato, relativamente ai capitoli 7901, 7902 e 7903 (rubrica 8 - Edilizia scolastica), la cui dotazione è rappresentata per intero dal netto ricavo di operazioni finanziarie, che al capitolo 7902 è stato assegnato uno stanziamento definitivo di ammontare superiore a quello stabilito per l'esercizio dalla legge autorizzativa della spesa, in quanto comprensivo sia dei previsti 20 miliardi sia di una parte (1.5 miliardi) della terza quota (100 miliardi) del «prestito per l'edilizia scolastica» prevista dall'articolo 7 della legge 12 agosto 1974, n. 413 per l'anno 1976 ma acquisita all'entrata dello Stato nel 1977. Per i capitoli 7901 e 7903 lo stanziamento si riferisce per intero a quote di prestito acquisite in un esercizio differente da quello indicato nella legge autorizzativa.

c) *Risultati della gestione* — Ad una previsione iniziale di complessivi 1.202,9 miliardi, di cui 80,5 per la parte corrente e 1.122,4 per le spese in conto capitale, sono seguite nel corso dell'esercizio variazioni in diminuzione, concernenti le sole spese di investimento, per complessivi 27 miliardi, e variazioni in aumento per un totale di 360,8 miliardi, di cui 7,1 per la parte corrente e 353,7 in conto capitale. Di questi ultimi, 289,1 miliardi riguardano spese in unica soluzione e 64,6 spese in annualità. Gli stanziamenti complessivi per il 1977 risultano, pertanto, di 87,6 miliardi per le spese correnti (+6,6 rispetto alla previsione iniziale e +9,9, rispetto alla previsione definitiva del 1976) e di 1.449,1 per le spese di investimento (+318,2 rispetto alla previsione iniziale e +88 rispetto alla previsione definitiva del 1976).

Rispetto all'esercizio precedente, gli aumenti di parte corrente sono derivati in massima parte dal fabbisogno per oneri inderogabili, mentre gli incrementi in conto capitale sono quasi interamente riconducibili all'incidenza di leggi, essendo risultato trascurabile l'adeguamento delle ordinarie dotazioni di bilancio alle esigenze della gestione.

Le spese in annualità hanno registrato in termini assoluti un aumento rispetto al 1976, essendo passate da miliardi 511,2 a miliardi 526,2, ma è diminuita la loro incidenza percentuale rispetto al totale degli stanziamenti di bilancio.

(1) Si tratta in particolare di ipotesi di concorso dello Stato nella realizzazione di opere di interesse degli enti locali, finanziate con mutui dei quali non è stato ancora iniziato l'ammortamento.

Il capitolo in questione per l'esercizio 1977 ha avuto una dotazione di 6,6 miliardi, provenienti dai capitoli 7254, 7764, 8562, 8886, 8887, 8888, 8889, 8896, cui vanno aggiunti 33,7 miliardi accertati come residui sui capitoli predetti al 31 dicembre 1976. Il trasferimento avviene, con mandati dei competenti Provveditori, a favore delle singole Regioni in relazione alle richieste avanzate dall'istituto mutuante.

Le spese complessivamente impegnate nel 1977 ammontano a 1.532 miliardi (1.435,8 nel 1976), che rappresentano il 99 per cento delle previsioni definitive.

Delle spese sopraindicate, 84,9 miliardi sono di parte corrente (75,3 nel 1976) e 1.447,8 in conto capitale. Di quest'ultimo importo, gli impegni effettivi ammontano a 1.050,8 miliardi, mentre 397 miliardi sono costituiti da residui di stanziamento dell'esercizio, che risultano inferiori di 207 miliardi rispetto a quelli della gestione del precedente esercizio.

I pagamenti sulla competenza, pari a 282,5 miliardi, rappresentano il 20 per cento circa degli impegni complessivi, e di tali pagamenti 50,7 miliardi riguardano le spese correnti e 231,8 quelle in conto capitale (in termini percentuali, rispettivamente, il 63 ed il 17 per cento dei corrispondenti impegni).

I residui sono discesi da 3.800,8 miliardi a 3.720,1 essendo stati eliminati circa 715 miliardi in applicazione della legge 20 luglio 1977, n. 407 che, come noto, ha modificato la disciplina dei residui del conto capitale.

2. – *Gestioni fuori bilancio*

Le gestioni fuori bilancio del Ministero, alle quali è applicabile la normativa del titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041, sono quattro (2) e riguardano:

- 1) la Commissione per la revisione dei prezzi;
- 2) i fondi versati per sovracanonici da concessionari di grandi derivazioni idroelettriche;
- 3) il fondo per l'incremento edilizio di Trieste;
- 4) il comitato per l'attuazione del piano di costruzioni di abitazioni dei lavoratori agricoli dipendenti.

Nel corso del 1977 la Corte ha dichiarato regolari le gestioni relative agli anni 1971, 1972 e 1973 del fondo per l'incremento edilizio di Trieste nonché le gestioni fino al 1974 della Commissione per la revisione prezzi.

Sono stati altresì dichiarati regolari i rendiconti per gli anni 1975 e 1976 relativi ai sovracanonici versati dai grandi concessionari idroelettrici. Dall'esame di questi ultimi è emerso come alla fine dell'esercizio sia aumentato a 2 miliardi (1,6 a fine 1974) il fondo di cassa non ripartito a favore dei Comuni aventi diritto, a causa delle perduranti difficoltà per la definizione della perimetrazione di alcuni bacini imbriferi (3).

Per la gestione dei fondi per il funzionamento del Comitato per l'attuazione del piano di costruzioni di abitazioni dei lavoratori agricoli

(2) Di altre due gestioni, quella della Commissione per l'impiego del fondo per l'incremento edilizio è cessata, a decorrere dal 1° gennaio 1974, per effetto dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1036 del 1972, e i rendiconti relativi a tutto il 1973 sono stati dichiarati regolari: quella dei depositi provvisori per spese contrattuali è cessata il 23 febbraio 1976 ai sensi della legge 27 dicembre 1975, n. 790; di essa sono stati esaminati e scaricati 111 rendiconti e di numerosi altri la Corte ha provveduto a sollecitare l'invio da parte degli uffici inadempienti. Comunque non risulta che siano stati compiuti atti di gestione posteriori all'entrata in vigore della anzidetta legge n. 790 del 1975, a parte le restituzioni dei saldi ai depositanti effettuate successivamente ed in tempi non sempre ravvicinati.

(3) Come già segnalato nella relazione precedente, i lavori di perimetrazione dei suddetti bacini procedono a rilento in quanto l'Amministrazione, al fine di evitare nuove vertenze, avendo l'autorità giudiziaria dichiarato illegittime le perimetrazioni effettuate in precedenza, si adopera per precostituire accordi diretti tra i Comuni e gli enti concessionari. In proposito è da rinnovare l'osservazione del danno derivante ai Comuni, che non possono disporre annualmente nel bilancio delle somme ad essi dovute e che invece acquisiranno dopo anni dal versamento.

dipendenti si è in attesa di ulteriore risposta dell'Amministrazione a recenti osservazioni formulate sui rendiconti 1971 e 1972.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

L'esigenza di una ristrutturazione del Ministero, di cui si è fatto cenno nelle relazioni precedenti, continua a non essere soddisfatta. Essa, peraltro, è divenuta più pressante, dopo che il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617, ha disposto, a decorrere dal 1° gennaio 1978, la soppressione di tre direzioni generali nonché di diverse divisioni ed uffici tecnici in rapporto al trasferimento di ulteriori funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, ed ha modificato la denominazione di altre due direzioni generali. Nel corso dell'esercizio l'Amministrazione ha provveduto a ridurre i propri ruoli di un numero di posti corrispondente ai dipendenti passati alla provincia autonoma di Trento ed alla regione autonoma della Sardegna a seguito del trasferimento a detti enti delle funzioni di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 e 22 maggio 1975, n. 480.

Il tema di organizzazione è poi da segnalare che presso il Ministero, oltre al Consiglio superiore dei lavori pubblici (4), risultano costituiti ed operanti alla data del 31 dicembre 1977 numerosi organi collegiali, dei quali una parte sono costituiti in conformità di apposite disposizioni di legge e altri in base a provvedimenti interministeriali. Di questi ultimi parecchi svolgono funzioni correlate a materia tecnica del Consiglio superiore dei lavori pubblici, onde sarebbe stato meglio rispondente alle esigenze di funzionalità ed economicità l'esercizio da parte del cennato organo della facoltà, riconosciutagli dalla legge, di integrare le sezioni, in cui è articolato, con esperti esterni per singole questioni di particolare interesse o complessità.

Per quanto riguarda il personale è da far presente innanzitutto che si è conclusa nell'esercizio la complessa vicenda, di cui si è fatto cenno nelle relazioni precedenti, del trasferimento al Ministero del personale degli enti edilizi soppressi ai termini del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1036 (5).

Alla fine dello stesso anno risultavano in servizio 5497 dipendenti rispetto ad una dotazione organica complessiva di 7216 unità (impiegati ed operai), con una variazione in diminuzione rispetto ai dati dell'esercizio precedente di 361 unità per il personale in servizio.

In tema di reclutamento di personale (6) risultavano in via di espletamento al 31 dicembre 1977 concorsi per complessivi 348 posti, per fronteggiare le carenze più gravi di taluni ruoli (7). Il contingente del personale non di ruolo è stato ridotto a 145 unità per l'anno 1977 (150 nel 1976) e ne risultano in servizio 109.

(4) Per detto organo si è sostenuta nel 1977 una spesa di oltre 128 milioni.

(5) Il trasferimento nei ruoli del Ministero ha interessato 59 unità.

(6) Va segnalato che nell'esercizio l'Amministrazione ha provveduto a colmare la lacuna — evidenziata nelle relazioni precedenti — del mancato aggiornamento dei regolamenti, risalenti ad epoca antecedente all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, in materia di programmi di esame nei concorsi. Infatti con più decreti ministeriali sono stati stabiliti i programmi d'esame sia per l'accesso alle qualifiche iniziali dei singoli ruoli delle varie carriere sia per il passaggio alle qualifiche intermedie delle carriere superiori a quelle di appartenenza.

(7) Dei 348 posti messi a concorso 17 riguardano le carriere direttive tecniche, 12 la carriera ausiliaria e 319 il personale operaio.

Per il personale operaio è da segnalare che anche nell'esercizio decorso si è riproposto in termini pressoché generali il fenomeno della assegnazione, per ciclo annuale, a mansioni della categoria immediatamente superiore a quella di appartenenza, con conseguente attribuzione dell'indennità prevista dall'articolo 14 della legge 5 marzo 1961, n. 90. A questo riguardo sono da richiamare le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni circa la sostanziale deviazione dalle finalità dell'anzidetta norma, che tale assegnazione prevede solo in via temporanea e per inderogabili esigenze di servizio.

Per quanto concerne il trattamento economico va segnalato che nel 1977 il personale che ha effettuato, in applicazione dell'articolo 19 della legge 15 novembre 1973, n. 734, prestazioni di lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali, con un massimo mensile individuale di ore non superiore ad 80, è, risultato aumentato di 8 unità rispetto a quello dell'anno precedente (84), mentre la relativa spesa ha subito una modesta lievitazione essendo passata dai 96 milioni del 1976 a circa 98 milioni.

Inoltre, prestazioni di lavoro straordinario pure in eccedenza ai limiti normali sono state effettuate, come negli esercizi precedenti, dal personale in servizio presso gli uffici decentrati e periferici della Sicilia (8), interessati all'attuazione delle provvidenze a favore delle zone colpite dai terremoti nel periodo ottobre 1967-gennaio 1968, con una spesa di 146 milioni (143 milioni nel 1976), nonché dal personale in servizio presso gli uffici del genio civile di Udine e di Pordenone (9), con una spesa di oltre 131 milioni. Anche il personale con qualifica di dirigente superiore e di primo dirigente ha effettuato nel corso del 1977 prestazioni di lavoro straordinario, in eccedenza al normale orario per esso stabilito, per una media individuale di 19 ore mensili e con una spesa di oltre 60 milioni.

In tema di missioni, si è registrata una notevole flessione del fenomeno, in passato evidenziato, di motivazioni generiche, quali «urgenti esigenze di servizio» e «consegna documenti riservati».

Nessun nuovo incarico di studio, di cui all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, è stato attribuito dall'Amministrazione nel corso del 1977, essendosi questa limitata a rinnovarne tre, attribuiti negli anni precedenti, con una spesa complessiva di 1,5 milioni. Più numerosi (12 con una spesa complessiva di 36 milioni) gli incarichi conferiti in materia urbanistica e di pianificazione territoriale ai sensi dell'articolo 1 della legge 2 aprile 1968, n. 507. Per questi ultimi, peraltro, è risultato contenuto il fenomeno, evidenziato nella relazione precedente, della reiterazione prolungata a beneficio degli stessi soggetti, perché i secondi rinnovi sono stati soltanto due (10).

In tema di beni e servizi strumentali, infine, neppure nel 1977 si è provveduto all'assegnazione alle regioni degli immobili destinati a sede di uffici ad esse trasferiti.

Si è rinnovato il ricorso ad atti unilaterali di riconoscimento di debito, quale conseguenza della non tempestiva stipulazione ed approvazione nel precedente esercizio di contratti di affitto relativi a locali di proprietà di

(8) Tali prestazioni sono effettuate in base all'articolo 19 del decreto legge 27 febbraio 1968, n. 79, convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 241. Le unità di personale che hanno svolto prestazioni straordinarie sono ammontate nel 1977 a 201 unità, di cui 3 con qualifiche dirigenziali.

(9) Prestazioni effettuate a norma dell'articolo 7 del decreto legge 18 settembre 1976, n. 648, convertito con modificazioni nella legge 30 ottobre 1976, n. 730.

(10) Dei restanti dieci incarichi, sei sono stati conferiti per la prima volta e quattro sono stati primi rinnovi.

privati, adibiti a sede di numerosi uffici periferici del Ministero. I procedimenti anzidetti sono ammontati a 24 (13 nel 1976) per un importo complessivo di 47 milioni.

Per il proprio centro elettronico, il Ministero ha speso nell'esercizio circa 102 milioni (dei quali 98 a titolo di noleggio delle attrezzature e 4 per manutenzione).

4. — *Attività contrattuale*

Come nelle relazioni precedenti, si espongono in questa parte notazioni generali in tema di attività contrattuale posta in essere dal Ministero nei settori di residua competenza, mentre questi ultimi vengono partitamente esaminati nel paragrafo che segue (11).

In tema di affidamento dei lavori permane la tendenza a ricorrere all'esecuzione in economia, mediante cottimo fiduciario, rispetto alla trattativa privata ed alla licitazione, come si può agevolmente rilevare dai prospetti che seguono.

Frequente è stato anche nel 1977 il ricorso a perizie di variante e suppletive, che denotano il permanere delle carenze, sotto il profilo del rigore tecnico e della completezza, della attività di progettazione (12). Va peraltro sottolineato che non sempre dette perizie concernono lavori integrativi del piano delle opere in esecuzione, ma spesso costituiscono occasioni per interventi che, pur essendo in qualche modo connessi ai lavori principali, configurano in realtà un ampliamento del disegno originario (13).

Le stesse perizie, implicando solitamente la sospensione dei lavori per periodi non brevi, prolungano i tempi di esecuzione e comportano un aumento del costo finale delle singole opere, per effetto anche del meccanismo della revisione dei prezzi contrattuali.

A quest'ultimo proposito è da rilevare che nel 1977 si è registrato un aumento dell'importo globale dei compensi pagati per revisione prezzi, che

(11) Come noto, il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ha completato il trasferimento alle regioni ad autonomia ordinaria delle funzioni amministrative, nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, ancora esercitate dal Ministero dopo il decentramento del 1972, ed ha altresì specificato le funzioni da delegare alle regioni medesime. Peraltro, il provvedimento, previsto dall'articolo 134 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 616, con il quale, sentita la Commissione interparlamentare per le questioni regionali, si dovevano determinare le soppressioni e le riduzioni dei capitoli di bilancio interessati dal trasferimento di funzioni, che pur doveva essere emanato entro il 31 ottobre 1977, non è intervenuto nel termine.

(12) Ad esempio, nel corso dei lavori di costruzione di una scuola elementare nel Comune di Portici, si è constatato che il suolo aveva un dislivello maggiore di quello indicato nella previsione progettuale.

(13) Nel settore dei piani di ricostruzione in dipendenza di eventi bellici, operando l'Amministrazione con lo strumento della concessione, la progettazione è affidata alle imprese concessionarie, le quali devono, peraltro, contenere l'importo del singolo progetto nei limiti del finanziamento preannunciato dall'Amministrazione. La circostanza che l'importo dell'intervento da attuare non è la risultante della progettazione bensì un elemento predeterminato e condizionato sostanzialmente dalle disponibilità di bilancio può di fatto tradursi in pregiudizio per la funzionalità e la completezza delle opere: aspetti, questi ultimi, che il concessionario è portato sovente a trascurare pur di non far decadere la proposta di concessione.

Si assiste così nell'anzidetto settore al proliferare di perizie di variante e suppletive spesso al fine di sopperire a lacune e vizi di origine della progettazione delle opere e altre volte con lo scopo — comune sia alle imprese che alla stessa amministrazione — di ampliare progressivamente l'ambito del primitivo intervento.

ATTIVITA' CONTRATTUALE: SPESE DI PARTE CORRENTE (in milioni di lire)

Amministrazioni	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata		Appalto concorso		Altri procedimenti concorsuali		Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi				Lavori e servizi in economia		Atti di riconoscimento di debito		
	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	A enti pubblici	A enti ecclesiastici	A privati	A cottimo	N.	Imp.	N.	Imp.	
Ministero	-	-	2	242	248	2.764	-	-	-	-	-	-	-	410	11.835	11	1.047	24	47
Magistrato Venezia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mag. per il Po	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	73	2	150	-	-
Prov. Torino	-	-	-	-	3	13	-	-	-	-	-	-	-	56	378	-	-	-	-
Prov. Milano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	57	890	-	-	-	-
Prov. Venezia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prov. Trento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	9	-	-
Prov. Trieste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	43	-	-	-	-
Prov. Genova	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47	368	-	-	-	-
Prov. Bologna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	94	1.370	-	-	-	-
Prov. Firenze	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	530	-	-	-	-
Prov. Ancona	-	-	15	801	1.302	580	-	-	-	-	-	-	24	5	1.085	2	8	-	-
P. rov. Perugia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	125	-	-	-	-
Prov. Roma	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29	625	-	-	-	-
Prov. L'Aquila	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26	200	-	-	-	-
Prov. Campobasso	-	-	-	-	25	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prov. Napoli	-	-	-	-	2	20	-	-	-	-	-	-	-	14	525	41	300	-	-
Prov. Potenza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	292	-	99	-	-
Prov. Catanzaro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	96	-	-	-	-
Ispet. G. Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prov. Bari	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	97	1.106	-	-	-	-

ATTIVITA' CONTRATTUALE: SPESE IN CONTO CAPITALE (in milioni di lire)

Amministrazioni	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata		Appalto concorso		Altri procedimenti concorsuali		Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi				Lavori e servizi in economia		Atti di riconoscimento di debito					
	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	N.	Imp.	A enti pubblici	A enti ecclesiastici	A privati	A cottimo	Amm.ne diretta	N.	Imp.	N.	Imp.			
Ministero	-	-	46	80.512	22	24.928	5	2.939	-	-	4	29.732	-	-	30	10.454	228	14.236	-	-	1	7
Magistrato Venezia	-	-	-	-	3	342	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	272	6.528	-	-	-	-
Mag. per il Po	-	-	204	35.425	3	191	-	-	-	-	1	7.133	-	-	-	-	336	15.500	44	1.900	-	-
Prov. Torino	2	830	1	70	34	4.048	-	-	-	-	1	108	-	-	-	-	44	559	-	-	-	-
Prov. Milano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	198	16.550	3	130	-	-	88	5.280	-	-	-	-
Prov. Venezia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	405	14.147	-	-	-	-	180	2.290	-	-	-	-
Prov. Trento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	39	1	50	-	-	-	-	-	-	-	-
Prov. Trieste	2	224	1	28	27	767	1	9	-	-	4	473	-	-	-	-	49	468	-	-	-	-
Prov. Genova	-	-	2	270	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	84	1.284	-	-	-	-
Prov. Bologna	-	-	-	-	-	-	1	550	-	-	-	-	9	492	-	-	136	3.594	-	-	-	-
Prov. Firenze	-	-	1	250	-	-	-	-	-	-	-	5	210	-	-	96	3.019	-	-	-	-	-
Prov. Ancona	-	-	10	232	150	1.341	-	-	-	-	24	3.569	37	1.089	-	-	107	1.245	-	-	-	-
Prov. Perugia	-	-	2	211	-	-	-	-	-	-	12	793	2	58	-	-	39	573	-	-	-	-
Prov. Roma	-	-	65	39.526	5	16.680	3	5.300	-	-	60	8.216	9	301	-	-	184	14.889	-	-	-	-
Prov. L'Aquila	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	105	1.813	-	-	-	-
Prov. Campobasso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	118	-	-	4	318	-	-	-	-	-
Prov. Napoli	-	-	2	263	28	851	-	-	-	-	180	12.378	57	1.178	-	-	217	5.197	13	212	-	-
Prov. Potenza	-	-	3	639	-	-	-	-	-	-	6	163	5	144	-	-	115	3.053	-	136	-	-
Prov. Catanzaro	-	-	6	472	1	109	-	-	-	-	24	3.826	5	189	-	-	34	765	-	-	-	-
Isp. G. Sicilia	-	-	5	3.690	12	1.500	-	-	-	-	13	1.500	10	1.050	-	-	62	834	-	-	-	-
Prov. Bari	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	310	-	-	28	365	-	-	-	-	-

è passato dai 19,5 miliardi del 1976 ai 24,2 del 1977 (14). A tali dati, concernenti pagamenti in unica soluzione, vanno aggiunti quelli relativi a compensi revisionali con pagamento in annualità, che nel 1977 hanno toccato la cifra di oltre 980 milioni.

Per quanto riguarda le anticipazioni di pagamento va segnalato che, per il perdurare delle esigenze connesse con la situazione economica, il Ministro del tesoro con proprio decreto del 23 ottobre 1976 ha disposto la proroga al 31 dicembre 1977 del termine di cui all'articolo 4 del precedente decreto 25 novembre 1972, recante disposizioni per la concessione di anticipazioni fino al 50 per cento dell'importo contrattuale alle imprese appaltatrici e fornitrici dello Stato, in esecuzione dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627 (15). La gran parte delle imprese esecutrici di lavori pubblici si è avvalsa di tale agevolazione, presentando la prescritta domanda corredata da fidejussione bancaria.

Continua il fenomeno dei ritardi nell'affidamento ed espletamento dei collaudi e nell'emissione dei mandati di saldo (16), anche se, a differenza di quanto avvenuto nell'esercizio precedente, non risulta che siano stati pagati da parte dell'Amministrazione alle imprese appaltatrici interessi moratori od altri compensi a titolo di risarcimento.

5. — *Attività istituzionale*

a) *Viabilità statale* — L'attività del Ministero nel settore non presenta aspetti di particolare interesse per quanto riguarda le spese d'investimento, perché l'intero stanziamento dei capitoli relativi è trasferito all'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) e figura fra le sue entrate in conto capitale (17). Meritano invece cenno le spese di parte corrente riguardanti rispettivamente, studi ed esperimenti per il miglioramento della segnaletica stradale (capitolo 2001) ed assistenza e previdenza della polizia stradale, dei funzionari, ufficiali ed agenti di cui all'articolo 139 del codice della strada (capitolo 2101).

(14) Un incremento sensibile si è verificato nel settore delle opere marittime, sia per il numero degli elaborati revisionali (162 nel 1977 rispetto ai 122 del 1976) che per l'ammontare dei compensi, passati dai 3,8 miliardi pagati nel 1976 ai 6,3 del 1977: identico fenomeno si è riscontrato nel comparto delle costruzioni ferroviarie, dove gli elaborati stessi sono saliti a 50 (35 nel 1976) per un importo complessivo di 14,8 miliardi: anche nel settore delle opere di completamento dell'aeroporto di Fiumicino si è avuta una crescita dei compensi che sono passati da 229 milioni del 1976 a 1,1 miliardi nel 1977.

(15) Con decreto 3 ottobre 1977 il Ministro del tesoro, nel prorogare l'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 1, 2 e 3 del decreto 25 novembre 1972 ai contratti per i quali la esecuzione abbia inizio, a norma dei contratti stessi, nel periodo decorrente dal 1° gennaio al 31 dicembre 1978, ha ridotto la misura dell'anticipazione al 20 per cento del prezzo contrattuale.

(16) Qualche esempio varrà ad evidenziare taluni casi, ancorché limite.

I lavori di completamento delle riparazioni dell'orfanotrofio Madonna di Lourdes in Corbara (Salerno) furono iniziati nel 1947 ed ultimati nell'anno successivo; la nomina del collaudatore fu disposta soltanto nel 1974 e la visita di collaudo ebbe luogo l'anno successivo; il pagamento a saldo è stato effettuato nel giugno 1977.

Per la riparazione dei danni bellici all'episcopio di Cariati (Cosenza) il progetto fu approvato nel 1960. I lavori furono aggiudicati nel gennaio del 1961 e portati a termine entro i quattro mesi dalla consegna stabilita in contratto. La nomina del collaudatore e la visita di collaudo hanno avuto luogo nei primi mesi del 1976. Il pagamento del saldo è stato disposto nel maggio 1977.

(17) All'ANAS è pure affluita la somma di 4 miliardi, iscritta nel bilancio di previsione del Ministero dei Lavori Pubblici nel corso dell'esercizio a norma dell'articolo 4 del decreto legge 10 dicembre 1976, n. 831 e destinata all'esecuzione di lavori di pronto intervento e di ripristino delle strade statali e delle autostrade gestite dall'Azienda stessa nel territorio della Sicilia, colpite dagli eccezionali eventi alluvionali dell'ottobre-novembre 1976.

Relativamente ai suddetti studi ed esperimenti è da segnalare che il Ministero, pur facendo ricorso, come negli anni precedenti, quasi esclusivamente a contratti a trattativa privata, ha provveduto spesso a gare ufficiose, ai sensi dell'articolo 92 del regolamento di contabilità generale dello Stato, motivando in modo più corretto il ricorso alla trattativa stessa ed acquistando per gli interventi di maggiore rilevanza anche il parere del Consiglio di Stato (18). Ha altresì provveduto con licitazione privata all'affidamento dei lavori di segnaletica sperimentale nella città di Bari e nel sistema viario di accesso al porto di Ancona. Per tale attività risultano assunti nell'esercizio impegni per complessivi 1.6 miliardi (19) mentre sono stati effettuati pagamenti per 160 milioni sulla competenza e per 1.3 miliardi in conto residui, il cui importo al 31 dicembre 1977 è pressoché identico a quello dell'esercizio precedente (2.2 miliardi).

Per quanto attiene agli interventi di carattere assistenziale e previdenziale va ricordato che — essendo state abrogate dall'articolo 6 della legge n. 734 del 1973 tutte le disposizioni che prevedevano la ripartizione di proventi contravvenzionali a favore del personale statale, salvo quelle concernenti assegnazioni di quote a favore di fondi di previdenza — nel corso del 1977 hanno beneficiato di tali provvidenze, per un totale di 1.044 milioni, gli appositi fondi di cui dispongono gli appartenenti alle forze di polizia (Carabinieri, Guardie di pubblica sicurezza e di finanza) nonché il personale della Direzione generale della Motorizzazione civile del Ministero dei trasporti.

b) *Viabilità non statale* — Per tale settore non figurano nello stato di previsione per il 1977 interventi a carico diretto dello Stato. Infatti per cessazione degli oneri previsti dalle rispettive leggi istitutive sono stati soppressi il capitolo 7201 (riguardante i lavori di pronto intervento per il ripristino delle comunicazioni sulla rete delle strade provinciali nelle zone della Sicilia, della Calabria, nonché nei Comuni della provincia di Cosenza colpiti da calamità atmosferiche negli anni dal 1971 al 1973) e il capitolo 7204 (concernente spese per la costruzione ed il completamento dei sei ponti stabili sul fiume Po).

I fondi stanziati sono pertanto tutti ricompresi nella categoria XII — trasferimenti —: agli stanziamenti originari (12 miliardi) aventi ad oggetto contributi per opere stradali di interesse degli enti locali se ne sono aggiunti nel corso dell'esercizio altri per complessivi 13.5 miliardi, che sono stati trasferiti all'ANAS per provvedere all'esecuzione di lavori di pronto intervento per il ripristino delle comunicazioni sulla rete delle strade statali, comprese nei territori di enti locali colpiti da calamità naturali (20).

c) *Nuove costruzioni ferroviarie* — Nessuna delle opere ferroviarie in corso di costruzione al 1967 e rimaste pertanto nella competenza del Ministero dei lavori pubblici in base alla legge 27 luglio 1967, n. 662, è stata ultimata nel corso del 1977, a causa delle perduranti difficoltà di carattere geologico, urbanistico e finanziario e per la complessità delle relative

(18) Sul tema, vedasi parte II, Sez. I, Cap. III.

(19) Essi sono così suddivisi: a) pubblicità sulla stampa quotidiana, lire 155.4 milioni; b) pubblicità tabellare e redazionale sulla stampa periodica, lire 128.1 milioni; c) attività di propaganda varia per l'educazione stradale, lire 876.3 milioni; d) studi ed esperimenti per il miglioramento della segnaletica stradale, lire 402.2 milioni.

(20) Trattasi di interventi effettuati in base al decreto-legge 13 maggio 1976, n. 227, convertito in legge n. 730 del 1976 ed alla legge 8 agosto 1977, n. 639.

procedure espropriative, che hanno subito ulteriori ritardi per effetto delle innovazioni introdotte prima dalla legge n. 865 del 1971 e poi dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10.

A quest'ultimo riguardo va sottolineato che sono stati prorogati i termini per il compimento delle espropriazioni connesse alla realizzazione di varie opere, fra cui: circonvallazione ferroviaria di Trieste - 5° lotto (al 5 febbraio 1980); circonvallazione ferroviaria di Roma - costruzione del rilevato fra le sponde del Tevere e la strada statale n. 4 - Salaria (al 13 febbraio 1981) e costruzione del 3° lotto del raccordo ferroviario fra le stazioni di Paola e Castiglione Cosentino (al 14 marzo 1981).

Alle difficoltà di cui sopra occorre poi aggiungere le frequenti sospensioni dei lavori, disposte per svariate cause (avversità meteorologiche; difficoltà di approvvigionamento di materiali; compilazione di perizie di variante e suppletive) le quali concorrono a determinare in questo settore la più alta incidenza — sia in termini assoluti che in rapporto al numero degli elaborati — dei compensi corrisposti per revisione dei prezzi contrattuali, che nel 1977 hanno superato i 14 miliardi, di cui 10,2 per la sola ferrovia Paola-Cosenza.

Le risultanze finanziarie evidenziano come rispetto ad uno stanziamento di competenze di 24 miliardi e a residui per 41,4 miliardi, si sono avuti pagamenti per complessivi 26,1 miliardi, di cui 10,2 sulla competenza e 15,9 in conto residui. Questi ultimi a fine esercizio ammontano a miliardi 32,7, mentre sono stati eliminati dai residui degli anni precedenti 6,6 miliardi in base alla legge n. 407 del 1977.

d) *Opere marittime* — In tema di ordinaria manutenzione, illuminazione e pulizia dei porti di prima categoria e di seconda categoria — 1ª classe — le somme stanziare (9 miliardi) sono state quasi per intero impegnate mentre i pagamenti sono ammontati a complessivi 5,4 miliardi (1,2 sulla competenza e 4,3 sui residui) con un incremento dei residui al 31 dicembre 1977 di oltre il 40 per cento rispetto all'esercizio precedente (7,7 miliardi).

Gli interventi relativi continuano ad essere realizzati nella quasi totalità tramite gli uffici del genio civile per le opere marittime, mediante approvazione delle perizie da parte del Ministero e conseguente autorizzazione all'esecuzione in economia, con il sistema dell'amministrazione diretta o del cottimo fiduciario. Contrariamente che nel passato, l'Amministrazione ha dato una più puntuale motivazione dei provvedimenti di approvazione delle perizie, nel senso che si è richiamata all'urgenza nei casi appropriati (contratti di appalti di opere pubbliche) ed alle speciali circostanze di cui all'articolo 8 della L.C.G.S. negli altri casi (contratti di appalto di servizi).

Nel settore delle spese d'investimento l'attività più rilevante è rappresentata dalla realizzazione dei programmi di opere portuali finanziati con i fondi della legge 6 agosto 1974, n. 366, e localizzati nei grandi scali commerciali sulla base delle direttive formulate dal CIPE a' termini dell'articolo 6 di detta legge. L'originario stanziamento di 160 miliardi di lire è stato aumentato di 50 miliardi dall'articolo 13 del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito nella legge 16 ottobre 1975, n. 492. I programmi esecutivi delle opere da attuarsi nei porti interessati sono stati approvati nel 1975 e nel 1976 e nessuna variazione è intervenuta nel corso del 1977. Va rilevato che su una disponibilità complessiva sul capitolo 7529 di 121 miliardi (50 sulla competenza e 71 sui residui) sono stati disposti

nell'esercizio pagamenti per complessivi 38 miliardi, mentre i residui sono saliti a 85 miliardi, con un incremento di circa il 20 per cento rispetto all'esercizio precedente. L'Amministrazione, per l'esecuzione delle opere, fa spesso ricorso alla trattativa privata, invocando oltre all'urgenza il disposto dell'articolo 9 della ripetuta legge n. 366 del 1974 che consente appunto di farvi luogo «anche quando ricorrano comprovati motivi di economicità e di congrua riduzione dei tempi di esecuzione».

Mette conto peraltro rilevare che nelle occasioni in cui si è rifatto all'anzidetto articolo 9, il Ministero non ha mostrato di averne individuato con chiarezza l'ambito di agibilità, tanto che la sussistenza dell'economicità, che è il motivo invocato in taluni provvedimenti, viene fatta essenzialmente scaturire soltanto dalla comparazione di offerte acquisite in via informale, secondo la procedura di cui all'articolo 92 del regolamento di contabilità generale dello Stato.

Un cenno infine meritano le vicende relative ai bacini di carenaggio in alcuni dei maggiori porti italiani (Napoli, Genova, Palermo e Trieste), la cui realizzazione, finanziata con leggi speciali, è demandata ad appositi enti i quali concorrono nella spesa nella misura del 20 per cento (il restante 80 per cento è a carico dello Stato). Infatti, anche se la programmazione ed il primo finanziamento di tali opere è antecedente al 1970 per i porti di Genova, Trieste e Napoli e risale al 1973 per il porto di Palermo, è da segnalare che diversi fattori fra cui la complessità della progettazione, le difficoltà connesse all'ubicazione, e la lievitazione dei prezzi hanno finora ritardato l'inizio dei lavori per la costruzione dei bacini di Napoli e Palermo. Per i lavori nei porti di Genova e di Trieste, invece, si è avuto un finanziamento suppletivo con la legge 28 gennaio 1974, n. 58, che già appare insufficiente stante la sempre più elevata incidenza degli oneri revisionali. In particolare, per la costruzione del bacino di Trieste la citata legge n. 58 del 1974 ha affidato la concessione ad una nuova società, la quale ha proceduto alla rielaborazione del progetto, che nell'occasione è stato anche leggermente ridimensionato in rapporto alle possibilità di utilizzazione. Tale nuovo progetto, elaborato ai prezzi correnti del settembre 1976, ha elevato il costo del bacino e delle annesse opere di attrezzaggio al doppio delle residue disponibilità finanziarie. L'Amministrazione ha riconosciuto tecnicamente valide le varianti progettuali proposte ed ha effettuato uno stralcio delle opere eseguibili con i fondi a disposizione, che peraltro, tenendo conto del successivo aumento dei prezzi, non appaiono nemmeno sufficienti ad assicurare il finanziamento delle sole opere di costruzione della vasca.

e) *Opere idrauliche* – Anche nel 1977 si è rinnovato il fenomeno della frammentarietà degli interventi in questo settore, per cui vanno reiterate le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni, necessitando tali opere, più delle altre, di una sistematica e tempestiva manutenzione.

