

CAPITOLO XXIII

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

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

a) *Considerazioni generali* — Le disposizioni legislative che nel 1977 hanno interessato il settore della pubblica istruzione, talune delle quali anche di un certo rilievo sotto il profilo istituzionale ed organizzativo (1), presentano nel loro insieme caratteri di transizione e di mera correzione rispetto al vigente ordinamento (2): ciò non consente di ricondurle ad un preciso disegno di generale revisione — di cui è avvertita l'esigenza, anche nelle sedi parlamentari (3) — atto a favorire la soluzione dei complessi problemi che riguardano l'istruzione.

Tali problemi, com'è noto, si rispecchiano in modo evidente soprattutto nella discrasia tra i servizi dell'insegnamento a tutti i livelli, soggetti da oltre due decenni a un fenomeno espansivo quanto mai notevole — solo di recente, apparso, per taluni settori, in via di stabilizzazione — e le strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione tuttora, nelle loro linee essenziali, preordinate ad operare in una dimensione scolastica assai più ridotta dell'attuale. A ciò si aggiunga che alle pur rilevanti trasformazioni che, nel corso degli anni, hanno interessato il settore della pubblica istruzione — quali l'attuazione della scuola dell'obbligo e, più di recente, il conferimento di autonomia alle istituzioni scolastiche e il decentramento dell'amministrazione del personale docente, fino alla costituzione nel 1977 del Consiglio nazionale e dei consigli scolastici provinciali e distrettuali — non ha fatto ancora seguito l'apprestamento di adeguate strutture, caratterizzate da una

(1) Vedasi in proposito il paragrafo concernente l'organizzazione dei servizi.

(2) Tra gli altri provvedimenti, si ricordano i decreti presidenziali nn. 616 e 617 emanati in base alle deleghe della legge n. 382 del 1975 che hanno trasferito alle Regioni le funzioni in materia di assistenza scolastica e soppresso due direzioni generali del Ministero, i decreti che in base alle deleghe di cui alla legge n. 70 del 1975 hanno soppresso una serie di enti operanti nell'ambito del Ministero: la legge 25 ottobre 1977, n. 808 che ha decentrato l'amministrazione del personale docente dell'Università; e, inoltre le leggi 4 agosto 1977, n. 517 e 18 giugno 1977, n. 394 che hanno apportato talune modifiche correttive al decreto del Presidente della Repubblica n. 416 del 1974 in materia di organi collegiali della scuola. Per più diffusi elementi, comunque, vedasi quanto riferito nel paragrafo 3.

(3) Resoconto VIII Commissione permanente della Camera (seduta 14 novembre 1977) in sede di esame del bilancio del Ministero per il 1978.

riqualificazione dei compiti ministeriali di indirizzo e programmazione generale e finalizzate, in periferia, ad una maggiore efficienza operativa.

Nuovi e più urgenti problemi organizzativi si profilano, poi, in vista delle riforme della scuola secondaria superiore e dell'università che non potranno, nel loro tradursi in atto, essere condizionate da rigide ed antiquate strutture prive, oltretutto, come quelle attuali, del supporto di compiute ed aggiornate conoscenze circa i fenomeni sui quali sono destinate ad operare (4). Tali strutture si sono rivelate particolarmente inadeguate ad utilizzare le risorse disponibili di mezzi e personale per il concorso di varie cause: non ultima la grande mole di lavoro costituita dai provvedimenti in materia di stato giuridico ed economico del personale (5): lavoro reso più impegnativo ed assorbente, oltre che dalla entità numerica del personale amministrato, dal continuo susseguirsi di disposizioni di legge concernenti le carriere ed il trattamento di attività e di quiescenza, il cui sovrapporsi, tra l'altro, anche in mancanza di idonee raccolte in testi unici (6) e, spesso, di coordinamento tra i vari uffici, determina — con nocimento per la speditezza dell'azione amministrativa — non pochi problemi di interpretazione dei quali è spesso investita la Corte nell'esercizio della sua attività di controllo. Ed è al riguardo da ricordare che la copiosa produzione legislativa in materia è diretta, se non esclusiva, conseguenza del ricorso fatto anche nel recente passato a forme di reclutamento attuate del tutto fuori di un piano organico di sviluppo della scuola che tenesse conto del progressivo espandersi della scolarità e, correlativamente, delle occorrenze di personale (7).

Il riferimento ora fatto alla mancanza di piani organici per la scuola induce, poi, a qualche riflessione di carattere generale sui mezzi di cui si avvale il Ministero per la gestione delle sue attività d'istituto.

In proposito va ricordato che gli articoli 1, secondo comma e 37 della legge 31 ottobre 1966, n. 942 disposero, il primo, che gli stanziamenti riguardanti l'attuazione del cosiddetto piano quinquennale potevano essere aumentati di anno in anno con la legge di approvazione del bilancio dello Stato e, il secondo, che con decreti del Ministro per il tesoro su proposta di quello per la pubblica istruzione potevano essere apportate variazioni

(4) Dalla mancanza di idonei strumenti conoscitivi ha fatto cenno la Corte in precedenti relazioni (per tutte vedasi quella per l'esercizio 1974, pag. 366), auspicando che fosse dato seguito ad iniziative preannunciate in sede ministeriale (libro bianco, indagine sui residui, anagrafe computerizzata degli insegnanti) che peraltro non risultano essersi ancora realizzate (vedasi nel paragrafo 3 quanto osservato circa il mancato aggiornamento dei ruoli del personale della scuola). In questo quadro si collega anche il persistente ritardo con il quale viene pubblicato il bollettino ufficiale del Ministero, strumento indispensabile per la maggior parte degli uffici e delle istituzioni scolastiche. Il ritardo è dovuto in prevalenza a inadempienze dell'Istituto poligrafico dello Stato e potrebbe risolversi, presumibilmente, con l'affidamento della pubblicazione a terzi come previsto dall'articolo 3 della legge 13 luglio 1966, n. 559.

(5) Basti citare, tra gli altri, i provvedimenti in applicazione delle norme sul collocamento nel ruolo ordinario del personale della scuola contenute nelle leggi 28 ottobre 1970, n. 775, 6 dicembre 1971, n. 1074, 30 luglio 1973, n. 477 e nel decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 420; quelli di inquadramento ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1079; quelli in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica del 31 maggio 1974, n. 417 per il personale insegnante; quelli per l'inquadramento nei ruoli provinciali del personale non docente a norma del decreto del Presidente della Repubblica n. 420 citato; quelli per riconoscimento dei servizi pre-ruolo del personale non docente ai sensi del predetto decreto n. 420; i provvedimenti, infine, riguardanti il personale dei ruoli universitari a norma delle leggi 3 giugno 1970, n. 380 e 28 ottobre 1970, n. 775.

(6) Si ricorda, tra l'altro, che è infruttuosamente scaduta la delega di cui all'articolo 24 della legge 30 luglio 1973, n. 477 per la emanazione di un testo unico di raccordo tra le nuove norme sulla scuola e sul relativo personale con quelle del testo unico degli impiegati dello Stato.

(7) A dire il vero gli strumenti legislativi per la predisposizione di piani organici di sviluppo della scuola non sono mancati.

compensative agli stanziamenti concernenti le spese per il personale docente delle scuole e delle università e per le dotazioni ed attrezzature didattiche.

È opportuno osservare che tali disposizioni non hanno fatto che sanzionare un principio che ha continuato ad operare, oltre il limite del quinquennio (1966-1970) previsto dalla legge citata, consentendo una variabilità annuale delle disponibilità del Ministero (8) in relazione alle esigenze che man mano si evidenziavano: così che la mancanza di provvedimenti organici e programmatori, il rilievo sempre più scarso dell'apporto finanziario degli enti locali, l'inattuazione di fondamentali riforme della scuola, hanno finito per far risultare gli stanziamenti determinati da frammentarie e contingenti necessità di funzionamento dei servizi.

b) *Aspetti finanziari della gestione* — L'ammontare dei fondi impiegati nel settore dell'istruzione e cultura, in forte prevalenza gestiti dal Ministero (9), ha segnalato nel 1977 un notevole aumento (+33 per cento) (10) superiore, per la prima volta nel corso degli ultimi anni a quello registrato dall'intera spesa statale (+32,3 per cento). Il dato ora riferito è in gran parte influenzato dalla spesa per la edilizia scolastica gestita dal Ministero dei lavori pubblici (11): per la parte residua, dalla spesa per il personale in servizio della pubblica istruzione che, gravando sul complessivo onere ministeriale (7.082,6 miliardi) in misura del 90,4 per cento, con un incremento del 30,8 per cento rispetto al 1976 (superiore a quello dello stesso comparto di tutta l'Amministrazione statale, pari al 26,6 per cento), ha confermato una tendenza evolutiva già manifestatasi nel corso degli ultimi anni (12).

Quanto agli altri aggregati di parte corrente, la cui incidenza sui totali della spesa ministeriale si mantiene su percentuali trascurabili (13), va rilevato soltanto l'incremento notevole della spesa per il personale in quiescenza (+81,5 per cento) (14) e, di contro, la ridotta crescita del dato dei trasferimenti (+7,5 per cento) (15).

L'articolo 54 della legge 24 luglio 1962, n. 1073 prevede un piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965 da elaborarsi in sede ministeriale sulla base di un'indagine condotta da apposita commissione istituita con lo scopo, tra l'altro, di "individuare le linee di sviluppo della pubblica istruzione sia in rapporto alla popolazione in età scolastica sia in rapporto ai fabbisogni della società connessi allo sviluppo economico e al progresso sociale" e di accertare il "fabbisogno finanziario e le modifiche di ordinamenti necessari per lo sviluppo della scuola italiana".

Com'è noto il piano quinquennale di sviluppo successivamente elaborato si tradusse nella legge 31 ottobre 1966, n. 942 che doveva costituire la cornice finanziaria per le riforme della scuola media (già in atto) e per quelle della scuola secondaria e dell'università. Il massiccio afflusso di fondi senza i necessari apporti qualitativi, nel tradursi in un potenziamento delle strutture esistenti, non può escludersi che abbia, in parte, ritardato l'attuazione delle pur indispensabili riforme.

(8) Nel 1977 le variazioni apportate con decreto ministeriale hanno raggiunto l'importo di 871 miliardi a fronte di 40 miliardi prelevati dal fondo di riserva per le spese obbligatorie mentre per effetto delle leggi di assestamento del bilancio emanate in corso di esercizio sono state apportate diminuzioni agli stanziamenti per un totale di 5,6 miliardi.

(9) La spesa ministeriale è assommata a miliardi 7082,6 pari all'82 per cento della spesa per l'istruzione e cultura (8.656,9 miliardi).

(10) Negli anni dal 1974 al 1976 l'incremento è stato pari, rispettivamente al 18,1 per cento al 18,9 per cento e al 21,2 per cento.

(11) Oltre ai cenni forniti nel capitolo III, parte I, sezione II, vedasi, per più diffusi elementi il capitolo concernente il Ministero dei lavori pubblici.

(12) Nel 1973 e nel 1974 l'incidenza sul totale della spesa ministeriale esercitata dagli oneri per il personale era stata solo dell'80,1 e dell'80,2 per cento, ma negli esercizi successivi si era di molto avvicinata al 90 per cento.

(13) 0,4% per il personale in quiescenza, 1,9% per acquisto di beni e servizi e 4,6% per i trasferimenti.

(14) In termini assoluti pari a 3,3 miliardi.

(15) In termini assoluti la spesa per trasferimenti è assommata a 326,5 miliardi.

Per quanto concerne le spese per beni e servizi strumentali è da segnalare poi il lieve aumento dell'incidenza sul totale (2.5 per cento rispetto all'1.81 per cento del 1976) nonostante l'avvenuta riclassificazione nella parte corrente dei capitoli delle rubriche 3, 4, 6 e 7 concernenti spese per acquisto di attrezzature e sussidi didattici per le scuole (16) che dall'esercizio 1974 avevano trovato collocazione tra le spese in conto capitale. L'incremento degli oneri del titolo II, comunque di un certo rilievo rispetto al 1976 (+ 24.2 per cento), è determinato essenzialmente dalle spese per l'edilizia universitaria aumentata da sole del 50 per cento. Deve inoltre rilevarsi, oltre al fatto che l'accrescimento registrato è superiore a quello del comparto generale (21.1 per cento), che della spesa sostenuta sulla competenza del 1977 (122.7 miliardi), soltanto 12.6 miliardi sono costituiti da meri accantonamenti, mentre, per effetto degli impegni formali assunti e di una modesta quota di economie i residui di stanziamento si sono ridotti del 64.1 per cento.

Debbono poi ricordarsi le eccedenze di impegni formatesi sui capitoli della competenza concernenti gli assegni fissi per il personale della scuola materna, della scuola media e delle università, nonché per il personale addetto ai servizi dell'educazione fisica e degli istituti di educazione per un importo di oltre 168 miliardi.

Tali eccedenze – di carattere ricorrente nella gestione del Ministero – sono imputabili, principalmente, a una carente previsione delle occorrenze collegate ad un'insufficienza di dati relativi al personale non di ruolo delle scuole.

Per le spese ora dette la decisione sul rendiconto ha negato la dichiarazione di regolarità.

c) *Stato di previsione e procedure contabili* – Modifiche di struttura di un certo rilievo, talune in linea con quanto segnalato dalla Corte nelle sue relazioni, hanno riguardato lo sdoppiamento dei capitoli della rubrica 3 che raggruppavano le spese per l'istruzione tecnica e quella professionale, l'accorpamento nei capitoli di parte corrente, con conseguente modifica della loro denominazione, delle spese per acquisto di attrezzature e sussidi didattici per il funzionamento della scuola (17), già classificati, dall'esercizio 1974 nel conto capitale e, inoltre, la soppressione della rubrica 20 (fondi da ripartire) costituita dall'unico capitolo 6011 i cui oneri sono stati trasferiti ai capitoli delle varie rubriche concernenti gli stipendi per il personale della scuola.

Da segnalare infine l'accorpamento in unico capitolo (il 1019) della rubrica 1 di tutte le spese facenti capo alle rubriche 3, 4, 6 e 7 concernenti le indennità e il rimborso spese per missioni del personale.

Va rilevata poi, come già in precedenti relazioni, la esigenza di provvedere alla distinzione delle spese relative al personale di ruolo da quelle per il personale non di ruolo, distinzione che non dovrebbe essere ostacolata, almeno per taluni tipi di scuola, della difficoltà di acquisizione di dati conoscitivi sulla consistenza numerica delle due categorie. Analogamente

(16) A tale circostanza è dovuto il forte incremento della spesa nel settore pari al 70.3 per cento rispetto al 1976.