Continua a permanere elevato l'ammontare dei residui (228 miliardi al 31 dicembre 1977), essendosi avuti – su una disponibilità complessiva (di parte corrente e in conto capitale) di 361 miliardi – pagamenti per soli 76 miliardi. Cospicue le somme eliminate dai residui in conto capitale degli anni precedenti in base alla legge n. 407 del 1977 (55,6 miliardi).

Una specifica notazione merita la questione posta all'esame della Corte a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977 e consistente nello stabilire se tra le opere idrauliche di terza categoria trasferite alle regioni ad autonomia ordinaria a norma

dell'articolo 89 di detto decreto dovessero ricomprendersi tutte le opere ovvero solo quelle relative ai bacini regionali.

Al riguardo la Corte (21) ha affermato la competenza dello Stato per i lavori relativi ad opere idrauliche di terza categoria riguardanti i bacini interregionali, atteso che tali lavori «trascendono la sfera degli interessi regionali» e che lo stesso articolo 89 «con l'istituzione dei bacini interregionali ha posto le premesse per consentire una disciplina organica e razionale nella difesa — in tutti i suoi riflessi — dei corsi d'acqua più rilevanti e cioè di quelli che interessano più regioni, come che bisognosi di una disciplina da attuarsi su un piano unitario di indirizzi e di impostazioni e soluzioni tecniche d'ordine globale e generale».

f) *Edilizia scolastica* — Nella relazione precedente si è riferito sull'attuazione del piano finanziario per l'edilizia scolastica di cui alla legge 5 agosto 1975, n. 412, segnalando che l'attività dell'Amministrazione non era ancora uscita dalla fase preliminare della programmazione prevista dall'articolo 3 della citata legge n. 412.

Infatti nel 1976 il ministro per i lavori pubblici aveva provveduto, di concerto con il ministro per la pubblica istruzione, ad attribuire i fondi, articolati per anni finanziari, alle Regioni (eccettuate la Puglia, l'Abruzzo, la Calabria, la Sardegna e le Province autonome di Trento e di Bolzano) sulla base dei programmi triennali elaborati dalle medesime, per la realizzazione delle opere nei diversi gradi e tipi di scuola; ed aveva anche disposto con propri decreti — ai sensi dell'articolo 6, quarto comma, della legge — una erogazione di fondi alle Regioni anzidette pari al 5 per cento delle risorse di rispettiva pertinenza per il 1976, onde sopperire alle spese di avvio degli interventi.

Nel 1977 — colmando in parte la lacuna sopra accennata (sono rimaste ancora escluse la Calabria e le Province di Trento e Bolzano) — l'Amministrazione ha integrato il quadro degli adempimenti in parola con l'emanazione dei provvedimenti di attribuzione dei fondi relativi alla Sardegna, all'Abruzzo ed alla Puglia ed ha provveduto, altresì, ad anticipare alle Regioni, nell'ambito delle rispettive assegnazioni triennali, l'ulteriore aliquota del 5 per cento a valere sui fondi stanziati per l'anno 1977.

Con ciò si è attivata la procedura prevista dall'articolo 6, quinto e settimo comma, della stessa legge n. 412 (22) in base alla quale le erogazioni per la realizzazione delle opere sono disposte, nei limiti delle disponibilità annuali previste a favore di ciascuna Regione, in relazione all'ammontare complessivo delle spese relative all'acquisizione delle aree e dei pagamenti delle opere già eseguite nella Regione stessa.

È, peraltro, da rilevare che si è trattato di un fenomeno di proporzioni estremamente ridotte, dato che solo un ristretto numero di Regioni è stato in grado di utilizzare concretamente, e per importi limitati, i finanziamenti in questione: risultano, infatti, erogati nell'esercizio 6,8 miliardi di lire a favore della Regione Piemonte per 42 opere; 1,5 miliardi a favore della Toscana per 43 opere; 222,9 milioni a favore delle Marche per 2 opere e 121,4 milioni a favore della Valle d'Aosta per una sola opera.

(21) Sezione del Controllo, n. 881 dell'8 giugno 1978.

(22) Una quota dei finanziamenti recati dall'articolo 6 — secondo comma — della legge, pari a 15 miliardi per ciascuno dei trienni, è riservata per le esigenze edilizie degli istituti statali di educazione, dei conservatori di musica e delle accademie di belle arti statali.

I residui passivi sono ulteriormente aumentati, essendo passati da 891 miliardi a 985,8, ancorché su di essi siano state realizzate economie per 144,9 miliardi.

g) *Edilizia abitativa* – Le spese correnti riguardano esclusivamente il funzionamento di organismi collegiali: a favore della Commissione centrale di vigilanza per l'edilizia popolare ed economica e del comitato per l'edilizia residenziale sono state disposte, con mandati diretti nel corso dell'esercizio, erogazioni per 18,2 milioni sulla competenza e per 16,1 milioni in conto residui: per le Commissioni regionali di vigilanza e per le Commissioni provinciali per l'assegnazione degli alloggi popolari si è invece provveduto con ordini di accreditamento per complessivi 2,1 milioni in conto residui.

Per quanto riguarda le spese di investimento, su 1.504 miliardi di somme disponibili (tra competenza e residui) si sono avuti nel 1977 pagamenti per 156 miliardi ed i residui passivi sono passati da 1.108 a 1.282 miliardi. La maggior parte di tali spese è compresa nella categoria XII – trasferimenti – e riguarda per lo più meri pagamenti concernenti contributi in annualità a favore degli istituti autonomi per le case popolari per la costruzione di alloggi ed a favore degli istituti di credito fondiario, di enti vari, di cooperative edilizie e di privati per la copertura degli interessi relativi ad operazioni di mutuo per l'edilizia economica e popolare.

Un cenno particolare meritano gli interventi straordinari di emergenza per l'attività edilizia, di cui alla legge 27 maggio 1975, n. 166 ed al decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito con modificazioni nella legge 16 ottobre 1975, n. 492. Il settore che ha direttamente interessato – ai termini dell'articolo 16 della citata legge n. 166 del 1975 – l'Amministrazione centrale dei lavori pubblici, è quello dell'edilizia agevolata e convenzionata ove lo Stato interviene mediante la concessione di contributi negli interessi sui mutui contratti da enti, cooperative e privati per la realizzazione di alloggi economici e popolari, ai sensi – rispettivamente – del titolo II del decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, convertito nella legge 1 novembre 1965, n. 1179 e dell'articolo 72 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. I contributi in argomento hanno fatto carico ai capitoli 8226 (stanziamento di 87,2 miliardi) e 8237 (stanziamento di 97 miliardi) per un ammontare rispettivamente di 15,1 e 13,4 miliardi.

Circa la distribuzione degli interventi su base regionale, va sottolineato che ai primi posti figurano la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Piemonte (finanziamenti annui complessivi, rispettivamente, per miliardi 6: 5,7 e 5,5) e agli ultimi l'Abruzzo (1 miliardo) ed il Molise (369 milioni). Ponendo a confronto l'ammontare dei contributi concessi ed il numero delle domande soddisfatte nelle singole Regioni, è dato rilevare, inoltre, che in Emilia-

(23) A norma dell'articolo 16 – quarto comma – della legge n. 166 del 1975 il controllo della Corte sui provvedimenti di concessione del contributo è successivo. Nella relazione precedente si è riferito del dissenso insorto tra l'Amministrazione e la Corte circa l'interpretazione del menzionato articolo 16 – 1° e 2° comma – e del deferimento della questione alla Sezione del controllo la quale con deliberazione n. 794 del 22 giugno 1977 ha affermato il carattere di temporaneità della disciplina introdotta dalla legge n. 166 del 1975 ed ha dichiarato conformi a legge i decreti emessi dal Ministro in materia limitatamente alle iniziative avviate entro il termine del 29 febbraio 1976, ricusando il visto e la registrazione dei provvedimenti concernenti programmi edilizi in data successiva. È da segnalare peraltro che l'articolo 2 della legge 27 febbraio 1978, n. 44, ha disposto che la procedura prevista dall'articolo 16 della legge n. 166 del 1975 si applica anche ai programmi edilizi avviati dopo la data del 29 febbraio 1976, dimodoché anche per questi ultimi rimane la competenza del Ministro all'emanazione del formale provvedimento di concessione dei contributi, sottoposto quindi al controllo successivo della Corte

Romagna si registra — proporzionalmente — la più ampia articolazione degli interventi (con 220 iniziative finanziate), mentre la più forte concentrazione si riscontra in Sicilia (con 77 domande finanziate). Volendo distinguere i due settori, può aggiungersi che per l'edilizia convenzionata il maggior numero di interventi si registra in Emilia-Romagna (n. 120) mentre l'ammontare più rilevante dei finanziamenti si rinviene in Lombardia (4,2 miliardi); per l'edilizia agevolata, invece, fermo restando il primo posto dell'Emilia-Romagna per il numero di iniziative finanziate (n. 108), le maggiori irsorse sono state utilizzate dal Lazio (2,1 miliardi).

h) *Edilizia pubblica varia* — Lo stanziamento di parte corrente della rubrica (8,4 miliardi), relativo alla manutenzione degli edifici pubblici statali e degli edifici privati destinati a sedi di uffici pubblici nonché degli immobili in uso alle Università è stato utilizzato per intero con assegnazione di fondi a favore dei Provveditori regionali alle opere pubbliche. I pagamenti sulla competenza risultano modesti (853 milioni), con conseguente aumento dei residui, passati da 6,7 a 8,7 miliardi.

Nell'ambito delle spese di investimento risulta aumentato lo stanziamento del capitolo 8401 (spese per immobili demaniali o privati in uso alla Presidenza della Repubblica, al Parlamento e ad organismi internazionali) che ammonta a 4,3 miliardi (24) (3,3 miliardi nel 1976), interamente assegnati agli uffici decentrati del Ministero. Per quanto concerne l'edilizia penitenziaria va sottolineato che in applicazione della legge 1° luglio 1977, n. 404, è stato iscritto in bilancio il capitolo 8404 con uno stanziamento di 30 miliardi. A fronte di tale dotazione sono state disposte assegnazioni di fondi a favore dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche per soli 4 miliardi circa, cui vanno aggiunte assegnazioni in conto residui per 42,3 miliardi. I pagamenti effettuati nell'esercizio per un importo di 13,2 miliardi, sono gravati sui residui, passati al 31 dicembre 1977 da 82 a 91,2 miliardi.

Interamente assegnato ai propri uffici decentrati è stato lo stanziamento (41 miliardi) del capitolo 8405, riguardante spese per edifici pubblici statali, per altre costruzioni demaniali e per edifici privati destinati a sedi di uffici statali.

i) *Opere in dipendenza di danni bellici* — *Non risultano* utilizzate nell'esercizio le dotazioni dei capitoli (9302 e 9304) riguardanti rispettivamente annualità trentennali per opere pubbliche statali o di enti, distrutte o danneggiate dalla guerra ed eseguite mediante il sistema della concessione o dell'appalto diretto (1,34 miliardi) e annualità trentennali per l'esecuzione di opere pubbliche straordinarie nei comuni compresi nella zona della battaglia di Cassino (684 milioni).

Una notazione a parte meritano gli interventi relativi all'attuazione dei piani di ricostruzione dei Comuni danneggiati dagli eventi bellici (capitolo 9303). Trattasi di attività che trova la sua fonte normativa nell'articolo 15 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402 e che dal 1° gennaio 1971 può esplicitarsi solo a favore di quei Comuni i quali siano obbligati ad adottare il piano regolatore a' termini della legge urbanistica n. 1150 del 1942 e che non vi abbiano ancora provveduto. Per detti comuni l'articolo 1 — 3° comma —

(24) Di essi 800 milioni sono destinati alla ristrutturazione della sede della F.A.O.: 2,4 miliardi alla ristrutturazione del complesso immobiliare di via del Seminario in Roma, per adibirlo ad uffici della Camera dei deputati; 800 milioni in lavori negli edifici in uso alla Presidenza della Repubblica.

della legge 21 dicembre 1955, n. 1357 consente l'intervento sostitutivo del ministero fino all'entrata in vigore del piano regolatore.

In ordine all'attività in argomento, che non accenna ad esaurirsi malgrado il tempo trascorso dalla fine della guerra, si confermano le osservazioni formulate nella precedente relazione circa il carattere episodico degli interventi, decisi di volta in volta al di fuori di una razionale linea programmatica, tanto che in alcuni comuni si susseguono lotti da decenni, affidati per larga parte alla medesima impresa, mentre altri Comuni hanno beneficiato solo di qualche intervento limitato o risultano del tutto trascurati.

Si ribadiscono, altresì, le perplessità già manifestate sull'attualità dell'intervento sostitutivo dello Stato, diretto ad attuare opere di riassetto urbanistico risultanti dalle previsioni di un piano avente, per sua natura, carattere di contingenza e di immediatezza, definito 20-25 anni addietro.

Sul piano operativo l'Amministrazione si avvale esclusivamente del sistema dell'affidamento dei lavori in concessione col pagamento della spesa in annualità, che, previsto come facoltativo dall'articolo 16 della legge n. 1402 del 1951, è divenuto regola fissa. Tale sistema di affidamento dei lavori, mentre tende a perpetuare i rapporti con una cerchia ristretta di imprese, scelte discrezionalmente dall'Amministrazione, non consente alcuna verifica di mercato sulla economicità e convenienza dei prezzi di progetto.

Inoltre, il fatto che l'Amministrazione, secondo la procedura fin qui seguita, rimetta l'individuazione delle opere da realizzare alle intese da raggiungersi tra Comune e concessionario ed affidi a quest'ultimo la progettazione delle medesime comporta che spesso siano prese in considerazione opere esuberanti rispetto al finanziamento preannunciato. Ciò si tramuta in un condizionamento dei programmi dell'Amministrazione, che viene indotta ad ulteriori finanziamenti per far fronte a perizie suppletive per lavori integrativi non contemplati in progetto.

Gli ulteriori lavori — sia compresi nella progettazione originaria, sia formanti oggetto di apposita perizia suppletiva — vengono di solito affidati agli stessi prezzi dei lavori principali, rimettendosi al procedimento revisionale il compito di parificare i prezzi di progetto a quelli di mercato, non solo per il tempo intercorrente tra l'atto di sottomissione ed il momento dell'esecuzione, ma anche per il tempo trascorso anteriormente, dall'affidamento dei lavori principali.

Questo modo di operare viene a riversare sul procedimento revisionale un costo latente, che le somme all'uopo riservate per la revisione dei prezzi si appalesano insufficienti a sopportare, con la conseguenza di far ricadere parte non trascurabile degli oneri in parola sugli stanziamenti futuri.

All'incidenza sempre crescente degli oneri revisionali, sulla disponibilità degli stanziamenti successivi, che la situazione innanzi illustrata concorre ad incrementare, ha inteso ovviare la recente legge 27 dicembre 1977, n. 933, la quale ha destinato prioritariamente al soddisfacimento degli oneri revisionali lo stanziamento aggiuntivo del limite di impegno di 2.5 miliardi.

Nel corso dell'esercizio sono stati assunti sullo stanziamento originario (9.2 miliardi) impegni in annualità per 2.1 miliardi di cui 1.2 miliardi per nuovi lavori e 900 milioni per oneri vari afferenti a lavori concessi in precedenza, mentre i rimanenti 7.1 miliardi riguardano annualità già impegnate.

Successivamente al 29 dicembre 1977 sono stati assunti impegni sullo stanziamento aggiuntivo, operato dalla citata legge n. 933 del 1977, per oltre 1,9 miliardi, tutti destinati ad integrare le somme riservate in perizie per la revisione dei prezzi.

l) *Opere varie* – In ordine alle opere qualificate varie nella terminologia di bilancio, meritano cenno innanzitutto gli interventi realizzati nel settore dei cantieri-scuola, ai sensi dell'articolo 59 della legge 29 aprile 1949, n. 266. Dai dati di consuntivo risulta che nel 1977 sono stati effettuati pagamenti per 1,3 miliardi, di cui 655 milioni sulla competenza, a fronte di uno stanziamento di 1 miliardo, e 645 milioni sui residui. Questi ultimi sono discesi da 2,9 a 1,7 miliardi, per effetto soprattutto della eliminazione di 955 milioni in base alla legge n. 407 del 1977. Le opere eseguite riguardano in prevalenza il completamento e la ristrutturazione di sedi parrocchiali, il consolidamento di chiese, seminari, edifici conventuali nonché la realizzazione di opere igieniche minori, di impianti ricreativi e attrezzature sportive per la gioventù. La localizzazione degli interventi ha conservato sostanzialmente le linee di tendenze degli anni precedenti, con una marcata prevalenza delle iniziative finanziate nel centro sud ed in alcune aree depresse del settentrione.

Per quanto concernè le spese per la sistemazione ed il completamento delle infrastrutture esistenti nell'aeroporto intercontinentale «Leonardo da Vinci» di Roma-Fiumicino e per l'ampliamento ed il completamento dell'aeroporto stesso, nonché per le occupazioni e le espropriazioni (25), va segnalato che nel 1977 risultano disposti a carico del capitolo 9404 pagamenti, in conto residui, per complessivi 4,5 miliardi.

Nella gran parte i provvedimenti adottati dall'Amministrazione hanno riguardato approvazione di atti di contabilità finale e certificati di collaudo, con conseguente corresponsione delle rate di saldo a favore delle imprese appaltatrici, nonché approvazione di elaborati revisionali e pagamento dei relativi compensi.

Delle nuove opere appaltate nel corso dell'esercizio, vanno menzionati i lavori di ampliamento dell'impianto di depurazione biologica, gli allacciamenti elettrici e telefonici per l'installazione della strumentazione meteorologica a servizio delle piste n. 2 e n. 3, la costruzione dei rilevati a servizio della guida di planata della testata 25 e della testata 13, la fornitura e l'installazione di una centrale elettrica diesel per complessivi 6,5 miliardi.

m) *Calamità naturali* – In tema di interventi riguardanti specifiche zone colpite da calamità naturali, le notazioni fatte nella precedente relazione in ordine ai Comuni della Sicilia colpiti dal terremoto del gennaio 1968, vengono integrate con la rilevazione dei dati sulla gestione dei relativi capitoli di spesa: 9009; 9051; 9154; 9175 e 9155.

Di questi, due – il 9051, iscritto in bilancio per la prima volta nel 1977 in base alla legge n. 173 del 29 aprile 1976 ed il 9009 – concernono interventi diretti a totale carico dello Stato per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e per la ricostruzione e la ripresa economica. Sul capitolo 9051 i pagamenti (4,05 miliardi) sono pari a circa il 67 per cento dello stanziamento (6 miliardi) mentre sul capitolo 9009 i pagamenti (46,6

(25) Dal 25 aprile 1978 sono soppressi l'ufficio speciale del genio civile dell'aeroporto di Roma-Fiumicino e l'annesso laboratorio prove e controllo materiali e i relativi compiti sono trasferiti al Ministero dei Trasporti – Direzione generale dell'aviazione civile – a norma dell'articolo 9 della legge 21 dicembre 1977, n. 985.

miliardi di cui 31,9 sulla competenza) sono pari al 70 per cento circa della disponibilità complessiva (45,2 miliardi sulla competenza e 23,4 sui residui).

I capitoli 9154 e 9175 riguardano i contributi a favore dei privati proprietari, per la ricostruzione o la riparazione degli edifici di loro proprietà, distrutti o danneggiati e si caratterizzano per la limitatezza dei pagamenti. Infatti su di una disponibilità complessiva di 64,9 miliardi (30,9 sulla competenza e 34 sui residui) le erogazioni (12,2 miliardi) rappresentano meno del 20 per cento mentre i residui sono saliti da 34 a 52,6 miliardi.

Ancora più limitati i pagamenti sul capitolo 9155, che riguarda la concessione di contributi integrativi, a fondo perduto, fino alla concorrenza dell'intero ammontare della spesa, a favore dei lavoratori dipendenti ed autonomi, per la ricostruzione di abitazioni, distrutte o danneggiate gravemente, nei Comuni soggetti a totale o parziale trasferimento: a fronte di una disponibilità di 9,8 miliardi (4 sulla competenza e 5,8 sui residui) i pagamenti ammontano a 1 miliardo, gravato per intero sui residui, che sono saliti a 8,8 miliardi.

Considerando l'intera rubrica, sullo stanziamento di competenza (147,5 miliardi) i pagamenti (67,6 miliardi) sono pari al 47 per cento mentre sui residui sono state fatte nell'esercizio erogazioni per 53,4 miliardi pari al 32 per cento del loro ammontare al 31 dicembre 1976 (160,5 miliardi). Alla fine del 1977 i residui hanno fatto registrare un notevole incremento, essendo saliti a 172,3 miliardi, ancorché dai residui degli esercizi precedenti siano stati eliminati per perenzione 14,7 miliardi, in base alla legge n. 407 del 1977.

CAPITOLO XVI

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (A.N.A.S.)

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

Gli accertamenti d'entrata e gli impegni di spesa — che per il particolare meccanismo del quale si farà cenno figurano nel consuntivo dell'Azienda nazionale autonoma delle strade ogni anno in pareggio — sono ammontati nel 1977 a 933, 8 miliardi, con un aumento del 60 per cento circa rispetto ai 582,3 miliardi dell'esercizio antecedente, tale da riportare le dimensioni della gestione ad un livello solo di poco inferiore a quello del 1975 (1047,5 miliardi) ma superiore a quello dell'anno ancora precedente. Dopo la contrazione verificatasi nel 1976, e nonostante i limiti di recente posti all'attività istituzionale dell'Azienda (1), si è pertanto profilata una ripresa nella tendenza espansiva riscontrata in tutti i precedenti esercizi.

Tenuto conto sia della natura degli oneri aggiuntivi (in buona parte connessi al subingresso dell'ANAS nei rapporti debitori dell'ex società concessionaria SARA (2), e, nel residuo, prevalentemente riferibili a lavori già affidati), sia del mezzo cui si è fatto ricorso per incrementare le entrate — e cioè l'indebitamento — la rilevata tendenza appare indicativa di una situazione finanziaria gravemente condizionata da impegni assunti, o comunque maturatisi negli esercizi precedenti ed a sua volta tale da imporre ulteriori condizionamenti nei confronti degli esercizi futuri.

È a tale proposito da dare rilievo non tanto ad un profilo formale — l'eccezionale facoltà conferita all'Azienda d'assumere impegni, entro determinati limiti, anche sulle disponibilità future (3) — che pure in astratto mal

(1) L'art. 18 bis della legge 16 ottobre 1975, n. 492, ha sospeso come è noto, la costruzione di nuove autostrade o nuovi tratti autostradali, ancorché assentiti in via amministrativa.

(2) La nota vicenda cui nel testo si fa riferimento è stata definita con il decreto legge 10 febbraio 1977 n. 19 (convertito con modificazioni nella legge 6 aprile 1977 n. 106) che ha dichiarato la decadenza della "Società autostrade romane e abruzzesi" dalla concessione di costruzione ed esercizio delle autostrade Roma-Alba Adriatica e Teramo-Pescara, autorizzando l'ANAS a completare le opere. Il decreto, come meglio si vedrà poi ha altresì sancito il subentro dell'Azienda nei rapporti obbligatori della Società.

(3) Come rilevato nella relazione sull'esercizio 1975 (pag. 320), tale eccezionale facoltà è stata all'Azienda conferita dalla legge 21 aprile 1962, n. 181, per sopperire alle necessità operative connesse

si concilia con la funzione programmatica del bilancio, quanto soprattutto a fattori sostanziali la cui crescente incidenza sulla spesa è stata dalla Corte ripetutamente segnalata: fattori che principalmente consistono nella generalizzata inattendibilità delle previsioni tecnico-finanziarie connesse a progetti di lavori in passato intrapresi (il cui importo, per effetto di ricorrenti perizie di variante e suppletive, tende di norma a più che raddoppiarsi); nella sempre più accentuata elevatezza degli oneri revisionali; nella situazione di dissesto, infine, come nel caso della SARA, di società concessionarie di lavori.

Riflessi sulla spesa degli esercizi futuri, d'altra parte, deriveranno altresì inevitabilmente dall'evolversi dell'indebitamento complessivo dell'Azienda, indebitamento che al termine del 1977 assomma a circa 1500 miliardi per mutui in corso di ammortamento, cui si aggiungono preliminari di mutuo risalenti al periodo 1972-1975 e non ancora sfociati nella stipula del contratto definitivo, per un ulteriore importo di quasi 1.000 miliardi (4).

Un'idea delle dimensioni che il fenomeno è avviato ad assumere è offerta, del resto, dall'onere assunto negli ultimi due esercizi (924,1 miliardi, comprese le rate già pagate), che costituisce esso solo oltre il 50 per cento di quello complessivo.

Il rilevato incremento delle dimensioni della gestione rispetto all'esercizio precedente non trova riscontro nei corrispondenti dati delle previsioni iniziali (5), connettendosi a variazioni in aumento apportate in corso d'esercizio per un totale, tanto per le entrate che per le spese, di 363,5 miliardi, pari a quasi il 63 per cento degli importi originariamente programmati. Si è così riprodotto un altro dei fenomeni che avevano costantemente caratterizzato gli esercizi anteriori al 1976 (6), ed i cui riflessi negativi, sul piano della rappresentatività del bilancio di previsione, sono stati dalla Corte, in passato rilevati.

In particolare, come già si è accennato, il maggiore importo delle entrate accertate – come anche, ovviamente, la lievitazione subita per tale comparto dal dato previsionale – si correla all'avvenuta stipulazione, in corso di esercizio, di due contratti di mutuo con il CREDIOP (7): il primo – finalizzato alla regolarizzazione dei rapporti dell'ex SARA – per nominali 86,1 miliardi e con ricavo netto di 71 miliardi; il secondo, per un importo nominale di 218,4 miliardi e con ricavo netto di 180 miliardi, destinato al finanziamento dei maggiori oneri profilatisi in settori di attività istituzionale dell'Azienda. Le relative operazioni sono state definite mediante emissione di obbligazioni (della serie speciale "interventi statali").

all'attuazione del "Piano autostradale". Il limite previsto si riferisce ai quattro esercizi successivi a quello in cui è assunto l'impegno ed alle somme risultanti dal contributo annuo del Tesoro. Mentre sono da ribadire le perplessità sulla giustificabilità di tale speciale disciplina nel momento attuale, si fa presente che gli impegni assunti sul 1977 negli esercizi antecedenti sono ammontati a circa 39,4 miliardi, pari al 4,2 per cento degli impegni complessivi sulla competenza.

(4) Può ulteriormente rilevarsi, a tale ultimo proposito, che il trascorrere del tempo non potrà ovviamente che influire in senso negativo sull'entità del realizzo, in ragione del maggiore interesse corrente rispetto a quello originariamente previsto.

(5) Rispetto ai 510,4 miliardi inizialmente previsti per il 1976, (461 miliardi nel 1975), i 579,6 miliardi del 1977 hanno significato un aumento del 13,5 per cento circa. Per l'esercizio 1978, il dato analogo è pari a 706,6 miliardi.

(6) Come anche segnalato nelle precedenti relazioni, il rapporto tra variazioni introdotto in corso d'esercizio ed originarie previsioni era stato pari al 30 per cento nell'anno 1973, al 22 per cento nel 1974 ed al 132 per cento nel 1975 ed era sceso al 19,1 per cento nel 1976.

(7) Le relative convenzioni sono state rispettivamente stipulate in data 12 luglio 1977 (n. 14798) e 30 novembre 1977 (n. 14870). Sulla situazione di indebitamento dell'Azienda esse hanno complessivamente inciso con un onere – comprensivo delle rate pagate nell'esercizio – di 601,8 miliardi

con saggio di interesse del 10 per cento ed ammortamento quindicennale a decorrere dal 1° luglio 1977.

Il netto ricavo del primo mutuo, diminuito delle rate di ammortamento (4,3 miliardi), è stato accreditato — per il tramite del capitolo della spesa 546, di nuova istituzione — alla contabilità speciale istituita presso la Sezione di Tesoreria di Roma per consentire al Direttore generale dell'Azienda di far fronte agli adempimenti previsti dal citato decreto legge n. 19 del 1977, relativo alla vicenda SARA (8).

Inoltre, per interessi e quote di ammortamento di mutui contratti dall'ex società concessionaria (capitoli 205 e 605), è stata nell'anno impegnata una spesa di 57 miliardi (9), che non è di molto inferiore a quella dell'Azienda complessivamente affrontata nel 1977 per interessi e rimborso dei prestiti contratti per le proprie esigenze (59,1 miliardi). La complessiva situazione debitoria della ex SARA (secondo dati forniti dall'Amministrazione) assomma del resto a 1223,4 miliardi e deriva oltretutto da mutui contraddistinti da un assai elevato costo del denaro (mediamente doppio rispetto al costo affrontato dall'Azienda per i prestiti da essa contratti) (10).

In correlazione, comunque, agli oneri derivanti sia direttamente dal subingresso nella situazione debitoria dell'ex SARA, sia dalla conseguente contrazione di mutui da parte dell'Azienda, quest'ultima fruisce, a norma sempre del citato decreto-legge n. 19 del 1977, di rimborsi da parte del Ministero del Tesoro (11).

Nel complesso, le vicende di cui si è detto hanno ulteriormente minimizzato il peso, notoriamente limitato, che sul totale delle poste attive aziendali è esercitato dalle entrate proprie. Nel 1977, in particolare, i proventi della categoria I (vendita di beni e servizi) sono assommati a 6,2 miliardi ed hanno coperto meno dello 0,7 per cento degli accertamenti complessivi, mentre una quota del 26,9 per cento si è riferita all'accensione di prestiti e il 4,7 per cento a voci diverse, (soprattutto poste compensative, somme non attribuibili, rimborsi e somme da introitare per l'ammortamento di beni patrimoniali). Il residuo 67,7 per cento risulta costituito da apporti statali e, prevalentemente, dal contributo di cui all'art. 26 della legge n. 59 del 7 febbraio 1961, la cui misura base — transitoriamente incrementata dalla legge 9 aprile 1971, n. 167 — è variabile ma destinata ad aumentare di anno in anno (12): nel 1977 il contributo stesso è stato pari a

(8) Sul cap. 545 del consuntivo 1976 erano stati stanziati 35 miliardi per i più urgenti pagamenti ad imprese e fornitori in conseguenza del subingresso nei rapporti dell'ex società concessionaria. La somma è stata erogata nel 1977, in conto resti del capitolo aggiunto 854

(9) I due capitoli nel testo citati sono stati istituiti nel corso d'esercizio con la legge di variazione del bilancio 8 agosto 1977, n. 629 e dotati di stanziamenti pari a 51,1 miliardi (capitolo 205) e 5,9 miliardi (capitolo 605). Per il 1978 è prevista una spesa sui capitoli stessi pari a 49,1 miliardi per interessi e a 6,9 miliardi per quote di capitale

(10) A proposito di un mutuo stipulato dalla ex società con il CREDIOP, per un importo di 80 miliardi da somministrarsi in più tempi, è stato tra l'altro convenuto in atti aggiuntivi, a modifica del contratto originario, di riferire il valore di alcune somministrazioni, per una somma pari a 3 miliardi, al corso del marco tedesco. Pertanto, mentre al momento della realizzazione da parte della SARA il valore del marco era di lire 171,665, l'onere sopportato dallo Stato per le rate scadenti al 31 marzo ed al 30 settembre 1977 si è commisurato ad un cambio rispettivamente pari a lire 371,415 e lire 382,21.

(11) Nel 1977 sono stati rimborsati (cap. 534 dell'entrata, di nuova costituzione): 57 miliardi relativi all'indebitamento diretto dell'ex società concessionaria. Per il 1978 sul capitolo stesso è prevista un'entrata di 56 miliardi, mentre 11,6 miliardi risultano iscritti sul capitolo 536, relativo all'ammortamento dei mutui contratti dall'Azienda.

(12) A norma del citato articolo 26 della legge n. 59 del 1961, modificato dagli articoli 3 e 4 della legge 21 aprile 1962, n. 181, la misura del contributo non può essere inferiore a quella dell'anno precedente, aumentata di una quota parte del gettito di taluni tributi. La determinazione dell'importo è annualmente operata con apposita disposizione della legge di approvazione del bilancio. Per il 1978, il

511,4 miliardi (capitolo 121 delle entrate correnti e capitolo 521 di quelle in conto capitale), rispetto ai 441,2 miliardi del 1976.

Tra le entrate della categoria II (somme non attribuibili), secondo un'altra delle caratteristiche che contribuiscono a rendere peculiare il regime contabile della gestione aziendale (13), figurano 24,5 miliardi (capitolo 161) che atterrebbero – stando almeno alla denominazione del capitolo, integrata da riferimenti normativi di carattere ufficiale (14) – a disponibilità accertate a chiusura del precedente esercizio e versate in entrata per essere utilizzate, a termini dell'art. 27 ultimo comma, della legge n. 59 del 1961, per l'esecuzione di opere stradali.

Sul capitolo 245 della spesa – di denominazione pressoché identica – figurano invece quantificate in 18,8 miliardi le analoghe disponibilità accertate nel 1977 e da versare in entrata nel 1978.

L'iscrizione in bilancio di tali voci merita di essere sottolineata giacché la disposizione sopra richiamata (art. 27, ultimo comma, della legge n. 59 del 1961) si limita in realtà a prevedere che possano essere utilizzate negli esercizi successivi le somme non impegnate (o le disponibilità comunque accertate) sui soli capitoli aventi ad oggetto la manutenzione ordinaria ed i lavori di carattere straordinario sulle strade statali ed autostrade: mentre l'importo delle disponibilità da riportare viene dall'Azienda determinato secondo criteri che in nulla sembrano concernere l'applicazione di tale norma, e cioè detraendo dal totale generale degli accertamenti d'entrata il totale degli impegni di spesa (15).

Risulta pertanto chiaro che la somma in tale modo quantificata – al di là dei citati riferimenti normativi ed al di là anche della inesatta e fuorviante denominazione dei due ricordati capitoli del bilancio – altro non è che l'avanzo di gestione dell'Azienda. Avanzo che, sul piano formale, viene dato per impegnato, quale “maggiore spesa”, sul capitolo 245 (16), e che nell'esercizio successivo viene riportato in entrata e contemporaneamente utilizzato nella spesa per il tramite di una legge di variazione del bilancio, il

contributo stesso è previsto in 537,5 miliardi, da iscrivere per 313,2 miliardi tra le entrate di parte corrente e per i residui 224,3 miliardi tra quelle in conto capitale

(13) Si rinvia a quanto prima osservato in ordine alla eccezionale facoltà attribuita all'Azienda, di assumere impegni sulle disponibilità degli esercizi futuri. Al riguardo, si veda anche la relazione sull'esercizio 1975, pagine 319-20. Esempi di altre disposizioni derogatorie che caratterizzano la gestione aziendale sono offerti dall'iscrizione in bilancio di un fondo di riserva per impreviste e maggiori spese di personale e di carattere generale (capitolo 242), nonché dall'autorizzazione, talora conferita, di devolvere una quota parte del ricavo di mutui stipulati alla costituzione di un fondo per oneri di carattere generale. Dal fondo ad esempio istituito ai sensi dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 1962, n. 1845, concernente la costruzione dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (le cui disponibilità, pari al 2,50 per cento del ricavo dei mutui autorizzati ammontarono a 7,7 miliardi), vennero a suo tempo prelevate somme in parte destinate (2,4 miliardi) alla corresponsione di indennità, oggi soppresse, al personale dell'Azienda. Anche una quota parte (8 per cento) del ricavo del mutuo stipulato nel 1977 per il subingresso nei rapporti dell'ex SARA è stata accantonata quale fondo per oneri di carattere generale.

(14) Il capitolo 161 dell'entrata, come anche il capitolo 245 della spesa, si riferiscono, appunto, a “disponibilità accertate a chiusura dell'esercizio da utilizzare per l'esecuzione di opere stradali”, con denominazione che appare modellata sul tenore dell'art. 27, ultimo comma, della legge n. 59 del 1961.

A quest'ultimo, fa da anni espresso riferimento la nota preliminare a consuntivo (“disponibilità accertate a chiusura del precedente esercizio e versate in conto entrata per essere utilizzate, a termini dell'art. 27, ultimo comma, della legge n. 59 del 1961, per l'esecuzione di opere stradali), mentre alla ripetuta legge del 1961, nel suo complesso, si richiama il nomenclatore degli atti di bilancio.

(15) Con riguardo al pareggio delle previsioni, ciò equivale a sommare le maggiori entrate alle economie delle spese: ma, proprio in forza del ricordato articolo 27, ultimo comma, della legge n. 59, non si verificano di fatto economie sui capitoli di spese d'investimento concernenti lavori stradali, nei quali le somme inutilizzate si traducono in residui di stanziamento. Ciò che conferma come nel caso in discussione si versi fuori dall'ambito d'applicabilità della disposizione di cui sopra.

(16) Il capitolo è privo istituzionalmente di stanziamenti, di tal che l'operazione si risolve, formalmente, in una eccedenza di spesa.

cui intervento, in particolare, fa sì che la ripartizione delle somme riguardi anche capitoli non attinenti a lavori stradali.

Del problema sostanziale che in riferimento a tale complesso meccanismo si è posto — e cioè la individuazione delle norme che autorizzerebbero oggi l'Azienda a reimpiegare l'avanzo nell'esercizio successivo anziché versarlo al Tesoro come previsto per le altre Amministrazioni autonome (17) — deve qui farsi mero cenno, trattandosi di questione sulla quale sono stati all'Amministrazione richiesti chiarimenti e che è da risolvere nelle competenti sedi del controllo. È solo da avvertire che, nell'attesa, la decisione delle Sezioni riunite sul rendiconto generale del 1977 ha sospeso la pronuncia di regolarità relativamente al capitolo di spesa 245: per motivi del tutto analoghi, la pronuncia di regolarità è stata anche sospesa nei confronti del capitolo 519 — istituito per la prima volta nel 1977 con il terzo provvedimento di variazione del bilancio (legge 20 giugno 1978, n. 287) e dotato di 2,4 miliardi — capitolo concernente "avanzi da reimpiegare".

Quel che invece va qui rilevato è come l'imperfetta evidenziazione dell'avanzo sul piano contabile alteri, in ogni caso, la rappresentatività dei dati di consuntivo: tanto che la gestione aziendale, seppure chiusasi come di consueto in apparente pareggio, presenta nella realtà un saldo attivo di 21,2 miliardi, pari alla differenza tra 933,8 miliardi di accertamenti d'entrata (18) e 912,6 miliardi di complessivi impegni sulla spesa (al netto, per l'appunto, dei citati capitoli 245 e 519).

Con riguardo, poi, al confronto con le previsioni definitive, l'avanzo risulta in prima approssimazione derivare da economie sulla spesa per 30,4 miliardi, parzialmente compensate da minori entrate per 9,2 miliardi; ma occorre al riguardo considerare come ben 25 miliardi di economie e 25 miliardi, correlativamente, di minori entrate, si riferiscano a sovrabbondanti previsioni relative ad eventualiavanzi di cassa ed all'impiego di quest'ultimi per l'acquisto di titoli di Stato (capitolo 151 dell'entrata e capitolo 222 della spesa, iscritti a norma dell'art. 31, terzo comma, della ripetuta legge n. 59 del 1961 (19)).

Sicché, ove si prescindono dai dati relativi a tale posta "compensativa" (che è tale anch'essa da alterare la significatività del consuntivo relativamente al risultato della gestione), l'avanzo di 21,2 miliardi della gestione 1977 risulta più esattamente determinato, oltre che dai 2,4 miliardi stanziati sul capitolo 519, da maggiori entrate per 15,8 miliardi e da economie di spesa pari soltanto a 3 miliardi.

Non influenzati dalla prassi contabile sin qui descritta sono, invece, altri dati globali di consuntivo che evidenziano un notevole incremento dei pagamenti complessivi (951,1 miliardi, dei quali 537,1 in conto competenza, rispetto ai 654,4 miliardi del 1976), non tale, peraltro, da determinare una

(17) L'obbligo per l'ANAS di versare al Tesoro gli avanzi di gestione venne sancito dall'art. 1 della legge n. 1331 del 21 dicembre 1955; ma resta da vedere se tale norma, in mancanza di espresse disposizioni al riguardo dettate dalla legge n. 59 del 1961, debba ritenersi da quest'ultima tacitamente abrogata.

(18) Tra questi, 24,5 miliardi provengono, come si è detto, dal "riporto" dell'avanzo con il quale si era parimenti chiusa la precedente gestione del 1976.

(19) Le previsioni dei due capitoli erano per l'appunto pari a 25 miliardi, come del resto negli esercizi precedenti. Neppure nel 1977, tuttavia si sono create "disponibilità in eccedenza dei presumibili bisogni dell'Azienda" e quest'ultima non ha effettuato nuovi acquisti di titoli.

L'ammontare dei titoli acquistati in precedenti esercizi, tenuto conto delle operazioni di reimpiego di quelli scaduti, era al 31 dicembre 1977 pari a 16,8 miliardi.

sensibile riduzione nella massa di residui passivi: al termine dell'esercizio, infatti, questi ultimi sono ammontati a 879,5 miliardi (dei quali 753,5 attinenti a spese di investimento), con una diminuzione di neppure il 2 per cento rispetto al dato dell'esercizio precedente (20).

Una analisi dei dati parziali della gestione che più direttamente si connettono ai settori di attività istituzionale dell'Azienda è contenuta nel paragrafo 4.

2. – *Gestioni fuori bilancio*

Come già rilevato nella relazione precedente, la disposta soppressione della gestione dei depositi per spese contrattuali (legge 27 dicembre 1975, n. 590) fa sì che le sole gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito dell'Amministrazione siano quelle relative alle contabilità speciali istituite, a norma dell'art. 31 della legge 7 febbraio 1961, n. 59, presso ciascun compartimento. Di esse, talune — soggette a rendicontazione trimestrale — utilizzano somme versate da terzi per istruttorie inerenti a domande di concessione e comportano spese per indennità di missione, rimborsi e compensi vari al personale; altre, tenute annualmente alla presentazione del rendiconto, riguardano somme versate da Enti o Amministrazioni a titolo di contributo per l'esecuzione di lavori o per risarcimento di danni recati a terzi e contemplano spese di istruttoria diverse dai compensi o rimborsi a personale, o indennizzi a terzi danneggiati.

Nel corso del 1977, sono stati esaminati e riconosciuti regolari dalla Corte, oltre al rendiconto per l'esercizio 1974 della soppressa gestione per le spese contrattuali, vari rendiconti trimestrali delle gestioni sopra descritte relativi agli anni 1972-1973 e 1974. Sulla regolarità dei restanti rendiconti trimestrali, come anche di quelli annuali concernenti gli esercizi dal 1971 al 1974 e sui rendiconti 1972 e 1973 della gestione per spese contrattuali, si è invece negativamente pronunciata la Sezione del controllo (n. 774 del 19 maggio 1977), secondo quanto già riferito nel precedente esercizio.

Sono all'esame della Corte i rendiconti della gestione ex articolo 31 relativi agli anni 1975-1976-1977, soltanto di recente pervenuti da parte di tutti i compartimenti interessati.

3. – *Organizzazione dei servizi, personale e beni strumentali*

Nessun elemento di sostanziale novità ha riguardato nell'esercizio la struttura organizzativa dell'ANAS: permangono quindi valide, — e ad esse si fa rinvio (21) — le considerazioni più volte in passato formulate sul persistente accentramento delle competenze e sulla limitata incidenza sotto tale aspetto esercitata dalla disciplina delle funzioni dirigenziali.

Ritocchi di scarso rilievo sono stati apportati con il decreto ministeriale 2 giugno 1977 — che ha istituito ruoli locali dell'Azienda per la provincia di

(20) Alla chiusura dell'esercizio 1976, il totale dei residui passivi era risultato pari a 896,8 miliardi, con un incremento del 7,5 per cento rispetto ai 968,9 miliardi del 1975. Tale ammontare aveva per contro significato un netto incremento (90 per cento circa) rispetto al dato analogo del 1974 (506 miliardi).

Del pari quasi invariato, al termine dell'esercizio, è risultato l'importo dei residui attivi, aumentato anzi da 986 a 1003,5 miliardi.

(21) Cfr. in specie, relazione sull'esercizio 1975, pag. 322

Bolzano, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 572, previa riduzione di alcune tabelle organiche dei ruoli centrali. In attuazione del più volte citato decreto-legge n. 19 del 1977, concernente la decadenza della ex SARA dalla concessione di costruzione ed esercizio di autostrade, l'Azienda si è inoltre avvalsa del personale della società in servizio nel settore delle costruzioni, nelle more del perfezionamento dei contratti annuali previsti per l'assunzione del personale stesso. La relativa spesa ha peraltro fatto carico sulle somme accreditate alla contabilità speciale istituita a norma dello stesso decreto legge n. 19 (capitolo 546 del quale si è già in precedenza fatto cenno), e non è pertanto in atto quantificabile.

Il raffronto tra personale di ruolo in servizio e dotazioni organiche evidenzia carenze soltanto nel ruolo degli agenti subalterni (cantonieri) e relativamente al personale operaio. Nel corso del 1977, sono state approvate talune graduatorie di un concorso a base regionale per il reclutamento di cantonieri (Liguria, Lazio e Molise), mentre è stato bandito un concorso a 81 posti di operaio qualificato.

In materia di trattamento economico accessorio, vigono per il personale dell'ANAS, a differenza di tutte le altre Aziende autonome, le norme generali che disciplinano la materia con riguardo ai dipendenti civili dello Stato: è peraltro da rilevare come compensi accessori possano esser erogati su fondi non direttamente destinati a spese di personale. Alla fattispecie – peraltro non recente – di cui s'è fatto già cenno (indennità corrisposte su somme accantonate, in occasione di mutui contratti dall'Azienda, per far fronte ad oneri generali) si aggiunge quella dei compensi e rimborsi corrisposti a carico delle gestioni fuori bilancio ex art. 31 della legge n. 59 del 1961. Su un piano diverso – trattandosi di erogazione non consentita – si colloca poi il caso segnalato nella precedente relazione di compensi (per copiatura a macchina di documenti contrattuali) corrisposti negli anni 1972 e 1973 a carico della soppressa gestione fuori bilancio dei depositi per spese contrattuali (22).

Quando, infine, alla spesa nell'esercizio affrontata per l'acquisto di beni e servizi di natura strumentale, piuttosto elevata, come di consueto, è quella relativa all'acquisto di mezzi di trasporto, che peraltro solo in esigua parte risulta destinata al rinnovo del parco autoveicoli.

Sui residui del relativo capitolo 501 – con stanziamento pari a 2,3 miliardi – sono stati nel 1977 pagati 1,1 miliardi, a fronte dei 970 milioni pagati, sempre sui residui, nel 1976.

Per l'esercizio, la manutenzione e il noleggio di mezzi di trasporto oltre che per spese relative ai servizi degli autoparchi e delle officine, è stato per intero impegnato lo stanziamento del capitale 146, pari a 2,8 miliardi, mentre i pagamenti sono ammontati nell'anno a 2,3 miliardi (1,8 miliardi nel 1976), dei quali 1,7 in conto competenza.

A 365,5 milioni (capitolo 163) è infine ammontata la spesa impegnata per la gestione ed il funzionamento del centro elettronico per l'elaborazione automatica dei dati aziendali, a fronte dei 385 milioni circa impegnati nel 1976.

(22) Ai rendiconti relativi, come si è appena ricordato, è stata negata la dichiarazione di regolarità della Sezione del controllo.

4. — *Attività istituzionale*

Nessun miglioramento si è nell'anno profilato relativamente al quadro generale dell'attività d'istituto dell'Azienda, tanto che le brevi osservazioni che seguono risultano necessariamente reiterative rispetto a quelle formulate in tutte le precedenti relazioni. Il principale aspetto negativo resta connesso alla scarsa attendibilità delle previsioni tecnico-finanziarie soprattutto nel passato formulate in ordine all'affidamento di lavori, ciò che si traduce nella necessità di continui aggiornamenti delle previsioni stesse con aggravio di spesa spesso superiore all'onere complessivo originariamente preventivato (23).

Sotto il profilo ulteriore della crescente incidenza degli oneri connessi alla revisione dei prezzi contrattuali, concorrono poi a determinare la grave situazione descritta altre disfunzioni che tuttora caratterizzano l'esecuzione dei lavori: ritardi generalizzati nelle consegne di quest'ultimi, frequente concessione di sospensioni, di massima motivate da avverse condizioni climatiche, e con decorrenza spesso immediatamente successiva alla consegna, omesso aggiornamento dei prezzi nel caso di lavori aggiuntivi connessi a perizie suppletive o di variante.

Nel complesso, e come s'è già rilevato, tutto ciò si riflette pesantemente sulla situazione finanziaria dell'Azienda, tra l'altro sempre più accentuando la necessità di quest'ultima di ricorrere all'indebitamento per far fronte agli oneri aggiuntivi.

Nel 1977, in particolare, a tale destinazione è stato vincolato il ricavo del mutuo di 180,0 miliardi stipulato con il CREDIOP, che è andato ad impinguare gli stanziamenti dei due capitoli (503 e 505) sui quali gravano prevalentemente le spese per lavori stradali.

Sul primo di detti capitoli, concernente riparazioni straordinarie, opere di consolidamento di difesa e sistemazione saltuaria lungo strade e autostrade (24), la spesa effettivamente impegnata nell'esercizio sulla competenza (35,9 miliardi) ha assorbito il 57,9 per cento degli stanziamenti definitivi, (pari a 62 miliardi) (25), mentre i pagamenti complessivi (31,9 miliardi, dei quali 16,3 sulla competenza) hanno inciso sulla complessiva disponibilità (stanziamenti e residui precedenti) nella misura del 34,1 per cento (49,4 per cento nel 1976).

Sul capitolo 505 — relativo a lavori di sistemazione generale, miglioramento nonché completamento della rete stradale ed autostradale (26) — gli impegni effettivi in conto competenza pari a 325,1 miliardi, hanno rappresentato il 79,2 per cento della dotazione di 410,5 miliardi, rispetto ad analoghi dati precedenti del 33,3 per cento nel 1976, del 47 per cento nel 1975, e di circa il 90 per cento nel 1973 e 1974; i pagamenti disposti nell'anno sul capitolo stesso (443,8 miliardi, dei quali 189,3 sulla competen-

(23) Secondo dati forniti dall'Azienda, l'importo complessivo delle 184 perizie di variante o suppletive favorevolmente esaminate nel 1977 dal Consiglio di Amministrazione è stato pari a 96,7 miliardi.

(24) La spesa del capitolo, la cui denominazione è stata modificata nel bilancio 1978, si riferisce altresì ad indennità di esproprio, oltre che a rilievi geognostici e aerofotogrammetrici.

(25) Negli esercizi immediatamente precedenti la percentuale della spesa impegnata sulla competenza, al netto sempre dei residui impropri, era stata pari al 53,5 per cento nel 1976, al 90 per cento nel 1975, al 60 ed all'80 per cento infine, nel 1974 e 1973.

(26) Per rilievi sulla eterogeneità delle voci di spesa che gravano sul capitolo stesso, si rinvia alle precedenti relazioni.

za) hanno inciso sulle complessive disponibilità nella misura del 47,9 per cento, a fronte del 40,2 per cento nel 1976.

Al termine dell'esercizio i residui dei due capitoli erano rispettivamente pari a 61,5 e 483,1 miliardi.

Sugli altri capitoli della categoria IX (costituzione di capitali fissi), relativi ad acquisto di macchinari e di mezzi di trasporto, alla costruzione ed acquisto di fabbricati per sedi di uffici, case cantoniere, caselli etc., oltre che a lavori di sistemazione di carattere particolare, i pagamenti disposti sono risultati pari al 21,1 per cento dei fondi disponibili, comprendendo in quest'ultimi anche i residui degli esercizi precedenti (27).

La quasi totalità delle somme stanziata su capitoli della categoria X (trasferimenti) è risultata per contro impegnata, come già negli anni precedenti, per contributi ad Enti e società concessionarie (28).

Sulla complessiva massa di residui dell'Azienda riferibili a spese in conto capitale (753,5 miliardi, al termine dell'esercizio), una qualche incidenza, ancorché minore rispetto a quella riscontrata nel 1976, è infine esercitata dai 61,8 miliardi che tuttora sussistono sui capitoli aggiunti. L'elevato numero di quest'ultimi, che deriva dal riferirsi di essi a lavori autorizzati da normative particolari, contrasta con la già rilevata caratteristica del bilancio in previsione, nel quale quasi l'80 per cento della spesa in conto capitale risulta concentrata sui citati capitoli 503 e 505.

L'insufficiente grado di specificazione del documento previsionale emerge anche, del resto, dall'assenza di un distinto capitolo di spesa relativo agli oneri revisionali: a tale carenza si è ovviato nel bilancio per il 1978, ma l'articolo 123 della relativa legge di approvazione ha autorizzato il Ministro del Tesoro ad apportare, con propri decreti, variazioni compensative tra i capitoli 503, 504 e 505, ed il capitolo (509) di nuova istituzione, concernente per l'appunto le spese per la revisione dei prezzi contrattuali.

(27) Appartengono a tale categoria anche i capitoli 506, 516 e 518, istituiti in corso di esercizio e dotati di fondi trasferiti dal Ministero dei lavori pubblici (rispettivamente, 1,5 miliardi, 4 miliardi e 10 miliardi), aventi ad oggetto lavori su strade comprese in territori di enti locali colpiti da calamità naturali (Friuli-Venezia Giulia, Trapani ed Agrigento, Piemonte).

(28) Rispetto ai 31,7 miliardi complessivamente stanziati sui capitoli 542, 543 e 544, i pagamenti sulla competenza sono ammontati a 15,4 miliardi, mentre 15,9 miliardi sono stati pagati sui residui, complessivamente pari, al termine dell'anno, a 99,8 miliardi. Per intero erogati sono stati invece i 66,7 miliardi del capitolo 546, concernente le somme da versare alla contabilità speciale istituita dal D.L. n. 19 del 1977. In tale comparto di spesa, la vicenda relativa alla decadenza dell'ex SARA ha tra l'altro imposto modifiche alla denominazione di taluni capitoli nel bilancio di previsione per il 1978, delle quali si farà cenno nella prossima relazione.

CAPITOLO XVII

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

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

La previsione definitiva della spesa del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, pari, nel 1977, a 6.556.2 miliardi (2943.2 nel 1976), si è tradotta in impegni per miliardi 6553.8 (2942.1 nel 1976), di cui 22.4 in conto capitale, con un incremento, quindi, degli oneri, rispetto al precedente esercizio, pari al 123 per cento.

L'imponenza del dato di crescita, che non trova precedenti nelle passate gestioni — pur sempre caratterizzate da una costante tendenza ascensionale (1) — fonda essenzialmente le sue ragioni sulla sopravvenienza in corso di esercizio di due oneri di eccezionale portata, l'uno di 1.420 miliardi, diretto a finanziare il contenimento del costo del lavoro (decreto legge 7 febbraio 1977 n. 15 convertito con modificazioni nella legge 7 aprile 1971, n. 102) (2), l'altro, di ancor maggiore entità, (1.981 miliardi) destinato a compensare l'I.N.P.S. degli sgravi contributivi concessi a favore delle aziende industriali e artigiane del mezzogiorno (3) nel quadriennio precedente (1973-1976) (4).

(1) Nel 1976 l'incremento è stato del 22 per cento, nel 1975 del 16.1 per cento.

(2) L'onere è stato fatto gravare sul capitolo 3602 della rubrica 6 — istituito con la prima legge di variazione del bilancio — avente ad oggetto "rimborso all'INAM e alle Casse mutue di malattia di Trento e Bolzano delle somme corrispondenti agli sgravi contributivi disposti per il contenimento del costo del lavoro e dell'inflazione"

(3) La normativa che ha ammesso gli sgravi in favore delle aziende meridionali è contenuta negli artt. 18 e 19 del decreto legge 30 agosto 1968 n. 918 nel testo convertito con modificazioni dalla legge 25 ottobre 1968 n. 1089 e nel decreto legge 5 luglio 1971 n. 429 convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 1971 n. 589. Mentre con la normativa del 1968, peraltro, vennero stabilite le modalità ed i tempi di ripianamento da parte dello Stato delle minori entrate dell'Ente previdenziale fino al 1973, per i periodi successivi nessuna disposizione aveva previsto tali rimborsi, sì che l'ente ha continuato per anni a registrare nel suo conto economico le somme corrispondenti agli sgravi effettuati. Come emerge dalla relazione della Corte sui risultati del controllo eseguito sulla gestione dell'INPS per il 1975, nel conto economico generale dell'Ente, fino a tale anno, risultavano tra le entrate "contributi e rimborsi dello Stato" nella misura di 2.681.4 miliardi, gran parte dei quali imputabili ai crediti per sgravi contributivi di cui ora è stato disposto il rimborso.

(4) Il versamento all'INPS dei contributi per gli sgravi operati nel periodo 1973-1976 e per quelli da operare fino al 1980 è stato autorizzato con legge 2 maggio 1976 n. 183 che, all'art. 22 ha consentito, a partire dal 1977, il ricorso al mercato finanziario fino alla concorrenza degli importi risultanti dai rendiconti annuali dell'ente previdenziale, nella forma di assunzioni di mutui con il CREDIOP e altri istituti di credito a medio e lungo termine, oppure ad emissione di B.O.T. e di certificati di credito.

L'onere sostenuto per tali specifici adempimenti dallo Stato nel 1977, pari, in termini di impegno, a complessivi 3.401 miliardi, anche se non dovrà riprodursi in misura così rilevante nei prossimi esercizi, tenuto conto che il contributo a favore dell'INPS nel decorso esercizio si è riferito a un intero quadriennio (5), prefigura senz'altro una forte espansione della spesa ministeriale in dipendenza dell'assunzione da parte dello Stato — rientrando nel quadro delle misure anticongiunturali — di quote di oneri sociali gravanti sulle imprese. Circostanza questa che non potrà non riflettersi, e in misura rilevante, sugli aspetti quantitativi dell'intera gestione finanziaria del Ministero anche a tener conto dei prevedibili dimensionamenti che, come più oltre sarà meglio chiarito, la spesa dovrà subire nel settore dell'addestramento e della qualificazione professionale per effetto del trasferimento delle relative funzioni alle regioni.

Queste premesse danno ragione del massiccio espandersi nel 1977 degli oneri per trasferimenti (6.419 miliardi) soprattutto nella rubrica 6 (previdenza e assistenza) (6) che ha fatto registrare in tale aggregato economico (categoria V) un incremento, rispetto al 1976, pari al 127,5 per cento.

Nell'ambito degli altri aggregati si riscontra, per quanto attiene alle spese per il personale in servizio — assommate a 98,2 miliardi — una crescita del 27,4 per cento, di poco superiore a quello dello stesso onere in tutta l'Amministrazione dello Stato (26,5 per cento), mentre, quanto alle spese per acquisto di beni e servizi (10,8 miliardi), l'incremento è stato pari al 12,9 per cento (7). Per quanto riguarda i trasferimenti in conto capitale, riguardanti esclusivamente il settore dell'orientamento ed addestramento professionale, è da notare, infine, una diminuzione della spesa (22,4 miliardi a fronte dei 26,9 del 1976), corrispondente, del resto, alla minore entità delle somme stanziare.

I pagamenti sul conto della competenza sono assommati a 3.590,8 miliardi (2.842,2 nel 1976) pari al 54,7 per cento degli impegni complessivi. Correlativamente, assai alto è stato l'importo dei residui passivi sul conto predetto (miliardi 2.962,9). Riferibile in assoluta prevalenza agli oneri per trasferimenti correnti, il dato di crescita è scarsamente significativo se riferito all'anno precedente perchè imputabile quasi esclusivamente all'assegnazione, intervenuta come si è detto solo ad esercizio inoltrato (8), di nuovi stanziamenti da erogare nell'ambito dei servizi della previdenza ed assistenza.

Per quanto riguarda i residui degli anni precedenti (115,4 miliardi), i pagamenti effettuati sul relativo conto sono stati pari a 69 miliardi, con un tasso d'incidenza di circa il 60 per cento, assai inferiore a quello del 1976 (94 per cento), mentre le economie realizzate e le somme perentorie, in complesso, sono ascese a 7 miliardi circa (34,7 nel 1976). In dipendenza di ciò l'ammontare dei residui passivi al termine dell'esercizio si è ridotto a 39,4

L'importo impegnato sulla competenza del capitolo 3589 dello stato di previsione delle spese del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale — non dotato di stanziamento alcuno dal 1973 al 1976 compreso — è stato pari a 1.981 miliardi, come detto nel testo, e la sua erogazione ha avuto luogo con imputazione ai residui del 1977, solo nel mese di giugno 1978.

(5) Va però precisato che il contributo statale nel 1978 dovrà riferirsi oltre che all'esercizio di competenza anche al 1977.

(6) Non va tralasciato di ricordare l'incremento del Fondo sociale istituito presso l'INPS (+ 49 miliardi) — capitolo 3592 della rubrica 6 — e quello (+ 10 miliardi) del contributo alla Cassa unica per gli assegni famigliari ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri (capitolo 3593 della stessa rubrica 6).

(7) Il corrispondente onere nell'ambito di tutta l'Amministrazione dello Stato è incrementato del 28,5 per cento.

(8) Le somme per il contenimento del costo del lavoro sono state stanziare con le prime due leggi di variazione del bilancio.

miliardi che vanno ad aggiungersi a quelli della competenza per un totale di 3.002,4 miliardi.

2. – *Gestioni fuori bilancio*

1) Fondo per la mobilità della manodopera

Si tratta di una nuova gestione fuori bilancio – che va ad aggiungersi a quelle già operanti nell'ambito del Ministero – istituita con l'articolo 28 della legge 12 agosto 1977, n. 675 nel quadro degli interventi per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione e lo sviluppo del settore.

A mezzo di essa vengono erogate provvidenze ai lavoratori che a seguito dei piani di riorganizzazione industriale sono costretti a trasferire la propria residenza per una nuova occupazione. Il finanziamento della gestione viene assicurato con versamenti a carico del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e della Cassa integrazione guadagni degli operai dell'industria. Le relative disponibilità affluiscono ad apposite contabilità speciali istituite presso la tesoreria di Roma.

In ordine a tale nuova gestione, per la quale, già nel corso del 1977, con decreto ministeriale sono state emanate apposite norme di organizzazione, si fa riserva di riferire nella prossima relazione.

2) Fondo per il finanziamento degli enti di patronato e di assistenza sociale.

Il rendiconto relativo all'esercizio 1976, che ha presentato nelle sue linee essenziali caratteristiche analoghe a quelle degli anni precedenti (9), è stato ammesso al visto di regolarità.

I dati emergenti dal rendiconto sono i seguenti:

Giacenza di cassa al 31 dicembre 1975	miliardi 36,5
Entrate	” 49,4
Uscite	” 48,5
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1976	” 37,4

In merito a tale gestione va osservato che la disciplina del Fondo dovrà, a breve termine, essere sottoposta a radicale revisione in rapporto all'attuazione della riforma sanitaria e alla soppressione di enti mutualistici operanti nel settore. Non può qui mancarsi di auspicare che, in tale occasione, venga riconsiderata l'intera problematica delle modalità e delle misure di finanziamento degli enti di patronato dalle quali, come evidenziato dalla stessa entità dei dati esposti, chiaramente deriva un forte appesantimento dei costi dell'assistenza e lo stimolo, per l'attuale commisurazione al volume dell'attività svolta dai singoli enti, all'avvio di procedure amministrative e contenziose non di rado costituenti inutili aggravii per i competenti uffici (10).

(9) Tra queste prevale l'elevatezza della giacenza di cassa a fine esercizio determinata dalla maggior velocità di acquisizione delle entrate rispetto alla erogazione delle spese. Vedasi quanto riferito sull'argomento nella relazione per il 1975, pag. 327.

(10) La materia è attualmente disciplinata, nelle sue linee generali, dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 803 ratificato con legge 17 aprile 1956 n. 561. Con circolari n. 16 del 6 aprile 1968 e n. 2 del 14 marzo 1970 il Ministero ha, poi, specificato, agli effetti della ripartizione dei fondi tra i vari enti di patronato, i criteri per la valutazione dell'attività di assistenza svolta sulla base di parametri che tengano conto del tipo e del numero degli interventi effettuati.

Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato ed assistenza sociale operanti nella provincia di Trieste

Per tale gestione si richiamano le considerazioni, anche altre volte fatte (11), concernenti l'analogo fondo per gli enti di patronato operanti su scala nazionale con gli stessi fini e le stesse modalità strumentali.

V'è in più da aggiungere che l'autonomia della gestione considerata non è ulteriormente giustificabile specialmente dopo la ratifica del Trattato di Osimo (legge 14 marzo 1977, n. 73) che ha fatto cessare lo *status* particolare del territorio di Trieste.

Il rendiconto del 1976, che è stato ammesso a discarico, presenta le seguenti risultanze:

Giacenza di cassa al 31 dicembre 1975	milioni	17.8
Entrate	"	320.0
Uscite	"	144.8
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1976	"	193.0

Fondo speciale infortuni

Come già rilevato nella precedente relazione (12) con la legge 5 maggio 1976, n. 248, si è, tra l'altro, provveduto ad ampliare la sfera di interventi del Fondo che da tempo presentava rilevanti giacenze di cassa per mancanza di reali possibilità di spesa.

Ciò malgrado, anche dall'esame del rendiconto per l'esercizio 1976 si rileva che non risultano effettuate erogazioni né sulla gestione principale, né su quella speciale disciplinata dall'articolo 177 del decreto presidenziale n. 1124 del 1965.

Per quanto riguarda la prima delle due gestioni, quella principale, alla quale, proprio per effetto della legge n. 248 dianzi citata, è stata attribuita la finalità di contribuire al finanziamento dello speciale assegno per i superstiti dei grandi invalidi del lavoro deceduti per cause estranee all'infortunio e alle malattie professionali, la Corte ha rappresentato all'Amministrazione l'opportunità di ricondurre la gestione stessa nell'ambito del bilancio statale, nella duplice considerazione che il nuovo compito potrebbe essere assunto dagli organi dello Stato e che i compiti residui (13) non vengono da tempo di fatto assolti, come documentato dalla persistente mancanza di interventi.

Al rilievo, mosso al termine del 1977, l'Amministrazione non ha ancora fornito risposta.

Si spongono i dati dell'ultimo rendiconto relativo al 1976, non ancora ammesso al visto di regolarità:

Giacenza di cassa al 31 dicembre 1975	milioni	4.375,3
Entrate	"	375,5
Uscite	"	—
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1976	"	4.750,9

(11) Relazioni per gli esercizi 1975, pag. 326, e 1976, pag. 351.

(12) Relazione per l'esercizio 1976, pag. 351.

(13) Si tratta, in particolare, di quelli indicati nella lett. b) (sovvenzioni alle istituzioni aventi per scopo il mantenimento e l'educazione di orfani di infortunati morti sul lavoro) e nella lett. c) (contribuzione allo sviluppo e al perfezionamento dello studio discipline infortunistiche e di medicina sociale) dell'art. 197 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124.

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

Come già anticipato nella precedente relazione (14) la Corte (15) ha ricusato la dichiarazione di regolarità per i rendiconti della gestione per gli esercizi dal 1971 al 1974 avendo ritenuto illegittimo il sistema amministrativo contabile del Fondo realizzato attraverso i poteri di autorganizzazione del Comitato di amministrazione e sui criteri di affidamento in sede periferica del servizio di cassa ad istituti di credito. Analoghe pronunce sono da prevedere a breve termine in ordine ai rendiconti del 1975 e del 1976.

Dei fatti è stata inoltre data segnalazione al Procuratore generale per gli eventuali provvedimenti di competenza.

L'ultimo rendiconto (1976) presenta le risultanze qui di seguito indicate:

Giacenza di cassa al 31 dicembre 1975	milioni 448.8
Entrate	" 50.7
Uscite	" 22.9
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1976	" 476.6

Sul Fondo ora esaminato va comunque precisato che, a seguito dell'abbandono da parte della C.E.E. della politica di sostegno della ristrutturazione delle aziende operanti nel settore dello zolfo e, quindi, degli interventi a beneficio dei lavoratori licenziati da dette aziende, dovrebbe ritenersi esaurita ogni ragione di esistenza della gestione.

Fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati o sospesi da aziende carbosiderurgiche

I rendiconti relativi all'esercizio 1976 sono all'esame della Corte che ha provveduto a chiedere elementi e documentazioni necessari per comprovare l'effettività e la legittimità dei numerosi interventi compiuti nel corso dell'esercizio.

Giacenza di cassa al 31 dicembre 1975	milioni 194.2
Entrate	" 4.8
Uscite	" 132.9
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1976	" 66.1

Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative -

Non è ancora ultimata la complessa attività istruttoria della Corte alla quale si è accennato nella precedente relazione (16), e che ha dovuto essere estesa e approfondita anche con riguardo al rendiconto del 1976.

I dati di quest'ultimo sono i seguenti:

Giacenze di cassa al 31 dicembre 1975	milioni 1.228.9
Entrate	" 253.7
Uscite	" 333.7
Giacenze di cassa al 31 dicembre 1976	" 1.148.9

(14) Relazione per l'esercizio 1976, pag. 352.

(15) Sezione del controllo 19 maggio 1977 n. 781.

(16) Relazione per l'esercizio 1976 pag. 352.

Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori

Occorre premettere che la disciplina dell'addestramento e orientamento professionale ha subito nel corso del 1977 importanti modifiche per effetto dei decreti del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 nn. 616 e 617 che hanno operato il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario di buona parte delle competenze già attribuite al F.A.P.L. senza peraltro nulla prevedere in ordine alla sopravvivenza o meno del Fondo.