(17) I capitoli soppressi nel titolo II sono il 7261 (rubrica 3) il 7381 (rubrica 4), il 7731 (rubrica 6) l'8031 (rubrica 7), l'8231 (rubrica 10).

L'onere relativo è stato trasferito nei capitoli 1431, 1572, 1752, 2081, 2480, 2481 e 2682 corrispondenti ai vari tipi di scuole e di istituzioni scolastiche.

mente, dovrebbero essere tenuti distinti mediante scissione dell'unico capitolo 1205 riguardante tutto il personale, gli oneri per equo indennizzo relativi al personale insegnante e quelli relativi al personale non insegnante e degli uffici amministrativi. Ciò, anche per poter meglio seguire, con un quadro di riferimento più preciso, la tendenza espansiva che di tale spesa è dato rilevare negli ultimi tempi (18).

Altre osservazioni possono farsi per il capitolo 4101 della rubrica 14 nel quale sono iscritti i fondi da trasferire alle università ed agli istituti universitari per il loro funzionamento. La circostanza che su tale capitolo vengano fatti gravare anche i fondi destinati alle università libere, il cui contributo ha un regime normativo del tutto diverso da quello delle università statali (19) dovrebbe indurre ad una distinzione delle spese corrispondenti in modo da consentire una migliore valutazione degli oneri. Analogamente dovrebbero essere tenuti distinti gli oneri per l'aggiornamento professionale del personale docente da quelli per il personale non docente, entrambi attualmente previsti dall'unico capitolo 1121 della rubrica 1; ciò che consentirebbe di disporre di più precisi elementi di valutazione circa l'azione amministrativa svolta nei confronti dell'una e dell'altra categoria di personale.

Permane tuttora non soddisfatta l'esigenza altre volte evidenziata dalla Corte, di conferire uniformità ai regimi contabili dei vari settori dell'istruzione. L'attuale diversificazione, oltre non essere più conferente con una gestione scolastica dotata, dopo le più recenti innovazioni in materia di autonomia delle singole istituzioni, di caratteristiche sostanzialmente omogenee sotto il profilo amministrativo, si traduce poi in evidenti difformità anche sul piano del controllo che spetta alla Corte su tutta la gestione del bilancio dello Stato. Basti ricordare in proposito quanto altre volte detto circa l'assetto contabile-amministrativo degli istituti tecnici e degli istituti professionali (20) e circa la disciplina dei relativi controlli, entrambi rimasti immodificati anche dopo l'istituzione dagli organi di gestione delle scuole e la generalizzazione di forme di autonomia in tutto l'apparato scolastico, con la ulteriore considerazione che nella relativa problematica sono interessate ora tutte le altre scuole dell'istruzione sub universitaria, sia pure, queste ultime soltanto in ordine alla gestione dei fondi assegnati per il funzionamento (21).

Vanno parimenti ricordati il sistema delle "contabilità speciali" – soggette queste al controllo consuntivo della Corte – che è previsto per le spese per il personale insegnante delle scuole elementari, nonché le gestioni contabili delle istituzioni con personalità giuridica che operano nel settore

(18) Per altri rilievi in tema di classificazione delle spese per il personale vedasi l'appendice al capitolo II della Sezione I

(19) Il contributo per le università libere è previsto dall'articolo 14 della legge n. 155 del 1951 a titolo compensativo delle minori entrate derivanti dalla riduzione delle tasse di iscrizione e delle esenzioni a favore di determinate categorie di studenti.

(20) Si ricorda che il regime di tali istituti tuttora è disciplinato, nelle sue linee essenziali, dalla legge 15 giugno 1931, n. 889, che prevedeva l'istituzione dei medesimi su iniziativa di enti territoriali od istituzionali ovvero di privati interessati alla formazione degli studenti residenti sul luogo secondo un determinato indirizzo (commerciale, agrario, industriale ecc.). Parte dell'onere di funzionamento di tali istituti veniva poi assunto dagli enti o privati promotori. Con l'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 416 del 1974 l'intera spesa di funzionamento, fatta eccezione per quella concernente la provvista e la manutenzione dei locali assicurati dagli enti locali, come per le altre scuole, è stata assunta dallo Stato.

(21) L'assegnazione di fondi agli istituti tecnici e professionali concerne, diversamente da quanto avviene per le altre scuole, anche le spese per il personale

dell'istruzione artistica, provviste di connotazioni giuridiche e strumentali identiche a quello degli istituti tecnici e professionali, eppure, diversamente da quest'ultimi, assoggettate al controllo consuntivo della Corte.

Un cenno va fatto poi alla sostanziale trasformazione avvenuta nelle procedure di controllo per effetto di norme che hanno attribuito all'autorità governativa il potere di dare discrezionalmente immediata esecuzione ad atti concernenti la carriera e il trattamento economico del personale scolastico e delle università.

Nel corso del 1977, alle disposizioni già in vigore per i docenti delle scuole (articolo 3 del decreto-legge 19 gennaio 1970, n. 367 convertito nella legge 26 luglio 1970, n. 578, e articolo 17 della legge 30 luglio 1977, n. 477) che consentivano alle direzioni provinciali del tesoro di variare su richiesta dei provveditorati agli studi le partite provvisorie di spesa fissa relativa ai professori straordinari al fine di corrispondere agli stessi gli assegni di stipendio di ordinario, si è aggiunto l'articolo 6 della legge 25 ottobre 1977, n. 808 che analoga previsione ha introdotto per il personale docente e non docente delle università: ciò che ha comportato il riscontro di legittimità da parte della Corte su atti, di solito, già divenuti esecutivi.

2. — *Gestioni fuori bilancio*

Le gestioni fuori bilancio che tuttora permangono nella competenza del Ministero si riferiscono ai depositi provvisori presso i Provveditorati agli studi previsti dall'articolo 59 del testo unico 5 febbraio 1928, n. 574 e dal regio decreto 23 giugno 1938, n. 1224. In effetti la loro operatività dipende ormai da attività di modesto rilievo e saltuarie come le visite ispettive per il riconoscimento di istituti privati, esami presso scuole non statali, eventuali attività parascolastiche di competenza di amministrazioni locali eccezionalmente affidate per l'esecuzione ai Provveditorati.

Nel corso del 1976, in occasione del riscontro di 604 rendiconti — molti dei quali relativi ad esercizi anteriori al 1976 — sono stati rilevati e contestati all'Amministrazione profili di apparente irregolarità, ma, comunque, indicativi di disfunzioni nei servizi, come nel caso di spese, relative alle autovetture in dotazione ai provveditorati o al minuto funzionamento degli uffici, effettuate con ricorso alle somme pertinenti alle gestioni per presumibile ritardo nell'accreditamento di fondi da parte del Ministero.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi* — L'avvenuto insediamento del Consiglio nazionale della pubblica istruzione e, sul finire dell'esercizio, la costituzione dei consigli scolastici distrettuali e provinciali hanno segnato nel 1977 un momento significativo nell'attuazione dei provvedimenti delegati del 1974. A tale realizzazione, peraltro, come già rilevato precedentemente, non fa riscontro un adeguamento delle strutture amministrative destinate a tradurre in concreto le indicazioni e le proposte che sono la precipua ragione d'essere dei nuovi organismi. Né gli interventi in tema di organizzazione, operati nel corso dell'esercizio in base alle deleghe della legge n. 382 del 1975, sull'assetto ministeriale, appaiono in alcun modo contribuire alla soluzione dei problemi considerati, essendosi unicamente risolti nel trasferi-

mento alle regioni delle funzioni relative all'assistenza scolastica (articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) (22), che sotto il profilo istituzionale e finanziario avevano una portata relativamente modesta (23), e nella soppressione, correlativa, dell'ispettorato per l'assistenza scolastica, nonché di due direzioni generali, quella dell'edilizia scolastica e quella dell'educazione popolare: la prima delle quali già provvista di competenze che restano integralmente attribuite al Ministero in ordine all'attuazione dei piani di intervento ed ai compiti di studio e ricerca previsti dalla legge 5 agosto 1975, n. 412; la seconda già preposta al funzionamento delle istituzioni di scuola popolare, tuttora di competenza del Ministero, essendo state trasferite soltanto funzioni attinenti ad organismi minori quali i centri di lettura e i centri di educazione permanente (articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 citato) (24).

Del resto i limiti stessi delle deleghe previste dalla legge n. 382, dai quali esulava un disegno generale di revisione della pubblica amministrazione, non hanno consentito una ridefinizione dei modelli organizzativi del Ministero sì che alla perdita, sia pure circoscritta, di competenze, ha fatto riscontro solo una riduzione quantitativa degli uffici e una redistribuzione dei relativi compiti nell'ambito ministeriale. È agevole constatare, così, che mentre gli uffici scolastici provinciali hanno, nel tempo, visto progressivamente accrescere le mole delle loro competenze (25), quelli dell'Amministrazione centrale vanno correlativamente riducendo i loro compiti (26), senza, di converso, essere in grado di svolgere interventi organici di collegamento e di programmazione per l'utilizzazione più congrua delle risorse disponibili. A ciò contribuisce anche la loro strutturazione orizzontale, particolarmente palese nelle direzioni generali che sovrintendono ai rispettivi settori dell'istruzione sub-universitaria: dove nel settore dell'obbligo operano, malgrado il carattere ormai sostanzialmente unitario delle relative esigenze, due distinte direzioni generali, e in quello dell'istruzione secondaria superiore si riscontra un'articolazione degli uffici in branche diverse (classica scientifica e magistrale, tecnica, professionale e artistica) che è venuta a perdere gran parte dei motivi che in passato ne dettarono l'introduzione (si pensi alla non più recente liberalizzazione dell'accesso alle università e agli impieghi pubblici).

La evoluzione degli ordinamenti scolastici e la democratizzazione delle relative istituzioni pone quindi l'esigenza di una revisione delle esistenti strutture che faccia luogo ad una organizzazione verticale degli uffici per

(22) In parte già trasferite alle Regioni a statuto ordinario con il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3 e alle province di Trento e Bolzano con decreto del Presidente della Repubblica 1 gennaio 1973, n. 687.

(23) Gli impegni assunti nel 1977 sui capitoli della rubrica 18 (assistenza scolastica) sono ammontati a 7 miliardi, pari allo 0,01 per cento circa del totale. Va avvertito che la materia dell'assistenza scolastica nelle Regioni Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta resta di competenza del Ministero.

(24) Con i provvedimenti delegati nn. 616 e 617 è stata altresì disposta la soppressione dei patronati scolastici e, a decorrere, al più tardi dal 1° novembre 1979, delle opere universitarie.

Così altre soppressioni sono state disposte nel 1977 in attuazione della delega prevista dalla legge 20 marzo 1975, n. 70 e, in particolare, quelle riguardanti enti e organismi operanti nell'ambito ministeriale: la Commissione geodetica italiana (D.P.R. n. 668), l'ente nazionale delle biblioteche popolari (D.P.R. n. 431), il giardino coloniale e di acclimatazione di Palermo (D.P.R. n. 432), il centro nazionale per i sussidi audiovisivi (D.P.R. n. 436), il centro italiano viaggi degli studenti (D.P.R. n. 438), l'opera nazionale di assistenza all'infanzia nelle regioni di confine (D.P.R. n. 592).

(25) Destinate ad aumentare con l'inizio del prossimo anno scolastico allorché dopo la formazione dei ruoli provinciali degli insegnanti medi tutto il personale docente della scuola sarà amministrato in periferia.

(26) Si ricorda che a seguito della legge 25 ottobre 1977, n. 808 ulteriori vaste competenze in materia di personale delle università sono state attribuite alle autorità accademiche.

tipi di attività e di interventi, più idonea, oltretutto a valorizzare e riqualificare comparti di particolare rilievo, al momento, come quelli della sperimentazione didattica e dell'aggiornamento professionale dei docenti (27) e quelli delle attività complementari, culturali, turistiche e sportive da svolgere nel quadro delle analoghe iniziative regionali e locali e delle funzioni programmatiche dei consigli scolastici distrettuali (28).

L'aspetto considerato della scarsa rispondenza delle strutture burocratiche alle nuove esigenze derivanti dall'introduzione di ampie forme di autonomia nella gestione scolastica, induce a richiamare la mancata emanazione, fino ad oggi, dell'ordinanza, prevista dall'articolo 8 della legge 4 agosto 1977, n. 517 (29), con la quale dovevano essere stabiliti i criteri e le modalità di attuazione dell'articolo 3, ultimo comma, della legge 31 dicembre 1962, n. 1859 (istituzione di un doposcuola per lo studio sussidiario e le attività libere programmate). L'ordinanza suddetta è il presupposto necessario per una programmazione dell'attività nelle scuole medie per il prossimo anno e la sua mancata o intempestiva emanazione potrebbe pregiudicare il pieno esercizio dei poteri attribuiti dall'articolo 7 della legge n. 517 citata (30) ai collegi dei docenti ed ai consigli di istituto nonché l'espletamento dei compiti propri dei distretti in ordine alle attività parascolastiche, extra scolastiche ed interscolastiche. Da rilevare che le conseguenze della predetta omissione avrebbero indubbi riflessi, oltre che sul funzionamento del servizio scolastico, sulla utilizzazione proficua dei fondi di bilancio che potrebbero, come in parte finora è stato, risolversi in interventi disarticolati privi di un preciso quadro di riferimento.

Passando ad esaminare alcuni aspetti particolari emergenti dal controllo sugli atti degli uffici decentrati, va detto che l'applicazione delle procedure di meccanizzazione in materia di amministrazione del personale, di cui hanno cominciato ad avvalersi fin dal 1976 soprattutto gli uffici maggiori, pur avendo consentito nell'insieme un più rapido smaltimento del lavoro, si è tradotta in non pochi casi nell'iterazione di precedenti provvedimenti già sottoposti al visto della Corte: la circostanza, connessa alle difficoltà della prima fase operativa, è da imputare a carenze nella elaborazione e trasmissione dei dati.

Come già accennato nella precedente relazione in materia di concessione di congedi ed aspettative si pone in evidenza l'opportunità di una armonizzazione della disciplina, attualmente diversa per i docenti, per i quali l'articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974 ha demandato la competenza ai presidi, e per i non docenti per i quali

(27) Nell'ambito di tali funzioni non sono ancora costituiti gli istituti regionali di ricerca e il centro europeo dell'educazione istituiti con D.P.R. 31 maggio 1974, n. 419. Per l'aggiornamento professionale, nello stato di previsione del Ministero è iscritto il capitolo 1121 (rubrica 1) che concerne le spese di tutto il personale dipendente compreso quello amministrativo. Alle disponibilità di tale capitolo - sul quale nel 1977 sono stati assunti impegni per circa 3 miliardi con un forte accumulo di residui (2,7 miliardi) e una rilevante quota di economie (560 milioni) - attingono, a quanto risulta senza un preciso piano organico, le varie direzioni generali per le esigenze del rispettivo personale.