Tale organismo, a decorrere dal 1 gennaio 1978, per effetto dei provvedimenti citati, continua ad operare ad esaurimento, per il finanziamento dei progetti predisposti per i settori di intervento previsti dalle norme del Fondo sociale europeo presentati il 31 dicembre 1973, nonché per l'attuazione delle competenze residue statali stabilite del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972 n. 10 in relazione a progetti presentati entro il 31 dicembre 1977 anche dalle Regioni a statuto ordinario o da enti preposti alla formazione professionale. Inoltre, sempre dal 1 gennaio 1978, il Fondo è destinato a finanziare i progetti speciali intesi a far fronte ai rilevanti squilibri fra offerta e domanda di lavoro la cui esecuzione è affidata alle Regioni (articolo 36, secondo comma del decreto presidenziali n. 616 citato) e a svolgere l'attività residua nelle regioni a statuto speciale che non sono state interessate dalle modifiche del decreto presidenziale predetto.

Questi brevi cenni valgono a mettere in luce come, con il notevole ridimensionamento delle funzioni del F.A.P.L. vada riconsiderata, e a breve scadenza, l'opportunità di mantenere in vita una gestione fuori bilancio per interventi che per le Regioni a statuto ordinario sono di semplice finanziamento e di contenuto ormai limitato e per le Regioni a statuto speciale tenderanno presto a ridursi, come già avvenuto per due di esse, il Friuli e la Valle d'Aosta, allo stesso livello delle altre Regioni.

Per quanto riguarda le gestioni anteriori al 1 Gennaio 1978, va detto che sono tuttora in corso complessi accertamenti miranti ad acquisire elementi di valutazione in ordine alla impostazione del bilancio, ai rapporti con l'Istituto di credito che esercita il servizio di cassa, allo stato dei residui e alla situazione patrimoniale.

Si è resa altresì necessaria una puntualizzazione dei rapporti con il Fondo sociale europeo (17) dalla quale è emerso il mancato adeguamento dell'ordinamento interno a quello del Fondo predetto che sarebbe stato invece necessario per favorire l'accesso ai contributi comunitari: da ciò è derivata, tra l'altro, una scarsa utilizzazione dei fondi C.E.E. anche in relazione alle differenze tra i requisiti stabiliti dalle norme nazionali e da quelle comunitarie per beneficiare delle provvidenze: altre divergenze sono altresì emerse con riferimento alle procedure di acquisizione dei contributi e ai controlli.

(17) Anche per quanto concerne il F.S.E. numerose modifiche normative, intervenute nel corso del 1977, sono destinate a incidere, a decorrere dal 1 gennaio 1978, sulle attività del Fondo in connessione con le nuove competenze regionali. Tra le principali innovazioni possono citarsi quelle contenute nei regolamenti numeri 2893, 2894, 2895, tutti del 20 dicembre 1977, recanti modifiche al funzionamento e alla struttura del Fondo sociale europeo: nella decisione del Consiglio 20 dicembre 1977 che modifica la decisione 71/66/CEE relativa alla riforma del F.S.E.; nella decisione del Consiglio nella stessa data relativa all'intervento del F.S.E. in favore dei lavoratori emigranti; nella decisione in pari data relativa all'intervento del F.S.E. in favore delle donne

L'ultimo rendiconto relativo all'esercizio 1975-76, anch'esso, come i precedenti tre, non ancora ammesso al visto di regolarità, evidenzia i seguenti dati:

Entrate accertate	miliardi	136.6
Entrate riscosse	"	140.8
Spese impegnate	"	129.0
Pagamenti	"	112.4
Giacenza di cassa a fine esercizio	"	98.5

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Modifiche di una certa importanza nelle attribuzioni e nelle relative strutture del Ministero sono derivate, nel corso del 1977, dai decreti presidenziali numeri 616 e 617, emanati in attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 382 del 1975, che, nel trasferire alle Regioni funzioni in materia di addestramento e qualificazione professionale nonché in materia di prevenzione e di igiene negli ambienti del lavoro, hanno soppresso la direzione generale dell'orientamento e dell'addestramento professionale, (articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 617) e disposto il trasferimento alle Amministrazioni regionali delle sezioni mediche e chimiche e dei servizi sanitari di prestazione antinfortunistica degli ispettorati provinciali e regionali del lavoro (articolo 111 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e tabella A annessa) (18).

In particolare nel settore dell'orientamento e dell'addestramento professionale, nel cui ambito opera, nella forma di gestione fuori bilancio, il Fondo di cui si è detto nel precedente paragrafo con finalità, a decorrere dal 1° gennaio 1978, assai limitate, le competenze residue ministeriali si sono ridotte: all'assistenza tecnica e al finanziamento dei progetti speciali da eseguirsi da parte delle Regioni per ipotesi di rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro (articolo 36, secondo comma, del decreto presidenziale n. 616), alla vigilanza sul rispetto della legislazione sociale (articolo 40 del citato decreto presidenziale).

Ulteriori riduzioni nelle competenze ministeriali con conseguenti modifiche dell'assetto organizzativo potranno, in tempi presumibilmente brevi, derivare dall'attuazione della riforma sanitaria. D'altra parte va considerato che il perdurare della sfavorevole congiuntura economica e la tipologia dei provvedimenti adottati dal Governo per farvi fronte, hanno accresciuto, in notevole misura, l'impegno ministeriale soprattutto nel settore dei rapporti di lavoro e delle controversie collettive su scala nazionale e in quello dei problemi della occupazione con implicazioni di portata generale sul piano dell'economia che, dando luogo al coinvolgimento di più organi statali, richiederebbero strutture più articolate di coordinamento che non quelle esistenti (19).

(18) Poiché la disciplina dell'organizzazione del lavoro ai fini della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali è rimasta attribuita allo Stato, il trasferimento alle regioni delle sezioni mediche e chimiche e dei servizi sanitari — uffici, si noti, creati sulla base di atti interni — evidenzierà il problema di individuare gli uffici cui affidare le competenze statali residue. La materia non ha costituito oggetto di previsione normativa diversamente da quel che concerne il riordinamento dei servizi della Direzione generale soppressa per i quali, nell'art. 17 secondo comma del d.P.R. n. 617, è stabilito che si provvederà con decreto del Ministro del lavoro di concerto con quello del Tesoro.

(19) L'esigenza è stata, anche di recente, rilevata nelle sedi parlamentari — Nel suo rapporto sullo stato di previsione della spesa del Ministero per l'esercizio 1978, l'11ª Commissione del Senato ha

Un maggior grado di efficienza rispetto al passato, comunque, va riconosciuto, a quanto è stato possibile verificare nell'esercizio del controllo, alla nuova strutturazione, realizzata sul piano dell'organizzazione interna, con l'apporto della conferenza nazionale dei dirigenti e del comitato di coordinamento (20) che ha inteso avviare le premesse per l'attuazione dei provvedimenti in materia di occupazione giovanile.

In tema di personale la situazione nei ruoli ha subito, rispetto all'anno precedente, alcune variazioni in aumento, peraltro non significative, in relazione all'espletamento di taluni concorsi per lo più indetti nel corso del 1975.

Particolarmente sensibili continuano ad essere le vacanze nelle quali, nelle fasi iniziali della carriera direttiva dell'Amministrazione centrale ove risultano non coperti 171 posti su 308 di organico. Analoga osservazione concerne i ruoli della carriera direttiva, non dirigenziale, dell'Ispettorato del lavoro, nei quali risultano in servizio 438 unità su 743 di organico, e quelli della carriera direttiva degli U.L.M.O. il cui ruolo prevede 686 posti dei quali 340 sono coperti (21).

Particolarmente lente nel complesso si presentano, comunque, le numerose procedure concorsuali in atto, in taluni casi, da oltre 3 anni.

Per quanto concerne le prestazioni di lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali il numero dei dipendenti autorizzati è stato lievemente inferiore a quello dell'anno precedente (113 rispetto ai 121 del 1976) e l'onere relativo è rimasto sostanzialmente invariato. Trattasi di personale addetto al Gabinetto del Ministro ed alla Segreteria particolari dei Sottosegretari di Stato (in tutto 50 unità) e di dipendenti che prestano servizio in altri uffici di diretta collaborazione con il Ministro (63 unità).

Una particolare segnalazione va fatta con riguardo agli oneri per l'equo indennizzo al personale che hanno mostrato una sensibile quotazione soprattutto nell'ultimo esercizio (145 milioni rispetto ai 37 dell'anno precedente) confermando una tendenza espansiva rilevabile nella quasi generalità delle Amministrazioni dello Stato (22).

4. — Beni e servizi strumentali

Per quel che concerne il complesso di immobili di cui si avvale l'Amministrazione per la sua attività istituzionale non sono da registrare mutamenti significativi. Identica l'entità degli immobili di proprietà statale rispetto al precedente esercizio (46), un lieve aumento ha avuto il numero di quelli assunti in locazione (405 rispetto ai 397 del 1976).

Conseguentemente l'onere per canoni di fitto ha subito un incremento di poco inferiore al 7 per cento, assommando a 1.155 milioni (1.079 nel 1976), mentre la spesa per manutenzione, relativa anche agli immobili di proprietà demaniale è stata pari a circa 50 milioni (43 nel 1976).

richiamato, proprio in presenza dei problemi che interessano l'area sociale del Paese, la necessità di approfondire il nuovo ruolo del dicastero e di provvedere all'urgente ristrutturazione degli uffici (atti Senato 914-4). La XIII Commissione della Camera in sede di approvazione del bilancio di previsione per il 1978 ha approvato un ordine del giorno (atti Camera 344), accolto dal Governo come raccomandazione, nel quale, tra l'altro, si auspica un adeguamento organico e funzionale delle strutture.

(20) Di tali organismi, istituiti nel 1976 si è fatto cenno nella relazione concernente tale anno finanziario (pag. 354).

(21) Tale situazione però è in buona parte collegata allo stato di indisponibilità di numerosi posti in dipendenza delle norme contenute nel d.P.R. n. 748 del 1972.

(22) Circa le cause di tale fenomeno, vedasi quanto riferito, in generale, nel Capitolo II, Sezione I.

La dotazione di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche ha ricevuto accrescimenti di scarso rilievo (acquisti per 40 milioni) a causa degli aumenti dei costi di noleggio, di esercizio e di manutenzione che hanno assorbito la quasi totale disponibilità del capitolo 1106 (915 su 1.000 milioni).

In tema di attività negoziale vanno rinnovate le osservazioni circa l'esigenza di aggiornare le particolari disposizioni del regolamento amministrativo-contabile (decreto del Presidente della Repubblica n. 1709 del 1965) le cui disposizioni risultano per lo più superate e, comunque, di incerta applicazione dopo l'emanazione della normativa sulla dirigenza statale (decreto Presidente della Repubblica n. 748 del 1972) (23).

5. – *Attività istituzionale*

a) *Previdenza e assistenza sociale* – il rilievo finanziario del settore è dimostrato dall'entità degli oneri, particolarmente cospicui nel 1977 per i motivi espliciti nel paragrafo I, che sono stati assunti sui capitoli della rubrica 6 pari in complesso a miliardi 6.414,8 (2.821 nel 1976, 2.70 nel 1975).

Tutta la materia attraversa una fase di particolare fluidità in vista delle previste trasformazioni soprattutto connesse alla riforma degli istituti previdenziali e a quella sanitaria. Il prospetto che segue fornisce indicazioni circa gli oneri sostenuti dal Ministero sui singoli capitoli della rubrica 6 a favore degli enti ed istituti operanti nel campo della previdenza ed assistenza:

(segue tabella pagina successiva)

b) *Cooperazione* – Il mutamento qualitativo e quantitativo del fenomeno della cooperazione e la piena applicazione delle norme contenute nella cosiddetta "piccola riforma" del 1971 (legge 17 febbraio 1971 n. 127) hanno determinato nuove esigenze organizzative del Ministero che ha allo studio una ristrutturazione dei servizi della Direzione generale interessata, mentre si profila una riforma generale del settore (24).

Lo stanziamento di 1,9 miliardi iscritto per l'esercizio 1977 sul capitolo 4032 della rubrica 7 (cooperazione), relativo a spese di propaganda per lo sviluppo e la diffusione dei principi cooperativi, si è tradotto in impegni per la quasi totalità, mentre i pagamenti sono assommati a 491 milioni soltanto. Sulle cause di formazione di una cospicua massa di residui nel capitolo ora detto (in complesso, 1,8 miliardi nel 1977), sono ancora attuali le osservazioni mosse dalla Corte nella relazione precedente circa la lentezza con la quale gli Enti che svolgono attività di propaganda per la cooperazione e corsi per dirigenti provvedono a documentare le prestazioni.

Quanto al capitolo 4031 della stessa rubrica, il cui stanziamento concerne le spese per il funzionamento delle Commissioni provinciali e per la vigilanza delle cooperative, va detto che come nel precedente esercizio

(23) Le difficoltà applicative emergenti sul piano generale, hanno indotto a far ricorso al parere del Consiglio di Stato.

(24) Si ricorda che nell'aprile 1978 si è tenuto a Roma la Conferenza nazionale della cooperazione che ha consentito, con l'apporto di tutte le componenti operative, di puntualizzare ed aggiornare la tematica della cooperazione come momento di sviluppo di tutta l'attività economica nazionale.

È stata assunta anche l'iniziativa di pubblicare una rivista di studio e divulgazione dei metodi del movimento cooperativistico.

Le mansioni editoriali e organizzative con apposita convenzione sono state affidate all'Istituto "Luigi Luzzati", la spesa impegnata sul capitolo 4032 (rubrica 7) è stata di 90 milioni

ENTE	Capitolo	Trasferimenti (in milioni di lire)
U.N.I.O.F.	3071	6.5
I.N.A.M.	3573	65.0
I.N.A.M.	3574	200.0
I.N.P.S.	3575	2.5
Casse mutue malattie lavoratori autonomi	3576	4.000.0
I.N.A.I.L.	3577	650.0
I.N.P.S.	3578	11.380.0
I.N.P.S.	3579	100.0
I.N.P.S.	3580	0.9
I.N.A.M.	3581	3.000.0
I.N.A.M.	3582	750.0
Federazione casse mutue colt. diretti	3583	7.384.6
Federazione casse mutue artigiani	3584	7.384.0
Federazione casse mutue artigiani	3585	80.0
Federazione casse mutue commercianti	3586	4.437.4
I.N.A.M.	3587	4.500.0
Unione italiana ciechi	3588	50.0
I.N.P.S.	3589	1.981.004.5
I.N.P.S.	2590	20.000.0
I.N.P.S.	3591	586.000.0
I.N.P.S.	3592	2.084.000.0
I.N.P.S.	3593	80.000.0
Istituti vari di assistenza malattia	3594	100.0
I.N.P.S. - I.N.A.M. - I.N.A.I.L.	3595	1.920.3
I.N.A.M.	3596	500.0
Federazione casse mutue malattia coltiva- tori diretti, artigiani e commercianti	3597	16.000.0
I.N.P.S.	3599	3.224.0
Casse marittime	3600	1.500.0
Cassa unica assegni familiari	3601	40.000.0
I.N.A.M. e casse mutue Trento e Bolzano	3602	1.420.000.0
Contributo dello Stato gestione previden- ziale coltivatori diretti, coloni e mezzadri	3604	70.000.0

1976, si è verificata una parziale inutilizzazione dei fondi (18 su 54 milioni), si che permangono valide le notazioni altra volta fatte circa l'incongrua valutazione delle effettive occorrenze.

c) *Collocamento della manodopera* - Giova ricordare l'emanazione nel decorso esercizio della legge 1° giugno 1977 n. 285 diretta a risolvere la situazione delle masse giovanili inoccupate. Il mancato conseguimento, da parte di tale provvedimento legislativo, di apprezzabili risultati, oltre che a motivi più generali che, ricollegandosi all'attuale fase congiunturale, sfuggono all'apprezzamento della Corte, è, in parte, da riferire alla vigente

disciplina normativa della materia, rilevatasi non più idonea alle mutate esigenze del mercato del lavoro, con particolare riguardo al funzionamento delle Commissioni di collocamento e al sistema di impugnativa delle decisioni delle commissioni stesse (25).

Dai dati di consuntivo è possibile rilevare come, a fronte di una previsione definitiva di competenza sui capitoli della rubrica 8 (collocamento), pari a circa 1.9 miliardi, hanno fatto riscontro impegni per 1.6 miliardi e pagamenti 883 milioni. Pur risultando una maggior dinamicità delle erogazioni rispetto al precedente esercizio e malgrado l'incidenza di somme perente per 443 milioni, permane elevato l'importo dei residui complessivi (1.4 miliardi) con riferimento, prevalentemente ai capitoli 4533 (spese per il reclutamento e l'assistenza dei lavoratori migranti ecc.) e 4573 (rimborso all'azienda autonoma delle Ferrovie del costo del trasporto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie).

d) *Orientamento e formazione professionale* — La materia, come già esposto in precedenza, ha formato oggetto di recenti provvedimenti normativi che hanno sottratto al Ministero vaste competenze pur mantenendolo fermo il ruolo centrale di indirizzo e coordinamento. Auspicabile, peraltro, è la probata emanazione di una legge (26) che, fissando i principi fondamentali della materia, determini un quadro definitivo delle attribuzioni nell'ambito delle quali ciascuna componente pubblica possa operare con efficienza e funzionalità.

Dai dati del consuntivo emerge che gli impegni assunti nel decorso esercizio sui capitoli della rubrica 9 (orientamento e addestramento professionale) hanno assorbito l'intero stanziamento (22.4 miliardi circa). Notevole la dinamicità dei pagamenti sia sul conto della competenza che su quello dei residui tanto che al termine dell'esercizio questi ultimi sono risultati, in complesso, pari a 2 miliardi a fronte dei 5 dell'anno precedente.

e) *Rapporti di lavoro* — Il settore istituzionale è tra i più importanti del Ministero involgendo, tra l'altro, la mediazione delle controversie collettive, la disciplina dei rapporti, la prevenzione degli infortuni, i problemi del lavoro sul piano internazionale e comunitario. La natura dell'attività svolta fa sì che essa abbia scarso rilievo dal punto di vista finanziario. Nel 1976 allo stanziamento definitivo di 24.5 milioni iscritti nei capitoli della rubrica 5 (rapporti di lavoro), costituito in prevalenza dalla spesa per il funzionamento delle Commissioni per il lavoro domestico e per la disciplina del lavoro di facchinaggio (capitolo 3031), hanno corrisposto impegni per 13.5 milioni e pagamenti per 13.5 con una inutilizzazione di quasi 11 milioni dei fondi di competenza del predetto capitolo.

(25) È da notare che in materia è di recente intervenuto il decreto-legge 6 luglio 1978 n. 351

(26) È all'esame delle Camere un apposito disegno di legge.

CAPITOLO XVIII

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

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

Nel corso del 1977 non sono stati emanati provvedimenti normativi che abbiano inciso sostanzialmente sulle strutture dell'Amministrazione (1).

Anche l'attività istituzionale è stata interessata solo marginalmente dalla produzione legislativa del decorso esercizio, in quanto la normativa sopravvenuta, immodificate le linee generali degli interventi nei vari settori operativi, ha introdotto esclusivamente disposizioni integrative e modificative della legislazione preesistente o disposto proroghe di termini (2).

L'attuale stato di incertezza sul ruolo che il Ministero potrebbe svolgere nell'ambito di una politica generale dei trasporti e le perplessità che si sono manifestate sulla incisività dell'azione da esso sinora svolta hanno portato a mettere in discussione la necessità della sua stessa sopravvivenza, pur essendo del tutto marginali le funzioni trasferite alle Regioni.

Alle sedi competenti spettano le valutazioni del caso e le decisioni conseguenti per superare la presente fase di provvisorietà della struttura di vertice (3) ed apportare all'organizzazione ministeriale sostanziali modifiche migliorative.

In questo quadro vanno segnalati aspetti — che meglio appariranno dall'esposizione relativa all'attività istituzionale dell'Amministrazione — quali la ritardata applicazione di norme intervenute nei vari settori di competenza ministeriale, nonché l'insufficiente esercizio dell'attività di vigilanza sull'utilizzo dei fondi erogati, anche per la carenza — più volte

(1) Non hanno tale carattere infatti due decreti presidenziali (d.P.R. 27 dicembre 1976, n. 1053 e d.P.R. 22 aprile 1977, n. 401) con i quali sono state approvate modificazioni di non grande rilievo alle circoscrizioni territoriali della Marina mercantile.

(2) Si tratta nel primo caso della L. 23 giugno 1977, n. 373, recante norme interpretative e modifiche della L. n. 684 del 1974 sulla ristrutturazione dei servizi di P.I.N.; nell'altro del D.L. 29 dicembre 1977, n. 944, convertito nella L. 27 febbraio 1978, n. 42, che ha prorogato al 31 dicembre 1978 alcuni termini previsti dall'art. 8 della L. 19 maggio 1975, n. 169, nel settore dei servizi marittimi di interesse locale.

(3) Il Ministero è retto ad interim, da oltre un anno, dal Ministro per i trasporti.

ricordata — di una qualificata organizzazione periferica strutturata in ruoli tecnici da affiancare alle Capitanerie di porto, già oberate da compiti di svariata natura. Di pari rilievo sono poi i problemi, tuttora irrisolti, esistenti nell'ambito portuale — dalla nuova classificazione dei porti ad un riordinamento omogeneo degli Enti operanti nel settore — nonché la definizione delle funzioni svolte «in comune» con altri Ministeri (4). La loro soluzione non potrà che riflettersi positivamente sull'efficienza dell'azione pubblica nello specifico settore indipendentemente dal tipo di struttura chiamata a darvi attuazione.

L'attività di gestione del Ministero, su una disponibilità complessiva di 746.1 miliardi (5) si è estrinsecata in assunzione di impegni per 546.2 miliardi, di circa il 50 per cento superiore all'importo raggiunto nell'esercizio precedente.

I pagamenti in conto competenza sono ammontati a 371.9 miliardi (pari al 65 per cento circa degli impegni), segnando un incremento del 20 per cento rispetto al dato corrispondente del precedente esercizio (320.6 miliardi). Sul conto dei residui i pagamenti effettuati sono poi ascisi a 66.4 miliardi, mentre nel 1976 erano stati di 37.1 miliardi, inferiori ai primi dell'80 per cento circa.

Ancora in consistente aumento rispetto all'esercizio precedente l'ammontare dei residui, passati a 301.4 miliardi dai 195.9 miliardi del 1976 (con un incremento di circa il 55 per cento) di cui 174.8 miliardi provenienti dalla competenza dell'esercizio (+25 per cento circa in rapporto al 1976) (6).

I residui di stanziamento sono ammontati a 95.7 miliardi con una diminuzione di circa il 10 per cento in raffronto all'analogo dato dell'esercizio precedente.

L'esposizione analitica che viene fatta per i singoli settori d'intervento porrà in rilievo i motivi specifici del notevole incremento della massa dei residui. Qui può anticiparsi che oltre l'80 per cento di quelli di parte corrente è dovuta alla mancata assunzione di impegni sul capitolo 3061 (sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi ecc.) non essendo state stipulate le convenzioni previste dalla normativa di settore. Quanto ai residui in conto capitale, va detto che circa il 50 per cento è costituito da somme accantonate sul capitolo 7541 (contributo negli interessi su operazioni di credito navale).

In tema di struttura del bilancio sono integralmente da riconfermare le osservazioni mosse nelle precedenti relazioni (7) in ordine alla persistente eterogeneità dell'oggetto del capitolo 3031. Non è, del pari, in armonia con le prescrizioni della legge 1 marzo 1964, n. 62, la promiscua gestione di stanziamenti da parte di più Direzioni generali. È il caso ricorrente del capitolo 3531, per il quale sono tuttora valide le soluzioni prospettate in passato dalla Corte (8).

Non ancora normalizzata è la peculiare situazione che si determina per i bilanci speciali degli Uffici del lavoro portuale che continuano a figurare

(4) È il caso della pesca, campo nel quale opera anche il Ministero dell'Agricoltura o dello stesso settore portuale per la competenza attribuita al Ministero dei Lavori Pubblici in materia di costruzione delle relative opere. Per quest'ultimo aspetto, si rinvia all'apposito sottoparagrafo del capitolo "Ministero dei Lavori Pubblici".

(5) Per considerazioni sull'entità delle somme effettivamente disponibili per nuove iniziative, si rinvia al paragrafo "Credito Navale".

(6) Dalla disaggregazione del dato complessivo per il 1977 si rileva poi che 122 miliardi si riferiscono alle spese correnti e 179.4 a quella in conto capitale.

(7) Cfr. diffusamente "Relazione per l'esercizio 1975, pag. 340

(8) Come sopra.

annessi al rendiconto generale dello Stato prima che la Corte abbia emesso la preventiva pronuncia di legittimità. L'anomalia è causata dal ritardo con il quale il Ministero ha sinora proceduto alla presentazione di consuntivi (solo di recente è stato inoltrato alla Corte quello per il 1976 che risulta peraltro approvato in data 30 aprile 1977), talché non si rende possibile la pronuncia sulla regolarità della gestione prima che il relativo consuntivo venga trasmesso al Parlamento unitamente al rendiconto generale dello Stato.

Il fenomeno assume caratteri di particolare gravità in quei casi in cui, come verificatosi per il rendiconto relativo all'esercizio 1971, si neghi successivamente la dichiarazione di regolarità del rendiconto stesso (9).

Quanto ai rendiconti degli anni successivi, va segnalato che la sussistenza della medesima situazione, oggetto della pronuncia della Corte, ha determinato la restituzione all'Amministrazione dei rendiconti per il 1973, mentre per quello del 1974 si è provveduto a richiedere una integrazione della documentazione, tuttora carente.

Alla dichiarazione di regolarità si è pervenuti, viceversa, per il rendiconto dell'esercizio 1975.

2. — *Gestioni fuori bilancio*

Numerose le gestioni fuori bilancio nell'ambito del Ministero, pur non comportando esse normalmente ingenti movimento di fondi.

1) Fondo di assistenza sociale dei lavoratori portuali. Nella precedente relazione si è fatto cenno del contrasto insorto, in sede di esame dei relativi rendiconti, in ordine alla configurazione giuridica del Fondo, siccome desumibile dalla legge istitutiva 22 marzo 1967, n. 161.

Peraltro, di recente, il decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, emanato in applicazione della delega prevista dall'articolo 3 della legge 20 marzo 1975, n. 70, nel ricomprendere il Fondo in questione tra gli enti dichiarati necessari, ha implicitamente affermato la sua natura di ente pubblico. Detto provvedimento è stato oggetto di osservazioni da parte della Corte, intese a verificare il fondamento giuridico di tale asserzione anche in relazione al carattere meramente ricognitivo del menzionato decreto legislativo.

2) Fondo di collocamento della gente di mare e per il movimento degli Ufficiali — La gestione del fondo è tenuta da parte degli uffici di collocamento della gente di mare e per il movimento degli ufficiali. Entrambi gli uffici sono facultati, dalle rispettive leggi istitutive (regio decreto 24 maggio 1925, n. 1051 e legge 16 dicembre 1928, n. 3047) a riscuotere dagli armatori contributi le cui misure sono fissate con decreto ministeriale per far fronte alle proprie spese di funzionamento (10). In seguito ai chiarimenti forniti ed alla integrazione della documentazione è

(9) Per le motivazioni a base della pronuncia della Sezione del controllo si rinvia alla precedente relazione, pag. 360, nota 352.

(10) Gli uffici di collocamento della gente di mare sono promossi da associazioni di armatori e di gente di mare. Ad essi è preposto un comitato costituito da rappresentanti delle cennate associazioni sotto la presidenza del comandante del porto.

Gli uffici per il movimento degli ufficiali sono diretti e gestiti dalla autorità portuale assistita da rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei marittimi e degli armatori.

stata dichiarata regolare la gestione centralizzata del fondo in atto sino al 1973 presso l'ufficio centrale di collocamento della gente di mare (11).

Sono stati inoltre ammessi alla dichiarazione di regolarità numerosi rendiconti dal 1971 al 1975 (12), previo l'accertamento che per quelli redatti, in costanza della predetta gestione centralizzata, il saldo attivo trovasse perfetta corrispondenza con gli elementi contabili emergenti dalla stessa gestione.

3) Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio — Dopo la risoluzione della questione preliminare relativa alla inquadrabilità del Fondo tra le gestioni fuori bilancio del Ministero, affermato dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 733 del 20 gennaio 1977 (13), la Corte ha fissato un termine per la presentazione dei rendiconti, prorogato successivamente al 31 dicembre 1978 su richiesta dell'Amministrazione stessa.

4) Fondi dell'Istituto centrale di statistica — Si tratta di una gestione comune ad altre Amministrazioni statali (14). Per quanto riguarda la sua operatività nell'ambito del Ministro della marina mercantile, va segnalato che le somme percepite a titolo di premio di operosità I.S.T.A.T. da parte del personale con decorrenza 1 gennaio 1973 sono state versate in tesoreria a cura delle competenti Capitanerie di porto. Si è così determinato un recupero di 1,7 milioni.

5) Depositi di terzi per spese di istruttoria delle concessioni del demanio marittimo — Per il periodo 1972-1976 sono stati sinora trasmessi da varie Capitanerie di porto complessivamente 211 rendiconti, 197 dei quali dichiarati regolari.

Essi evidenziano entrate per 1,6 miliardi ed uscite per 1,1 miliardi con una giacenza di cassa ammontante in totale a 4,3 miliardi al 31 dicembre 1977 rispetto a quella accertata all'inizio dell'anno in 3,7 miliardi.

6) Depositi per controversie gente di mare — Tutti i cinquanta rendiconti presentati dalle competenti capitanerie di porto prevalentemente per il periodo 1972-1976 sono stati dichiarati regolari.

Vi sono registrate entrate per 84,8 milioni e spese per 21,8 milioni con una giacenza di cassa a fine d'esercizio di 210,4 milioni a fronte dei 147,2 milioni dell'inizio del 1976.

7) Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali — Sono stati riconosciuti regolari tutti i quarantanove rendiconti presentati per il periodo 1972-1976 da diciotto Capitanerie di porto.

Essi evidenziano entrate per 88,1 milioni ed uscite per 62,6 milioni con una giacenza di cassa, al 31 dicembre 1976, pari a 73,7 milioni rispetto ai 48,2 milioni accertati all'inizio dello stesso anno.

8) Ricavato dalla gestione di recuperi e vendita di oggetti ritrovati — Si è pervenuto alla dichiarazione di regolarità per tutti i centocinquantasei rendiconti presentati da 35 Capitanerie di porto per il periodo 1972-1976.

Le gestioni hanno presentato entrate per 32,1 milioni ed uscite per 24,5 milioni, con una giacenza di cassa al 31 dicembre 1976 di 37,9 milioni (30,4 nel 1975).

(11) Per le questioni sorte su questa forma di gestione si rinvia alla Relazione per gli esercizi 1973 e 1974, rispettivamente alle pagine 315 e 352.

(12) 60 dal 1971 al 1973, 17 per il 1974 e 11 per il 1975

(13) La deliberazione è stata pubblicata in allegato alla precedente relazione.

(14) Si veda in questa stessa Relazione il cenno fatto nel cap. XII Ministero di Grazia e Giustizia

9) Depositi di terzi per spese relative ad inchieste forali sulle cause e responsabilità di sinistri — Gli otto rendiconti presentati dalle Capitanerie di porto di Bari, Genova e Palermo per il periodo 1972-1976 sono stati tutti dichiarati regolari. Essi evidenziano importi estremamente modesti. Presso la sola Capitaneria di porto di Bari vi è una giacenza di cassa al 31 dicembre 1976 di 0,08 milioni.

10) Gestione relativa al ricavato dalla vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare. È tenuta solo dalla Capitaneria di porto di Trieste. I sei rendiconti, presentati per il periodo 1971-1976 sono stati dichiarati regolari. Non esistono giacenze di cassa.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi* — Nessuna modifica di rilievo ha interessato, nel corso del 1977, le strutture organizzative del Ministero, ad eccezione di quelle apportate ad alcune circoscrizioni territoriali, alle quali si è accennato in sede di considerazioni generali.

In un'Amministrazione, nella quale le spese per trasferimenti costituiscono oltre il 90 per cento delle somme stanziare in bilancio, massimo impegno, sul piano organizzativo, dovrebbe dedicarsi all'attività ispettiva, intesa a controllare l'uso che i beneficiari fanno delle sovvenzioni pubbliche: compito questo che il Ministero non è in grado, in effetti, di espletare per la nota carenza dei ruoli tecnici, sicché, per alcuni settori, quali la cantieristica, essi finiscono con l'esser svolti prevalentemente da organismi di natura privata, quale il registro navale.

Con questa premessa ben si comprende come la mera vigilanza amministrativa su organismi decentrati operanti nel settore, quali gli uffici del lavoro portuale, o quelli di collocamento della gente di mare, o quella affidata all'Ispettorato generale della Capitaneria di porto sugli uffici minori, non possa costituire attività veramente qualificante e pienamente rispondente a funzionali moduli organizzativi (15).

Le considerazioni sin qui svolte potrebbero non concernere entro certi limiti, il settore della navigazione sovvenzionata e quello della pesca marittima. Per quest'ultimo in particolare anche per la minore complessità tecnica delle operazioni di verifica, l'attività di vigilanza viene svolta da funzionari, prevalentemente amministrativi, della direzione generale competente, al fine di accertare l'effettiva e proficua destinazione delle misure di aiuto erogate dallo Stato (16).

In gran parte a compiti generici di vigilanza sono poi addetti i due dirigenti superiori con funzioni di ispettore generale assegnati alle direzioni generali del demanio marittimo e del lavoro marittimo e portuale.

Delle numerose carenze normative tuttora esistenti, si farà cenno — per organicità espositiva — nella rassegna dei vari settori istituzionali.

In tema di concorsi alla qualifica iniziale della carriera direttiva amministrativa, è da segnalare l'insoddisfacente esito del più recente — bandito per sei posti nell'aprile del 1975 ed espletato a distanza di circa due

(15) A quanto risulta dalla relazione del Consiglio di Amministrazione per il 1976, nel corso di un biennio il Ministero ha comunque sottoposto ad ispezione tutte le Capitanerie di porto, ivi comprese le dodici sedi di direzione marittima.

(16) L'attività ispettiva è espressamente prevista dall'art. 4 della legge 16 ottobre, n. 686.

anni e mezzo nell'agosto del 1977 — con la nomina di un solo vincitore su quarantuno partecipanti. Solo parzialmente coperti, altresì, sono stati i quattro posti per l'analoga qualifica del ruolo tecnico. Al relativo concorso avevano infatti partecipato due soli candidati, risultandone vincitori (17).

b) *Personale* — Anche per l'esercizio decorso non vi sono notazioni di particolare rilievo da formulare in materia di trattamento economico del personale.

Le somme stanziare sul capitolo 1019 per retribuire le prestazioni di lavoro straordinario del personale impiegatizio, sono state utilizzate quasi integralmente (144 su 147 milioni) al pari di quanto verificatosi nell'esercizio precedente.

Non così può dirsi per gli analoghi compensi in favore del personale operaio. Oltre il 30 per cento delle somme stanziare sul competente capitolo 1020 risulta tradotto in economia, mentre nel 1976 la dotazione relativa (di circa il 30 per cento inferiore) era stata quasi integralmente utilizzata. La insufficiente utilizzazione di tali fondi induce a considerare se sia pienamente rispondente all'efficienza dei servizi la prevalente destinazione dello stesso personale nella sede centrale rispetto a quelle periferiche (rispettivamente 73 e 42 unità).

In materia di missioni, infine, va segnalato l'attenuarsi del fenomeno — ricordato nelle precedenti relazioni — della loro eccessiva durata in rapporto all'espletamento di compiti meramente materiali da parte del personale della carriera esecutiva.

4. — *Beni e servizi strumentali*

Il netto prevalere della trattativa privata rispetto alle altre forme di contrattazione ha caratterizzato anche nel 1977 l'azione del Ministero volta a procurarsi beni e servizi strumentali per le sue esigenze funzionali.

Nonostante, infatti, siano notevolmente aumentati — rispetto all'esercizio precedente, — i casi di licitazione privata e di appalto concorso, oltre l'80 per cento dei contratti stipulati dall'Amministrazione risultano conclusi a trattativa privata, motivata talvolta dall'urgenza della fornitura ma più frequentemente dalla necessità di approvvigionarsi di beni la cui produzione è garantita da privata industriale.

L'onere complessivo è ammontato a 15,6 miliardi, di poco superiore (il 10 per cento circa) a quello verificatosi nell'esercizio precedente.

Anche nel 1977 è stata rispettata la riserva a favore delle imprese operanti nel Centro-sud — limitatamente alla quota del 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle amministrazioni pubbliche — con le necessarie compensazioni nella stessa categoria merceologica o in altre similari.

Come già riferito in precedenti relazioni, l'osservanza del predetto normativo è facilitata dalla circostanza che alla fornitura dei materiali ed alle lavorazioni per il funzionamento degli uffici marittimi provvedono localmente i comandi di porto, ubicati per il 75 per cento nei territori ove hanno sede imprese del Centro-sud. (18).

(17) Nel maggio del 1977 è stato bandito un concorso per titoli ed esami a tre posti di ispettore in prova nel ruolo tecnico della carriera direttiva, riservato ai funzionari statali appartenenti a ruoli tecnici civili e militari della carriera direttiva nonché ai liberi professionisti iscritti nell'ambo degli ingegneri, in possesso di determinati requisiti.

(18) Per considerazioni di carattere generale in argomento, si rinvia alla Relazione per l'esercizio 1975 Parte I, Cap. I, pag. 16.

Quanto alla fase di esecuzione dei contratti è da segnalare che gran parte delle imprese appaltatrici di lavori e forniture di beni e servizi si sono avvalse della facoltà di richiedere l'anticipazione del prezzo contrattuale nella misura del 50 per cento, successivamente recuperata mediante ritenuta pari all'85 per cento dell'importo degli acconti stessi.

Estremamente contenuto (un solo caso), è stato il ricorso a riconoscimenti di debito per ritardi nella stipula e conseguente approvazione di contratti di locazione.

Complessivamente l'Amministrazione, oltre che utilizzare un elevato numero di immobili demaniali (293) ha stipulato nell'esercizio settantaquattro contratti di locazione per un importo complessivo di 58 milioni circa. Per quanto riguarda l'uso da parte del Ministero dei locali di proprietà dell'Ente Eur, si rinvia alle considerazioni esposte nelle due ultime relazioni (19).

Continua poi l'opera di potenziamento dei mezzi nautici sicché a fine esercizio la loro consistenza era aumentata di circa il 10 per cento rispetto al 1976, ascendendo a 224 unità (20).

Infine, in ordine all'attività di studi e ricerche, ricorrente è la notazione della scarsa utilizzazione da fondi destinati a tale finalità. Nel 1977, a fronte dei complessivi 82 milioni stanziati sui capitoli 1094, 8531 e 8551, non risulta assunto alcun impegno.

5. — *Attività istituzionale*

a) *Navigazione sovvenzionata* — La situazione di persistente ritardo nella emanazione delle norme di attuazione relativa alla legge 20 dicembre 1974, n. 684, — con le conseguenze diffusamente esposte in questa stessa sede nell'ultimo biennio (21) — ha determinato la attivazione, da parte della Corte, della procedura prevista dall'articolo 15 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, mediante specifica segnalazione al Ministro per la marina mercantile.

Tra l'altro è stato rappresentato come la concessione di acconti, prevista facoltativamente ed in via eccezionale dall'articolo 19 della legge n. 684 del 1974 al fine di evitare ogni soluzione di continuità nell'attuazione degli interventi statali nel settore, si è sostanzialmente trasformata in un mezzo normale di sovvenzionamento che, di fatto, si surroga alla formale disciplina giuridica dei rapporti fra lo Stato e le società di preminente interesse nazionale.

Importi considerevoli (al 31 dicembre 1977, 470 miliardi) vengono in tal modo erogati in assenza di ogni supporto regolamentare che consente e all'Amministrazione ed agli organi di controllo di accertare la legittimità

(19) Relazioni per gli esercizi 1975 e 1976, rispettivamente alla pag. 344, nota 2C e 363, nota 544.

(20) Nella stessa misura era aumentato il contingente del 1976. Fra le unità di cui si è perfezionato l'acquisto sono compresi sette battelli dis inquinanti. Nel corso dell'esercizio 11 motovedette sono state alienate alla C.R.I.

(21) Relazioni per gli esercizi 1975 e 1974, rispettivamente pag. 345 e 364.

delle erogazioni sulla base della normativa vigente e delle linee programmatiche predisposte in sede ministeriale con un provvedimento emanato nel 1975 (22).

Nelle more della stipula delle convenzioni con le società di P.I.N. — ritardo derivante da tale situazione di carenza normativa (23) — è già in atto il programma di ristrutturazione approvato con il richiamato decreto ministeriale del 1975 e successivamente modificato sia in relazione a nuove esigenze emerse nel primo periodo di attuazione della ristrutturazione stessa sia in seguito alla emanazione della menzionata legge 23 giugno 1977, n. 373.

Gli acconti corrisposti alle società interessate ammontano ad oltre 149 miliardi, di circa il 10 per cento superiori a quelli erogati nel 1976 (in aumento del 40 e 30 per cento circa quelli concessi, rispettivamente alle Società Tirrenica ed Adriatica; in diminuzione del 10 per cento le somme anticipate all'Italia; quasi immutati i pagamenti effettuati al Lloyd Triestino) (24).

Per la sistemazione di pendenze pregresse, ulteriori erogazioni in favore delle predette società — ammontanti a 91,3 miliardi — sono stati resi possibili dall'incremento di fondi stanziati sul capitolo 3061, nonché dall'utilizzo di residui di stanziamento del 1976.

Inoltre va sottolineato che è tuttora in corso di definizione la regolamentazione dei rapporti disciplinati dalla legge 2 giugno 1962, n. 600.

Degli 89,5 miliardi stanziati per tale finalità sul capitolo 3061 ne sono stati erogati 65,9, mentre il saldo verrà liquidato non appena saranno stati perfezionati i relativi atti.

Le somme erogate complessivamente nel corso del 1977 alle società del gruppo Finmare risultano dal prospetto riportato in nota (25) (il primo importo si riferisce all'applicazione della legge n. 684 del 1974, il secondo alla legge n. 600 del 1962).

(22) Nel far seguito alla segnalazione della Corte il Ministero ha rappresentato che il ritardo in questione è stato determinato, tra l'altro, dalla necessità di adeguare il testo regolamentare (inviato al Consiglio di Stato per il parere nell'ottobre del 1975) alla nuova normativa intervenuta nel giugno del 1977 (L. 23 giugno 1977 n. 373). In ordine alle convenzioni, da stipulare con le società interessate, lo stesso Ministro ha fatto presente che, pur essendo stata avviata nel novembre del 1975 la procedura del concerto con i Dicasteri interessati, esse sarebbero ancora da definire sotto alcuni aspetti normativi ed economici.

(23) È da porre in rilievo che nell'importo degli acconti sinora liquidati è compreso il parziale ripianamento delle perdite patrimoniali riguardanti l'anticipata radiazione delle navi passeggeri delle società del gruppo Finmare, incluso il pagamento alla società "Italia" di 35,7 miliardi (su un onere dichiarato di 60 miliardi) conseguenti alla dismissione ed alla vendita delle turbonavi Michelangelo e Raffaello, non ancora completamente ammortizzate.

(24) Per le somme erogate nel 1976 v. la precedente Relazione alla pag. 364 nota 546.

(25)

Società "Italia"		
Legge n. 684	L. 105.588.100.000	
Legge n. 600	" 19.628.800.570	L. 125.217.000.570
Società "Lloyd Triestino"		
Legge n. 684	L. 35.469.700.000	
Legge n. 600	" 16.942.448.207	L. 52.412.148.207
Società "Adriatica"		
Legge n. 684	L. 36.290.100.000	
Legge n. 600	" 7.998.082.169	L. 44.281.821.169
Società "Tirrenica"		
Legge n. 684	L. 63.527.100.000	
Legge n. 600	" 21.424.024.605	L. 84.951.124.605
Totale generale		L. 306.868.455.551

b) *Servizi marittimi di interesse locale* – Non sono stati tuttora perfezionati, con le Società che gestiscono servizi marittimi di interesse locale, le convenzioni ventennali previste dall'articolo 2 della legge 19 maggio 1975, n. 169.

Si è reso quindi necessario procedere anche nel 1977 alla erogazione di anticipi di sovvenzione, sulla base degli stanziamenti iscritti per tale finalità nello stato di previsione.

Gli importi liquidati alle Società a carattere regionale Toremar, Caremar e Siremar (subentrati rispettivamente alla Navigazione toscana, alla Partenopea ed alla Sirena) sono ammontati a 18 miliardi circa, inferiori del 10 per cento circa a quelli erogati nel precedente esercizio.

A titolo di conguaglio per il 1976 sono stati poi liquidati alle stesse società altri 7 miliardi (nel precedente esercizio gli importi corrisposti – sempre a titolo di anticipazione – avevano assunto a parametro le somme erogate ai precedenti concessionari).

Un provvedimento normativo intervenuto alla fine dell'esercizio (decreto legge 29 dicembre 1977, n. 944, convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 42) ha prorogato fino al 31 dicembre 1978 l'esercizio dei servizi marittimi da parte delle attuali concessionarie «Linee marittime dell'Adriatico e Navigazione alto Adriatico», le cui convenzioni avrebbero dovuto scadere il 31 dicembre 1977 (26) e per le quali la legge di riordinamento n. 169 del 1975 aveva previsto un nuovo sistema di sovvenzionamento.

Nelle more della stipulazione delle sovvenzioni modificative per il periodo 1° gennaio 1975-31 dicembre 1978, si è proceduto anche in questo caso al pagamento di acconti, per 3,2 miliardi complessivamente.

c) *Cantieristica* – La legge di approvazione del bilancio per il 1977 ha integrato di altri 5,2 miliardi lo stanziamento annuale di 23 miliardi finalizzato all'applicazione della legge 23 dicembre 1973, n. 878.

La sensibile crisi che attraversa il settore per la concorrenza straniera, in particolare giapponese, si è riflessa sulle entità degli impegni assunti sul competente capitolo 7543, talché il numero delle richieste per contributi di costruzione è inferiore di circa il 40 per cento a quelle accolte nell'esercizio precedente, avendo comportato oneri per 28,4 miliardi rispetto ai 40 miliardi del 1976 (27).

Al termine dell'operatività della legge, fissata al 31 dicembre 1977, lo stanziamento del predetto capitolo, ascende a 127,2 miliardi risultando comunque quasi integralmente impegnato, in considerazione che altri 915,4 milioni sono stati utilizzati per la concessione di contributi per modificazioni e riparazioni navali (28).

Per quest'ultimo settore la congruità del prezzo dei lavori – oggetto della deliberazione della Sezione del controllo n. 628 del 4 maggio 1976 (29) – viene ora attestata dalle Camere di commercio competenti per territorio.

(26) Dal 1° gennaio 1978 i servizi gestiti dalle predette Società avrebbero dovuto essere affidate alle Società del gruppo Finmare (Illoyd Triestino ed Adriatico).

(27) La continuazione delle commesse ai cantieri italiani è stata particolarmente sensibile nel settore delle nuove costruzioni di navi nazionali, passate dalle 61 del 1976 alle 39 del 1977, mentre immutato (4 unità) è rimasto il numero delle commesse estere agli stessi cantieri.

(28) Anche nel 1977, nella concessione dei relativi contributi, il Ministero si è attenuto alle direttive fissate dal C.I.P.E., non dissimili da quelle stabilite per il biennio precedente, fatta eccezione della quota di stanziamento destinata alla concessione di contributi previsti dalla legge 4 gennaio 1968, n. 19 adottata dal 30 al 25 per cento mentre è stata raddoppiata (dal 5 al 10 per cento) quella per lavori navali diversi dalle costruzioni.

(29) Cfr. la precedente relazione alla pag. 365

interessata per tale adempimento dalla stessa Amministrazione, impossibilitata a provvedervi direttamente per la nota insufficienza dei suoi ruoli tecnici.

Per quanto riguarda la incentivazione delle iniziative di nuovi investimenti delle imprese cantieristiche — previste dagli articoli 13 e seguenti della richiamata legge n. 878 del 1973 successivamente modificata dalla legge 23 dicembre 1975 n. 720 — è da sottolineare un'operatività più ridotta rispetto all'esercizio precedente, essendo stati assunti 7 impegni per un ammontare complessivo di circa 2 miliardi in relazione ad altrettanti piani di potenziamento dell'assetto impiantistico, comportanti un investimento complessivo di 20 miliardi (30).

La sopravvenuta scadenza al 31 dicembre 1977 della legge n. 878 del 1973 ha trovato l'Amministrazione formalmente priva del regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 24 della stessa legge (31).

Nella precedente relazione si era fatto cenno alle questioni sorgenti dall'applicazione della legge 5 maggio 1976 n. 259 sulla ricerca applicata nel settore delle costruzioni ed in quello della propulsione navale (32).

L'adesione dell'Amministrazione all'orientamento della Corte ha determinato l'assunzione di impegni comportanti l'integrale utilizzazione della somma di 3 miliardi stanziati sul capitolo 1610, pur se non si è ancora proceduto ad alcun pagamento in attesa che venga acquisita la documentazione relativa all'attività svolta nel corso dell'esercizio della società interessata.

Non ha trovato, infine, applicazione nel 1977 la legge 8 aprile 1976, n. 203, con la quale è stata prevista l'erogazione di contributi per la costruzione e gestione di impianti di ricezione e trattamento delle morchie e delle acque di zavorra e lavaggio delle petroliere (33).

Le convenzioni con le società a partecipazione statale — che gestiscono le officine di riparazione ed i bacini di carenaggio in vari porti italiani — non risultano tuttora perfezionate per cui sono attualmente accantonati in conto resti 16 miliardi corrispondenti agli stanziamenti dell'ultimo biennio.

Va infine ricordato che il settore della cantieristica è quello in cui maggiormente si avverte l'insufficienza dei poteri di vigilanza e controllo sull'attività delle imprese beneficiarie per la carenza di un idoneo numero di funzionari tecnici. Ad alcuni accertamenti di vario genere, inoltre, provvede tuttora il Registro navale italiano, avente, come è noto, natura di persona giuridica privata.

d) *Credito navale* — La perdurante inoperatività della legge 23 dicembre 1975, n. 720, che determina — tra l'altro — l'accantonamento in conto resti di 22.5 miliardi sui capitoli 7550 e 7551 costituisce aspetto non positivo dell'andamento degli interventi statali nel settore, per i quali sono stanziati complessivamente oltre 128 miliardi (34).

(30) Nel 1976 erano stati assunti ventiquattro impegni per un ammontare complessivo di 7.6 miliardi.

(31) Disposizioni esplicative sono state adottate con un decreto del 10 agosto 1974, la cui emissione era prevista nelle more dell'emanazione del regolamento.

(32) Cfr. la precedente relazione alla pag. 356 ed alla nota 553

(33) I residui inquinanti debbono essere conservati a bordo e successivamente scaricati e trattati in appositi impianti la cui gestione è affidata in concessione agli stessi cantieri di riparazione navale, mediante convenzioni da approvarsi dal Ministero della marina mercantile

(34) È da notare che sul cap. 7541 relativo al contributo sugli interessi su operazioni di credito navale gravano, non solo le somme da utilizzare nell'esercizio per la esecuzione di nuovi impegni, ma anche gli oneri connessi al pagamento delle rate in scadenza nell'esercizio, attinenti a mutui agevolati concessi negli anni precedenti

Di varia natura sono le motivazioni a base del ritardato avvio della nuova normativa, che pure aveva previsto più favorevoli condizioni per la concessione dei contributi sulle operazioni di credito e sugli immobilizzi (rispettivamente articoli 6 e 7 della legge n. 720 del 1975): alle difficoltà interpretative di alcune disposizioni si aggiunge la complessità della documentazione probatoria adottata da parte delle imprese beneficiarie. A quest'ultima remora l'Amministrazione ha inteso ovviare con l'emanazione di un apposito provvedimento alla fine del 1977 (Decreto ministeriale 4 novembre 1977 in Gazzetta Ufficiale n. 69 del 10 marzo 1978) (35).

Sempre molto intensa è viceversa l'applicazione della preesistente normativa (legge 2 febbraio 1974, n. 26) sicché nell'esercizio risultano ancora in aumento — rispetto al 1976 — gli impegni assunti (31 e 25 rispettivamente) per un onere complessivo di 121,7 miliardi riferibili ad un finanziamento globale di oltre 258 miliardi (36).

Nel settore dei contributi di demolizione abbinati alla costruzione di nuove unità si è avuta un'attività ancora più ridotta rispetto all'esercizio precedente sicché è stato assunto un solo impegno con un onere di 550 milioni in riferimento alla demolizione di due navi ed alla costruzione di una nuova unità (37).

e) *Pesca marittima* — I problemi irrisolti, esistenti nel settore, sono stati diffusamente esposti nelle precedenti relazioni, alle quali si fa integrale rinvio (38).

È solo da aggiungere che la loro ritardata definizione dà occasione ad altre Amministrazioni pubbliche operanti nello stesso comparto di proporre la attrazione di detta materia nella loro competenza come soluzione alle questioni di coordinamento e di eventuali duplicazioni di interventi.

Meno intensa che nell'esercizio precedente è stata l'applicazione della legge 16 ottobre 1973, n. 683, modificativa della normativa di base prevista dalla legge 28 marzo 1968, n. 479, avendo comportato impegni inferiori quasi del 50 per cento di quelli assunti nel 1976 (rispettivamente 56 e 92) per un importo complessivo di 4,6 miliardi a titolo di contribuzioni in conto capitale. I pagamenti effettuati nell'esercizio a carico del capitolo 8552 sono poi ammontati a 667,6 milioni, anch'essi circa la metà di quelli disposti l'anno precedente.

(35) La legge 25 maggio 1978, n. 234, nel prevedere un ulteriore snellimento di alcune fasi della procedura concessiva, quali ad es. la fissazione nel 50 per cento del tasso contrattuale — del contributo statale nel pagamento degli interessi ed il criterio della automaticità del tasso massimo (determinato solo inizialmente dal Ministero del Tesoro, di concerto con quello per la Marina Mercantile), stabilisce alcuni criteri sostanzialmente innovativi per la determinazione del prezzo della nave, alla base della contribuzione normativa. È previsto cioè che il prezzo stabilito contrattualmente tra imprese e cantiere, ovvero preventivato dal cantiere che assume in proprio i lavori di costruzione, *deve essere ritenuto accettabile, in via preliminare, dal Ministero, tenuto conto, per le nuove costruzioni, esclusivamente del prezzo di unità similari sul mercato italiano*. Quanto questa nuova procedura sia concretamente conciliabile con una tempestiva tutela del pubblico danaro la Corte si riserva di valutare in futuro, in sede di applicazione della nuova normativa.

(36) Gli impegni assunti dall'entrata in vigore della legge n. 1 del 1962 si riferiscono all'accoglimento di 493 richieste per un ammontare complessivo di 399 miliardi.

Nel periodo in questione sono stati erogati, prevalentemente in conto resti, 24,7 miliardi, riferentisi a semestralità di contributo sugli interessi maturati in ragione dei singoli piani di ammortamento dei finanziamenti.

Rispetto all'esercizio precedente i residui complessivi risultano incrementati di oltre il 30 per cento, ammontando a 86,1 miliardi.

(37) Al 31 dicembre 1977 la situazione nel settore era di 337 unità demolite e di 132 nuove costruzioni per un onere complessivo di 9,5 miliardi. I pagamenti effettuati ammontano a 8,8 miliardi, di cui 1,4 erogati nel corso del 1977.

Sono disponibili ancora 6,4 miliardi, dei quali 6,3 costituiti da residui di stanziamento.

(38) Cfr. in particolare Relazioni per gli esercizi 1975 e 1976, rispettivamente alle pagg. 349-350 e 367-368.

È iniziata, poi, anche se a ritmo non sostenuto, l'utilizzazione dei maggiori fondi (3 miliardi) apportati dalla legge 14 maggio 1976, n. 389, avendo l'Amministrazione emanato le opportune istruzioni agli uffici periferici in ordine alle procedure di liquidazione. Nell'esercizio sul capitolo 8554 sono stati erogati circa 255 milioni esclusivamente in conto resti, essendosi già formati residui per oltre 4 miliardi.

Continua, invece, a restare inapplicato l'altro provvedimento normativo emanato nel 1976 (legge 10 maggio 1976, n. 343) con il quale era stata disposta un'ulteriore integrazione di fondi per il concorso statale nel pagamento degli interessi sui mutui pescherecci.

Alla base della mancata operatività della legge vi è l'assenza di richieste da parte degli interessati, significativa della perdurante elevatezza del costo del danaro nonostante le agevolazioni statali, specie in presenza di costi in continuo aumento (39).

In tema di ricerca scientifica, la carenza di iniziative previste dall'articolo 6 della legge 13 marzo 1958, n. 781 ha determinato il passaggio nel conto dei residui di oltre 83 milioni.

Per la prima volta dall'emanazione della legge 15 novembre 1975, n. 588, si è viceversa proceduto all'assunzione di impegni sul capitolo 3568 concernente ugualmente studi e ricerche nel settore della pesca marittima, pur essendosi tradotto in economia il 30 per cento della disponibilità complessiva.

Più che a fattori interni di coordinamento ed a tracciare l'indirizzo degli studi da effettuare, l'azione dell'apposito Comitato tecnico-scientifico, preposto alla programmazione di dette ricerche, ha sostanzialmente recepito le proposte eterogenee provenienti dai vari istituti di ricerca, sicché l'erogazione dei contributi finisce col risolversi in una partecipazione, sia pure limitata, agli oneri di funzionamento degli istituti stessi.

Risulta superata la stasi nell'accreditamento alle competenti Capitanerie di porto dei fondi per la concessione di contributi straordinari commisurati alle miglia percorse dai natanti abilitati alla pesca marittima professionale negli anni 1974 e 1975, in attuazione della legge 23 dicembre 1975, n. 389.

A seguito della specificazione e dello snellimento delle procedure, disposte nel giugno del 1976, sono stati quasi integralmente impegnati i 6 miliardi stanziati in conto resti sul capitolo aggiunto 3565 per cui le Capitanerie interessate hanno potuto corrispondere i contributi previsti agli aventi diritto.

Un inizio di esecuzione ha poi avuto, nell'esercizio, la legge 2 agosto 1975, n. 388, concernente contributi a favore delle organizzazioni dei produttori del settore, in aderenza alle disposizioni di vari regolamenti comunitari.

Il riconoscimento di sei organizzazioni di produttori con la conseguente concessione del contributo di avviamento in loro favore ha determinato impegni per 38,9 milioni a carico del capitolo 3567, il che non ha comunque evitato il tradursi in economia di circa il 97 per cento della complessiva dotazione di bilancio, ammontante a 1,4 miliardi circa.

Nella precedente relazione si era infine fatto cenno della mancata realizzazione della campagna promozionale per il consumo dei prodotti

(39) Nella precedente relazione (pag. 367) si era posto in evidenza che la contribuzione statale accede a finanziamenti per opere e forniture concernenti piccole unità fino a 10 tonnellate di stazza escluse, come tali, tanto dalle provvidenze del credito navale che da quelle della cantieristica

ittici del Mediterraneo, per la quale erano disponibili due miliardi per gli esercizi 1976 e 1977.

Con una recente pronuncia la Sezione del controllo ha rifiutato il visto di legittimità ad un provvedimento con il quale si era proceduto all'assunzione dell'impegno per tale iniziativa in seguito all'aggiudicazione dell'appalto concorso da parte di una società specializzata.

Nella specie, infatti, non era ancora intervenuto il parere del Consiglio di Stato, pur richiesto dall'Amministrazione, né conseguentemente si era potuto procedere all'approvazione formale del contratto, la sola costituente obbligo giuridico di provvedere al pagamento della spesa (40).

f) *Demanio marittimo* — Non hanno trovato ancora soluzione — nell'esercizio decorso — i problemi di carattere generale in materia di demanio marittimo, dei quali si è fatto ripetuto cenno nelle ultime relazioni (41).

Nell'ambito dell'intensificata attività di controllo sulla utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-balneari, al denegato rinnovo di numerose concessioni per uso privato, si è contrapposta la normalizzazione — mediante la stipula degli atti formali di concessione — di situazioni irregolari pregresse, finora disciplinate con licenze annuali o rinnovabili con atti di sottomissione, pur avendo gli esercenti privati proceduto alla costruzione di opere stabili — rivelatesi successivamente di difficile rimozione — senza che l'Amministrazione ne avesse avuto preventiva conoscenza.

A tal fine sono stati trasmessi alla Corte quattordici provvedimenti di concessione comportanti canoni per complessivi 1,9 miliardi.

Per soddisfare poi alle esigenze di assicurare la più ampia destinazione delle aree demaniali marittime all'uso pubblico, sono stati stipulati contratti di appalto con ditte specializzate per la pulizia di vari tratti di spiaggia libera ubicati in alcune zone del territorio nazionale.

Il passaggio in economia del 60 per cento dello stanziamento iscritto sul capitolo 2547 (30 milioni su 50) porta a ritenere non ancora soddisfacente tale attività, specie ove si consideri che nell'esercizio precedente analoga circostanza si era determinata con il tradursi in economia di quasi tutta la dotazione del capitolo (49,6 milioni su 50).

Va però detto che le iniziative degli organi periferici del Ministero non sempre possono concretizzarsi in quanto i Comuni interessati, tenuti all'assunzione degli oneri per il mantenimento dei nuovi tratti di spiaggia libera, oppongono talora difficoltà di bilancio ostative alla realizzazione di tali iniziative.

Sempre nell'ambito dell'azione intesa a frenare l'abusivismo sul demanio marittimo, è stata di una certa intensità l'attività svolta per lo sgombero e la demolizione d'ufficio di manufatti abusivamente costruiti per cui sono stati stipulati cinque contratti di appalto con altrettante ditte dichiaratesi disponibili per l'esecuzione di detti lavori con l'integrale impegno della somma di 58 milioni gravante sul capitolo 2544 (nel

(40) L'Amministrazione aveva fatto presente l'impossibilità di riportare l'onere sul bilancio dell'esercizio successivo per le nuove disposizioni in materia di residui introdotti dalla L. 20 luglio 1977, n. 407.

(41) Cfr. Relazioni per gli esercizi 1974 e 1975, rispettivamente alle pagg. 331 e 351 nota 47. È tuttora in discussione presso la competente Commissione del Senato il disegno di legge "Tutela del demanio marittimo" nel quale è previsto, tra l'altro, sia una rivalutazione dei canoni di concessione che uno snellimento delle procedure per la loro determinazione.

precedente esercizio il 60 per cento dello stanziamento si era invece tradotto in economia) (42).

È continuata, poi, nell'esercizio, l'attività dell'Amministrazione per prevenire l'inquinamento marino.

Nel rinviare al sottoparagrafo c) «Cantieristica», per quanto concerne l'applicazione della legge 8 aprile 1976, n. 203 sulla costruzione e gestione degli impianti di ricezione e trattamento delle morchie ed acque di lavaggio delle petroliere, si aggiunge che anche nel 1977 il Ministero ha proseguito nel potenziamento dei mezzi nautici occorrenti per la realizzazione del piano operativo di pronto intervento contro gli inquinamenti accidentali da idrocarburi (43).

I tempi tecnici occorrenti per la costruzione dei mezzi disinquinanti fanno sì che risultano sempre molto esigui i pagamenti in conto competenza (nell'esercizio decorso poco più di 20 milioni, nessun pagamento nel 1976) mentre ammontano a quasi 1,4 miliardi le somme accantonate sul competente capitolo 2545.

Altre attività, sia pure di carattere eventuale, che l'Amministrazione svolge nell'ambito della tutela del demanio marittimo, è la rimozione d'ufficio di relitti ai sensi dell'articolo 73 del codice della navigazione, nonché quello, facoltativo, di materiale sommerso (44).

A tal fine vari contratti d'appalto sono stati stipulati, dopo l'esperimento di apposite licitazioni private, pur essendo andate deserte alcune gare in quanto le ditte partecipanti non hanno ritenuto remunerativo il prezzo indicato dal Genio civile, per cui occorrerà rinnovare le gare stesse nel corso del 1978.

Il carattere meramente occasionale dell'attività in questione priva di significatività il dato di consuntivo del competente capitolo 2548, sul quale sono stati impegnati 102 dei 150 milioni di stanziamento.

Quanto alla localizzazione dell'attività di rimozione, va precisato che essa ha interessato solo porti meridionali (Napoli, Baia, Mazara del Vallo) ma alla base degli interventi non vi è stato un criterio territoriale, bensì quello dell'urgenza degli interventi stessi in uno con la circostanza che in alcune delle menzionate località è prevalente il traffico peschereccio svolto con imbarcazioni inferiori alle 300 tonnellate di stazza lorda, il cui onere di rimozione, per motivi di ordine sociale, è stato lasciato interamente a carico dell'Erario (45).

Rientra nell'attività di tutela del demanio marittimo la vicenda dell'operazione di recupero del carico di tetrametile e tetraetile di piombo della motonave «Cavtat» di bandiera jugoslava, affondata nelle acque territoriali italiane.

(42) Per reprimere il fenomeno dell'abusivismo la L. 28 gennaio 1977, n. 10, all'art. 15, in alternativa alla demolizione, ha previsto la gratuita acquisizione al demanio dello Stato di opere eseguite senza la prescritta concessione o in totale difformità del relativo disciplinare.

(43) È stato perfezionato l'acquisto di sette battelli disinquinanti, per cui il contingente assegnato o in corso di assegnazione alle varie Capitanerie di porto ascende a 16 unità.

(44) Nell'ambito delle direttive e dei programmi di massima previsti dall'art. 3 del d.P.R. n. 748 del 1972, il Ministro pro-tempore determinò i criteri generali da adottare in materia, definendo una scala di gradualità dei vari oneri, preminenti tra i quali quelli relativi alle rimozioni di ufficio di relitti sommersi nei porti costituenti pericolo ed intralcio alla navigazione.

(45) Va ricordato che le norme vigenti collegano alla rimozione di ufficio il passaggio della proprietà del relitto allo Stato, che procede per conto proprio alla vendita del materiale di risulta ed è abilitato a richiedere al proprietario, quando si tratta di navi superiori alle 300 t.s.l., la differenza tra la spesa anticipata per la rimozione e l'eventuale ricavato dalla vendita stessa. È da aggiungere che il maggior impegno dedicato dall'Amministrazione all'attività in questione, ha indotto, secondo notizie fornite dall'Amministrazione stessa, i proprietari di alcuni relitti sommersi da anni a provvedere alla volontaria rimozione.

A tale fine è stata stipulata dal Ministero una convenzione con la società Saipem di Milano (46) — circa un mese dopo l'entrata in vigore della legge regolatrice (legge 6 aprile 1977, n. 107) — per la rimozione dei fusti sopra la coperta del relitto e sul fondo marino — comportante una spesa di 4 miliardi circa, previo parere di un'apposita commissione di esperti.

Alla convenzione originaria hanno poi fatto seguito due atti aggiuntivi, il primo stipulato nel luglio del 1977 per l'estensione delle operazioni di recupero ai fusti giacenti nelle stive del relitto, con un onere addizionale di circa un miliardo; il secondo nel novembre dello stesso anno per procedere allo scoperchiamento dei ponti del relitto in corrispondenza delle due stive dove si trovavano 350 fusti ancora da recuperare, con una spesa aggiuntiva di 1,7 miliardi (47).

Anche questa ultima fase, che avrebbe dovuto concludersi entro il 17 dicembre 1977, ha subito un ulteriore allungamento di tempi per motivi di varia natura (avverse condizioni meteorologiche, partecipazione di personale addetto ad uno sciopero a livello nazionale, impreviste difficoltà tecniche) comportanti una interruzione dei lavori per circa 45 giorni, per cui la Società ha chiesto una proroga non inferiore a 40 giorni per l'ultimazione dei lavori.

La proroga è stata accordata limitatamente al 10 aprile del 1978, prevedendosi in non più di 15 giorni l'ulteriore impiego del «Castoro 2^o», con un ulteriore onere aggiuntivo di circa 3 miliardi sicché l'intera operazione avrebbe raggiunto l'importo complessivo di circa 9,6 miliardi (48).

g) *Enti portuali* — Il settore degli enti portuali è stato oggetto negli ultimi anni di un'attenzione sempre più viva in varie sedi, dando luogo a valutazioni non positive e per il notevole incremento dei disavanzi di gestione e per la disarmonia normativa e retributiva che ancora lo caratterizza.

L'entità dei fondi a disposizione degli stessi enti ha poi determinato la loro inclusione nel c.d. «settore pubblico allargato» in quanto anche per essi il Ministero del tesoro presenta al Parlamento una stima delle previsioni di cassa entro il 31 gennaio di ogni anno (articolo 2 della legge 20 luglio 1977, n. 407).

In questa sede non sono possibili notazioni particolari sugli enti in questione, dato che nello stato di previsione dell'Amministrazione figurano solo tre capitoli relativi a contributi per il funzionamento del Consorzio di porto di Brindisi (3 milioni), dell'Ente autonomo del porto di Trieste (il più rilevante per 2,3 miliardi) e del Consorzio autonomo del porto di Napoli (500 milioni).

Non può quindi che farsi rinvio a quanto più diffusamente osservato dalla Corte nelle relazioni che la Sezione controllo enti periodicamente rimette al Parlamento (49).

(46) La società aveva già iniziato tali operazioni per incarico del Pretore d'Otranto nell'ambito di un procedimento penale dallo stesso iniziato nei confronti del comandante della Cavtat.

(47) Per quest'ultima operazione si è dovuto far ricorso ad un mezzo più potente, il Castoro 2, appartenente alla stessa società.

(48) L'art. 2 della legge 6 aprile 1977, n. 107, ha previsto in 10 miliardi, ripartiti nel biennio 1977-78, il costo complessivo delle operazioni di recupero.

(49) Tra le più recenti quelle relative agli Enti autonomi del Porto di Trieste (determinazione n. 1386 del 25 ottobre 1977) e di Savona (determinazione n. 1368 del 7 giugno 1977).

CAPITOLO XIX

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

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

a) *Considerazioni generali* — Del sistema delle partecipazioni statali si è occupato il legislatore nel corso del 1977 con importanti atti normativi che, emanati col chiaro intendimento di ricondurre le aziende a partecipazione statale ad una equilibrata gestione economica, rappresentano una risposta positiva, ancorché parziale, alle esigenze prospettate in varie sedi per far fronte alle disfunzioni del settore e per provvedere al suo risanamento. Su tale tema ed, in particolare, sull'esigenza del rispetto del canone dell'economicità, che le partecipazioni statali debbono istituzionalmente perseguire — la stessa Corte non aveva trascurato di richiamare l'attenzione nelle relazioni degli anni precedenti e segnatamente in quelle relative agli anni 1974 e 1975.