(28) Per ovviare alla mancanza di strutture unitarie di intervento in taluni dei settori operativi ora detti, le direzioni generali interessate hanno dovuto far ricorso a forme atipiche di collegamento consistenti nella stipulazione di atti negoziali unici per vari tipi di scuola che approvati dal Ministro danno luogo ad impegni di spesa gravanti poi sui diversi capitoli delle rispettive rubriche.

(29) È previsto espressamente che la legge divenga operativa dal 1° ottobre 1978.

(30) La disposizione ivi contenuta prevede tra l'altro la programmazione di tutta l'attività scolastica ed integrativa, le forme di sostegno a favore degli svantaggiati e l'attività interdisciplinare organizzata per gruppo di alunni della stessa o di diverse classi.

il decreto del Presidente della Repubblica n. 420 del 1974 non ha mutato l'originaria attribuzione del provveditore agli studi.

Altri aspetti particolari in tema di organizzazione formeranno oggetto di notazione nei paragrafi dedicati alla istruzione sub-universitaria e a quella universitaria.

b) *Personale* — I dati ufficiali più aggiornati di cui è possibile disporre circa la consistenza numerica del personale in attività di servizio, sono quelli indicati nella nota preliminare e negli allegati alla tabella n. 7 del bilancio di previsione per il 1978, e che si riferiscono al 1° aprile 1977. Nell'insieme l'incremento numerico rispetto al 1° aprile 1976 risulterebbe pari al 7.9 per cento (31). Il dato di crescita più consistente riguarda il personale non docente (32) con il 43 per cento, mentre inferiori sono stati gli aumenti del personale insegnante (+ 1.3 per cento) e di quello operaio (+ 12 per cento). In termini assoluti il personale non docente sempre alla data predetta e in base alle fonti richiamate (33), assommava al 1° aprile 1977 a 227.923 unità, quello insegnante a 868.651 e quello operaio a 547. Dati più recenti in possesso della Corte, riferiti alla fine dell'esercizio riguardano il personale degli uffici dell'Amministrazione centrale e periferica la cui consistenza risulta pari a 8.068 unità, con una diminuzione rispetto al 1976 di oltre 700 presenze, dovute, oltre che a cause naturali, all'anticipato esodo degli ex combattenti e a dimissioni volontarie (circa 40).

Sulla copertura dei posti vacanti nelle varie carriere amministrative degli uffici, pari a circa il 28 per cento circa dei posti in organico (11.303), non hanno di fatto inciso le assunzioni, nelle carriere di concetto ed esecutiva, di personale (oltre 200 unità) già classificato idoneo in precedenti concorsi (leggi 1° novembre 1972, n. 625 e 8 aprile 1976, n. 184), e il trasferimento di circa 500 impiegati esecutivi e di concetto operato, ai sensi dell'articolo 200 del decreto presidenziale 10 gennaio 1957, n. 3, dalle dotazioni del personale non docente della scuola.

Ulteriore elemento che contribuisce a mantenere elevata la percentuale di vacanze è il pressoché totale blocco dei concorsi per le carriere civili conseguente alla mancata autorizzazione della Presidenza del consiglio a norma dell'articolo 27 della legge 18 marzo 1968, n. 249. Nessuna unità proveniente dagli enti pubblici soppressi risulta poi assegnata finora all'Amministrazione.

A parte ogni considerazione circa il pur elevato numero di vacanze nell'organico, quanto riferito nei precedenti paragrafi sulle aumentate esigenze che si riscontrano negli uffici periferici, induce a qualche riflessione in ordine alla distribuzione del personale tra i vari uffici. Al riguardo la Corte non dispone di dati diretti, ma stando a fonti ministeriali attendibili (34) secondo le quali a fronte di oltre 2.400 unità di dipendenti in servizio

(31) Si ricorda che l'incremento della spesa per il personale in servizio è stato, nel 1974, di gran lunga superiore (30,8 per cento)

(32) Escluso il personale operaio.

(33) I dati ricavabili da queste sono peraltro da ritenere del tutto approssimativi soprattutto perchè influenzati dalla massa del personale docente e non docente (non di ruolo) delle scuole di difficile rilevazione. Difficoltà di un certo rilievo si notano, poi, tra i dati globali indicati nella nota preliminare e quelli parziali risultanti negli allegati alla tabella 7: esse sono dovute a probabili errori materiali, come quelli riscontrabili, ad esempio, per il personale non docente della scuola elementare il cui totale di 31.114 unità è superiore di 10.000 a quello risultante dai dati parziali dell'indicata tabella

(34) Relazione del consiglio di amministrazione del Ministero per il 1976, resa ai sensi dell'articolo 18 del d.P.R. n. 748 del 1972

alla fine del 1976 nelle unità organiche costituite presso gli uffici ministeriali (35), le presenze nei 110 uffici periferici (36), alla stessa data, sarebbero di circa 6.200 (37), deve rilevarsi l'inadeguatezza degli attuali criteri distributivi rimasti sostanzialmente immutati anche dopo le modifiche funzionali, qualitative e quantitative, che si sono succedute durante gli ultimi anni nell'ambito delle competenze degli uffici. Inadeguatezza che si traduce, soprattutto per l'apparato periferico, in disfunzioni rese ancor più gravi dalle carenze di personale con qualifica dirigenziale (38) e appartenente alla carriera esecutiva e dalla ridotta mobilità del personale che, solitamente, mostra scarsa propensione, anche in occasione di promozioni a qualifiche superiori, a trasferirsi verso sedi dell'Italia settentrionale e, ancor meno dal centro verso sedi periferiche.

In tema di accesso alle qualifiche intermedie delle varie carriere amministrative è da far cenno ai consistenti ritardi con i quali, non di rado, vengono espletate le procedure concorsuali: ritardi che, in definitiva, incidono negativamente sull'ulteriore avanzamento dei dipendenti e che, talora, hanno indotto l'Amministrazione a far ricorso, per porre rimedio a tali conseguenze dannose, a provvedimenti censurabili sotto il profilo della legittimità (39).

Un aspetto particolare, ma non secondario, dai problemi che interessano taluni settori dell'Amministrazione riguarda il personale dei ruoli degli ispettori tecnici centrali e periferici. Mentre per quelli ultimi è stato possibile costituire il solo ruolo per l'istruzione elementare (40) utilizzando il personale già appartenente al soppresso ruolo degli ispettori della scuola primaria, rinviando la costituzione degli altri ruoli all'espletamento di concorsi, ancora da bandire, per gli ispettori tecnici centrali, la copertura di posti di ruolo attualmente vacanti (pari a circa il 30 per cento), presenta difficoltà e remore in relazione al particolare sistema di reclutamento previsto dall'articolo 38 del decreto presidenziale 31 maggio 1974, n. 417 che subordina l'accesso alla carriera al raggiungimento di almeno tre anni di anzianità nel ruolo degli ispettori tecnici periferici, come si è detto, da poco costituito per il solo settore elementare. La situazione ora rilevata, consentendo il protrarsi di carenze nell'ambito di funzioni ritenute essenziali per l'avvio di nuove metodologie didattiche e per il raccordo tra le strutture elettive e quelle burocratiche della scuola, è tale da poter incidere

(35) In numero di 17, ora ridotti a 14 per effetto della soppressione di 3 unità disposta dal d.P.R. n. 616 del 1977, e precisamente: 9 direzioni generali, 3 ispettorati, 1 servizio a livello dirigenziale, 1 ufficio studi e programmazione.

(36) Per l'esattezza, 5 uffici scolastici interregionali, 10 uffici regionali, 93 provveditorati agli studi, 2 uffici operanti nelle province autonome di Bolzano e Trento.

(37) Ad ogni unità organica centrale risultano così assegnati in media 171 dipendenti, mentre a ciascuna unità periferica 56.

(38) Ciascun provveditorato agli studi dispone in media di due posti dirigenziali — provveditore, dirigente superiore — con eccezione di quelli delle province maggiori che sono dotate anche di posti di primo dirigente.

(39) In ordine a talune promozioni a direttore di divisione aggiunto per le quali era stato tenuto conto del periodo corrispondente alla retrodatazione delle nomine a direttore di sezione conferite a norma dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, la Sezione del controllo (30 giugno 1977, n. 799) non ha ritenuto legittimi i provvedimenti relativi, evidentemente motivati dall'intento dell'Amministrazione di riparare al ritardo nell'espletamento del concorso perché, tra l'altro, il periodo di retroattività coincideva con il servizio reso in una carriera inferiore.

(40) Si rileva che detto personale fa parte di un ruolo unico sia pure articolato in distinti contingenti per i vari ordini di scuole e, quindi, dovrebbe essere amministrato non come di fatto è, dalla Direzione generale dell'istruzione elementare, ma più propriamente dalla Direzione generale degli affari generali e del personale.

negativamente, in prospettiva, sulle modalità di attuazione della emananda riforma dell'istruzione superiore.

In tema di trattamento economico del personale degli uffici, va detto che il compenso per il lavoro straordinario oltre il limite normale è stato corrisposto a circa il 20 per cento del personale, ivi compresa una quota di dirigenti degli uffici ministeriali e periferici. Dello stesso compenso hanno fruito poi alcuni presidi e professori e una parte degli 800 insegnanti elementari che prestano servizio presso l'Amministrazione.

Il personale addetto all'opera di collaborazione con il Ministro, che ha fruito di compensi, nei limiti previsti dall'articolo 19 della legge n. 734 del 1973, nella misura complessiva di 104,1 milioni (106,4 nel 1976), è costituito da 57 unità di cui 15 della carriera direttiva ivi compresi un dirigente generale e un dirigente superiore.

Particolare menzione va fatta per l'eccezionale incremento avuto dalla spesa per l'equo indennizzo al personale.

Gli oneri, gravanti nell'unico capitolo 1205 dello stato di previsione (comprendenti, quindi, tanto il personale civile che quello docente), sono aumentati a 745 milioni con un aumento del 398 per cento rispetto al 1976 (149 milioni). Circa la tendenza espansiva di tale spesa, rilevabile in tutte le Amministrazioni ma in modo particolare in quella della pubblica istruzione, si rinvia, a quanto esposto in altra parte della relazione (41).

Altro genere di notazioni sono da formulare sul personale della scuola. Della elevata consistenza numerica e della difficile rilevabilità dei dati corrispondenti è stato già detto.

Giova aggiungere che ancora persiste, nell'insieme e con la sola eccezione della scuola elementare, un notevole squilibrio nel rapporto tra dotazione organiche e personale docente e non docente in servizio, dovuto alla lentezza con la quale hanno proceduto le operazioni di sistemazione del personale non di ruolo in applicazione delle diverse norme succedutesi nel tempo. Positivi risultati, in prospettiva, potranno derivare, comunque, dalla piena operatività del sistema di automazione dei servizi le cui procedure, nella fase iniziale, hanno, come già avvertito in precedenza, posto in rilievo taluni problemi di efficienza degli uffici incaricati dalla raccolta di trasmissioni dei dati.

Con riserva di trattare particolari aspetti della materia nei successivi paragrafi dedicati all'istruzione sub-universitaria e a quella universitaria, va qui accennato, per il carattere di generalità e le proporzioni che ha assunto da qualche anno, all'assenteismo del personale delle scuole. La vastità del fenomeno, per il quale non è possibile fornire dati quantitativi, è avvertita in sede di controllo solo attraverso l'esame dei provvedimenti di congedo e aspettativa — che peraltro evidenziano solo un aspetto marginale del fenomeno stesso — dal quale emerge, se non altro, la tardività degli accertamenti medico-fiscali circa l'esistenza dei motivi addotti dagli interessati.

c) *Beni e servizi strumentali* — In tale settore ha particolare rilievo la spesa derivante dall'esecuzione di contratti stipulati con l'ITALSIEL sul finire del 1975, per l'automazione dei servizi e delle procedure. La spesa complessiva prevista, pari a circa 34,2 miliardi, è ripartita tra gli anni dal 1975 al 1980 e fatta gravare sul capitolo 1129 della rubrica 1. Nel 1977 sul

(41) Vedasi il capitolo II della Sezione I in materia di personale.

conto della competenza si registrano impegni per 5.8 miliardi e pagamenti per 2.8. Elevato l'importo totale dei residui a fine esercizio, pari a 4.6 miliardi.

Argomento in certo modo connesso è quello dell'affidamento ad enti ed organismi vari, oltre che ad università, di compiti per studi e ricerche nel campo pedagogico e nelle tecnologie educative. L'onere complessivo, gravante, sul capitolo 1122 della rubrica I, nel 1977 è stato pari a circa 885 milioni (398 nel 1976) (42).

Va segnalata anche la spesa sostenuta per corsi di preparazione e aggiornamento del personale amministrativo ed insegnante, per la quale si registra un aumento di oltre il 30 per cento rispetto al 1976. Gli oneri, gravanti sul capitolo 1121 della rubrica I, sono assommati a circa 3 miliardi. Per i soli corsi organizzati presso la scuola superiore della pubblica amministrazione e presso lo stesso Ministero a favore di circa 300 dipendenti, la spesa è stata di circa 132 milioni.

4. — *Attività e interventi finanziari*

Degli oneri per trasferimenti correnti (326.5 miliardi) e in conto capitale (112.7 miliardi) la parte più cospicua è rappresentata da attività di finanziamento ad enti e organismi vari che operano nel campo dell'istruzione pubblica e privata. Caratteristica di tale attività è l'ampia discrezionalità che sta alla base dei provvedimenti di intervento e che si richiama a norme legislative ormai remote e del tutto generiche, quantificabili solo in un contesto, come quello in cui furono emanate, che attribuiva al Ministero una competenza generale nel campo dell'istruzione e della cultura (43).

Permangono con ciò tuttora valide le considerazioni già svolte al riguardo dalla Corte nella relazione sull'esercizio 1973 sia per quanto concerne la determinazione dell'ammontare delle erogazioni sia con riferimento alla opportunità di adeguati controlli circa l'impiego delle somme corrisposte. Qui va segnalata l'esigenza di una revisione e di una razionalizzazione dell'intera normativa del settore che tenga conto dell'evoluzione degli ordinamenti e che fissi una chiara linea di demarcazione della competenza ministeriale rispetto alle altre Amministrazioni e agli enti territoriali che pur hanno vaste competenze nel campo degli interventi finanziari a favore delle istituzioni educative e culturali (44). Il riferimento ora fatto agli enti territoriali induce a ricordare l'esistenza di un fondo, nello stato di previsione del Ministero del Tesoro, determinato annualmente con legge di approvazione del bilancio (45), da ripartire tra i comuni e le

(42) L'incarico di più rilevante entità (129 milioni), che avrà durata biennale, riguarda un progetto per interventi di aggiornamento per corrispondenza dei maestri elementari nel campo dell'educazione fisica e sportiva.