Dall'esame della sopravvenuta normativa ed in particolare della legge 12 agosto 1977, n. 675, recante provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore, risulta ribadito il carattere strumentale riconosciuto all'impresa a partecipazione pubblica rispetto agli obiettivi generali di sviluppo fissati dalla autorità politica, obiettivi da individuarsi — alla stregua della stessa legge n. 675 — in un equilibrato potenziamento di tutti i settori produttivi che tenga conto delle aree geografiche nazionali, soprattutto delle aree depresse e del Mezzogiorno, nonché nel coordinamento delle decisioni interdipendenti.

Peraltro, è d'uopo rilevare che tale indirizzo legislativo non si è riverberato con immediatezza sull'azione delle aziende a partecipazione statale, la cui gestione nel corso dell'esercizio ha continuato a svolgersi in condizioni strutturali avulse dai fini propri di promozione e di economicità (1).

È significativo tra l'altro che i mezzi finanziari apprestati per l'anno 1977 dal decreto-legge 7 aprile 1977, n. 103, convertito con modificazioni

(1) Relazione della Corte sulla gestione finanziaria dell'IRI per l'esercizio 1977, paragrafo 4, in corso di stampa.

nella legge 6 giugno 1977, n. 267 (soppressione dell'ente autonomo di gestione per le aziende minerarie metallurgiche e trasferimento delle società del gruppo all'IRI ed all'ENI) siano stati utilizzati, unitamente a parte della spesa autorizzata per l'esercizio 1978, solo per consentire la sopravvivenza di tutte le aziende già inquadrate nel soppresso ente, in attesa degli specifici adempimenti all'uopo legislativamente fissati e non adottati entro i tempi stabiliti.

b) *Considerazioni sulla gestione* — Alla chiusura dell'esercizio, la gestione presenta impegni effettivi per complessivi 874,7 miliardi (parte corrente: 1,7 miliardi; spese in conto capitale: 873 miliardi) pari a circa il 98 per cento della previsione finale, che con un totale di 890 miliardi (dei quali 888 in conto capitale) ha subito un notevole incremento rispetto ai 58,7 miliardi (dei quali 57 in conto capitale) della previsione iniziale.

Il fenomeno dell'aumento in corso d'esercizio della previsione di spesa — che riguarda, come si è poc'anzi visto, quasi interamente le spese in conto capitale — non è nuovo per il Ministero (nell'anno 1976 la previsione passò dagli iniziali 11,6 miliardi ai definitivi 157,8 miliardi mentre gli impegni effettivi ammontarono a 145,5 miliardi, pari al 92,2 per cento della previsione finale), solo che mentre negli esercizi precedenti esso era da attribuirsi in larga misura alla dotazione dei capitoli inizialmente iscritti in bilancio "per memoria" relativi ai conferimenti destinati agli enti di gestione, nel 1977 è stato determinato dalle cospicue autorizzazioni di spesa (798 miliardi) recate da leggi approvate successivamente alla presentazione del disegno di legge di bilancio (2) e pur esse afferenti ai fondi di dotazione di detti enti, che hanno comportato l'istituzione di nuovi capitoli.

Per la provvista dei fondi si è avuto un massiccio ricorso al mercato finanziario mediante l'emissione da parte del Tesoro di speciali certificati di credito (3). Le relative operazioni hanno comportato per lo Stato un indebitamento complessivo per 984,6 miliardi, con un ricavo netto di poco superiore ai 798 miliardi.

Il loro costo — pari al 23,39 per cento delle disponibilità acquisite — è stato di gran lunga superiore a quello delle analoghe operazioni effettuate nell'esercizio precedente (4,4 per cento).

Nel far rinvio alle considerazioni svolte in proposito nella parte generale, pure mette conto in questa sede rilevare come l'incidenza del costo delle operazioni poste in essere nell'esercizio debba essere attentamente valutata, nel quadro dei riflessi di ordine monetario, ai fini della scelta di mezzi alternativi o concorrenti, rispetto all'emissione degli speciali certificati di credito, con i quali effettuare il ricorso al mercato finanziario.

L'acquisizione delle somme necessarie e l'erogazione delle stesse agli enti di gestione sono avvenute, in massima misura, quasi alla fine dell'esercizio: ciò è da mettere in relazione sia alle leggi di autorizzazione, che sono intervenute ad esercizio inoltrato, sia all'entità delle somme da reperire sul mercato finanziario.

(2) Dei due capitoli iscritti "per memoria" nel bilancio di previsione per il 1977, soltanto uno — 7556: conferimento al fondo di dotazione dell'EAGAT — ha avuto lo stanziamento di tre miliardi di lire, quale ultima quota destinata all'aumento del fondo di dotazione dell'Ente, in base alla legge 7 maggio 1973, n. 244: il secondo — 7552: conferimento al fondo di dotazione dell'EGAM — è rimasto inutilizzato, per l'intervenuta soppressione dell'Ente di gestione cui si riferiva.

(3) Soltanto per la dotazione dei capitoli 7558 (relativamente all'importo di 30 miliardi) e 7559 si è fatto ricorso alla riduzione di altri capitoli di bilancio: in particolare, del capitolo 9001 dello stato di previsione del Tesoro per il capitolo 7558, e del capitolo 4554 dello stato di previsione dell'industria per il capitolo 7559.

Nel prospetto che segue sono precisati gli enti beneficiari, la data e l'ammontare delle assegnazioni.

Capit.	Denominazione	Data di assegnazione e ammontare della spesa in miliardi di lire
7541 -	Somma da erogare per provvedere ad urgenti ed inderogabili necessità delle società assegnate in autonoma gestione fiduciaria all'IRI e all'ENI	10.5.1977 - 150
7542 -	Somma da erogare al Comitato di liquidazione dell'EGAM in relazione alla soppressione dello stesso EGAM ed ai provvedimenti per il trasferimento delle società del gruppo all'IRI e all'ENI	29.12.1977 - 45
7556 -	Conferimento al fondo di dotazione dell'Ente autonomo di gestione per le aziende termali - EAGAT -	17.12.1977 - 43
7560 -	Conferimento al fondo di dotazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale - IRI -	16.12.1977 - 335
7561 -	Conferimento al fondo di dotazione dell'Ente Nazionale Idrocarburi - ENI -	16.12.1977 - 123
7562 -	Conferimento al fondo di dotazione dell'E-FIM - Ente Partecipazione e Finanziamento Industria Manifatturiera	16.12.1977 - 122
7563 -	Conferimento ai fondi di dotazione dell'Ente autonomo di gestione per il cinema e dell'Ente autonomo di gestione per le aziende termali	16.12.1977 - 20 (4)

I residui passivi, essendo stati effettuati pagamenti nel relativo conto per complessivi 2.6 miliardi, ammontano a 20,2 miliardi che, sommati a quelli di competenza, danno un totale di 35,6 miliardi, con un incremento rispetto all'esercizio precedente del 60 per cento.

In particolare, i residui di parte corrente ammontano a 620 milioni e quelli in conto capitale a 35 miliardi. Questi ultimi derivano tutti dalla

(4) Di cui 15 miliardi all'Ente cinema e 5 miliardi all'EAGAT.

mancata attuazione del programma previsto per il settore aeronautico dalla legge 26 maggio 1975, n. 184, di cui si dirà più avanti.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

L'ordinamento dei servizi del Ministero è quello stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282, che ha inteso, mercè l'istituzione di tre direzioni generali e di un ispettorato generale (in precedenza il Ministero constava di un solo ispettorato generale), potenziare le funzioni di coordinamento, di vigilanza e di controllo demandate istituzionalmente al Ministero.

Correlativamente a tale riassetto organizzativo, lo stesso decreto presidenziale ha previsto un incremento della complessiva dotazione organica, cui si doveva provvedere — in sede di prima attuazione mediante concorsi per titoli riservati ai dipendenti di ruolo di corrispondente carriera di altre amministrazioni dello Stato. I concorsi in questione hanno però consentito un modesto reclutamento di personale (su di una disponibilità di 88 posti soltanto 16 sono stati coperti) attribuibile in buona misura alla estrema lentezza delle operazioni concorsuali che hanno portato spesso i vincitori a non considerare più conveniente il passaggio nei ruoli del Ministero (5). Né si sono avuti concorsi pubblici per esami per la copertura dei posti ancora disponibili (6), sicché si è riprodotta nel corso dell'esercizio, aggravandosi, la situazione, già rilevata nelle relazioni degli anni precedenti, delle numerose vacanze rispetto all'organico (7), cui si è continuato ad ovviare con personale comandato da altre Amministrazioni (8) e con personale degli enti di gestione.

Quest'ultimo personale risulta in servizio presso il Ministero (9) malgrado l'espreso divieto contenuto nell'art. 12 del menzionato decreto presidenziale n. 282 del 1971 (10).

È anche da segnalare il persistere dell'esiguità del numero dei primi dirigenti in servizio (sei su venti posti di organico), quale conseguenza della mancata attuazione dei corsi di formazione dirigenziale, di cui si è riferito nella parte generale. A siffatta carenza si continua ad ovviare con l'affidamento della reggenza delle divisioni prive di titolari a primi dirigenti preposti ad altre divisioni.

È invece rimasto immutato, rispetto al precedente esercizio, il numero — 79 — dei dipendenti assegnati al Gabinetto, alle Segreterie particolari ed

(5) Degli ultimi due concorsi per titoli indetti, rispettivamente, nel 1973 e nel 1974, uno si è concluso nel corso del 1977 (dei tre vincitori, uno solo ha assunto servizio) e l'altro nei primi mesi del 1978.

(6) Due bandi di concorso pubblico riguardanti la nomina alla qualifica iniziale, rispettivamente, della carriera direttiva e di quella di concetto sono stati ritirati dall'Amministrazione — a seguito di rilievo da parte della Corte — e non più riprodotti, essendo risultato, che non era stato rispettato il requisito procedurale rappresentato dal disposto dell'art. 27 della legge 18 marzo 1968, n. 249.

(7) Al 31 dicembre 1977 la dotazione organica era di 239 unità mentre il numero dei dipendenti in servizio ammontava a 149. Tenuto conto dei posti indisponibili (24), le vacanze effettive sono aumentate, nel corso dell'esercizio, essendo passate da 57 a 66 (27 per cento circa rispetto all'organico).

(8) Le unità di personale comandato si sono ridotte da 64 a 56.

(9) Della perdurante utilizzazione da parte del Ministero di personale degli enti di gestione la Corte ha avuto conoscenza dalla lettura del disegno di legge e della relazione che l'accompagna presentato dal Ministro per le partecipazioni statali — Atto Camera dei deputati n. 1110 del 7 febbraio 1977 —, avente ad oggetto la "revisione degli statuti degli enti di gestione ed il reinquadramento delle partecipazioni negli stessi".

(10) Lo stesso articolo 12 faceva obbligo all'Amministrazione delle partecipazioni statali di restituire il personale estraneo ad essa, eventualmente utilizzato, non oltre il 31 dicembre 1973.

agli uffici che direttamente collaborano con l'opera del Ministro. Mette conto di rilevare, a tale proposito, che l'utilizzazione di detto personale, con conseguente sua sottrazione alle normali attività operative del Ministero, pur se effettuata nel rispetto dei contingenti all'uopo fissati, riguarda circa un terzo delle unità dell'intera dotazione organica e comporta inoltre un onere finanziario non indifferente di cui si dirà appresso.

In tema di trattamento economico, va rilevato che nel corso del 1977, tutti i dirigenti in servizio — esclusi i dirigenti generali — hanno effettuato prestazioni, in eccedenza all'orario per essi stabilito, nella misura di 30 ore mensili. In pari misura sono state autorizzate all'inizio dell'esercizio prestazioni di lavoro straordinario per gli altri dipendenti. L'importo complessivo della spesa è risultata pari a circa 37.6 milioni, con una lieve flessione rispetto all'anno precedente (41.8 milioni), quale conseguenza della menzionata riduzione, verificatasi nel corso del 1977, del numero del personale in servizio presso il Ministero.

Il personale del Gabinetto, delle Segreterie particolari e degli uffici di diretta collaborazione con l'opera del Ministro è stato invece autorizzato — in applicazione dell'art. 19 — terzo comma — del decreto del Presidente della Repubblica 15 novembre 1973, n. 734 ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario entro il limite massimo individuale di 80 ore mensili. La relativa spesa è ammontata a lire 65.5 milioni.

Una sostanziale flessione si è rilevata negli invii in missione, essendo state liquidate nell'anno decorso 443 diarie rispetto alle 616 dell'anno precedente, con una riduzione della spesa di 2.8 milioni.

Per quanto riguarda la situazione dei beni strumentali, va osservato che il Ministero continua ad utilizzare — per la propria sede — immobili locati, sostenendo un onere che nel 1977 è stato, come negli anni precedenti, di 210.5 milioni di lire (per 292 vani utili). Anche nei confronti del Ministero il problema della sede potrebbe essere risolto nel quadro di una riconsiderazione della destinazione di quegli edifici, appartenenti allo Stato, che, occupati dai Ministeri od aziende autonome i cui compiti si sono notevolmente ridotti per effetto del trasferimento di funzioni alle Regioni, vengano a risultare esuberanti rispetto alle attuali esigenze cui gli edifici anzidetti devono in concreto provvedere.

Rimane ancora inattuato il Centro per la rilevazione ed elaborazione dei dati relativi ai vari settori d'intervento, in previsione del quale era stato espressamente istituito dal menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971 un apposito ruolo. L'omessa realizzazione ha comportato l'applicazione del relativo personale a generiche attività impiegate.

3. — *Attività istituzionale*

a) *Considerazioni generali* — Le disfunzioni del sistema delle partecipazioni statali, conseguenti soprattutto all'abbandono della logica propria di una normale gestione imprenditoriale nonché al mancato rispetto del disegno originario secondo il quale l'inquadramento dell'azionariato di Stato avrebbe dovuto realizzarsi con criteri di omogeneità in relazione ai fini istituzionali di ciascun ente di gestione, sembrano destinate ad essere superate alla stregua delle leggi intervenute nella materia nel corso dell'esercizio. Esse difatti mostrano di aver accolto l'esigenza, già più volte

prospettata in varie sedi, di procedere ad una razionalizzazione e ad una riorganizzazione del sistema in vista del suo riequilibrio economico e gestionale. Meritano, in proposito, di essere menzionati il decreto legge 7 aprile 1977, n. 103, convertito con modificazioni nella legge 6 giugno 1977, n. 267 che richiama all'osservanza di una gestione economicamente equilibrata nella predisposizione e nell'attuazione dei piani di risanamento delle aziende già inquadrate nell'EGAM; la legge 12 agosto 1977, n. 675, nella norma — in particolare — che fa obbligo alle imprese controllate dagli enti di gestione delle partecipazioni statali di sottoporre a revisione da parte di società autorizzate i bilanci di esercizio; la legge 24 gennaio 1978, n. 14, che fa obbligo al Governo, prima di procedere alle nomine dei presidenti e dei vice presidenti degli enti pubblici di richiedere il parere del Parlamento, indicando i motivi che giustificano la candidatura secondo criteri di capacità professionale in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione che si intendono perseguire.

Le stesse leggi hanno, d'altra parte, recato cospicua autorizzazione di spesa a favore del sistema delle partecipazioni sotto forma di conferimenti — tramite il bilancio del Ministero — ai fondi di dotazione degli enti di gestione (4719 miliardi di lire, distribuiti in un arco di tempo dal 1977 al 1982). Anche tali spese si collocano nel disegno di riportare il sistema in condizioni di equilibrio economico, perché, in periodo di scarsa collocabilità di prestiti obbligazionari e di diminuzione nell'offerta sul mercato di fondi a lungo termine, che si è avuto occasione di rilevare (11), gli apporti dello Stato rappresentano il mezzo addizionale esterno certo di cui possono disporre gli enti di gestione a fronte del loro fabbisogno.

Il che consente pure di ridurre il massiccio ricorso all'indebitamento a breve che comporta, come ha avuto anche modo di rilevare la Corte (12), un deterioramento qualitativo della struttura finanziaria degli enti e delle società in essi inquadrate e un peggioramento nelle loro prospettive economiche.

I conferimenti di qui sopra determinano l'incremento, in misura corrispondente, delle partite del conto generale del patrimonio relative ai fondi di dotazione; a questo riguardo, però, è da rinnovare l'osservazione della perdurante difformità tra i dati esposti nel conto generale circa la consistenza dei fondi di dotazione dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM e quelli risultanti dalle situazioni patrimoniali dei bilanci degli enti stessi.

Nelle due tabelle che seguono sono indicati i conferimenti ai fondi di dotazione degli enti di gestione nel triennio 1975-1977 — tab. I — e sono posti a raffronto il totale degli investimenti delle partecipazioni statali con i conferimenti dello Stato (tab. II).

(11) Relazione della Corte al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'IRI per l'esercizio finanziario 1976, par. 7.

(12) Relazione della Corte al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'IRI per l'esercizio finanziario 1976, par. 5.

Tabella I

Enti	Anno 1975	Anno 1976	Anno 1977	Totali in miliardi di lire
IRI	231 di cui 11 per la GEPI	30 per la GEPI	359 di cui 24 per la GEPI	620
ENI	51 di cui 11 per la GEPI	30 per la GEPI	147 di cui 24 per la GEPI	228
EFIM	41 di cui 11 per la GEPI	60 di cui 30 per la GEPI	146 di cui 24 per la GEPI	247
EAGAT	6 di cui 3 per il 1974	3	8	17
Ente Cinema	16 di cui 8 per il 1974	— —	15	31
EGAM	92 di cui 48 per il 1974	45	3	140
Totali	437	168	678	1.283

Tabella II

in miliardi di lire

Anno	Investimenti delle PP.SS.	Conferimenti dello Stato	Percentuale dei conferimenti rispetto agli investimenti
1975	3085.4	437	14%
1976	3479.6	168	5%
1977	3697.7	678	19%

In siffatto contesto, il Ministero ha mostrato di dare impulso alla sua funzione istituzionale di verifica dell'azione imprenditoriale alla stregua delle direttive generali politico-economiche. Ne sono conferma la circolare in data 4 luglio 1977, n. 565, con la quale si è fatto carico agli enti di gestione di trasmettere, con periodicità semestrale, la documentazione sulla situazione e sull'andamento proprio e delle società di cui essi, direttamente o indirettamente, controllano la gestione nonché la circolare in data 29 aprile 1975, n. 568, con la quale, rivedendosi il regime delle autorizzazioni circa i principali atti dispositivi del settore, si sono dettati adempimenti a carico degli enti di gestione che dovrebbero consentire al Ministero, che ha completato nel corso dell'esercizio il lavoro di integrale censimento delle società a partecipazioni statali, nuovi strumenti di controllo delle attività di dette società.

Rimane tuttavia ancora attuale l'osservazione del mancato esercizio della funzione ispettiva che rappresenta, a giudizio della Corte, lo strumento che dovrebbe affiancare, per potenziarla, ogni azione di vigilanza e di controllo, in quanto consente di verificare, in modo diretto, come le società finanziarie ed operative, in cui si articola il sistema, riescano a conciliare gli indirizzi politico-economici enunciati nelle competenti sedi con le esigenze del mercato.

b) *Soppressione dell'EGAM e trasferimento delle società del Gruppo all'IRI ed all'ENI* — Come noto, il decreto legge 7 aprile 1977, n. 103, convertito con modificazioni nella legge 6 giugno 1977, n. 267, oltre a sopprimere l'ente di gestione per le aziende minerarie, metallurgiche — EGAM — e ad assegnare le società già inquadrare in esso in parte all'IRI (partecipazioni del settore siderurgico) e in parte all'ENI (partecipazione dei settori minerario-metallurgico e meccanotessile), ha dettato disposizioni per la sistemazione delle situazioni delle singole aziende.

A questo riguardo la legge ha fatto carico all'IRI ed all'ENI di provvedere, ciascuno per le società ad esso assegnate in autonoma gestione fiduciaria, ad individuare, nel quadro di organici programmi di settore: a) le società suscettibili di gestione economicamente equilibrata; b) le società risanabili; c) le società da cedere a privati o ad altri enti di gestione; d) le società da porre in liquidazione (13).

Senonché i programmi predisposti dall'IRI e dall'ENI e successivamente approvati dal Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del CIPI, evidenziando oneri aggiuntivi — riferibili sia alle perdite pregresse sia ai piani di risanamento e di liquidazione — per oltre mille miliardi, non hanno potuto avere attuazione entro le scadenze stabilite necessitando della preliminare approvazione dei corrispondenti provvedimenti legislativi di copertura finanziaria.

(13) I mezzi finanziari apprestati dalla legge sono ammontati a complessivi 850 miliardi, così diversificati:

a) 150 miliardi nell'esercizio 1977, per fronteggiare le urgenti ed inderogabili necessità delle aziende ex EGAM;

b) 230 miliardi nell'esercizio 1978, per la copertura delle perdite al 31 ottobre 1977 delle società da porre in liquidazione e delle perdite al 31 dicembre 1977 delle altre società;

c) 120 miliardi, ripartiti tra gli esercizi 1977 (45 miliardi) e 1978 (75 miliardi) per la definitiva sistemazione delle situazioni debitorie dell'EGAM e delle quattro società poste in liquidazione dalla stessa legge n. 267 (Italmiere, Simates, Sias, Isar);

d) 350 miliardi, ripartiti in ragione di 100 miliardi in ciascuno degli anni dal 1978 al 1980 e di 50 miliardi nell'anno 1981, per i piani di risanamento aziendale.

Il notevole divario tra gli oneri previsti dalla legge n. 267 del 1977 e gli oneri accertati in sede di approvazione dei programmi appare certamente segno del modo approssimato con cui si sono calcolate le effettive esigenze finanziarie dell'Ente che si sopprimeva e delle aziende del gruppo. Esso ha poi avuto come conseguenza un appesantimento delle esposizioni debitorie delle singole società che, in mancanza dell'attuazione dei programmi, hanno continuato a svolgere la loro attività come prima.

A conferma, mette conto di rilevare che la somma di 150 miliardi di lire, che nelle previsioni della legge doveva servire a fronteggiare le urgenti ed inderogabili necessità delle aziende ex EGAM, si è dimostrata subito insufficiente allo scopo. Per coprire le perdite di gestione delle aziende e per consentire sia la ricostituzione del capitale minimo prescritto sia la prosecuzione dell'attività produttiva (pagamento di retribuzione, acquisto di materia prima) (14) si è utilizzata, nel corso dell'esercizio, dapprima la somma di 45 miliardi che, pur autorizzata per l'anno 1977, doveva invece servire — quale prima quota della complessiva spesa di 120 miliardi — alla definitiva sistemazione delle situazioni debitorie dell'EGAM e delle società messe in immediata liquidazione dalla legge n. 267 e poi la somma ottenuta mercè lo sconto presso il sistema bancario di 182 miliardi, a valere sull'autorizzazione di spesa per l'anno 1978 e 230 miliardi di lire, pure destinata a specifici fini.

Anche a sopperire alle esigenze di finanziamento delle singole aziende già inquadrate nell'EGAM sono state destinate le altre spese autorizzate nel 1978 dall'articolo 7 della legge (15).

Un cenno particolare d'altra parte, merita l'operazione di sconto di cui dianzi si è riferito e alla quale il Comitato di liquidazione è stato autorizzato dal Ministro in base all'articolo 7 della legge, perchè essa ha comportato la sottrazione di parte della spesa — in quanto destinata al pagamento degli oneri relativi allo sconto — alle finalità per cui è stata iscritta in bilancio.

c) *Iniziativa per la produzione di aeromobili destinati a percorsi internazionali* — Anche nel corso del 1977 non risulta che sia stata approvata la convenzione tra il Ministero e la Società Aeritalia del gruppo IRI, prevista dalla legge 26 maggio 1975, n. 184, per avviare — mediante concessione a quest'ultima società — la produzione di aeromobili idonei a percorsi internazionali. Ha invece continuato ad operare il Comitato tecnico-amministrativo che, costituito sin dal 1975 a norma dell'articolo 4 della legge n. 184, ha funzioni consultive sulle questioni relative alla concessione ed ai rapporti con la società concessionaria. Di conseguenza, restano non utilizzate le somme all'uopo finora stanziare (complessivamente 35 miliardi per gli esercizi 1975, 1976 e 1977 a fronte di un'autorizzazione di spesa di 150 miliardi da ripartirsi negli anni dal 1975 al 1980).

d) *Nomine dei componenti degli organi degli enti di gestione* — È continuata, nel 1977, l'amministrazione commissariale dell'ente cinema e dell'ente autonomo di gestione per le aziende termali. La mancata

(14) Lettera in data 5 luglio 1977, n. 204, del Comitato di liquidazione dell'EGAM, che, costituito con decreto ministeriale 14 aprile 1977 in base all'articolo 4 del decreto legge n. 103 del 1977, ha il compito di effettuare le operazioni di liquidazione dei rapporti facenti capo al soppresso ente

(15) Con decreto legge 14 aprile 1978 n. 110, convertito, con modificazioni, nella legge 15 giugno 1978, n. 279, è stata autorizzata un'ulteriore spesa di L. 40 miliardi al fine di provvedere alle urgenti ed inderogabili necessità delle società già facenti parte del gruppo EGAM e delle società da esso controllate: con la stessa legge n. 279 del 1978 sono state poi autorizzate spese per 1212 miliardi in rapporto ai programmi di cui all'articolo 3 del decreto legge n. 103 del 7 aprile 1977.

ricostituzione degli organi statutari presso detti enti è sintomatica della perdurante incertezza circa la definitiva sistemazione delle partecipazioni statali in tali settori (16).

Nel corso dell'esercizio sono stati sostituiti due membri del Consiglio di Amministrazione dell'ENI nonché alcuni componenti del collegio sindacale di tale ente e dell'EFIM.

Presso l'IRI, alle dimissioni del vice presidente, presentate nell'aprile 1977, non ha fatto seguito alcuna iniziativa del Governo. Non si è poi provveduto al rinnovo di uno dei tre membri chiamati a far parte del Consiglio di amministrazione in qualità di esperti, la cui durata in carica è scaduta sin dal giugno 1976. Ciò si riverbera sulla stessa funzionalità del Comitato di Presidenza, organo esecutivo dell'ente, sia perchè privo della partecipazione del vice presidente, sia perchè il membro esperto anzidetto vi opera in regime di "prorogatio".

e) *Inquadramento delle restanti partecipazioni dirette dello Stato* — Nel corso dell'esercizio il Ministero ha disposto l'inquadramento nell'IRI delle modeste partecipazioni dello Stato al capitale delle seguenti società:

— Lariana, società di navigazione sul Lago di Como; la Rifioriente; Giulio Einaudi editore; Italcable; Montecatini-Edison; Cartiere Burgo. Il valore complessivo di tali partecipazioni, ammontante a 10,5 milioni di lire, è stato portato in aumento del fondo di dotazione dell'IRI.

Si è trattato delle residue partecipazioni dirette che, ancorché eterogenee, hanno trovato collocazione presso l'IRI in ragione del carattere polisettoriale di detto ente.

È da aggiungere che nel corso del 1977 è stato autorizzato — a completo utilizzo dell'autorizzazione di spesa di 2,5 miliardi di lire recata dalla legge 5 marzo 1973, n. 30, per la sottoscrizione da parte dello Stato di nuovi aumenti di capitale dell'Azienda Tabacchi italiana (17) — il pagamento della residua somma di lire 62,5 milioni a favore di detta Azienda, che ha comportato la sottoscrizione di numero 13.188 azioni ordinarie. Di tale partecipazione diretta è stato disposto all'inizio del 1978 il trasferimento all'EFIM, ente nel quale in precedenza era stata inquadrata la partecipazione azionaria dello Stato nell'ATI.

f) *Riflessi della gestione sulle entrate extratributarie* — Nel rinviare alle osservazioni formulate dalla competente Sezione della Corte in sede di referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei singoli enti di gestione, va rilevato in questa sede, che nel 1976 e 1977 non sono state conseguite entrate a titolo di proventi netti dall'ENI, per la quota di pertinenza dell'erario e di dividendi delle residue partecipazioni dirette (capitoli 3151 e 3152 dell'entrata), mentre l'IRI, che non ha effettuato alcun versamento in conto competenza, ha corrisposto in conto residui la quota del 65 per cento dovuta sugli utili degli esercizi 1975 e 1976 a rimborso del fondo di dotazione (11.959 miliardi per il 1975; 1.989 miliardi per il 1976 — cap. 4751).

(16) Il disegno di legge, presentato dal Governo, di soppressione dell'Ente autonomo di gestione per le aziende termali — EAGAT — e dell'Ente Cinema — Atto Camera dei deputati n. 1845 del 9 novembre 1977 — non è stato ancora discusso dal Parlamento.

(17) Cfr. Relazione della Corte relativa all'esercizio 1974, pag. 343.

CAPITOLO XX

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Non è mutato nell'anno il modello organizzativo preesistente fondato come è noto su un diretto rapporto di dipendenza delle due aziende autonome del Ministero. Permane quindi la situazione in passato rappresentata e connessa alla attribuzione ad un apparato burocratico assai semplice, che si compendia nel Gabinetto del Ministro e nella Segreteria del Sottosegretario di Stato, di compiti di rilievo quali fra l'altro il controllo ed il coordinamento dell'attività delle aziende e delle concessionarie.

In disparte il quesito sulla idoneità della attuale struttura a far fronte in termini di funzionalità e produttività allo svolgimento di una attività che si discosta per molti aspetti da quella burocratica tradizionale, può essere rilevato come la insufficiente definizione – quanto meno per alcuni settori – di limiti di competenza tra aziende e Ministero (elaborazione normativa, predisposizione dei piani di sviluppo) possa risolversi in una commistione di compiti e, in definitiva, in un appesantimento dell'iter procedurale. Ad esigenze non concretamente definibili si riconnette poi il frequente inserimento in uffici del Ministero di numerose unità di personale dei ruoli delle due Aziende autonome la cui sottrazione ai normali compiti di istituto può comportarne – tra l'altro – una utilizzazione non ottimale: ciò a prescindere dal meccanismo interno di assegnazione a tali uffici che per le sue modalità rende difficoltoso l'accertamento sulla effettiva dislocazione del personale aziendale il cui onere, peraltro, continua a gravare sui bilanci delle stesse Aziende.

Con riguardo alla spesa del Ministero, tutta di parte corrente, può esser qui segnalata la tendenza, ormai costante, ad un suo accrescimento a tassi elevati. Tra il 1976 ed il 1977 l'incremento rilevato, per il Ministero, in termini di consuntivo – (che si ricollega prevalentemente al rimborso alle Aziende degli stipendi ed altri assegni fissi per il personale addetto al Gabinetto ed alle segreterie particolari (cap. 1083) – è stato infatti di oltre il 37 per cento (un anno prima il 28 per cento circa), allorché per le due Aziende è risultato mediamente del 29 per cento.

Della complessiva spesa impegnata (circa 433 milioni) quella per il personale ne ha rappresentato, per il 1977, poco meno del 90 per cento (circa 386 milioni): nell'ambito di questa, una parte consistente (circa il 30

per cento) ha riguardato l'erogazione di compensi per lavoro straordinario ai sensi dell'articolo 19 della legge 734 del 1973.

Nessun impegno è stato assunto sul capitolo 1091 (compensi per speciali incarichi), che viene da vari anni iscritto nello stato previsionale senza dar luogo ad assunzioni di oneri; così come sul capitolo 1092 (spese per il funzionamento di Comitati e commissioni) e sul capitolo 1094 (spese casuali).

In merito infine ai compiti di istituto del Ministero. — segnatamente per quanto attiene allo svolgimento della funzione di vigilanza sulla s.p.a. RAI-Radiotelevisione Italiana — nel rinviare per più analitiche osservazioni alla recente relazione della Sezione controllo eni (del 18 luglio 1978), si ricorda come a seguito della approvazione, con Decreto del Presidente della Repubblica n. 452 del 1975, della Convenzione 8 agosto 1975, spetti al Ministero delle Poste e telecomunicazioni, oltre al controllo sull'attuazione dei piani tecnico finanziari predisposti dalla concessionaria (1), anche la facoltà di eseguire tutte quelle verifiche ritenute opportune sia in ordine al rispetto degli adempimenti di legge e di convenzione sia in merito allo stesso andamento della gestione. Sotto questo ultimo profilo può essere richiamata l'opportunità di un attento esame, da parte degli organi ministeriali, della reale consistenza del fenomeno della elusione all'obbligo di abbonamento e della morosità del pagamento, da parte dell'utenza, dei canoni radiotelevisivi; ciò anche per i riflessi che dal minor gettito conseguono sull'“efficiente ed economica gestione dei servizi radiotelevisivi” (art. 8 Convenzione citata) (2).

È infine da segnalare che il Ministero non ha dato ancor piena attuazione al disposto dell'art. 7 della convenzione succitata; ne è derivata la mancata operatività proprio di quella Commissione delle verifiche cui è affidata una funzione di particolare rilievo nel quadro del controllo delle scelte gestionali della concessionaria (3).

(1) Resta inoltre affidato al Ministero l'esame dei piani di utilizzazione delle frequenze che la concessionaria è tenuta a sottoporre ai sensi della legge 103 del 1975. Viene prevista, nell'ambito del Ministero, (secondo lo schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 23 giugno 1978) l'istituzione di un “Comitato nazionale per la radiodiffusione” unico organo deputato, per il futuro, al rilascio delle licenze ed al controllo della loro utilizzazione. Secondo il richiamato disegno legislativo tale organo collegiale dovrà avvalersi “del personale e dei mezzi dell'Amministrazione P.T.”

(2) È da considerare, al riguardo, che l'Amministrazione P.T. è direttamente interessata ad una puntuale e generale esazione anche perchè destinataria di aliquote dei cennati canoni.

(3) Si rinvia anche per un analitico esame della problematica dei rapporti tra Ministeri vigilanti e concessionaria alla richiamata “relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della RAI-Radiotelevisione spa, per gli esercizi 1975 e 1976”

CAPITOLO XXI

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

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

La gestione dell'Azienda autonoma si è conclusa nel 1977 con un disavanzo di 340 miliardi (275 nell'anno precedente) originato da una spesa impegnata per 2.326,78 miliardi e da una entrata accertata per 1.986,78 miliardi.

Per una migliore valutazione del negativo risultato di esercizio va altresì considerato che nella parte attiva del bilancio aziendale sono confluiti nel 1977, a titolo di sovvenzioni straordinarie del Tesoro, oltre 216 miliardi (1) con un aumento, in valore assoluto di 68 miliardi ed in percentuale del 48 per cento rispetto al corrispondente dato dell'anno 1976 (148,4 miliardi).

L'incremento del disavanzo, dopo la breve parentesi del 1975, continua pertanto a risultare caratterizzato da saggi elevati (+23,5 per cento tra il 1976 ed il 1977) ad onta dei cennati consistenti apporti del Tesoro.