(43) L'irrazionalità del sistema è anche dimostrata dalla varietà e dall'atipicità delle forme di finanziamento consistenti in sussidi, contributi, premi, interventi, aiuti, sovvenzioni e così via. Altre volte è evidente l'anacronismo di talune assegnazioni come quella iscritta sul capitolo 2333 che, al di là di quanto potrebbe far supporre la denominazione (borse di studio costituite con l'annua rendita del lascito C. Tarabini — fondazioni scolastiche e lasciti a vantaggio dell'istruzione — assegni per posti di studio liceali), reca uno stanziamento di sole 38.000 lire (portato interamente ad economia nel 1977).

(44) Degli enti al cui mantenimento il Ministero concorre, in tutto o in parte, ben pochi sono quelli che recenti provvedimenti hanno soppresso come "enti inutili": si ricordano, tra questi, il CIVIS, il Centro per i sussidi audiovisivi e l'Ente nazionale per le biblioteche popolari già menzionati in altra parte del presente capitolo.

(45) Nel 1977 l'articolo 8 della legge di bilancio ha stanziato la somma di 250 miliardi sul capitolo 5928 dello stato di previsione del Ministero del tesoro a favore degli enti locali.

province a sostegno degli oneri generali della pubblica istruzione con esclusione delle spese per l'edilizia scolastica. L'opportunità di evitare possibili duplicazioni di interventi e inutile sperpero di denaro pubblico rende palese l'esigenza di una riconsiderazione legislativa della materia che tenga conto, nel quadro della definizione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali, da un lato, della specifica idoneità del Ministero della pubblica istruzione a valutare l'effettivo fabbisogno delle istituzioni scolastiche, dall'altro dell'interesse degli enti locali ad un equilibrato sviluppo del fenomeno scolastico nell'ambito del territorio (46).

Alcuni cenni sono da fare circa gli interventi per l'edilizia scolastica che tuttora competono al Ministero della pubblica istruzione in virtù dell'articolo 7 della legge 5 agosto 1975, n. 412, in relazione a studi, ricerche e progettazioni e per la realizzazione di opere sperimentali interessanti la scuola. Per l'assolvimento di tali compiti l'azione amministrativa si sta rivelando piuttosto lenta: infatti gli stanziamenti complessivi del capitolo 8807, pari a 15 miliardi (5 per il 1976 e 10 per il 1977), si sono tradotti in soli 4 miliardi di impegni formali assunti nel decorso esercizio. Nessuna erogazione è stata effettuata, per cui i residui di stanziamento assommano a 11 miliardi.

In via di esaurimento è l'attività di competenza degli organi della pubblica istruzione in materia sempre di edilizia scolastica ai sensi della legge 28 luglio 1967, n. 641.

I relativi interventi, essenzialmente programmatori e di vigilanza sugli enti preposti all'esecuzione dei lavori sono stati curati con l'apporto degli uffici scolastici regionali e interregionali (47), tuttora esistenti, la cui principale funzione operativa era quella di affiancare l'opera del Comitato centrale e dei Comitati regionali per l'edilizia scolastica. Sul capitolo 8806, istituito per il funzionamento di tutti gli organi predetti, risultano soltanto disponibilità in conto residui praticamente esaurite al termine dell'esercizio perchè dei 3 miliardi iscritti al 1° gennaio 1977, 2,9 miliardi sono stati portati ad economia e 72,2 milioni sono stati erogati. È da notare che sui fondi del capitolo ora detto sono state fatte gravare, a norma del decreto-legge 5 novembre 1973, n. 658, convertito nella legge 27 dicembre 1973, n. 868, le spese per l'acquisto e la posa in opera di aule prefabbricate nelle regioni colpite da epidemia di colera nel 1973. A tale titolo gran parte delle erogazioni disposte sul capitolo 8806 hanno riguardato acconti e revisioni di prezzi su stati di avanzamento.

5. — Istruzione sub-universitaria

a) *Scuola materna* — La spesa per la scuola materna ha subito nel 1977 un notevole incremento (+70 per cento) rispetto al precedente esercizio, essendo ammontata a 290,1 miliardi (167,9 nel 1976).

Secondo dati in possesso della Corte l'incremento riflette pure le strutture scolastiche risultando funzionanti a fine 1977 circa 25 mila sezioni

(46) La ripartizione del fondo istituito presso il Ministero del tesoro viene effettuata, attualmente, in base a criteri connessi al numero delle iscrizioni nelle scuole e all'entità della popolazione nel territorio dei vari comuni e delle province.

(47) Di essi è cenno nel precedente paragrafo concernente la organizzazione dei servizi

(22 mila nel 1976), che hanno accolto circa 650.000 bambini, con un organico di 30.000 insegnanti, di cui 22.000 già in ruolo, e di 13.500 assistenti.

Lo sviluppo della scuola statale è peraltro condizionato dalle iniziative degli enti locali e delle Amministrazioni regionali, sui quali grava l'onere di approntare i locali e le attrezzature di primo impianto necessari per il funzionamento delle nuove scuole.

Va detto che ad una espansione della scuola materna statale ha fatto riscontro una diminuzione assai modesta del numero degli alunni ospitati nelle scuole private convenzionate (da 1 milione e 224 mila circa a 1.193 mila).

A qualche riflessione induce, al riguardo, l'intervento del Ministero a favore di scuole materne non statali che accolgono gratuitamente alunni di disagiate condizioni economiche o che somministrano ad essi la refezione scolastica gratuita. La materia è disciplinata dall'articolo 31 secondo comma della legge 24 luglio 1962, n. 1073 che, pur recando provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965, ha avuto per l'aspetto considerato efficacia permanente. In base a tale disposizione l'erogazione dei contributi viene effettuata, sotto forma di sussidi, premi, assegni e contributi, secondo criteri in gran parte discrezionali – fatta eccezione per la preferenza a favore dei territori depressi e dell'Italia meridionale ed insulare – privi di precisi e vincolanti riferimenti obiettivi per la qualificazione finanziaria degli interventi e, soprattutto senza alcuna garanzia di accertamento circa la spesa effettivamente sostenuta dalle istituzioni beneficiarie.

La materia richiede, pertanto, una adeguata riconsiderazione anche in relazione alle recenti innovazioni in tema di assistenza scolastica le cui funzioni sono state trasferite alle Regioni (48).

La spesa per interventi a favore della scuola materna non statale è assommata nel 1977 a 25 miliardi circa con un incremento di circa 3 miliardi rispetto al precedente esercizio.

b) *Istruzione elementare* – Il totale degli impegni assunti per tale settore è ammontato a 2.007 miliardi con un incremento notevole rispetto al 1976 (1.619,3 miliardi). Le spese per il funzionamento delle scuole, come già riferito, hanno fatto carico integralmente, a partire dal decorso esercizio, ad un capitolo di parte corrente della rubrica relativa. (49). Di un certo rilievo è stata, poi, la crescita degli oneri per le prestazioni di lavoro straordinario effettuate dal personale non insegnante e dai docenti assegnati con compiti di segreteria alle direzioni didattiche (1,8 a 2,7 miliardi), e dal personale insegnante (da 249,3 milioni a 413,5).

Invariata, invece, la spesa per lavoro straordinario reso dal personale ispettivo e direttivo (3,3 miliardi).

Per quel che riguarda il settore degli acquisti vanno menzionati l'incremento della spesa per la fornitura gratuita di testi agli alunni delle scuole, salita da 18,3 a 20 miliardi, e la diminuzione degli oneri per il servizio socio-psicologico, igienico-sanitario e didattico, discesi da 3 a 2,4

(48) Vedasi il paragrafo 3 del presente capitolo.

(49) Vedasi quanto riferito nel paragrafo 1 a proposito delle modifiche che hanno interessato lo stato di previsione della spesa.

miliardi. Rilevante è l'ammontare delle economie realizzate sia nella competenza (655 milioni), sia sui residui (343.7 milioni). In relazione a tali servizi, un aspetto da sottolineare e che potrà trovare migliore definizione, nell'ambito della futura riforma sanitaria, con la prospettata creazione delle unità socio-psicopedagogiche locali, è quello della concorrente competenza del Ministero della pubblica istruzione, degli ufficiali sanitari e dei modici provinciali.

La spesa sostenuta per interventi a favore di scuole pareggiate e organismi vari nel campo dell'assistenza educativa agli svantaggiati (811.5 milioni, pari all'incirca, a quello del 1976), richiama l'esigenza della definizione delle competenze dello Stato che concorre con quelle degli enti locali in ordine al settore della medicina scolastica e di quella specialistica in particolare.

L'esigenza ora detta dovrebbe essere soddisfatta anche nell'ambito dei nuovi compiti affidati alle Regioni in materia di assistenza scolastica, ma ciò che preme qui di sottolineare è la necessità di un coordinamento degli interventi, da attuarsi anche in sede legislativa, per evitare onerose e irrazionali duplicazioni.

Quanto alle erogazioni per il mantenimento delle scuole elementari parificate la spesa ha avuto un cospicuo incremento (da 16.2 a 29.3 miliardi), mentre invariato è rimasto l'onere per sussidi, premi e assegni ad istituzioni ausiliarie ed integrative delle scuole elementari (335 milioni). In questo ambito va richiamata la mancanza, nella disciplina normativa (regio decreto 5 novembre 1937, n. 2031 e articolo 60 del regio decreto 5 febbraio 1928, n. 577) che presiede a tali erogazioni, dell'indicazione di criteri obiettivi: essa, tra l'altro, non consente alla Corte in sede di controllo una verifica, che non sia quella meramente formale ed esteriore, della legittimità degli interventi.

c) *Istruzione secondaria* - Nel corso del 1977 sono pervenuti al riscontro della Corte i provvedimenti che hanno istituito nuove scuole medie a decorrere dall'anno scolastico 1974-75. È da notare come il grave ritardo, che non consente, a tutt'oggi, di conoscere con esattezza il numero degli istituti funzionanti, si rifletta sulla definizione di una serie di atti consequenziali (nomine, collocamenti fuori ruolo, comandi ecc.) la cui emanazione presuppone l'avvenuta registrazione dei decreti di istituzione, soppressione e trasformazione delle scuole, sulla cui base vengono determinati gli organici del personale direttivo, dei docenti e dei non docenti.

Più soddisfacente è invece la situazione per l'istruzione secondaria di secondo grado ed artistica. Nel settore, infatti, il quadro generale è pressoché aggiornato al 1° ottobre 1977.

Nel corso dell'esercizio sono stati sottoposti all'esame della Corte 104 decreti istitutivi di nuove scuole con una prevalenza di istituti tecnici (68) rispetto ai licei ed istituti magistrali (25) e agli istituti professionali (11); la maggior quota delle nuove istituzioni ha interessato le zone del centro-sud.

Per quanto riguarda la definizione dei ruoli organici del personale docente e non docente, il già riferito ritardo nella emanazione dei provvedimenti di istituzione delle nuove scuole comporta gravi ritardi, particolarmente accentuati per il settore del personale non insegnante della scuola media, per il quale l'ultimo ruolo organico riscontrato dalla Corte si riferisce all'anno scolastico 1969-70 (50).

Nel corso del 1977, tuttavia, è stata rilevata una maggiore dinamicità nell'emanazione dei provvedimenti che farebbe prevedere una prossima

definizione dei ruoli, soprattutto di quelli della scuola media, necessaria per l'affidamento agli organi provinciali della gestione del relativo personale secondo quanto previsto dall'articolo 122 del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974.

Assai lenta, inoltre, si rivela l'azione amministrativa in sede di applicazione delle varie leggi speciali che concernono la sistemazione del personale insegnante compreso in graduatorie nazionali ed esaurimento.

In particolare va notato che la situazione determina grave pregiudizio per il personale ormai giunto al limite di età per il collocamento a riposo e fra tutti i docenti le cui aspirazioni di essere utilizzati in compiti particolari (insegnamento all'estero, comandi, collocamento fuori ruolo per insegnamento universitario) sono subordinate al completamento delle procedure di nomina e di conferma in ruolo.

Situazione analoga si sta verificando in relazione alle nomine disposte ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 477 del 1973, i cui provvedimenti per circa la metà del totale non sono ancora pervenuti al riscontro della Corte: così può prevedersi che le operazioni di inquadramento dei cosiddetti "diciassettisti" (51) non potranno essere ultimate prima del 1980, a distanza, cioè, di oltre sei anni dalla disposizione legislativa che ne aveva previsto la sistemazione. A ciò si aggiunge che, contemporaneamente a tali operazioni si stanno svolgendo, con notevole ritardo sui tempi previsti, le procedure dei concorsi a 23.000 cattedre nelle scuole medie indetti nel gennaio 1974 (52).

In una visione d'insieme della materia va osservato che pur essendo stata l'azione amministrativa sempre ispirata a un sostanziale rispetto della normativa vigente, numerosi sono stati gli inconvenienti derivanti dalla esistenza di una pluralità di organi decisionali ed operativi: pluralità che, connessa alla strutturazione orizzontale dell'Amministrazione, ha dato luogo ad incertezze sui modi di interpretare ed applicare le disposizioni (e, di riflesso, ad un rallentamento delle procedure) cui non sempre ha potuto ovviare l'azione di coordinamento svolta da apposite unità operative (Ufficio per l'applicazione dei decreti delegati) create presso gli uffici centrali.

6. – Istruzione superiore

Consistente, ma comunque inferiore a quello di precedenti esercizi (53), è stato l'aumento della spesa nel settore in esame (+35,4 per cento). Tale aumento ha riguardato sia la spesa corrente e, in particolare, quella per il personale (+49 per cento) (54), sia la spesa in conto capitale (+46 per cento): questa, essenzialmente, a causa delle maggiori assegnazioni relative all'edilizia universitaria (75 miliardi rispetto ai 50 dell'anno precedente).

Al rilevato accrescimento dell'onere finanziario non ha fatto riscontro,

(50) In particolare per il personale insegnante della scuola media l'ultimo organico definito si riferisce all'anno 1973-1974; per quello dei licei e degli istituti magistrali all'anno 1975-1976, per le scuole magistrali è aggiornato all'anno in corso, per il personale insegnante degli istituti tecnici la situazione è definitiva, per taluni tipi di istituti al 1975-1976, per altri al 1976-1977 come per gli istituti professionali; per il settore dell'istruzione artistica la situazione è aggiornata all'anno 1977-1978 salvo che per le accademie di belle arti (anno 1975-1976).

(51) Dalla categoria fanno parte circa 150.000 insegnanti.

(52) Vedasi quanto osservato in proposito nel capitolo II della Sezione I dedicato al personale in generale dell'Amministrazione statale

(53) Nel 1975 l'incremento fu dell'80 per cento circa.

Vedasi, per le cause che lo determinarono, la relazione sul relativo esercizio, pagina 394.

(54) Si ricorda che nel capitolo concernente la spesa per il personale docente si sono verificate eccedenze per circa 40 miliardi.

peraltro, un sensibile miglioramento della situazione organizzativa e del funzionamento delle strutture i cui problemi, in attesa della futura riforma del settore, restano insoluti.

Infatti, per effetto della legge 25 ottobre 1977, n. 808 nuove ampie attribuzioni in materia di amministrazione del personale sono venute a gravare sulle strutture burocratiche degli atenei ancora non dotate di mezzi e risorse adeguati alle esigenze dei servizi, soprattutto nelle istituzioni maggiori.

Non vanno dimenticate tra le cause che concorrono all'attuale disfunzione del settore – preminente quella del sovraffollamento degli atenei – la mancata attuazione del piano di riassetto del numero e della distribuzione territoriale delle università, che pur era previsto dall'articolo 10 delle "misure urgenti" (decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580 convertito nella legge 30 novembre 1973, n. 766), nonché il mancato rinnovo del consiglio superiore della pubblica istruzione, funzionante, dopo i decreti delegati del 1974, soltanto nella sua prima sezione competente per le università, in regime di "prorogatio" dal 15 settembre 1974 (55).

Né vanno trascurati poi, sotto un profilo più generale che riguarda i problemi dell'istruzione superiore nel suo complesso, gli aspetti connessi alla ricerca scientifica, che opera spesso su piani disarticolati e privi di coordinamento, ed alla proliferazione di istituzioni universitarie in attesa di riconoscimento, nonché la marcata disarmonia fra maggiori e minori atenei con riguardo al numero degli insegnamenti – sovrabbondante nei primi, appena sufficiente nei secondi: aspetto al quale si ricollega il fenomeno delle frequentissime modifiche degli ordinamenti statutarî, particolarmente vistoso nelle università più importanti e che meriterebbe una valutazione ponderata della rispondenza alle effettive esigenze.

In questo quadro d'insieme peraltro parziale e circoscritto ai limiti di operatività dall'attività della Corte, si colloca la situazione del personale. Per quello docente neppure nel decorso esercizio l'Amministrazione ha provveduto a pubblicare i ruoli organici, l'ultimo dei quali risale all'anno accademico 1971-72, e conseguentemente lenta e laboriosa per gli stessi organi ministeriali continua a rivelarsi l'attività amministrativa connessa ai trasferimenti.

A proposito di questi la Corte ha affermato (56), la necessità che per il trasferimento dei professori di ruolo a cattedre diverse da quelle di cui sono titolari venga seguita la procedura prevista dall'articolo 65 del testo unico approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 e dal decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 328.

Circa lo stato delle residue operazioni direttamente concernenti il primo dei tre contingenti di nuovi posti di docente universitario (57) previsti dalle "misure urgenti" (decreto legge 1° ottobre 1973, n. 580 convertito nella legge 30 novembre 1973, n. 766), può dirsi che degli otto concorsi che ancora rimanevano da ultimare a fine esercizio 1976, cinque ancora sono da portare a termine (58). Quanto al secondo contingente di 2.500 posti da

(55) Tale regime ha raggiunto ormai il limite massimo della sua possibile applicazione, in quanto per alcune materie è stato nominato l'ultimo dei docenti non eletti.

(56) Sezione del controllo n. 850 del 2 febbraio 1978.

(57) 2.556 cattedre universitarie per le quali sono stati banditi 487 concorsi

(58) Per uno di questi (cattedra di lingua e letteratura araba) l'Amministrazione non è stata in grado di formare la commissione.

ripartire, a norma dell'articolo 1 delle "misure urgenti", tra le varie facoltà, il Ministero ha proceduto finora alla distribuzione di un limitato numero di posti (circa 40) sulla base delle richieste pervenute in prevalenza dagli atenei più importanti. Nessuna iniziativa, invece, è in corso per il terzo contingente.

Per quanto concerne i professori incaricati stabilizzati le risultanze del controllo sono indicative, in generale, di una tendenza a frequenti trasferimenti da un incarico all'altro presso la stessa facoltà o presso facoltà della stessa o d'altra sede universitaria. Non sempre però i passaggi intervengono prima dell'inizio dell'anno accademico a causa dei ritardi connessi alle procedure di conferimento degli incarichi. A tale proposito va ricordato il persistere della prassi, ormai generalizzata, di immettere i professori incaricati nelle funzioni didattico-scientifiche prima che risulti definito il relativo procedimento di nomina. La complessa e laboriosa procedura (59) per tale adempimento, comporta quasi sempre che i decreti siano emanati e sottoposti al relativo controllo della Corte quando i rapporti si trovano già in avanzata fase di svolgimento o sono già esauriti. Di qui l'esigenza di una revisione legislativa della materia, che abbreviando i tempi delle connesse procedure amministrative favorisca una maggiore certezza delle situazioni giuridiche consentendo, altresì, un più rapido inoltro dei provvedimenti al controllo di legittimità (60).

In tema di trattamento economico permangono valide le osservazioni, formulate anche in precedenti relazioni, circa le difficoltà di acquisire elementi di prova certa in ordine al possesso da parte dei docenti del requisito per la concessione dell'assegno annuo previsto dall'articolo 12 della legge n. 766 del 1973 (percezione di un reddito professionale privato non superiore a due milioni annui) (61).

Per quanto riguarda il settore dei laureati che hanno stipulato contratti quadriennali a norma dell'articolo 5 delle già richiamate "misure urgenti", va rilevato che dei 9.000 contratti autorizzati, sono attualmente operanti solo 6.386 di cui 1.513 riservati ai beneficiari di precedenti borse studio.

Il numero dei contratti stipulati, già all'origine inferiore alle disponibilità per mancanza di aspiranti, è andato gradualmente assottigliandosi anche per rinuncia da parte dei beneficiari. Si pone quindi l'esigenza di una revisione in sede legislativa di questi strumenti di selezione per un futuro reclutamento universitario, rivelatisi inidonei al soddisfacimento delle finalità che ne determinarono l'istituzione.

Sarà poi necessario determinare l'esatta natura giuridica del rapporto che scaturisce dai contratti in merito al quale, di recente, talune decisioni giurisdizionali hanno configurato l'esistenza di una sorta di rapporto di lavoro subordinato con conseguenze sul piano retributivo prevedibilmente

(59) La disciplina contenuta dell'articolo 21 della legge n. 311 del 1958 e nell'articolo 5 della legge n. 16 del 1962 prevede la proposta di conferimento deliberata dalla facoltà, l'approvazione da parte del Senato accademico, il nulla osta del Ministero e, in alcuni casi il previo parere del Consiglio superiore, quindi, il decreto rettorale di incarico.

(60) Analoghi ritardi si registrano, altresì, limitatamente però a taluni atenei, in materia di conferimento di incarichi per il personale non docente delle varie carriere tecniche, esecutive ed ausiliarie: in tali casi, peraltro la tardività dei decreti rettorali è da ritenere dovuta a disfunzioni ovviabili con una migliore organizzazione degli uffici.

(61) Analoga notazione va fatta per gli assistenti che hanno diritto all'assegno speciale di 80.000 lire mensili nel presupposto della mancanza di redditi professionali privati.

assai onerose per l'erario.

Analoghe esigenze sono da segnalare per quel che riguarda i beneficiari degli assegni di studio (attualmente 3.974) previsti dall'articolo 6 delle citate "misure urgenti".

Nel 1977 sono pervenuti alla Corte per il riscontro di legittimità i rendiconti delle università e degli istituti universitari, quasi tutti con ritardo rispetto al termine stabilito dall'articolo 194 del regolamento generale universitario. L'esame effettuato ha dato modo di rilevare, tra l'altro, l'esigenza di una revisione e di un aggiornamento dei modelli, in base ai quali sono attualmente redatti tanto i conti consuntivi quanto i bilanci di previsione, non più in armonia con le vigenti norme di contabilità (62); ciò nell'intento di conferire maggiore chiarezza ed intellegibilità alle risultanze delle gestioni, anche al fine di un più efficace controllo. È da rilevare, inoltre, la sfasatura esistente tra la decorrenza dell'esercizio finanziario delle università coincidente con l'inizio dell'anno accademico e quella propria dello Stato e degli enti pubblici.

Ad aspetti che propriamente si riferiscono ai contenuti delle gestioni universitarie emergenti dall'esame dei consuntivi è poi da segnalare il principio — affermato in termini generali dalla Corte, in occasione di una pronuncia di ricusazione del visto di regolarità concernente un rendiconto (63) — circa l'applicabilità al regime contabile degli atenei dei precetti propri del diritto contabile pubblico, in particolare per quanto riguarda la distinzione fra la gestione di competenza e quella dei residui, i criteri attinenti alla imputazione delle spese ai capitoli di bilancio nonché la disciplina degli storni da un capitolo all'altro. Con riferimento, poi, ai poteri dei direttori in ordine alla gestione delle somme necessarie per il funzionamento degli istituti scientifici, è stato precisato che le spese relative possano far capo solo sull'apposito capitolo di bilancio — al quale è limitata la capacità dispositiva dei direttori stessi — con esclusione della possibilità di utilizzare stanziamenti di capitoli diversi. Ancora, nella stessa occasione, ha dichiarato la Corte l'illegittimità di sussidi corrisposti con carattere di generalità a tutto il personale, al di fuori dei requisiti di straordinarietà ed eccezionalità che attengono al particolare tipo di erogazione e dell'accertamento di un effettivo e specifico stato di bisogno nei destinatari, nonché di quelle erogazioni disposte a favore di personale estraneo all'ente che non siano riconducibili alla categoria delle spese di rappresentanza.

In tema di gestione delle opere universitarie (64) alcuni principi sono stati affermati dalla Corte (65) circa la illegittimità di talune operazioni finanziarie e contabili ricorrentemente emergenti dai rendiconti degli enti: si tratta, in particolare, delle spese sostenute a carico dei bilanci per mezzi di trasporto del personale, non previste da alcuna normativa ed estranee ai fini istituzionali; delle erogazioni disposte a favore di dipendenti con carattere di continuità a titolo di compensi per premi di operosità o simili, non consentite se non espressamente previste da norme di legge o autorizzate

(62) I modelli generalmente in uso furono predisposti con finalità meramente indicative della circolare ministeriale del 30 agosto 1939.

(63) Sezione del controllo 16 marzo 1978, n. 858.

(64) Tali istituzioni, come ricordato nel paragrafo 3, dovranno essere soppresse, al più tardi entro il 1979, nell'ambito della riforma del settore dell'assistenza universitaria.

(65) Sezione del controllo 19 ottobre 1977, n. 749, che ha negato la dichiarazione di regolarità a un rendiconto dell'opera universitaria di Napoli.

con disposizioni regolamentari; dell'iscrizione in entrata, senza specifica destinazione a scopi assistenziali, degli interessi maturati sulle somme accreditate ma non erogate degli sconti ottenuti sul prezzo di medicinali; delle spese effettuate in economia oltre i limiti consentiti dalle norme di contabilità, per forniture di generi alla mensa universitaria, spese per le quali doveva essere fatto ricorso alla gara pubblica o alla licitazione privata su deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'ente.

CAPITOLO XXIV

MINISTERO DELLA SANITA'

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

Con l'attuazione della legge 22 luglio 1975 n. 382 si è completato il trasferimento alle Regioni di funzioni già svolte dal Dicastero in materia di assistenza sanitaria, con incidenza limitata sulle strutture dell'apparato ministeriale (1).

Di altre attribuzioni, di minor rilievo, è stata disposta la delega agli stessi organismi regionali, previa fissazione di criteri direttivi per il loro esercizio, mentre è prevista una ulteriore assegnazione di funzioni amministrative aggiuntive rispetto a quelle già esercitate dalle regioni, province e comuni in occasione della istituzione del servizio sanitario nazionale o, in mancanza, dal 1° gennaio 1979.

La definizione del quadro delle competenze statali e regionali, queste ultime centro di riferimento dell'istituendo servizio sanitario nazionale, (2) dovrebbe comportare meno frequenti occasioni di incertezze interpretative delle quali si è talvolta avuta eco anche in sede di controllo (3).

La successiva esposizione dei dati globali di gestione offre occasione di rilevare quanto già emerso in sede parlamentare circa la necessità di un bilancio pubblico allargato del settore sanitario, dato che una notevole parte della relativa spesa resta fuori dell'azione degli organi dello Stato (4).

La disponibilità di fondi è stata incrementata nel corso dell'esercizio di 4.023 miliardi, passando dagli 871,8 originari all'importo definitivo di 4.894,1 miliardi. Dei maggiori fondi il 98 per cento deriva dall'aumento degli stanziamenti disposto sul capitolo 1578 (Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera) e 1586 (Contributo integrativo a favore dello stesso

(1) Per le modifiche apportate all'apparato ministeriale si rinvia al successivo paragrafo "Organizzazione dei servizi e personale".

(2) È noto come l'attuazione della riforma sanitaria, si è rivelata di estrema laboriosità e bisognosa di tempi molto lunghi per gli indispensabili approfondimenti sulle innovazioni da apportare alle strutture periferiche in campo socio-sanitario nonché sui costi relativi, di ardua rilevazione.

(3) Sezione del controllo del 15 dicembre 1977. La questione concerneva la spettanza delle competenze in materia di formazione professionale diretta allo svolgimento di attività parasanitarie nelle more della relativa legislazione regionale.

(4) I fondi assegnati al Ministero hanno costituito il 30 per cento circa della spesa sanitaria globalmente considerata.

fondo per il 1975 ed il 1976) rispettivamente per 2.292 e 1.650 miliardi (5).

L'attività gestoria svolta dall'Amministrazione ha comportato impegni effettivi per 4809,5 miliardi in rapporto ai 3216,1 registrati nel 1976, denotando un incremento di circa il 50 per cento.

A tale dato si contrappone però quello dei residui passivi più che raddoppiati rispetto all'esercizio precedente (406,9 miliardi in rapporto ai 193 miliardi del 1976). Di essi oltre il 50 per cento (217 miliardi) è costituito da somme comprese nel Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera, non ancora ripartite tra le Regioni alla chiusura dell'esercizio.

Quanto ai residui di stanziamento, ne va segnalato un lieve decremento, essendo passati dai 129,3 miliardi del 1976 ai 123,5 miliardi del 1977.

2. – *Gestioni fuori bilancio*

L'unica gestione fuori bilancio (6) – tuttora operante presso l'Istituto Superiore di Sanità – concerne quella dei contributi versati da organizzazioni straniere ed internazionali nonché da enti pubblici nazionali per lo svolgimento di particolari ricerche nell'ambito della sanità pubblica (articolo 7, legge 7 agosto 1973 n. 519).