Si ricollega il maggior deficit anche alla consistente flessione verificata, rispetto alle definitive previsioni, nel comparto dell'entrata sia di parte corrente (42,6 miliardi in meno) che di conto capitale (21 miliardi circa di minori entrate). Più in dettaglio, con riguardo alle poste attive del bilancio va segnalata, per l'obiettivo entità delle differenze riscontrate e per il ricorrere ormai costante di tale fenomeno, la sopravvalutazione che viene operata, in sede di stima, in ordine al gettito del servizio posta-lettere (capitolo 101 dell'entrata). Anche nel 1977, così come per l'anno precedente ove il divario tra accertamenti e previsioni si avvicinò ai 158 miliardi, ad una stima definitiva di 752 miliardi ha corrisposto una entrata accertata di poco più di 584 miliardi (167,4 miliardi in meno) (2). Assai minori introiti

(1) Capitoli dell'entrata 271, 272, 712 e 728. L'incidenza degli apporti del Tesoro, sul complesso dell'entrata (al netto dell'avanzo dell'ASST e del ricavo delle anticipazioni a ripiano del deficit) è risultata, per il 1977, pari a circa l'11 per cento (nel 1976 a circa l'8,5 per cento).

(2) In particolare il gettito dei prodotti del traffico postale (categoria I, vendita di beni e servizi) è risultato nel 1977 inferiore di 137,5 miliardi al dato di previsione (1,450 miliardi) e superiore di poco più del 16 per cento all'importo accertato relativo al 1976, anno nel quale lo scostamento con la stima fu di

(circa 20 miliardi) si sono altresì verificati nella gestione del servizio dei telegrafi (capitolo 181), mentre maggiori proventi rispetto alla previsione (e che hanno consentito una riduzione dell'elevato deficit aziendale) sono stati realizzati per il servizio dei conti correnti (11,4 miliardi in più sul capitolo 142) e nella gestione dei «rimborsi e concorsi relativi a servizi resi a terzi dall'Azienda» (4,5 miliardi di maggiore entrata) (3). Ai fini poi di una esatta interpretazione del risultato d'esercizio, è anche da segnalare che sono affluite sul capitolo 311 dell'entrata (ma non rifluite in un capitolo di spesa) somme accertate per circa 43 miliardi in conseguenza di «economie nella gestione dei residui passivi da versare al Tesoro ad integrazione dell'avanzo netto degli esercizi precedenti» (4). Per l'anno in corso l'importo delle economie accertate è risultato oltretutto di gran lunga superiore al dato del 1976 (16 miliardi) anno nel quale, peraltro, si era verificata identica situazione (5).

Quanto poi alla accensione di prestiti, il dato relativo evidenzia accertamenti per 493,2 miliardi con un divario, rispetto alla previsione, di oltre 50,6 miliardi in più. Nessuna somma è stata riscossa a tale titolo sulla competenza mentre estremamente ridotto è risultato anche il livello delle riscossioni dei prestiti afferenti ad esercizi pregressi: poco più di 121 miliardi su oltre 618 di resti attivi (del titolo IV). Depurato del disavanzo di gestione (340 miliardi) l'importo dei prestiti assunti nel 1977 è peraltro risultato inferiore (di circa 10 miliardi) al dato dell'anno precedente (163,17 miliardi), così che si è attenuata, almeno per l'anno di riferimento, ed in disparte le considerazioni sopra espresse, la tendenza — riscontrata per l'ultimo quadriennio — al crescente ricorso all'indebitamento.

Su un piano più generale, le riscossioni hanno rappresentato nell'anno circa il 49 per cento degli accertamenti sulla competenza (1.220 su 2.479) e il 53 per cento circa dei residui (735 miliardi riscossi su 1.368) (6). Ne è derivata una formazione di nuovi resti per circa 1.260 miliardi, pari al 51 per cento dell'accertamento di competenza, dei quali gran parte riferibili al

73,4 miliardi. Si è già rilevato come alla formazione del considerevole divario concorra la sopravvalutazione di proventi operata per la Rubrica I (servizi postali) sulla quale, relativamente alla vendita di beni e servizi, si sono avuti minori accertamenti di entrata per ben 148,1 miliardi.

(3) Può essere rilevata la tendenza nettamente espansiva del gettito connesso alla gestione del Servizio dei conti correnti. Nel 1976, a fronte di una stima definitiva di 154,5 miliardi ne risultarono accertati, a fine esercizio, quasi 176; un anno dopo, sulla base di una previsione pur sensibilmente maggiorata (194,7 miliardi) le entrate accertate sono risultate pari ad oltre 206 miliardi.

(4) Così la dizione del capitolo 311. È anche da rilevare che nessun impegno di spesa è stato assunto a carico dei capitoli 286 e 287 (versamento al Tesoro degli interessi sulle annualità di rimborso dovute per anticipazioni concesse e destinate a copertura dei disavanzi degli anni finanziari 1976 e 1977). Gli impegni di spesa assunti sul capitolo 311 (somma da versare all'entrata a titolo di ammortamento di beni patrimoniali) hanno dato luogo ad «economie» per circa il 50 per cento della dotazione. Secondo la previsione dovevano essere accantonati a titolo di ammortamento circa 42,5 miliardi; ne sono stati invece destinati a tale scopo circa 21,5; anche nel 1976, a fronte di una previsione di ammortamenti per 32,3 miliardi, l'impegno di spesa non riguardò che 19,4 miliardi (cioè poco meno del 60 per cento della dotazione del capitolo).

La discrezionalità nella effettiva determinazione delle quote annuali di ammortamento può consentire in effetti all'Amministrazione di influenzare il risultato finale di esercizio.

Sotto altro profilo la rappresentatività del dato di gestione finale (disavanzo od avanzo) in rapporto alle somme complessivamente indicate in bilancio (entrata e spesa) viene falsata dal previsto «transito» nel bilancio dell'Azienda postale dell'avanzo di gestione (da versare al Tesoro) dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici (per l'anno 1977 miliardi 152,9). Deve, al riguardo, prospettarsi l'opportunità di un diretto passaggio di tali somme dall'ASST al Tesoro.

(5) È da considerare come dalla situazione rappresentata derivi un'immagine alterata del risultato di esercizio.

(6) Nell'esercizio precedente le riscossioni costituirono poco meno del 50 per cento dell'entrata accertata sulla competenza ma oltre l'80 per cento della consistenza dei resti esistenti al 1° gennaio 1976.

titolo II (entrata di conto capitale — 240 miliardi di resti su 241 della competenza) e del titolo IV (assunzione di prestiti — residui pari all'accertamento di competenza) (7).

Infine sempre con riferimento all'entrata, è da rilevare come nell'esercizio, il complesso degli accertamenti di parte corrente (1.745 miliardi) abbia coperto poco meno dell'85 per cento della spesa di funzionamento complessivamente impegnata (2.098 miliardi). L'incremento registrato per questa ultima tra il 1976 ed il 1977 (pari a circa il 20 per cento) è risultato pertanto superiore per oltre il 14 per cento al saggio di aumento della spesa di conto capitale (passata in un anno da 348,54 a 369,58 miliardi). La spesa di conto capitale (il 16,5 per cento circa del totale) — interamente rappresentata nei capitoli da 501 a 515 della categoria IX (costituzione di capitali fissi) — ha dato luogo ad impegni (al netto dei residui di stanziamento) per circa 90 miliardi ed a pagamenti per poco più di 20 miliardi, così che al 31 dicembre 1977 la consistenza totale dei residui passivi di conto capitale superava gli 800 miliardi.

Si rinvia comunque per analitiche considerazioni sull'utilizzazione dei singoli capitoli al successivo paragrafo 3 relativo all'attività dell'Amministrazione.

In disparte quanto rilevato per il conto capitale, i residui passivi ammontavano complessivamente a fine esercizio ad oltre 1.680 miliardi con un aumento percentuale, rispetto al 1976 di poco più del 20 per cento e rispetto al 1975 di circa il 60 per cento; ciò a fronte di tassi di incremento della spesa impegnata, per i due ultimi anni, rispettivamente del 18,5 per cento e del 40 per cento circa.

Anche nel bilancio 1977 alcuni capitoli (della spesa) continuano ad essere caratterizzati da notevole eterogeneità e il caso, fra gli altri, del capitolo 200 — manutenzione, affitto di mobili, macchine ecc. ed espletamento di concorsi — (impegni di spesa per oltre 2 miliardi) e del capitolo 202 — esercizio, manutenzione e riparazione di automezzi: fotografie, spesa per pubblicazioni tecniche e disegni (oltre 4,3 miliardi impegnati).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi* — Le modifiche alla struttura amministrativa introdotte nell'anno di riferimento hanno riguardato prevalentemente l'apparato centrale dell'Amministrazione. Tra queste, motivata da esigenze di coordinamento, la soppressione della Direzione centrale trasporti con il contestuale trasferimento di competenze alla Direzione centrale per i servizi postali che viene così a porsi come unico centro di riferimento e di organizzazione delle attività connesse all'intero settore postale (normativa, movimento, trasporti) (8). Per contro, la Direzione centrale per i servizi

(7) Per i resti attivi la relativa consistenza è passata in un anno da 1.586 a 1.892 miliardi: di questi, circa la metà riferibile a somme da riscuotere in dipendenza dell'accensione di prestiti (991 miliardi).

Il tasso di smaltimento è risultato superiore all'anno precedente per i residui di parte corrente e per quelli di conto capitale mentre è risultato estremamente basso per i resti del titolo IV.

(8) Il provvedimento ministeriale (DM 23 marzo 1977) — peraltro non ancora registrato dalla Corte — dispone anche la soppressione della div. 2 dell'Ufficio per le relazioni internazionali demandandone i compiti alla nuova Direzione centrale per i servizi radioelettrici. Si ricorda che a seguito del decentramento disposto con legge 12 marzo 1968 n. 325 l'Amministrazione è attualmente strutturata in una Direzione generale, in Direzioni centrali (organi a livello di direzione generale), in Direzioni compartimentali (a circoscrizione regionale) e in Direzioni provinciali.

telegrafici e radioelettrici è stata scissa in due distinti organi centrali, il primo dei quali (Direzione centrale per i servizi telegrafici) con compiti di controllo e coordinamento dei servizi telegrafici, ed il secondo (Direzione centrale per i servizi radioelettrici) con compiti analoghi per il settore radioelettrico (9). Nell'ambito dell'organizzazione periferica è da segnalare l'avvenuta devoluzione ai Compartimenti di attribuzione istruttorie in materia di concorsi a base circoscrizionale; ciò dovrebbe rendere possibile una concreta riduzione dei tempi tecnici di espletamento oltre a consentire una maggiore facilità nel reperimento di personale anche per le sedi non particolarmente gradite (10). L'intervento degli organi centrali è per contro richiesto (in difetto del decentramento previsto dall'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1955 e dell'articolo 13 della legge n. 325 del 1968) nella successiva fase di gestione amministrativa del personale; infatti anche gli atti relativi alla progressione in carriera del personale periferico sono emanati dagli organi centrali e conseguentemente assoggettati al riscontro della Direzione centrale per i servizi di ragioneria (ossia di un ufficio centrale). Diversamente, i provvedimenti relativi allo «status» del personale (aspettative, congedi, assenze facoltative ecc.) sono emanati dagli organi periferici, soggetti a controllo periferico e semplicemente comunicati alla anzidetta ragioneria per i necessari aggiornamenti dei ruoli (che restano centrali). Ne deriva un iter procedimentale lento e tortuoso nei procedimenti, cui consegue, tra l'altro, la difficoltà di informazioni aggiornate sulle singole situazioni soggettive (11). Pur se il problema riveste carattere di generalità per l'amministrazione statale, va tuttavia rimarcato come per l'Azienda postale la indisponibilità di funzionari con qualifica di primo dirigente in conseguenza della mancata indizione dei corsi dirigenziali abbia dato luogo nell'anno a difficoltà di non poco conto nel funzionamento dell'apparato amministrativo. In effetti, la stretta correlazione esistente tra il numero degli uffici periferici e dei posti-funzione dirigenziali, ha reso necessario, con sempre maggiore frequenza, il conferimento di reggenze interine. Durante il 1977 il ricorso a tali reggenze ha riguardato numerosi uffici sia a livello compartimentale che provinciale.

In relazione poi al mancato coordinamento tra la normativa della legge 325/1968 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, permangono, a livello di competenza funzionale dei dirigenti, fenomeni di interferenza e di non chiara definizione di compiti nell'attività svolta da parte degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione. In effetti, la mancata estensione, ai titolari degli uffici compartimentali e provinciali, delle nuove competenze per valore e per materia previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748/1972 per le qualifiche dirigenziali.

(9) Nel corso dell'anno è stato presentato un disegno di legge di iniziativa governativa (Atto Senato 1124) che prevede significative modificazioni alla attuale struttura dell'Amministrazione con la creazione di due distinte aziende, una per i servizi postali, l'altra per tutti i servizi di comunicazione direttamente gestiti dallo Stato.

(10) È ora affidata alla competenza del direttore compartimentale la composizione delle Commissioni e delle sottocommissioni esaminatrici, l'approvazione della graduatoria definitiva, la nomina dei vincitori.

(11) Infatti, come già riferito in precedenti Relazioni i provvedimenti concernenti lo status del personale sono trasmessi dalla sede periferica alla amministrazione centrale (servizi di ragioneria); da questa, una volta esaminati, alla sede periferica che provvede successivamente all'invio alla Corte. Il riscontro di legittimità avviene così a distanza, normalmente di anni, dall'evento (congedo, riconoscimenti di servizio progressivo, aspettative, ecc.) alla base del provvedimento emanato.

sminuisce di effetti concreti l'opera di decentramento avviata dal legislatore dal 1968 (12).

Quanto alle competenze in materia ispettiva degli uffici periferici della Amministrazione, va ancora segnalata la opportunità di una revisione normativa dell'attuale sistema che, concentrando l'esercizio della predetta funzione unicamente presso i compartimenti, sottrae ai titolari degli uffici provinciali, la responsabilità e l'indirizzo di una funzione la cui efficienza è condizione indispensabile per prevenire il verificarsi di irregolarità e frodi. L'opportunità di uno svolgimento quanto più diretto e capillare di tale funzione è del resto resa manifesta — ad esempio — anche dal rapporto, certamente elevato per il 1977, tra inchieste condotte durante l'anno da organi ispettivi dell'Amministrazione (circa 16.000) e numero delle denunce successivamente inoltrate all'Autorità giudiziaria (circa 2.000) (13).

Sul piano dell'organizzazione dei servizi e con specifico riguardo alla attività di prevenzione dei crimini e di protezione dei servizi postali, è da ricordare l'avvenuta costituzione, nel marzo 1977, del "Comitato interministeriale per il coordinamento delle Amministrazioni dello Stato in materia di sicurezza dei servizi postali, di bancoposta e di telecomunicazioni" di cui fanno parte oltre a rappresentanti al più alto livello dell'amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, il capo della polizia ed il comandante generale dell'Arma dei carabinieri.

Permangono i ritardi e le carenze già riscontrate in passato nella definizione, sul piano regolamentare, di varie prescrizioni legislative in materia postale: ciò inevitabilmente si riflette, per i settori privi di specifica regolamentazione, in difficoltà interpretative ed incertezze nell'azione amministrativa. Così, non sono state emanate — e lo dovevano entro il luglio 1975 — le norme di esecuzione del nuovo "codice postale" (decreto del Presidente della Repubblica n. 156 del 29 marzo 1973 approvativo del Testo Unico delle disposizioni in materia postale, di bancoposta e telecomunicazioni) e neppure le norme regolamentari per la definizione delle modalità, e dei limiti, dell'intervento finanziario dell'Ufficio Centrale del Dopolavoro in materia di investimenti immobiliari (legge n. 325/1968, articolo 42). (14).

(12) Nell'aprile 1977 è stata costituita, nell'ambito del Ministero, una apposita Commissione con il compito di procedere allo studio ed all'analisi dei problemi connessi con l'attuazione delle disposizioni sul decentramento.

Nel maggio dello stesso anno sono stati decentrati alle Direzioni provinciali i compiti relativi alla istruttoria ed alla emanazione dei provvedimenti di riscatto dei servizi pre-ruolo, di collocamento a riposo e di liquidazione dei trattamenti pensionistici del personale dipendente.

(13) L'attuale sistema di rapporti tra uffici a livello compartimentale e provinciale prevede una complessa procedura per l'affidamento degli incarichi ispettivi e per l'esame delle relative relazioni con il risultato di prolungare — alcune volte di mesi — l'intervallo di tempo intercorrente tra le proposte di sanzione e l'adozione dei conseguenti provvedimenti di competenza del direttore provinciale.

(14) In data 8 giugno 1978 la Sezione del controllo ha ritenuto illegittima la determinazione del direttore compartimentale P.T. di Napoli con la quale si approvavano due contratti relativi all'acquisto di un complesso balneare allo scopo di darlo successivamente in uso al Dopolavoro P.T. di Napoli. Ha ritenuto la Corte che, nel caso di specie, si concretasse una violazione dell'art. 42 (1° e 2° comma) della Legge 325/1968 laddove si prevede che le Aziende dipendenti dal Ministero possano accordare alle istituzioni dopolavoristiche varie agevolazioni tra cui la "concessione di locali, terreni, materiali ecc." *in quanto disponibili* e di proprietà delle Aziende.

Ciò, in disparte l'avvenuta imputazione della spesa ad un capitolo (il capitolo 501) che prevede "acquisto di terreni, acquisto e costruzione di fabbricati *ad uso* degli uffici e dei servizi postali, telegrafici e radioelettrici.

Difficoltà nella sistemazione dei rapporti finanziari esistenti, tra Aziende dipendenti dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni ed Istituto Postelegrafonici, a seguito della gestione da parte di questo, delle case economiche di proprietà di dette Aziende, sono poi insorte a motivo della mancata emanazione del decreto ministeriale (previsto dall'articolo 40 della legge 325/1968) con il quale dovevano essere definite le modalità di accertamento e di successiva liquidazione delle pendenze finanziarie in atto verso l'Istituto per gestioni pregresse (15).

b) *Personale* — È ulteriormente aumentata nell'anno la consistenza del personale in servizio presso l'Amministrazione postale: al 1° gennaio 1978 risultavano presenti nei ruoli dell'amministrazione (carriere centrali e dell'esercizio, carriere degli uffici locali e delle agenzie) circa 179.000 dipendenti, pari a poco meno del 90% della intera dotazione organica. All'inizio dell'anno in corso risultava, in particolare, coperto circa l'80% dell'organico della carriera direttiva-dirigenziale (1.241 dipendenti in servizio) e circa l'86% delle restanti carriere centrali e periferiche dell'amministrazione (89.120 dipendenti in servizio). Negli Uffici locali ed agenzie (U.L.A.) risultavano presenti alla stessa data 88.530 dipendenti vale a dire oltre il 96% della intera dotazione organica. In conseguenza di concorsi giunti a termine nell'anno, ovvero in relazione a particolari agevolazioni normative in materia di assunzione di idonei di precedenti concorsi, si sono avuti durante il 1977 nuovi ingressi in carriera per circa 2.550 unità (16). A fine anno 1977 erano poi in corso di definizione concorsi di accesso per circa 6.600 posti di cui circa 4.500 negli uffici U.L.A. (17).

Sempre in materia di reclutamento va rimarcata l'ampiezza del fenomeno (presente del resto con non dissimili connotazioni nell'Azienda ferroviaria) della immissione in carriera (ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 1417 del 1967 e della legge n. 218 del 1976) degli idonei di concorsi già da tempo espletati. Per definire l'entità di tale fenomeno è sufficiente menzionare che a fronte del 362 posti di operatore presso gli uffici locali, messi a concorso nel 1971, sono stati chiamati ad assumere servizio, a più riprese, circa 17.500 idonei dello stesso concorso: gran parte dei quali (circa 4.200) ha in seguito rinunciato. Peraltro nel solo anno 1977 sulla base di una valutazione di idoneità relativa ad un procedimento concorsuale esauritosi cinque anni prima, sono state assunte dall'Azienda circa 5.200 unità.

Anche durante il 1977 l'Amministrazione ha fatto ricorso ad assunzioni di personale in via straordinaria in ciò facoltizzata dalla specifica normativa in materia (18). In particolare, ai sensi delle leggi n. 370 del 1974 e n. 1376

(15) Ciò ha reso difficile la sistemazione dei rapporti pendenti tanto che all'Istituto Postelegrafonici sono stati corrisposti soltanto versamenti "in acconto". A termine dell'art. 10 della legge 15/1974 la gestione delle case economiche non è più affidata all'Istituto Postelegrafonici.

(16) A seguito dell'applicazione della legge 336 del 1970 e della legge 355 del 1974 sono stati collocati a riposo nell'anno circa 10.400 dipendenti (dei quali circa 3.300 del ruolo degli U.L.A.).

(17) Pur nella considerazione della notevole affluenza di concorrenti non può sottacersi come, in alcuni casi, lo spazio temporale tra data del bando di concorso ed immissione in servizio sia risultato eccessivamente ampio: il concorso a 700 posti di revisore bandito nel 1972 si è concluso soltanto nel 1977, e, dei vincitori, 87 hanno rinunciato (presumibilmente per aver trovato altra occupazione nei cinque anni di espletamento dell'iter concorsuale); il concorso a 180 posti di geometra indetto ai primi del 1974, si è concluso solo alla fine del 1977 ed anche in questo caso con una percentuale non indifferente di rinunciatari.

(18) Con legge 31 dicembre 1977 n. 998 "Copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica concernente la nuova disciplina del lavoro straordinario e disposizioni in materia di orario di

del 1975 sono stati assunti presso le direzioni provinciali e presso gli uffici locali (U.L.A.) 16.400 unità (18.000 nel 1976) con una spesa complessiva di oltre 21 miliardi. Con contratti di diritto privato (articolo 9 della legge n. 15 del 1974) e con un onere complessivo per il 1977 di circa 145 milioni, sono stati anche assunti ventiquattro ingegneri.

Per il personale in servizio (Rubrica 1 — categoria I del bilancio) l'Amministrazione ha sostenuto durante il 1977 una spesa (in termini di impegni) di oltre 1170 miliardi con un aumento in valore relativo di oltre il 23% rispetto al dato di un anno prima (948 miliardi). Tale importo tiene conto sia degli oneri derivanti dal regime di assunzioni precarie di cui dianzi si è detto, sia delle competenze accessorie (lavoro straordinario, normale o reso con il sistema del cottimo, premio industriale, premio di cointeressenza di cui i dipendenti postelegrafonici in atto fruiscono. Quanto al personale in quiescenza la spesa relativa è passata in un anno da 130 a 146 miliardi.

In materia di trattamento economico accessorio (19), prevalente parte della spesa erogata ha riguardato i compensi per lavoro straordinario (oltre 60 miliardi nel 1977 rispetto ai circa 55 del 1976); e quelli a titolo di "premio industriale" (36 miliardi nel 1977, 34,4 miliardi nel 1976). Per compensi di lavoro straordinario reso con il sistema del "super cottimo" l'Amministrazione ha sostenuto nell'anno una spesa di circa 18 miliardi (17 miliardi nel 1976). Sulla base di specifica autorizzazione (legge 7 giugno 1977, n. 295) sono state autorizzate sino al mese di settembre 1977 prestazioni di lavoro straordinario comportanti — in deroga all'articolo 7 della legge n. 728 del 1973 — il superamento degli importi massimi mensili di guadagno individuale (20). Con decreto del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni sono state altresì autorizzate, a far tempo dal 1° luglio 1977, prestazioni di lavoro straordinario anche da parte dei dirigenti generali della Amministrazione (21).

lavoro per il personale delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni" è stata prevista la facoltà di trattenimento "non oltre i centottanta giorni" del personale assunto in via precaria (per non più di novanta giorni) ai sensi della legge 1376 del 1965.

Il T.U. 7 agosto 1967, n. 1417 (art. 136) nel testo sostituito dall'art. 12 della legge 12 agosto 1974, n. 370, autorizza poi l'Amministrazione P.T., laddove non sia possibile effettuare il recapito dei telegrammi ed espressi con fattorini, a provvedere con prestatori d'opera autonomi incaricati di volta in volta e pagati ad opera nella misura e con le modalità stabilite con decreto del Ministro per le Poste e Telecomunicazioni di concerto con il Ministro per il tesoro.

(19) Al personale postelegrafonico (escluso quello dirigenziale) continuano ad essere corrisposte le seguenti indennità

— indennità ai reggenti U.L.A. — indennità per servizio serale e notturno — indennità al personale per uso veicoli propri o dell'Amministrazione e indennità al personale viaggiante — indennità profilassi antitubercolare — indennità interprete lingue estere — compenso al personale U.L.A. per speciale interessamento, limitatamente alla quota relativa ai servizi del risparmio (libretti e b.p.f.) — compensi per ispezione e collaudi di apparati radioelettrici — indennità al personale dei Centri meccanografici — compenso di intensificazione al personale U.L.A. — indennità di località disagiate — compensi particolari per alcune categorie previste dall'art. 40 dell'allegato alla legge 11/2/1970 n. 29 — indennità maneggio valori — indennità ai componenti ed al personale addetto alle segreterie di organi collegiali.

È stata di recente prevista (maggio 1978) l'attribuzione di una indennità aggiuntiva per il personale comandato a prestare servizio in località distanti almeno Km. 3 dall'edificio in cui ha sede l'ufficio di appartenenza nonché di una speciale indennità di maneggio valori per i dipendenti che per almeno due ore giornaliere svolgano attività di sportello con effettivo maneggio di denaro.

(20) A circa 20.500 unità ammonta il numero dei dipendenti dell'Azienda che durante il 1977 hanno eseguito lavoro straordinario con il sistema del cottimo; una parte cospicua di essi ha eseguito la prestazione "straordinaria" durante l'orario d'obbligo (circa 14.100 unità). La quasi totalità del personale adibito al lavoro di cottimo proviene dai ruoli della "carriera dell'esercizio". Nello stesso periodo annuale circa 21.200 dipendenti sono stati autorizzati ad effettuare ore di lavoro straordinario in eccedenza ai limiti posti dalla richiamata legge 728 del 1973

(21) L'autorizzazione ha riguardato tutti i dirigenti generali ed ha consentito di effettuare prestazioni straordinarie sino ad un limite massimo di trenta ore mensili (secondo quanto comunicato dalla stessa Amministrazione). La questione insorta in relazione allo specifico divieto statuito dal D.P.R. n. 748 del 1972 ha trovato successiva risoluzione in sede legislativa con l'emanazione della legge 31.12.1977, n. 998.

Con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1150 del 6 ottobre 1977 attuativo degli accordi intervenuti tra Governo e centrali sindacali, è stata varata una nuova disciplina del lavoro straordinario per il personale delle aziende dipendenti dal Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni (22); viene prevista, tra l'altro (articolo 13), la "cessazione di efficacia" delle norme che sinora consentivano particolari e più elevati limiti di guadagno o l'effettuazione di prestazioni straordinarie in eccedenza ai livelli previsti dalla anzidetta legge n. 728 del 1973. Una puntuale applicazione del provvedimento, che specifica dettagliatamente le fattispecie derogatorie dovrebbe consentire, nell'ambito della Amministrazione, un più adeguato ricorso alle prestazioni di lavoro straordinario e quindi, sul piano obiettivo, una migliore correlazione delle prestazioni rese alle effettive esigenze di servizio. Sulla concreta applicazione del provvedimento si fa riserva di riferire nella prossima relazione.

Con riguardo alla attività di formazione e perfezionamento del personale, l'Azienda ha curato, direttamente o per il tramite dell'Istituto superiore Poste e telecomunicazioni, lo svolgimento di vari corsi ai quali hanno partecipato nel 1977 circa 1500 dipendenti per una spesa complessiva di circa 290 milioni (398 milioni nel 1976, 440 milioni nel 1975).

L'intervento finanziario dell'azienda per finalità di assistenza diretta o indiretta del personale postelegrafonico ha dato luogo nell'anno ad erogazioni per oltre 13 miliardi. In particolare a favore dell'Istituto postelegrafonici sono stati erogati circa 11 miliardi (di cui circa 8 per il funzionamento delle mense aziendali) con un sensibile incremento sia in valore assoluto che relativo sulla media del triennio 1974-1976 (23).

Per interventi diretti di carattere assistenziale (connessi in genere ad eventi in particolare gravità) l'amministrazione ha erogato durante l'anno di riferimento circa 190 milioni di cui circa i 3/4 in favore del personale dei ruoli tradizionali: per il miglioramento delle condizioni ambientali è stato erogato nel 1977 circa 1 miliardo. È in fase di realizzazione il programma di interventi straordinari per la costruzione di alloggi di servizio e case albergo; al 31 dicembre 1977 peraltro non risultava impegnata alcuna somma.

Per attività ricreative l'amministrazione ha erogato 91 milioni in favore del Dopolavoro postelegrafonico a titolo di contributo per l'anno 1977.

3. — *Interventi finanziari e beni strumentali*

Gli interventi dell'Amministrazione si riconnettono, è noto, all'attività esplicata nei tre fondamentali settori dei servizi postali, del bancoposta e delle telecomunicazioni. Per lo svolgimento di tale attività l'Azienda ha potuto disporre nell'anno di oltre 1.350 miliardi (dei quali 596.3 riferibili

(22) Il decreto di cui al testo è stato pubblicato soltanto nell'aprile 1978. Per il personale dei servizi amministrativi, amministrativo-contabili, tecnici, di anticamera e per il personale dell'esercizio negli uffici esecutivi, è previsto, rispetto al generale limite di 20 ore mensili per il periodo 16 luglio - 31 dicembre 1977, un contingente massimo di 35 ore mensili. Entro tale limite (35 ore mensili) può essere autorizzata dal 1° gennaio 1978 la prestazione di lavoro straordinario a tempo o cottimo per i dipendenti addetti ad uffici esecutivi.

(23) Con riguardo all'attività dell'Istituto postelegrafonici resta ancora da valutare la compatibilità con la disciplina introdotta dal D.P.R. n. 616 del 1977, delle funzioni di previdenza e assistenza svolte dallo stesso Istituto in favore del personale postelegrafonico.

alla competenza) ripartiti, per la spesa di parte corrente (351 miliardi di cui 126 circa afferenti a resti) nelle Rubriche 2, 3 e 4 — categoria III — (acquisto beni e servizi) — e per la spesa di investimento, nella Rubrica 6 — categoria IX — costituzione di capitali fissi (poco meno di 1.000 miliardi, di cui circa il 37 per cento relativo alla competenza).

Più in dettaglio, per la spesa di parte corrente nel settore dei servizi postali (capitoli da 341 a 356) sono stati impegnati sulla competenza 125 miliardi e pagati 69.1 miliardi (di cui 17 circa sui resti); per il settore del bancoposta (capitoli da 391 a 401) impegnati 12.7 miliardi e pagati 21.2 miliardi (di cui 11.6 afferenti a residui); infine per il settore delle telecomunicazioni (capitoli da 426 a 443) gli impegni sono ammontati a circa 81 miliardi ed i pagamenti a 72 miliardi (31 miliardi sui resti).

Sempre per le anzidette tre rubriche della parte corrente si sono tradotti in economia poco meno di 8 miliardi, mentre la consistenza dei residui è passata da 126 a 139 miliardi. Per il conto capitale (rubrica 6), sono ammontati a 369 miliardi (al lordo dei residui di stanziamento) gli impegni di spesa assunti nell'anno ed a circa 21 miliardi i pagamenti effettuati. I residui di conto capitale risultavano, al 31 dicembre 1977 in complessivi 805 miliardi con un incremento del 28 per cento sul corrispondente dato del 1976 (629.8 miliardi), incremento riferibile al divario tra il basso saggio di smaltimento dei residui pregressi (poco più del 27 per cento) e l'alto tasso di formazione dei nuovi (93 per cento circa) (24).

Quanto alla spesa di investimento, va ricordato che in corso d'anno (agosto 1977) il C.I.P.E. ha approvato i criteri e gli obiettivi del nuovo piano di sviluppo e potenziamento dei servizi postali per il quinquennio 1977-1981, piano sostitutivo di quello che, si ricorderà, era stato varato nel 1975 con un ambito temporale di applicazione esteso al quinquennio 1974-1978 (25).

Nel nuovo documento programmatico sono previsti interventi (da finanziare mediante assunzione di prestiti), a valere sia sulla legge n. 15 del 1974 (edifici per uffici postali in località non capoluoghi di provincia: 30 miliardi per il 1977) che sulla legge 227 del 1975 (interventi straordinari per la meccanizzazione e l'automazione dei servizi postali, di bancoposta e telegrafici, nonché per la costruzione di alloggi di servizio da assegnare in locazione semplice ai dipendenti P.T.: 830 miliardi ripartiti tra gli esercizi finanziari 1975-1982).

Sempre con riguardo alla spesa di investimento e relativamente ai distinti settori di intervento può rilevarsi quanto segue:

a) *Settore edilizio* (capitoli 501, 503, 507) (26). A fronte di uno

(24) Della totale consistenza dei resti di conto capitale al 1° gennaio 1977 (629,8 miliardi), circa 275 erano riferibili a residui di stanziamento.

(25) La quasi totalità della spesa di investimento è stata destinata ai settori dell'edilizia operativa (costruzione di complessi edilizi per la meccanizzazione dei servizi di corrispondenza e pacchi, di uffici postali, di infrastrutture compartimentali, provinciali e di quartiere), dell'edilizia abitativa (costruzione di alloggi e di servizio e case albergo) e degli impianti tecnici (per la meccanizzazione dei servizi di corrispondenza e pacchi, per l'automazione dei servizi di bancoposta e del sistema informativo di gestione aziendale, per le centrali telegrafiche elettroniche ed elettromeccaniche). Nell'esercizio 1977, in particolare, la destinazione dei mezzi finanziari (1.793,4 di cui 369,8 di conto capitale) è stata così programmata (con decreto ministeriale del marzo 1977 ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 748 del 1972) spesa per il personale aziendale (ruoli tradizionali e ruoli ULA) circa 1.100 miliardi (62 per cento del totale), servizi postali 46,3 miliardi; servizi di banco posta 11,86 miliardi; servizi di telecomunicazione 84,27 miliardi; trasporti 81,5 miliardi; edifici ed impianti 277,92 miliardi (15,5 per cento del totale); automazione e meccanizzazione, 88,88 miliardi.

(26) Si esclude dall'analisi del settore l'attività conseguente all'utilizzo delle assegnazioni straordinarie previste dai capitoli 513, 514, 515 e 807 (aggiunto).

stanziamento sulla competenza di 96.1 miliardi (81.7 nel 1976) gli impegni effettivi (al netto cioè di quelli di stanziamento) sono risultati in 28.7 miliardi ed i pagamenti in 57.35 miliardi (55 nel 1976) dei quali soltanto 6.9 riferibili alla competenza. Ne è derivato un ulteriore massiccio incremento della consistenza dei residui, passati da 130 miliardi del 1975 a 155 del 1976, infine, ad oltre 220 miliardi del 1977. La maggior formazione si è avuta sul capitolo 501 dove, a fine esercizio, risultavano oltre 167 miliardi di resti, dei quali ben 70 provenienti dall'anno di riferimento.

b) *Settore degli impianti postali e dei servizi radioelettrici* (capitoli 502, 504 e 509) – Su una disponibilità di competenza di oltre 115.5 miliardi (circa 103 nel 1976) risultavano a fine esercizio assunti impegni effettivi per poco più di 56 miliardi (68 miliardi un anno prima): del totale dei pagamenti (67 miliardi – a fronte di 61.5 nel 1976), solo 9 miliardi sono riferibili alla competenza: anche per il settore in esame va richiamata l'attenzione sull'accentuata formazione di resti incrementatisi in due anni di circa 90 miliardi (da 155 a 245.8).

c) *Settore trasporti* (capitoli 510 e 511) – L'attività dell'azienda volta all'acquisto di automezzi ed al potenziamento degli impianti fissi (autorimesse, officine, magazzini) ha dato luogo ad impegni effettivi per circa 320 milioni a fronte di disponibilità sulla competenza di 4.65 miliardi (3.6 nel 1976) e sui residui per circa 5 miliardi. Nell'esercizio di riferimento, a pagamenti disposti per circa 2.9 miliardi (poco più del 6 per cento riferibili alla competenza) ha fatto riscontro nuova formazione di resti per 4.2 miliardi e quindi una consistenza di quest'ultimi al 31 dicembre 1977, di poco inferiore ai 7 miliardi (circa 2 miliardi in più dell'anno precedente).