Il rendiconto per il 1976 – dichiarato regolare – espone entrate di poco superiori a quelle dell'esercizio precedente (27,4 e 24,5 milioni rispettivamente), mentre le uscite sono di importo considerevolmente più elevato (dell'80 per cento circa) in relazione al 1976, ammontando a 28,2 milioni.

Al lieve disavanzo, si è fatto fronte con gli avanzi di gestione degli esercizi precedenti, ridottisi a 7,9 milioni.

I fondi sono destinati alla copertura delle spese relative al personale impegnato nella ricerca (non vi sono compresi compensi al personale dipendente dell'Istituto) nonché all'acquisto di materiale e di attrezzature scientifiche.

Le ricerche svolte sono state cinque: tre finanziate dalle Comunità europee, le altre due rispettivamente dalla Organizzazione mondiale della Sanità e dal Consiglio nazionale delle ricerche.

Le spese sostenute hanno riguardato quasi integralmente emolumenti agli operatori esterni, incaricati delle ricerche, mentre il 10 per cento circa è stato destinato all'acquisto di materiali ed apparecchiature scientifiche.

3. – *Organizzazione dei servizi e personale*

Come già accennato in sede di considerazioni generali, in seguito all'ulteriore trasferimento di funzioni in materia sanitaria alle Regioni a statuto ordinario (7), il decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 24

(5) Lo stanziamento di 1.650 miliardi è stato iscritto sul cap. 1586, di nuova istituzione, in base alla legge 8 agosto 1977, n. 565.

(6) A seguito dell'integrale trasferimento alle Regioni delle competenze e degli uffici dei medici e veterinari provinciali si è praticamente esaurita la gestione relativa ai tributi speciali per l'ammissione ai concorsi sanitari.

(7) La sottrazione di funzioni all'apparato ministeriale non ha comportato ulteriori passaggi di impiegati dell'Amministrazione della sanità alle Regioni ad eccezione di quelli che, in numero assai esiguo, prestavano servizio presso i Comitati regionali contro l'inquinamento atmosferico. Non connesso

luglio 1977 ha disposto la soppressione di otto divisioni nell'ambito della Direzione generale dei servizi veterinari e di quelle di medicina sociale nonché la fusione di quest'ultima Direzione generale con quella degli ospedali in una nuova unità amministrativa denominata "Direzione generale dei servizi sanitari e sociali".

In aggiunta a tali modificazioni delle strutture ministeriali altre non ne sono seguite, prevedendosi soltanto dall'articolo 8, ultimo comma, del predetto decreto presidenziale il riordinamento interno dei servizi – relativi alle funzioni degli uffici non trasferiti alle regioni – con decreto del Ministero per la Sanità di concerto con quello per il Tesoro.

Non ha inciso cioè – in sede di attuazione della delega prevista dalla legge 22 luglio 1975, n. 382 – la circostanza che gran parte delle funzioni svolte dagli uffici sanitari di porto, aeroporto e frontiera e soprattutto dei corrispondenti uffici veterinari saranno delegate alle Regioni, per cui l'organizzazione periferica del Ministero è rimasta sostanzialmente immutata (8). A ciò può aggiungersi che non si è provveduto neanche alla soppressione degli uffici dei medici e veterinari provinciali della Sicilia (in assenza di una specifica disposizione contenuta nelle norme di attuazione dello statuto siciliano che ne disponga il trasferimento alla Regione), con la conseguenza che nell'isola l'organizzazione periferica in materia sanitaria è strutturata diversamente da quella delle altre Regioni (9).

Nel far cenno, nella precedente relazione, all'espletamento dei concorsi banditi per sopperire alle esigenze degli uffici di sanità marittima ed aerea si erano sottolineate le favorevoli ripercussioni che ne sarebbero dovute derivare alla funzionalità di quegli uffici periferici.

L'articolo 3 della legge 27 aprile 1974, n. 174 prescrive infatti che i vincitori dei concorsi debbono essere assegnati agli uffici indicati nei relativi bandi, e non possono comunque essere trasferiti prima di avere prestato, nella sede di assegnazione, un periodo effettivo di servizio di almeno cinque anni.

Dall'esercizio del controllo è emersa, invece, l'assegnazione ad uffici ministeriali centrali di buona parte dei vincitori dei predetti concorsi (45 unità su 129), destinazione in seguito mutata dopo una formale osservazione della Corte (10).

Soddisfacente è stato l'esito del concorso a quaranta posti di medico in prova, tutti ricoperti, contrariamente ai concorsi analoghi indetti negli ultimi anni, anche se nel corso del 1978 si sono verificati 8 casi di rinuncia o decadenza dalla nomina.

Analogo risultato si è registrato nell'unico concorso esterno bandito dall'Istituto superiore di Sanità per cinquantuno posti di ricercatore con l'assunzione di cinquanta candidati su un numero quasi doppio di partecipanti. Va però detto che gran parte dei vincitori si trovava già presso l'Istituto in qualità di borsista (11).

alle nuove attribuzioni trasferite alle stesse Regioni, ma necessitato dal trasferimento del personale alle Regioni a statuto speciale è un provvedimento ministeriale (D.M. 103/1977 in G.U. n. 309 del 12.11.1977) concernente la ristrutturazione delle piante organiche del personale della carriera di concetto, esecutiva e ausiliaria.

(8) La delega diventerà operativa nell'anno finanziario 1979.

(9) Per il funzionamento degli uffici in questione sono stati erogati oltre 214 milioni, non essendo compreso in tale importo gli assegni fissi del personale ivi destinato.

(10) Gli interessati sono stati assegnati al solo Ufficio di sanità aerea di Fiumicino, dal che dovrebbe dedursi che sono state già soddisfatte le esigenze di funzionamento degli altri 24 uffici periferici.

(11) Per ulteriori notazioni si rinvia al successivo paragrafo "Istituto superiore di sanità".

Continuano, viceversa, ad andare deserti i concorsi riservati agli assistenti universitari di igiene nel ruolo della carriera direttiva dei medici (12). Esito negativo ha avuto infatti, anche il più recente a diciassette posti, in quanto nessun candidato si è presentato, per sostenere il colloquio integrato da una prova pratica, previsto dal bando di concorso.

Oltre ai collegi ed ai comitati che operano normalmente nell'ambito delle Amministrazioni centrali dello Stato, risultano in funzione presso il Ministero numerose commissioni che hanno comportato un impegno complessivo di spesa di circa ottantacinque milioni sui capitoli 1093 e 1094, con un decremento di circa il 10 per cento rispetto all'esercizio precedente. Ad essi debbono aggiungersi i tredici collegi che hanno operato nell'ambito del Centro studi, con un onere complessivo di circa 46 milioni, importo di quasi quattro volte superiore a quello determinatosi nel 1976 per sette commissioni.

Nella precedente relazione si era rilevata la scarsa utilizzazione della dotazione del capitolo 2533 relativo alle spese di funzionamento delle Commissioni sanitarie per gli invalidi civili. Tra le cause del fenomeno, l'Amministrazione ha individuato quelle dello scioglimento di talune commissioni, della sospensione della loro attività per vicende giudiziarie connesse all'accertamento della invalidità civile nonché la questione della spettanza del gettone di presenza a favore dei sanitari dipendenti da Amministrazioni pubbliche (13). Anche nel 1977 i fondi stanziati su detto capitolo sono rimasti completamente inutilizzati.

Alla fine dell'anno è stato ripartito tra le regioni l'intero stanziamento (18 milioni) iscritto sul capitolo 1533 relativo alle spese per le commissioni provinciali per la disciplina e lo sviluppo dei servizi di trasfusione del sangue il che dà ragione della sua mancata utilizzazione nel corso dell'esercizio (14).

Resta da dire dell'attività del Centro studi, per osservare preliminarmente che, ad una dotazione già ridotta del 20 per cento rispetto all'esercizio precedente, fa riscontro una utilizzazione di poco inferiore al 50 per cento dello stanziamento, per cui sono passati in economia 433 su 800 milioni.

Il ridotto impiego dei fondi iscritti sul capitolo 1112, verificatosi — e con maggior risalto nel 1977 — per il terzo esercizio consecutivo (14 bis) (circostanza questa che pone il problema della esuberanza delle somme

(12) La Corte ha segnalato già da tempo tale circostanza, che si determina in tutte le Amministrazioni statali. Cfr. Relazione per il 1973, Parte III, Capitolo I, pag. 155. Le migliorate prospettive di carriera nel settore universitario del personale in questione — la legge che contempla i concorsi riservati risale al 1958 — hanno determinato la rilevata mancanza di interesse a parteciparvi.

(13) Per una maggiore rigosità degli accertamenti sanitari effettuati dalle Commissioni provinciali si veda in questa stessa relazione il capitolo "Ministero dell'interno Attività istituzionale".

Un decreto interministeriale dell'ottobre 1975, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale a distanza di quasi due anni (G. U. n. 152 del 6.6.1977), ha elevato la misura del gettone di presenza per i componenti delle commissioni estranei alla pubblica amministrazione.

Nel corso dell'esercizio sono state poi ripartite fra le Regioni nella misura di 1,8 miliardi le somme accantonate quali residui di stanziamenti degli esercizi 1973, 1974 e 1975. Una recente legge della Regione Veneto (5.1.1978, n. 4) nel dettare norme di organizzazione e di spesa relative a tali commissioni, ha previsto termini abbreviati (da considerarsi peraltro ordinatori) per la definizione dei procedimenti pendenti.

(14) Ai sensi dell'art. 13 n. 12 del d.P.R. n. 4 del 14.1.1972 alle Regioni sono state delegate le funzioni amministrative concernenti la raccolta, la conservazione e la distribuzione del sangue umano.

(14 bis) Nel 1976 lo stanziamento di un miliardo era stato impegnato per oltre il 70 per cento, come nell'esercizio precedente. Il residuo 30 per cento (oltre 300 milioni) era conseguentemente andato in economia.

stanziare per le finalità del Centro), è da ricondursi, tra l'altro, ad una più stretta osservanza da parte dell'Amministrazione delle esigenze che sono alla base del ricorso agli incarichi disciplinati della legge istitutiva del Centro stesso.

Nel corso dell'esercizio è continuata, ciò nonostante, ad affiorare la tendenza all'affidamento di incarichi a società private e soprattutto ad associazioni non riconosciute di scarsa rinomanza scientifica e con prevalente finalità assistenziale e di propaganda culturale, mentre piuttosto infrequente è stato il ricorso all'opera di istituti universitari ed enti pubblici di ricerca, con un sostanziale sovvertimento quindi della scala di priorità prevista dal legislatore (15).

In materia di trattamento economico del personale, è da rilevare che, a fronte di stanziamenti definitivi per circa 627 milioni sui capitoli attinenti alle spese per missioni all'interno ed all'estero (con un decremento rispetto all'esercizio precedente di 27 milioni, pari al 17 per cento circa); si è registrato una loro utilizzazione pari ad oltre il 95 per cento, come nel 1976.

Quanto ai compensi per lavoro straordinario, è ancora in diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, il numero dei dipendenti che lo hanno effettuato (un terzo nel 1977, la metà dell'organico nel 1976), pur essendo rimasto immutato il relativo onere per la maggiore durata delle prestazioni effettuate.

Al restante personale sono stati corrisposti compensi per il complessivo ammontare di 193 milioni, superiore del 14 per cento alla spesa sostenuta allo stesso titolo nello scorso esercizio.

Sulla base della nuova disciplina, introdotta dal decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977 n. 442, è stata poi consentita dal Ministero del tesoro una integrazione dei limiti mensili già autorizzati (16), fino ad un massimo di 10 ore, per non oltre il 50 per cento del personale di ruolo e non di ruolo durante il solo mese di dicembre del 1977.

Sempre in materia di personale, va segnalato la scarsissima utilizzazione (0,7 milioni su 20 di stanziamento) dei fondi iscritti al capitolo 1103 per l'attuazione di corsi di preparazione, formazione, aggiornamento e perfezionamento, sicché sono passati in economia oltre 19 milioni.

4. — *Beni e servizi strumentali*

Si fa cenno in questa sede degli interventi di carattere strumentale svolti dall'Amministrazione, non specificamente inquadrabili nella rassegna dell'attività istituzionale, descritta in seguito analiticamente per le varie rubriche.

Molto più limitato, rispetto all'esercizio precedente, sono stati gli atti di riconoscimento di debito per il venir meno delle cause di carattere eccezionale che li avevano determinati (primi soccorsi sanitari ai terremotati del Friuli, acquisto di materiale di pronto impiego per la disintossicazione

(15) È da precisare che nell'aprile del 1974 il Ministro per la Sanità pro-tempore aveva analiticamente indicato i temi delle attività di ricerca del Centro, la sfera relativa, le modalità di esplicazione dell'attività stessa, istituendo altresì un Comitato tecnico con il compito di impostare i programmi, gli studi e le ricerche e di verificarne i risultati.

(16) Nel corso dell'esercizio lo stesso Ministero aveva già autorizzato il superamento dei limiti orari mensili, vigenti, ai sensi dell'art. 3, 3° comma del d.P.R. 5 giugno 1965, n. 749.

dell'area di Seveso). Quelli posti in essere non si discostano, per la loro natura, dagli analoghi provvedimenti emanati dalle altre Amministrazioni statali in ordine a contratti di locazione per l'uso di immobili anteriormente alla stipula delle relative convenzioni (17).

Allo stesso livello dell'esercizio precedente sono poi risultati gli oneri (3,5 miliardi circa) per la provvista e trasporto di acqua alle isole minori (18), mentre la ricordata cessazione della situazione di emergenza non ha fatto registrare il rientro, negli abituali limiti di spesa (5 milioni circa), delle erogazioni per il funzionamento e la vigilanza dei magazzini di materiale profilattico, incrementatisi anzi dai 15,1 milioni del 1976 ai 17,2 del 1977.

Per quanto riguarda, infine, l'attività di studi e ricerche, si è già innanzi riferito su quella svolta dal Centro sud.

Gli ingenti stanziamenti (800 milioni) iscritti sul relativo capitolo e le modalità di espletamento degli incarichi non condizionati dall'osservanza delle condizioni prescritte dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 — motivano il costante inutilizzo degli esigui fondi (4,5 milioni) stanziati sul capitolo 1091 per retribuire gli incarichi da quest'ultima norma disciplinati.

5. — *Attività istituzionale*

a) *Servizi generali* — A qualche considerazione si presta l'utilizzo degli stanziamenti iscritti nella rubrica, alcuni dei quali non presentano peraltro caratteristiche peculiari rispetto a quelli dei corrispondenti capitoli degli altri stati di previsione. Interamente impegnato è stato lo stanziamento del capitolo 1082 concernente "spese di rappresentanza" la cui dotazione originaria di 9 milioni è stata aumentata del 70 per cento, alla fine dell'esercizio, mediante prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste, sicché il capitolo appare tra i più cospicui di quelli corrispondenti delle altre Amministrazioni, pur nella limitatezza delle funzioni ormai spettanti al Ministero (19).