Quanto all'assegnazione straordinaria del capitolo 513 (150 miliardi nel quinquennio 1974-1978) per la costruzione e acquisto di edifici da destinare a sede di uffici ubicati in capoluoghi di provincia) è da rilevare anche per il 1977 la mancanza di erogazioni sulla competenza e l'elevato ammontare dei residui (112.4 miliardi a fine esercizio), particolarmente accentuato se posto a raffronto con l'annuale disponibilità di competenza (30 miliardi). Alla stessa data i pagamenti assommavano a circa 37.5 miliardi.

In merito all'assegnazione straordinaria del capitolo 514 (180 miliardi ripartiti dall'anno 1975 al 1982), assegnazione finalizzata alla costruzione di alloggi di servizio da assegnare in locazione semplice ai dipendenti delle Poste e telecomunicazioni, va rimarcato come l'intera disponibilità di competenza (25 miliardi) si sia tradotta interamente in residui, come già nell'esercizio precedente: la consistenza di questi è quindi passata da 30 a 55 miliardi.

In ordine all'assegnazione straordinaria di 650 miliardi per gli esercizi dal 1975 al 1982 per l'acquisto e installazione di impianti per la meccanizzazione e automazione dei servizi postali nonché per la realizzazione dei complessi edilizi occorrenti per l'alloggiamento dei relativi impianti (cap. 515), a fronte di una disponibilità nell'anno di 215.4 miliardi (120 dei quali afferenti ai residui) sono stati assunti impegni effettivi per 4.5 miliardi e disposti pagamenti per 74.8 miliardi. È da ricordare che l'Amministrazione aveva provveduto ad impegnare – indipendentemente dall'esistenza di vincoli contrattuali o di altri atti autorizzativi di spesa – l'intera somma di 830 miliardi che la legge 227 del 1975 ripartisce in otto esercizi finanziari. La sezione del controllo, chiamata a pronunciarsi in merito ad una serie di contratti, stipulati con la Elettronica San Giorgio Elsag per la realizzazione di centri di meccanizzazione postale con imputazione al detto capitolo, ha ricusato il visto e la conseguente registrazione dei decreti approvativi nella considerazione, tra l'altro, che per la parte di spesa fatta gravare sui fondi di cui alla legge n. 227 del 1975" difettava un legittimo atto di impegno ai sensi dell'articolo 270 del Regolamento di contabilità generale dello Stato. (Sez. controllo n. 798 del 30 giugno 1977). Al 31 dicembre 1977 la consistenza dei residui superava i 176 miliardi (120 un anno prima) a fronte di stanziamenti disposti, per gli anni 1975, 1976 e 1977, in circa 245 miliardi (di cui 95 miliardi per il 1977).

Con riferimento infine al capitolo 807 (aggiunto) concernente un'assegnazione straordinaria per la costruzione del complesso edilizio dell'EUR di Roma e sul quale è stata iscritta la somma di 19.5 miliardi prevista dalla legge 30 marzo 1965, n. 224, a fine esercizio risultavano pagamenti per oltre 18.7 miliardi. Secondo la stessa Amministrazione la necessità di definire le operazioni di collaudo di prestazioni e lavori non consentirà di esaurire neppure nel 1978, il pagamento dei residui (circa 868 milioni) esistenti al 31 dicembre 1977.

CAPITOLO XXII

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

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

Il conto della gestione 1977 dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici evidenzia complessivamente entrate per 900 miliardi (679,5 nel 1976) e spese per 747,3 miliardi (531 nel 1976) e si chiude, quindi, con un avanzo di 152,7 miliardi (148,5 nel 1976) che segna un ulteriore, pur se lieve, incremento, pari al 2,8 per cento (8,3 per cento nel 1976).

La riduzione del tasso di incremento dell'avanzo (1) si ricollega, come nel precedente esercizio, al fatto che la marcata accentuazione dell'aumento della spesa, pari al 40,7 per cento (35,5 per cento nel 1976) è stata, solo in parte compensata del pur sensibile accrescimento della entrata, pari al 32,4 per cento (28,4 per cento nel 1976).

Integra rimane, peraltro, la capacità di autofinanziamento dell'Azienda come è dimostrato, oltre che dal rapporto tra gli accertamenti di entrata di parte corrente e gli impegni di spesa del corrispondente comparto — i primi, con 581,6 miliardi (458,7 nel 1976) sono stati, ancora una volta, superiori ai secondi che, al netto della posta relativa all'avanzo di gestione da versare al Tesoro, sono ascesi a 453,4 miliardi (332,8 nel 1976) — dall'ulteriore consistente aumento delle entrate in conto capitale (da 192,7 a 288,4 miliardi), pari, in valore relativo, al 49,6 per cento (al 41,4 per cento nel 1976), delle quali ha formato componente pressoché esclusiva una consistente parte dell'avanzo di parte corrente. Tali entrate (2), costituite per la quasi totalità (287,1 miliardi) da quelle della categoria VII per l'ammortamento di beni patrimoniali (29,4 miliardi) e per lo sviluppo e il miglioramento degli impianti (257,7 miliardi), sono state, infatti, tratte — attraverso

(1) Nell'esercizio 1975 si era manifestata una crescita dell'avanzo finanziario dell'Azienda del 41,3 per cento con un aumento dell'entrata dell'ordine del 18,5 per cento, maggiore di quello della spesa (11,6 per cento). Si veda anche la relazione per l'esercizio 1976, Parte II, Sezione II, cap. XXII, pag. 387 in cui sono riportati i dati relativi agli avanzi finanziari a partire dall'esercizio 1968.

(2) È da notare che le entrate in conto capitale hanno coperto pressoché integralmente, come nel precedente esercizio, le spese d'investimento salite da 194,1 a 289 miliardi con una lievitazione del 48,9 per cento.

una partita di giro che comporta l'iscrizione del corrispondente importo in appositi capitoli della spesa corrente — da una parte degli introiti derivanti dai proventi di esercizio.

Questi introiti, che figurano nella categoria I (vendita di beni e servizi) del titolo I, hanno registrato sensibili incrementi legati all'espansione della domanda dell'utenza e all'ulteriore aumento tariffario decorrente dal 1 gennaio 1977: i proventi del traffico telefonico interurbano, passando da 210,6 a 288,3 miliardi, sono aumentati del 36,9 per cento (del 19 per cento nel 1976); quelli del traffico telefonico internazionale sono saliti da 79,2 a 98,1 miliardi caratterizzandosi anche per il loro particolare aumento (+27,5 miliardi) rispetto alle stesse previsioni aziendali: i canoni versati dalla SIP per la concessione dei servizi telefonici ad uso pubblico sono passati da 57 a 69,4 miliardi e quelli derivanti dalla concessione di mezzi trasmissivi di telecomunicazione da 33,4 a 40,8 miliardi (3).

Ancora quanto all'entrata è da notare che, nell'esercizio, è ammontata a 30 miliardi quella, accertata ma non riscossa, per l'accensione di prestiti destinati al finanziamento del programma di interventi straordinari di cui si dirà nel successivo paragrafo 3.

Nel comparto della spesa di funzionamento, complessivamente ascisa, come già indicato, a 454,3 miliardi, vengono in rilievo — oltre gli oneri assunti per ammortamenti e migliorie (287,1 miliardi), cui si è accennato a proposito delle corrispondenti voci di entrata e che hanno rappresentato il 63,3 per cento di detta spesa — quelli per il personale in attività di servizio ed in quiescenza che, passando da 90,1 a 105,1 miliardi, sono aumentati del 16,6 per cento (4) e quelli per acquisto di beni e servizi che, con 32,7 miliardi (30,7 nel 1976) sono aumentati del 6,5 per cento (5).

Circa le spese di investimento, tutte relative alla categoria IX (costituzione di capitali fissi) e notevolmente salite, come già accennato, sia in valore assoluto che in percentuale, si riferisce, in particolare, nel successivo paragrafo 3 a proposito dei piani pluriennali di intervento predisposti dall'Azienda. È, qui, da notare come dai relativi dati di consuntivo l'incidenza dei pagamenti (71,9 miliardi) sugli stanziamenti della competenza (289 miliardi) risulti pari al 24,9 per cento — assai al di sotto, quindi.

(3) Tra le entrate per vendita di beni e servizi — che complessivamente sono ascise a 524,5 miliardi (417,1 nel 1976), rappresentando il 90,2 per cento del totale dell'entrata corrente (581,6 miliardi) — rilevano anche quelle accertate per le percentuali dovute dalle società concessionarie di servizio telefonico pubblico sulle soprattasse interurbane passate da 10,4 a 11,2 miliardi, quelle dei proventi delle soprattasse sul traffico telefonico (salite da 7,8 a 8,5 miliardi) ed i canoni dovuti dall'ITALCABLE per la concessione di servizio telefonico internazionale (da 1,2 a 1,8 miliardi).

Le altre entrate correnti attengono, per 15,4 miliardi, ai trasferimenti (cat. II) — tra cui spiccano le ritenute in conto pensione sugli stipendi del personale (per 5,3 miliardi), e due sovvenzioni del tesoro per miglioramenti concessi al personale statale dell'importo complessivo di oltre 9 miliardi — per 330 milioni ai redditi vari (cat. III), per 36,6 miliardi a poste compensative delle spese (cat. IV) e per 4,7 miliardi a somme non attribuibili (cat. V).

(4) Gli indicati oneri per il personale hanno costituito il 23,2 per cento della spesa corrente globale, ma ove si consideri questa al netto della spesa per ammortamenti e migliorie, la loro incidenza, in valore relativo, risulta del 63,2 per cento. Circa tali oneri v. anche quanto esposto nel successivo paragrafo 2.

(5) Per notazioni di dettaglio su talune delle principali spese per acquisto di beni e servizi, v. infra, par. 3.

Tra le altre spese correnti, quella per trasferimenti, considerata al netto dell'avanzo di gestione, è scesa da 4,7 a 4,1 miliardi, di cui 3,7 afferenti alle quote di soprattasse da versare all'Istituto postelegrafonico: per interessi sono stati erogati, in conto competenza 8,9 miliardi (7,8 nel 1976); l'onere, infine, per poste correttive e compensative delle entrate è salito da 10 a 15,3 miliardi segnatamente per il maggior aumento (da 5,1 a 9,4 miliardi) dei versamenti ad Amministrazioni estere e enti vari di proventi spettanti sul traffico internazionale.

di quella riscontrata sia nel 1976 (37,2 per cento) che nel 1975 (35 per cento) — e come risulti, anche, un lieve rallentamento del ritmo di smaltimento del conto residui con pagamenti per 85,2 miliardi che hanno rappresentato il 31,8 per cento (il 32,4 per cento nel 1976) dell'ammontare di tale conto (968,1 miliardi) all'inizio del 1977.

Alla fine dell'esercizio sono, così, risultati, per la spesa in conto capitale, residui per 400 miliardi (268 alla fine del 1976), di cui 217,1 afferenti alla gestione di competenza, che, sommati ai residui passivi di parte corrente — pari, al netto di quelli relativi al versamento al tesoro dell'avanzo di gestione, a 108,9 miliardi — hanno raggiunto il complessivo importo di 508,9 miliardi (342,1 nel 1976) con un incremento, in valore assoluto, di 166,8 miliardi e, in valore relativo, del 48,7 per cento, notevolmente superiore a quello registrato nel 1976 (17,3 per cento) e nel 1975 (11,7 per cento).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

È stato più volte posto in evidenza, in passato, come mal si concili con le crescenti esigenze di speditezza e continuità operativa, connesse all'ampliamento dell'utenza e alla evoluzione tecnologica dei sistemi di telecomunicazione, la persistenza di un ordinamento aziendale caratterizzato dall'accentramento delle quasi totalità delle competenze gestionali nelle direzioni centrali (6). È stato, in particolare, sottolineato come tale accentramento abbia, tra l'altro, impedito alla normativa generale sulla dirigenza (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748) di spiegare appieno i suoi effetti nei confronti dei dirigenti assegnati agli organismi periferici (7) e come si palesi ormai indifferibile sia l'attribuzione legislativa a questi di specifiche competenze per materia, sia l'istituzione di Ragionerie zonali anche al fine di evitare le lungaggini procedurali connesse alla attuale concentrazione, presso la Ragioneria centrale (8), dei controlli amministrativo-contabili sugli atti degli uffici periferici.

Un ulteriore riflesso negativo di tale situazione si è profilato nel corso del 1977 a seguito della devoluzione (con decreto del Presidente della Repubblica del 12 marzo 1977), agli Ispettorati telefonici di zona, della competenza a provvedere al collocamento a riposo per limiti di età e alla liquidazione del trattamento di quiescenza, diretto e di reversibilità (9) nei confronti del personale in servizio presso gli uffici periferici. A causa, infatti, della rilevata mancanza di ragionerie zonali, anche gli atti emanati

(6) L'organizzazione periferica è articolata in cinque Ispettorati telefonici di zona (Milano, Venezia, Bologna, Roma e Napoli).

I dirigenti preposti a tali Ispettorati hanno limitate competenze proprie: in materia di personale, per i provvedimenti di congedo e di aspettativa e per quelli di quiescenza di cui si dirà appresso, e, in materia di gestioni di fondi, solo per i servizi da farsi in economia nei limiti previsti dall'apposito regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 febbraio 1971, n. 362 che tra l'altro prevede l'autorizzazione dell'Ispettore generale superiore delle telecomunicazioni se l'importo della spesa per detti servizi supera i 9 milioni e quella del Ministro, previa audizione del Consiglio di amministrazione, sopra i 27 milioni.

(7) Tra l'altro diversamente dai dirigenti periferici delle altre Amministrazioni, non possono, in nessun caso operare come ordinari primari di spesa.

(8) È da ricordare, a proposito dell'assenza di uffici decentrati della Ragioneria centrale, che questa costituisce un servizio amministrativo della stessa Azienda organizzato in forma di Direzione centrale.

(9) Nonché alla ricognizione, al computo, con o senza riscatto, e alla riunione dei periodi e servizi utili in quiescenza.

in materia dagli Ispettorati devono necessariamente transitare per la Ragioneria centrale.

Possono, quindi, confermarsi le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni circa la necessità di pervenire sollecitamente ad un parziale ridimensionamento delle competenze delle direzioni centrali a vantaggio di quelle degli organi periferici (10), aggiungendo che in tal senso risulta indirizzato un disegno di legge presentato recentemente al Senato dal Ministro delle Poste e delle telecomunicazioni di concerto con quello del Tesoro (11).

Quanto alle disponibilità di personale si deve nuovamente sottolineare che, fatta eccezione per i dirigenti — in servizio, alla fine dell'esercizio, nel numero di 84 unità (su 87 previste dalla dotazione organica) — persistono notevoli carenze, rispetto alle previsioni tabellari, in tutti i ruoli (12). Per il restante personale della carriera direttiva si sono registrate, a fine esercizio, 57 vacanze sui 160 posti previsti per i direttivi tecnici e 47 (su 136) tra quelli amministrativi. Nell'ambito del personale degli uffici le vacanze riferite alla carriera di concetto sono solo 279 sui 2258 posti previsti, mentre sono di maggior rilievo quelle relative alla carriera esecutiva (130 su 300) e alla carriera ausiliaria (66 su 83). Riguardo al personale dell'esercizio rilevano le vacanze concernenti i dirigenti e revisori d'esercizio (57 su 115 posti), i revisori tecnici (798 su 2454), gli assistenti di commutazione ed operatori telefonici (1801 su 9011), gli operatori tecnici (46 su 200) e i sorveglianti, smistatori e conducenti (410 su 1267).

L'Azienda si avvale, peraltro, anche di personale straordinario assunto — con contratto di diritto privato a norma dell'articolo 3 della legge 14 dicembre 1965, n. 1276 — per esigenze di servizio di carattere eccezionale nella ricorrenza delle feste natalizie e pasquali e durante i mesi estivi, personale che, nel 1977, è diminuito rispetto al precedente esercizio scendendo da 3130 a 2703 unità, di cui 2655 telefonisti e personale ausiliario addetto alle sale di commutazione e 48 operai addetti ai lavori di manovalanza presso i gruppi manutenzione cavi (13). La spesa complessiva sostenuta per tale personale è stata dell'ordine di 3,3 miliardi, lievemente superiore a quella del 1976 (3 miliardi).

Compreso tale onere, la spesa sostenuta dall'Amministrazione per il personale in servizio ha raggiunto, nel 1977, i 97,8 miliardi (84,3 nel 1976), pari al 21,5 per cento del totale della spesa corrente (il 25,3 per cento nel precedente esercizio). Quella per il personale in quiescenza, con 10,5

(10) Cfr., per tutte, la relazione per l'esercizio 1976, pag. 389.

(11) Nel disegno di legge, presentato nel gennaio 1978 (Atto Senato n. 1124) — inteso a concentrare, in unica "Azienda di Stato per i servizi di telecomunicazione", tutti i servizi telefonici, telegrafici e radiotelevisivi, oggi ripartiti tra l'Azienda di Stato per i servizi telefonici e l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (sul tema vedasi la relazione per l'esercizio 1976, pag. 389) — sono previste, tra l'altro, sulla base di delega legislativa, sia l'attuazione di un più ampio decentramento amministrativo con specificazione delle materie che rientrano nella competenza dei dirigenti periferici, sia l'istituzione di sezioni di ragioneria presso gli uffici periferici dell'Azienda ed il connesso decentramento del controllo esterno presso gli organi della Corte dei conti già ubicati nelle città dove hanno sede tali uffici.

(12) Dei 16071 posti della complessiva dotazione organica ne risultano coperti, al 31 dicembre 1977, 12418.

Sono in via di espletamento concorsi per complessivi 1247 posti, di cui 1193 attinenti al personale dell'esercizio telefonico (450 per revisore tecnico, 547 per operatore telefonico, 196 per smistatore) e 54 al personale degli uffici.

(13) È da ricordare che con l'articolo 4 della legge 31 dicembre 1977, n. 998, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3 sopracitato, è stata data temporanea facoltà all'Azienda (per un anno a decorrere dal 29 gennaio 1978) di trattenere in servizio il personale straordinario per un periodo non superiore a 180 giorni (nei casi di particolare situazione contingenti o di eccezionale aumento del traffico).

miliardi (8.8 nel 1976) ne ha rappresentato il 2.3 per cento (il 2.6 nel 1976). È da rilevare a proposito di tale ultima spesa, che 4 miliardi sono riferiti al versamento, da parte dell'Azienda, di predeterminate quote di soprattasse sulle conversazioni telefoniche alla Cassa integrativa per il personale telefonico statale che è un ente deputato a liquidare il trattamento di quiescenza e previdenza ad un numero chiuso di iscritti, costituito dal personale assunto dall'Azienda nel periodo 1 luglio 1925 — 31 maggio 1948 (14).

La corresponsione delle varie competenze accessorie previste per i dipendenti dell'Azienda ha comportato una spesa di 16.4 miliardi, che ha costituito il 16.8 per cento del complessivo onere retributivo sopra indicato. Oltre alle competenze comuni al personale delle altre Amministrazioni come i compensi per lavoro straordinario e a cottimo che sono ammontati a 3.9 miliardi (2.5 nel 1976) e le indennità di missione ammontate, come nel 1976, a 1.1 miliardi, rilevano, tra quelle tipiche del personale aziendale, il "premio di cointeressenza" corrisposto per 5.3 miliardi (5.1 nel 1976), il "premio industriale" salito da 2.6 a 2.7 miliardi, il compenso di "supercottimo" mantenutosi nell'ordine di 0.9 miliardi, l'indennità del servizio serale e notturno che ha avuto un decremento (da 932 milioni a 798 milioni) ed il compenso al personale avente conoscenza di lingue estere passato da 775 a 720 milioni (15).

È salita da 40 a 70 milioni la spesa sostenuta dalla Azienda per lo svolgimento di corsi per l'istruzione e l'aggiornamento professionale del personale, cui hanno partecipato complessivamente 399 dipendenti (16).

Va, inoltre, ricordato il concorso aziendale alle spese per il funzionamento di diversificati servizi socializzati di assistenza al personale (come mense, dormitori, dopolavoro, asili nido) che, in massima parte, sono gestiti direttamente dall'Istituto postelegrafonici e dal dopolavoro postelegrafonico (17), ai quali, nell'esercizio, sono stati rispettivamente erogati contributi per 3.7 miliardi e per 17 milioni (18).

(14) Vedasi la relazione della Sezione del controllo enti, relativa alla Cassa, per gli esercizi dal 1971 al 1976 (in corso di stampa), in cui è stato osservato, tra l'altro, come, in considerazione delle eccedenze finanziarie dell'ente e del numero chiuso degli iscritti in costante diminuzione, sarebbe stato opportuno continuare a prevedere la possibilità di riduzioni del contributo dell'Azienda (mediante decreto ministeriale) in relazione agli effettivi fabbisogni anziché rapportare, come è stato stabilito con l'art. 7 della legge 5 maggio 1976, n. 245, il contributo stesso alla misura fissa del 30 per cento di un gettito, quale quello derivante dalle soprattasse sulle conversazioni telefoniche interurbane e internazionali, che è in continuo aumento stante la costante espansione del traffico telefonico.

È da notare che al 31 dicembre 1976 gli iscritti alla Cassa erano 1149 (1382 al 31 dicembre 1968), di cui 270 ancora in servizio e 859 in quiescenza. Nessuno degli attuali iscritti sarà in servizio tra quindici anni.

(15) Le altre competenze accessorie, che hanno tutte comportato oneri di minor rilievo, sono: l'indennità per località disagiate (35 milioni), quella per servizi meccanografici (60 milioni), l'indennità per conduzione di veicoli a motore (5 milioni), il compenso speciale a direttori degli uffici interurbani e a capi turno e assistenti di commutazione (35 milioni), il compenso per turni festivi (580 milioni) e quello per conduzione impianti di riscaldamento (21 milioni).

(16) 2 corsi frequentati da 35 dipendenti (uno di lingua straniera e uno per elaborazioni dati) si sono svolti presso la scuola superiore della pubblica amministrazione, due, di specializzazione in telecomunicazioni (27 partecipanti) presso l'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni, altri due (di lingua straniera e con 337 partecipanti) in sede aziendale.

È da ricordare, oltre la spesa indicata, quella di 380 milioni, erogata a favore del citato Istituto superiore delle Poste e telecomunicazioni a titolo di concorso per il suo funzionamento.

(17) Vedasi la precedente relazione, pagina 391 per quanto in particolare attiene alle previsioni di una recente legge (n. 245 del 1976) riferite alla gestione diretta, da parte dell'Istituto postelegrafonici, di alcuni dei citati servizi. È da ricordare inoltre che tale istituto è compreso nella tabella 9 annessa al decreto del Presidente della Repubblica n. 616, relativa agli enti sottoposti alla procedura di cui all'articolo 113 dello stesso decreto.

(18) La spesa per interventi diretti di carattere assistenziale si esaurisce nella erogazione di sussidi al personale in servizio e in quiescenza (circa 44 milioni nel 1977).

E, infine, da notare che si è attenutato, nell'esercizio, il fenomeno delle assenze del personale dal servizio che — secondo i dati elaborati dall'Azienda non tenendo conto di quelle per congedo ordinario — si sono verificate per complessive 343.315 giornate (416.687 nel 1976), delle quali 288.567 attribuite a malattia (352.377 nel 1976) e le altre a varie cause: le assenze "pro-capite" sarebbero scese dal 12,08 per cento al 10,23 per cento e, nell'ambito di queste, quelle per malattia dal 10,2 per cento all'8,6 per cento e le altre dall'1,8 per cento all'1,6 per cento.

3. — *Interventi finanziari e beni strumentali*

Gli interventi diretti allo sviluppo del servizio telefonico sono, come è noto, previsti in via ordinaria da piani pluriennali elaborati nell'ambito aziendale e approvati dal CIPE. Nell'esercizio in riferimento l'Azienda ha essenzialmente operato nel quadro delle previsioni del piano 1974 — 1978, richiamato nelle ultime relazioni, cui ha fatto seguito un aggiornato piano, riferito al quinquennio 1977 — 1981, approvato dal CIPE nell'agosto 1977 (19).

A tali interventi sono da aggiungere quelli straordinari previsti da uno specifico programma autorizzato dalla legge 7/6/1975, n. 227 che ha stanziato 220 miliardi (ripartiti in otto anni) di cui 200 per il riassetto ed il completamento della rete telefonica nazionale e dei centri nodali e 20 per la costruzione di alloggi da assegnare in locazione semplice al personale.

Le notazioni che seguono, riferite all'esercizio 1977, si fondano essenzialmente sulle risultanze del consuntivo relative ai capitoli della categoria IX (costituzione di capitali fissi) del titolo II dello stato di previsione della spesa dell'Azienda, su cui insistono, nella quasi totalità, gli oneri sostenuti per l'esecuzione dei considerati interventi, dato che, come è noto, una notevole parte dei singoli atti di gestione viene sottoposta al controllo successivo dopo la scadenza degli esercizi cui tali atti si riferiscono, (20).

Quanto alle spese per gli interventi programmati in via ordinaria nell'ambito aziendale viene, innanzitutto, in considerazione, il capitolo 531 — riferito alla costruzione e all'ampliamento degli impianti telefonici di trasmissione e commutazione così come all'acquisto, costruzione e ampliamento di fabbricati — sul quale, a fronte di una notevole disponibilità per 428,7 miliardi (di cui 193,7 in conto residui) sono stati disposti pagamenti per una parte limitata pari, in termini assoluti, a 133,9 miliardi e, in valore relativo, al 31,2 per cento, inferiore di oltre 7 punti al corrispondente valore

(19) Il piano 1974-1978, approvato al CIPE nel febbraio 1975 quale aggiornamento del precedente piano 1973-1977, aveva previsto interventi per 960 miliardi. Quello 1977-1981, da ultimo approvato, prevede interventi finanziari per il potenziamento degli impianti dell'ordine di 1500 miliardi (745 per le apparecchiature di trasmissione e commutazione, 375 per la rete coassiale, 185 per le opere civili, 100 per la rete di ponti radio e 95 per opere varie riferite ad impianti energetici e di automazione e alla sperimentazione di nuove tecniche) ripartiti, nei cinque esercizi in quote crescenti (256 nel 1977, 291 nel 1978, 313 nel 1979, 319 nel 1980 e 321 nel 1981). Tra le principali finalità del piano lo sviluppo della rete in cavi sottomarini con i Paesi del bacino mediterraneo, l'introduzione di tecniche di avanguardia nelle apparecchiature, quali quelle digitali negli impianti di trasmissione e gli autocommutatori.

(20) È da avvertire in particolare che, non essendo stato possibile stabilire, per i vari capitoli del titolo II in rassegna, la parte della competenza effettivamente impegnata, si prende soprattutto in considerazione la parte che risulta erogata. Correlativamente non vengono distinti, nell'ambito dei residui, quelli propri e quelli di mero stanziamento.

del 1976 (38,4 per cento), anno in cui, diversamente da quello in riferimento, fu anche maggiore la quota erogata in conto competenza (21). I residui del capitolo sono così sensibilmente aumentati (da 193,7 a 294,8 miliardi).

Sul capitolo 532 — destinato alle spese per la manutenzione straordinaria degli impianti, degli immobili, dei servizi tecnologici e delle strade di accesso — a fronte di una disponibilità di fondi per 22,1 miliardi (di cui 9,6 provenienti da precedenti esercizi), sono stati effettuati pagamenti per 8,1 miliardi, sicché i residui sono saliti a 13,9 miliardi (22). Le erogazioni, poi, sul capitolo 539 — relativo all'acquisto di macchine, attrezzature, strumenti per elaborazioni tecniche, esperimenti e misure e con disponibilità di 12,8 miliardi (7,8 quali residui) sono ammontate a 4,7 miliardi, di cui 3,9 sui residui che sono, quindi, ascesi a 8 miliardi. Sul capitolo 542 (acquisto, costruzione e adattamento di capannoni ed altri immobili da adibire a magazzini, laboratori etc.), con disponibilità per 8,8 miliardi, sono stati erogati 4,7 miliardi, di cui 2,3 sulla competenza, sicché i residui sono saliti da 3,3 a 4 miliardi.

Un cenno meritano i residui di cui ai capitoli aggiunti 537 e 538. Quelli del primo — relativo alle spese per l'attuazione di un particolare programma per il potenziamento di impianti e stabilimenti — vengono tuttora smaltiti assai lentamente: nel 1977 sui 2,9 miliardi disponibili sono stati effettuati pagamenti per soli 51 milioni (per 237 milioni nel 1976). Si è invece accentuato lo smaltimento di quelli del cap. 538 che attiene a interventi, previsti da varie disposizioni, per l'attuazione di collegamenti nell'interesse del servizio telefonico sociale: sono stati erogati 1,9 miliardi (0,5 nel 1976) ed i residui sono così scesi da 8,7 a 6,8 miliardi.

Quanto, poi, all'attuazione del già richiamato programma di interventi straordinari autorizzato dalla legge 227 del 1975 (23), sono da considerare il capitolo 544, concernente le spese per la costruzione degli alloggi di servizio da assegnare in locazione, ed il capitolo 545 destinato a quelle per il riassetto ed il completamento della rete e dei suoi centri nodali. La disponibilità del primo capitolo, pari a 7 miliardi (di cui 4 quali residui) non è stata finora affatto utilizzata — solo di recente è stata stipulata una convenzione con la società ITALPOSTE per la realizzazione di alloggi — mentre circa il capitolo 545 è da rilevare, come, nel 1977, a fronte di 60,2 miliardi disponibili (di cui 33,2 afferenti i resti) siano avvenute limitate erogazioni (per 2,1 miliardi) solo sul conto dei residui che sono così saliti a 58 miliardi (24).

(21) Nel 1976, su una disponibilità di 314,5 miliardi — di cui più elevata la parte afferente ai residui (168,5) — furono erogati 120,8 miliardi, dei quali 66,5 in conto competenza. Nel 1977 con una disponibilità maggiore sulla competenza (235 miliardi sui complessivi 428,7 sopra indicati) è stata minore la quota erogata su tale conto (64,7 miliardi) rispetto a quella pagata sui residui (69,2 miliardi).

(22) Per gli interventi di manutenzione ordinaria (cap. 196 di parte corrente) è stato impegnato l'intero stanziamento (16,7 miliardi) e sono stati erogati 22,7 miliardi, di cui 8,8 sul conto dei residui che sono scesi da 11 a 4 miliardi.

(23) I dati relativi allo stato di attuazione del programma sono annualmente esposti dall'Amministrazione in allegato al bilancio di previsione secondo specifica statuizione della legge — quelli annessi al bilancio dell'Azienda per l'esercizio 1978 (all. 3) sono riferiti al 31 dicembre 1976.

(24) In corrispondenza dello stanziamento di competenza del cap. 545 (27 miliardi) è previsto in apposita posta di entrata (cap. 603) il finanziamento con mutui (ex legge n. 227 del 1975). Non è avvenuta nel 1977 la relativa riscossione non essendo stato perfezionato il previsto mutuo con il CREDIOP. Con tale Istituto risultano finora perfezionati due mutui per complessivi 22 miliardi, riferiti a precedenti esercizi.

Gli impegni assunti nel 1977 sul cap. 545, a gravare su tale provvista, sono ammontati a 10 miliardi di cui, secondo i dati aziendali, 7,3 per il riordino dei centri nodali e 2,7 per la ristrutturazione della rete telefonica nazionale.

In tema di attività contrattuale non sono da aggiungere altre considerazioni a quelle formulate nelle ultime relazioni, essendosi essa svolta con le consuete modalità (25). È da segnalare, peraltro, il sensibile aumento, che ha avuto nel 1977 rispetto al precedente esercizio l'impegno finanziario relativo: è quasi raddoppiata, infatti, passando da 111 a 218,9 miliardi, la spesa complessivamente sostenuta per i contratti passivi (26). La spesa derivante da quelli a trattativa privata è salita da 98,8 a 205,4 miliardi, registrando una ulteriore accentuazione della sua già forte incidenza sul complessivo onere contrattuale annuo (dall'89 per cento del 1976 al 93,8 per cento del 1977) (27).

La spesa per i canoni di fitto dei locali presi in locazione si è mantenuta nell'ordine dei 370 milioni. È aumentato, da 2,5 a 3,2 miliardi, l'onere per il funzionamento dei servizi di elaborazione dati, dotati di apparecchiature elettroniche a meccanografiche: l'incremento può ritenersi connesso al generale rialzo dei prezzi essendo mancati apprezzabili mutamenti strutturali. La lievitazione dei costi ha anche influito sugli oneri per le forniture di acqua, gas, energia elettrica combustibili per riscaldamento e per servizi che complessivamente sono saliti da 4,5 a 5,6 miliardi. Le spese, infine, di esercizio manutenzione e riparazione degli automezzi, la cui consistenza complessiva, ha superato le 290 unità, sono ammontate a circa 278 milioni (28).

(25) Si veda, per tutte, la relazione per l'esercizio 1976, pag. 393, in cui sono stati sottolineati tra l'altro — evidenziandone le specifiche cause — oltre la netta prevalenza del ricorso alla trattativa privata, ricorrenti casi di ritardo sia nel perfezionamento degli atti contrattuali e nelle liquidazioni (vedasi, in particolare, la nota n. 648), sia nell'esecuzione di alcuni lavori di manutenzione straordinaria affidati alla società SIRTI (v. nota n. 347), sia nell'esecuzione di collaudi (v. nota n. 648).

(26) Si fa riferimento, per l'esercizio ai dati riepilogativi forniti dalla stessa Amministrazione che in atto non sono suscettibili di riscontro sulla base delle scritture della Corte, in quanto l'Azienda ha finora trasmesso, per il controllo successivo, solo una parte dei provvedimenti relativi ai contratti stipulati nel 1977.

(27) I contratti a licitazione privata hanno comportato una spesa di 12,3 miliardi (7,8 nel 1976), a 1,2 miliardi (252 milioni nel 1976) è ammontata quella relativa agli appalti-concorso. In economia sono stati effettuati lavori e servizi, tutti in amministrazione diretta, per un importo di 5,4 miliardi (4,1 nel 1976).

I contratti attivi stipulati nell'esercizio in riferimento sono stati solo due (per un importo di 0,9 miliardi) entrambi con Amministrazioni estere e riguardanti la vendita di diritti di uso su cavi sottomarini ed altri mezzi trasmissivi di telecomunicazioni.

(28) Più elevate quelle sostenute, ad analogo titolo, nel 1976 (285 milioni) quando era minore il numero degli automezzi in dotazione (278). Secondo notizie di fonte aziendale nel 1977 sono state tenute ferme 26 autovetture (su 54) in attuazione delle disposizioni sulle restrizioni dei consumi energetici