Nell'ambito delle attribuzioni di carattere generale riservate al Ministero, si colloca lo stanziamento di quaranta milioni iscritto sul capitolo 1104 (20). Prevalente (il 60 per cento circa) ne è stata l'utilizzazione per pubblicazioni su quotidiani e riviste — anche non di carattere specialistico — di argomenti divulgativi in materia sanitaria, mentre il residuo 40 per cento è stato devoluto — in uguale misura — per oneri derivanti dalla partecipazione a congressi o per compensi ad agenzie di stampa (21).

(17) Solo in pochissimi casi, e per importi modesti, si è anche fatto ricorso a riconoscimenti di debito per forniture di materiale di consumo per la ricerca scientifica o di pubblicazioni tecniche, effettuate prima del perfezionamento formale delle procedure di acquisto.

(18) In aumento (del 20 per cento circa) sono viceversa stati i pagamenti dell'esercizio rispetto a quelli del 1976.

(19) Dal 1972 al 1975 la dotazione del capitolo è ammontata a 5 milioni, passando a 9 milioni nel 1976. La causale delle erogazioni non si è diversificata da quelle abituali, quali l'acquisto di coppe e targhe per manifestazioni sportive, colazioni di lavoro, ecc. Come è noto, le spese di rappresentanza non sono disciplinate da apposita norma sostanziale ed i relativi capitoli vengono inclusi nei vari stati di previsione in quanto rispondenti a finalità istituzionali di carattere generale.

(20) Il cap. 1104 prevede "Spese per la propaganda sanitaria e l'educazione igienica. Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni".

(21) È da ricordare, inoltre, che a cura dell'Amministrazione, è pubblicata la rivista "Annali della sanità pubblica". La spesa relativa è gravata sul cap. 1111 per 31 milioni.

Come in tutte le altre Amministrazioni, è poi in continua lievitazione la spesa per l'equo indennizzo al personale — gravante sul capitolo 1223 — essendo raddoppiato, rispetto al precedente esercizio, il relativo onere (passato da 81,5 ad oltre 161 milioni (22)).

b) *Ospedali* — La considerevole entità del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera (2.700 miliardi iscritti sul capitolo 1578) ha caratterizzato anche nel 1977 la Rubrica, pur se la spesa è risultata del 10 per cento inferiore a quella disposta nell'esercizio precedente.

Il dato ha una significatività relativa per il carattere di trasferimento che lo contraddistingue, ma la laboriosità e complessività degli accertamenti tecnici preliminari, indispensabili per una valutazione quanto più possibile esatta delle consistenze della spesa da ripartire, giustifica l'intervento ministeriale e la persistente iscrizione del Fondo nello stato di previsione relativo (23). Lo stanziamento del capitolo è stato ripartito fra le regioni, a scadenze mensili, in varia misura, come risulta dal prospetto riportato in nota (24). Del pari, si è proceduto all'assegnazione agli stessi organismi regionali di complessivi 3.290 miliardi sui fondi iscritti al capitolo 1586 (di nuova istituzione) a titolo di contributo integrativo per gli esercizi 1975 e 1976.

Analoga destinazione — ai sensi dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4 — hanno avuto poi le somme stanziato sul capitolo 1576, la cui dotazione era originariamente destinata al c.d. "Fondo nazionale ospedaliero" istituito dall'articolo 33 della legge per la riforma ospedaliera (legge n. 132 del 1968), per la corresponsione da parte del Ministero di contributi o sussidi agli enti ospedalieri, nonché per il rinnovo, il miglioramento e l'adeguamento delle attrezzature sanitarie ad altre esigenze connesse al funzionamento degli stessi Enti (25).

(22) Si rinvia alle considerazioni di carattere generale sull'argomento, V. in questa relazione, Cap. II Sz. II.

(23) La questione dell'entità delle somme, da attribuire al Fondo regionale ospedaliero, è notoriamente oggetto di ricorrenti contrasti con gli organismi regionali. Il notevole divario tra le spese previste dal C.I.P.E., a seguito della valutazione tecnica del Ministero della Sanità e quella concretamente iscritta nel bilancio statale, ripropone ancora una volta il problema degli oneri latenti (per il 1977 la differenza fra la spesa calcolata dallo stesso C.I.P.E. (4.525 miliardi) e l'importo del fondo (2.700 miliardi) è di 1.800 miliardi, mentre per il 1975 e 1976 risulta ancora una differenza di quasi 500 milioni).

(24) La ripartizione è avvenuta nella misura indicata dal seguente prospetto:

– PIEMONTE	123.313.500.000	– CAMPANIA	127.688.000.000
– VALLE D'AOSTA	3.816.500.000	– ABRUZZO	33.547.500.000
– LIGURIA	61.828.500.000	– MOLISE	7.315.500.000
– LOMBARDIA	273.222.000.000	– PUGLIA	103.858.500.000
– VENETO	158.305.500.000	– BASILICATA	14.715.000.000
– FRIULI-VENEZIA GIULIA	44.826.000.000	– CALABRIA	49.866.000.000
– EMILIA-ROMAGNA	137.731.500.000	– SICILIA	116.451.000.000
– MARCHE	46.618.500.000	– SARDEGNA	43.653.000.000
– TOSCANA	121.425.000.000	– TRENTO	13.822.500.000
– UMBRIA	25.056.000.000	– BOLZANO	12.063.000.000
– LAZIO	131.637.000.000		

(25) Lo stanziamento iniziale di 10 miliardi è stato ridotto a 7,3 miliardi per far fronte agli interventi finanziari in favore della ricostruzione nella Regione Friuli-Venezia Giulia (1,7 miliardi) nonché per la fornitura da parte del Ministero, di sieri e proiettili alle Regioni, in relazione alla sospensione dell'obbligo della vaccinazione antivaricella rispettivamente in base alle leggi 8 agosto 1977, n. 546, e 7 giugno 1977, n. 323.

Al primo posto, per la entità delle somme attribuite, figura la Campania, con 1,1 miliardi, all'ultimo la Valle d'Aosta con poco più di 5 milioni.

Come nell'esercizio precedente, completamente inutilizzati sono stati i fondi (23,4 miliardi) stanziati sulla competenza del capitolo 1577, concernente il concorso dello Stato nei maggiori oneri derivanti, alle provincie ed agli enti da cui dipendono ospedali psichiatrici, dalle maggiori retribuzioni del personale sanitario. Le procedure di liquidazione della spesa presuppongono una serie di adempimenti formali (26) per cui i pagamenti vengono disposti esclusivamente in conto residui degli esercizi precedenti.

Nel 1977 le erogazioni si sono assestate all'incirca sugli stessi livelli dell'esercizio precedente, essendo stati pari a 38,8 miliardi, tratte dai resti degli esercizi 1974 e 1975, mentre restano tuttora disponibili residui di stanziamento per circa 63 miliardi (27) ridottisi di 15 miliardi rispetto al 1976.

Qualche cenno è ancora da farsi degli interventi disposti sul capitolo 1572 concernente, tra l'altro, sussidi e contributi per studi e ricerche nel campo della assistenza sanitaria, ospedaliera, ambulatoriale e domiciliare.

Lo stanziamento di 610 milioni è stato interamente impegnato alla scadenza dell'esercizio il che, se da un lato può giudicarsi positivamente, avendo potuto, così, l'Amministrazione procedere ad una contestuale e completa valutazione delle esigenze prospettate dai vari organismi, dall'altro ha determinato l'impossibilità di procedere a pagamenti nel corso dell'esercizio per il quale i fondi erano stati stanziati.

Prioritario sarebbe comunque l'esigenza di predisporre un programma preventivo di studi e ricerche entro il quale inquadrare le richieste di contributi.

Sfugge poi al giudizio della Corte il concreto accertamento sulla destinazione delle attrezzature sussidiate all'attività di studi e ricerche, previsti dalla denominazione del capitolo (28).

c) *Igiene pubblica* — Nell'ambito della spesa per l'igiene pubblica, che è passata dai 7,7 miliardi del 1975 agli 11,4 miliardi del 1977, uno dei settori di maggior rilievo è quello relativo all'acquisto, conservazione e distribuzione di materiale profilattico ecc. (cap. 2031).

Su tale capitolo sono stati assunti impegni per 3,3 miliardi, corrispondenti a circa il 60 per cento dello stanziamento di competenza, mentre risultano passati in economia ben 2,6 miliardi (nel precedente esercizio su una dotazione di 12 miliardi si erano tradotti in economia solo 180 milioni (29)).

(26) Le erogazioni vengono effettuate mediante ordine di accreditamento in favore dei medici provinciali allorché gli enti beneficiari abbiano documentato le spese sostenute in relazione agli organici stabiliti dal Ministro per l'interno di concerto con il Ministro per la Sanità.

(27) Nuovi compiti saranno svolti dal Ministero in seguito alla emanazione della recente legge 13 maggio 1978 n. 180 "Accertamenti e trattamenti sanitari volontari ed obbligatori" che ha disposto il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario ed a autonomia speciale delle funzioni amministrative concernenti l'assistenza psichiatrica in condizioni di degenza ospedaliera già svolta dalle provincie (art. 7). Lo stesso articolo prevede infatti l'approvazione ministeriale di convenzioni, conformi ad uno schema tipo, che dovranno disciplinare i rapporti tra le provincie, gli enti ospedalieri e le altre strutture di ricovero.

(28) All'università di Roma, con distinti sussidi per i vari settori specialistici, è stato attribuito il 40 per cento dello stanziamento, mentre il maggior contributo, è andato all'Ente ospedaliero S. Biagio di Bovolone (Verona) cui sono stati assegnati 110 milioni circa.

(29) Ai sensi dell'art. 31 u.c. del d.P.R. n. 616 del 1977, dal 1 gennaio 1979 il Ministero potrà soltanto provvedere alla costituzione e conservazione di scorte di vaccino e di medicinali non ricorrenti, da destinare alle Regioni per esigenze eccezionali di profilassi e cura.

Altro settore compreso nella rubrica concerne la promozione di studi e ricerche nel campo della profilassi delle malattie infettive e parassitarie, nonché in quelli della salubrità e difesa dell'ambiente (30).

La dotazione dei due corrispondenti capitoli, il 2037 e 2038, risulta impegnata quasi integralmente, con affidamento degli incarichi di ricerca prevalentemente ad Università, Enti ospedalieri ed amministrazioni provinciali.

La graduale entrata in funzione degli impianti di dissalazione delle isole minori non si è ancora riflessa sull'entità degli oneri gravanti sul capitolo 2036 che prevede le spese per la provvista ed il trasporto di acqua a dette isole.

Lo stanziamento relativo, incrementato del 15 per cento rispetto all'esercizio precedente, è stato impegnato integralmente, come già precisato nel paragrafo relativo ai beni e servizi strumentali, ma sussistono ancora 2.5 miliardi di residui propri.

d) *Malattie sociali* — Nel paragrafo relativo all'organizzazione dei servizi si è già fatto cenno delle modificazioni apportate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 1977 alla struttura organizzativa della direzione generale dei servizi di medicina sociale, che amministra la spesa della Rubrica "Malattie sociali".

Il 70 per cento circa degli stanziamenti concerne le spese per l'assistenza sanitaria agli invalidi civili, sulle cui modalità non possono che confermarsi le diffuse considerazioni esposte nella precedente relazione (31). Anche nel decorso esercizio l'utilizzazione dei fondi stanziati sul capitolo 2532 è stata particolarmente elevata, essendosi impegnata quasi integralmente la relativa dotazione di competenza ascendente a 150 miliardi, dei quali oltre 122 pagati nel corso dell'esercizio.

Nelle more dell'istituzione del servizio sanitario nazionale non ha potuto, poi, ancora essere attuata la ristrutturazione della Croce Rossa italiana, che comporti un ridimensionamento dei suoi compiti con la conseguente accentuazione del carattere volontaristico ed una minore incidenza, anche in termini di spesa, dei servizi di pronto soccorso, da trasferire gradualmente agli Enti ospedalieri ed ai Comuni.

Conservano quindi attualità, anche per il 1977, le ricorrenti notazioni sulla molteplicità delle erogazioni — che nel decorso esercizio hanno raggiunto i 3.3 miliardi — per attività di varia natura, talora in concorrenza con le competenze di altri organismi operanti negli stessi settori.

Né può dirsi superata l'osservazione sulla frammentarietà degli interventi finanziari nella lotta contro i tumori e sul loro concreto atteggiarsi più come contributi di funzionamento che quali specifici apporti al potenziamento della attività di ricerca nel settore (32).

(30) Tale settore è divenuto oggetto di interventi diretti e non più indiretti dello Stato, essendo i capitoli transitati dalla categoria V alla IV.

(31) Cfr. relazione per l'esercizio 1976 pagg. 409 e 410 nota 695. Nel corso dell'esercizio la Amministrazione ha gradualmente formalizzato, mediante la stipula di apposite convenzioni, gli incarichi affidati ad enti ed organizzazioni specializzate per la erogazione della assistenza. In tale occasione la Corte ha richiesto che fosse convenientemente documentata l'attitudine degli enti convenzionati ad offrire adeguate prestazioni educative, medico-psicologiche e di servizio sociale.

(32) L'Amministrazione ha chiarito che la sua attività di coordinamento consiste, in gran parte, nel controllo della programmazione della ricerca che viene concordata fra i tre istituti nazionali operanti nel settore.

Si intenderebbe comunque procedere all'istituzione di un organismo a carattere consultivo, chiamato, tra l'altro, ad indicare le priorità di ricerca.

Quanto agli stanziamenti per l'istituzione ed il funzionamento di centri per le malattie sociali presso cliniche ed istituti universitari nonché presso istituti a carattere scientifico — 1,5 miliardi sul capitolo 2577 — va rilevata la loro integrale utilizzazione, pur se i pagamenti in conto competenza nel corso dell'esercizio sono risultati poco più di 29 milioni.

Tempi assai lunghi (4 o 5 anni) richiedono, infatti, il rinnovo delle convenzioni stipulate per tali finalità con enti ospedalieri ed universitari. Nelle more della rivalutazione dei contributi — fase nella quale interviene anche il Ministero del Tesoro — l'Amministrazione continua a corrispondere il contributo di funzionamento nella misura stabilita dalle convenzioni scadute, stante il preminente interesse pubblico alla prosecuzione da parte dei Centri, delle loro attività.

Nell'ultima relazione si era poi fatto cenno — in ordine alla realizzazione del programma di pediatria preventiva da parte dell'Istituto di puericultura dell'Università di Roma — alla necessità di un rapporto consuntivo che attestasse le concrete attività realizzate nell'anno precedente.

Tale adempimento non è stato ancora soddisfatto (33), sicché l'Amministrazione non ha proceduto al pagamento integrale del contributo accordato nel 1976, mentre l'intero stanziamento del 1977 è stato trasferito in conto resti.

È stato ripartito tra le Regioni il fondo per il finanziamento delle attività connesse con la lotta contro gli stupefacenti. Oltre alla quota per il 1977, sono state assegnate anche le somme per il biennio precedente, della cui inutilizzazione si era riferito nell'ultima relazione (complessivamente 7,1 miliardi (34)).

Lo stanziamento di 400 milioni, concernente spese per studi, ricerche ed azioni di propaganda relativi alla disciplina degli stupefacenti risulta trasferito in conto resti per circa il 50 per cento, mentre poco più di 158 milioni si sono tradotti in economia (nel 1976 era passato in economia l'intero stanziamento di 300 milioni). La circostanza incide non positivamente sull'efficacia dell'azione ministeriale sullo specifico settore.

e) *Igiene degli alimenti e nutrizione* — Non possono formularsi considerazioni di carattere generale diverse da quelle esposte nelle ultime relazioni.

In aggiunta alle perduranti carenze di ordine normativo (35) e di unità di indirizzo delle diverse iniziative continua a mancare infatti quella attività di stimolo dei programmi di ricerca e di indagine che, nel caso degli oneri gravanti sul capitolo 3031, sarebbero richiesti, oltretutto, dalla classificazione della spesa (36).

(33) L'Amministrazione ha dichiarato che difficoltà di ordine contingente nell'ambito dell'Economato dell'Università di Roma hanno sinora impedito una sollecita presentazione della richiesta relazione, che deve essere corredata dalla documentazione, in copia fotostatica, delle spese effettuate durante l'anno.

(34) Ai sensi dell'art. 1 u.c. della L. 22 dicembre 1975 n. 685 il Ministro per la Sanità deve riferire annualmente al Parlamento sull'andamento del fenomeno delle tossicodipendenze e sull'efficacia delle misure adottate, fornendo nel contempo i dati relativi.

(35) La mancata emanazione del regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283 è stata motivata dall'Amministrazione con riferimento a non precisate difficoltà da ricercarsi al di fuori della sfera di competenza dell'Amministrazione stessa.

(36) I 100 milioni iscritti sul cap. 3031 (spese per il rilevamento dello stato di nutrizione della popolazione spesa per il servizio di vigilanza e di controllo sulle sostanze destinate all'alimentazione ecc.) compresi nella categoria IV, Acquisto di beni e servizi, presuppongono l'iniziativa dell'Amministrazione nella destinazione della spesa, interamente a carico del bilancio ministeriale.

Ad una esigenza siffatta non può poi sopperire la valutazione critica delle offerte di ricerca presentate, che si incentri su un giudizio della loro compatibilità con gli interessi prioritari dell'Amministrazione, in quanto è proprio la mancata determinazione, in via preventiva, di quegli interessi che può pregiudicare la realizzazione delle iniziative da svolgere, nell'eventuale mancanza di qualificati programmi. Da tali premesse può agevolmente dedursi come la dotazione del capitolo (incrementata del 35 per cento rispetto all'esercizio precedente) finisca con l'essere destinata al finanziamento di studi e ricerche proposte da organizzazioni di varia natura (37), senza che ciò risponda ad un disegno organico e coordinato.

A valutazioni diverse si presta, invece, lo stanziamento del capitolo 3071, compreso nella Categoria V — trasferimenti, e concernente quindi interventi indiretti dello Stato. Se è vero che i fondi (700 milioni) vengono ripartiti tra non poche Amministrazioni provinciali per il potenziamento e l'aggiornamento delle attrezzature tecniche dei laboratori d'igiene e profilassi, assume valore positivo la circostanza che, su richiesta della Corte, al procedimento di concessione dei contributi partecipino i medici provinciali, chiamati ad esprimere il loro parere sull'anno e il quantum dei contributi stessi.

Resta da dire, infine, dell'applicazione della legge 7 maggio 1977 n. 192, che ha determinato un notevole incremento degli stanziamenti della rubrica, passati dagli 800 milioni del '76 ai 4,9 miliardi del 1977 (38).

La mancata definizione — nel secondo semestre dell'esercizio — delle procedure prescritte dalla nuova normativa (quali la presentazione dei progetti corredati da una circostanziata relazione e dai preventivi di spesa) ha causato il passaggio tra i residui impropri dell'intero ammontare dello stanziamento di quattro miliardi (39).

f) *Servizi farmaceutici* — Le funzioni di varia natura e di indubbio rilievo sociale svolte dal Ministero nel settore farmaceutico non sono evidenziate (40) dagli oneri previsti nella Rubrica 6 che, con 32,5 milioni, è la più esigua dello stato di previsione, sui tre capitoli iscritti sono stati assunti impegni per circa 17 milioni, essendosi tradotte in economia le residue somme.

Oltre metà degli stanziamenti complessivi è costituita dalla dotazione del capitolo 3531 relativo alle spese per le ispezioni alle officine farmaceutiche.

Durante l'esercizio sono state effettuate, a tal fine, 346 missioni da circa quaranta chimici e farmacisti dei ruoli del Ministero, che allegano alle parcelle di liquidazione delle relative indennità i verbali di ispezione (41).

(37) Oltre agli istituti universitari ed ai laboratori d'igiene e profilassi figurano tra i destinatari delle erogazioni anche le camere di commercio.

(38) L'art 17 della legge n. 192 del 1977 dispone che, a decorrere dal 1976, lo Stato provvede ad erogare 10 miliardi, in ragione di due miliardi annui, alle Regioni direttamente interessate alla molluschicoltura per la progettazione, costruzione ed ampliamento degli impianti di depurazione dei molluschi eduli lamellibranchi.

(39) Con legge 17 maggio 1978, n. 189, sono stati prorogati i termini prescritti alle Regioni per la presentazione dei piani.

(40) È sufficiente ricordare il procedimento di autorizzazione di nuovi farmaci o la revoca di quelli già autorizzati, le iniziative in corso per il ticket farmaceutico ed il problema della brevettabilità dei farmaci. In alcuni di tali procedimenti intervengono organi collegiali consultivi, a composizione multidisciplinare (Consiglio superiore di Sanità) e rappresentanti di istanze ed interessi eterogenei.

(41) Dalla discussione in Senato sul bilancio preventivo per il 1978 è emerso che i laboratori da vigilare sono 760, delle quali 460 producono farmaci, e 300 presidi medico-chirurgici.

Va però detto che dello stanziamento del predetto capitolo (24 milioni, più che raddoppiato rispetto al 1976) il 30 per cento circa si è tradotto in economia.

Connessa all'attività del servizio farmaceutico è altresì il capitolo 1111. Rubrica I — Servizi generali, che, tra l'altro, comprende le spese per la pubblicazione e la divulgazione di un foglio periodico riguardante le caratteristiche terapeutiche delle specialità medicinali. Per tale finalità risultano impegnati nell'esercizio 11.6 milioni, essendo stata stipulata un'apposita convenzione con una ditta specializzata.

Va, infine rappresentato che risulta integralmente trasferito in conto resti, la dotazione del capitolo 3534 (42), ridotta a 4 milioni — dai 10 originari — in sede di variazione di bilancio.

Il relativo stanziamento è tuttora previsto dalla legge 22 ottobre 1954, n. 1041, per l'attività dell'Ufficio centrale stupefacenti (43).

g) *Servizi veterinari* — È stato già accennato — in altra parte della presente relazione — alla soppressione di cinque divisioni della Direzione generale dei servizi veterinari.

In effetti con l'inquadramento nei ruoli regionali dei veterinari provinciali e con il trasferimento o la delega (44) di numerose funzioni già svolte dal Ministero, si è sempre più ridotto lo spazio operativo riservato alle strutture centrali dell'Amministrazione.

Non sempre tale mutamento di competenza si riflette nell'articolazione dei capitoli di bilancio della rubrica 7, in cui sono tuttora previsti stanziamenti che andrebbero soppressi in relazione alla generale competenza regionale in materia di assistenza zootecnica o comunque rideterminati nell'oggetto (45).

Anche nel 1977 lo stanziamento del capitolo 4086, relativo al contributo annuo di cinque miliardi a favore degli istituti zooprofilattici, è stato ripartito tra le Regioni.

La misura delle assegnazioni si è mantenuta sui livelli indicati per il precedente esercizio (46) ad eccezione dei fondi erogati alla Regione Campania, incrementati del 20 per cento. Quali poi ne siano le cause, va comunque segnalata la persistente inutilizzazione nell'esercizio, degli stanziamenti iscritti sul capitolo 4081 (indennità per l'abbattimento degli animali) per 2,3 miliardi.

Sul capitolo si è formata una ingente massa di residui (i più remoti risalgono all'esercizio 1973) ammontati a circa 13 miliardi.

(42) Cap. 3534 "Spese per l'Ufficio centrale stupefacenti per i provvedimenti di applicazione delle disposizioni legislative e degli accordi internazionali in materia di stupefacenti: per l'esercizio della vigilanza e del controllo sulle sostanze o preparati ad azione stupefacente".

(43) La legge 22.10.1954, n. 1041 è stata integralmente abrogata dalla L. 22 dicembre 1975, n. 685 (c.d. legge antidroga) ad eccezione dell'art. 1 che prevede appunto la istituzione dell'Ufficio centrale stupefacenti.

Sulla legge n. 685/75 si vede il cenno fattone nel paragrafo "Malattie sociali".

(44) È prevista la delega — non oltre il 1° gennaio 1979 — delle funzioni spettanti ai veterinari di confine, di porto e di aeroporto (art. 31 e 34 d.P.R. n. 616/77).

(45) Il primo caso concerne il cap. 4032 relativo ai premi da corrispondere per la denuncia delle malattie infettive degli animali, il cui stanziamento, d'altra parte, da qualche anno si traduce integralmente in economia: l'altro ha riguardo alla denominazione del cap. 4087 nel quale non dovrebbero essere più compresi i contributi in favore dei comuni, delle provincie e dei consorzi tra comuni e provincie per la profilassi e polizia veterinaria.

(46) Cfr. relazione per l'esercizio 1976 pag. 412 nota 106.

6. – *Istituto superiore di Sanità*

Nel paragrafo relativo all'organizzazione dei servizi ed al personale sono state già formulate – per organicità di esposizione – alcune considerazioni sui concorsi esterni e sul trattamento economico accessorio del personale appartenente ai ruoli dell'Istituto.

Nella stessa materia va segnalata la perdurante carenza della disciplina regolamentare delle attribuzioni del personale, secondo le rispettive qualifiche, prevista dall'articolo 67 della legge 7 agosto 1973, n. 519, con intuitivo pregiudizio di un miglior andamento dei relativi servizi (47).

Molto intensa è l'attività dell'Istituto per il conferimento di borse di studio a cittadini italiani provvisti di laurea o di titoli di studio di secondo grado in materie scientifiche o tecniche, nonché a cittadini stranieri laureati o con diploma finale di abilitazione professionale al termine dei corsi universitari, attinenti alla materia di studio e ricerca oggetto delle borse (48).

Centodieci sono state le borse di studio assegnate nel 1977, delle quali settanta a laureati, ventisei a diplomati e sedici a cittadini stranieri.

Il limite triennale di durata delle borse – abbastanza ampio per consentire una ricerca programmata e proficua – è preordinato al fine di evitare che possano crearsi negli interessati aspettative di una consolidazione dei rapporti di fatto sottostanti, al di fuori della procedura del pubblico concorso. È stato già rappresentato poi come ai concorsi esterni partecipino, in numero elevato, borsisti dell'Istituto, molti dei quali con esito positivo.

Quanto all'attività contrattuale dell'Istituto, è ricorrente, anche nel 1977, la prevalenza degli acquisti diretti (nella duplice forma della trattativa privata, ma più ancora degli acquisti in economia), in considerazione della specialità delle apparecchiature scientifiche da fornire.

Deve poi rinnovarsi la segnalazione della persistente sottoutilizzazione dei fondi stanziati sui capitoli 4538 e 8221, concernenti rispettivamente le spese per il funzionamento, la manutenzione dell'Istituto e quelle per l'acquisto di attrezzature per la ricerca scientifica. Sul primo capitolo, dei 9,3 miliardi disponibili tra competenze e resti, risulta erogato poco più del 20 per cento della somma stanziata sulle competenze, ed il 70 per cento di quella accantonata sui resti, sussistendo tuttora residui per 4,9 miliardi.

Per l'altro capitolo, l'8221, della disponibilità complessiva di 4,3 miliardi, è abbastanza soddisfacente il tasso di smaltimento dei residui degli esercizi precedenti, pari ad oltre il 60 per cento, mentre i residui di stanziamento per 506,6 milioni sono più che raddoppiati rispetto al 1976 (49).

(47) Alla fine del decorso esercizio l'Amministrazione ha dichiarato di aver avviato lo studio e l'esame del regolamento interno del quale viene attestata la complessità in relazione alle competenze prevalentemente tecniche del personale dell'Istituto.

(48) La normativa di base costituita sostanzialmente dalle leggi 6 dicembre 1964 n. 1337 e 7 agosto 1973 n. 519 risulta formalmente rispondente alla duplice esigenza di una adeguata selezione dei candidati ed, in via generale, dell'interesse dell'Istituto ad un proficuo espletamento dell'attività di ricerca sussidiata. Al termine dell'esercizio precedente a quello di emanazione dei bandi di concorso, l'Istituto stabilisce il numero delle borse da assegnare durante l'anno finanziario ed il loro importo unitario e specifica la materia di studio e di ricerca per le quali saranno assegnate le borse stesse nonché il contingente massimo da attribuire a persone sprovviste di laurea o di titolo di studio equivalente.

(49) L'Amministrazione ha fatto presente che nel corso dell'esercizio 1977 si stanno attuando programmi pluriennali elaborati ed approvati nel 1976.

In ordine a questo ultimo capitolo destinato a finanziare l'acquisto di attrezzature per la ricerca scientifica, va detto che, alla metà dell'esercizio, il Comitato amministrativo dell'Istituto, su parere favorevole del Consiglio dei direttori di laboratorio, ha provveduto a predisporre il piano di utilizzazione dei fondi per l'anno 1977, ripartendoli fra i quattro settori ritenuti preminenti (alimenti, ambiente, farmaci, malattie) in relazione alle necessità dei singoli laboratori (50).

(50) Le assegnazioni di maggior consistenza sono andate al laboratorio di biologia cellulare e immunologia, al servizio biologia, nonché al laboratorio radiazioni ed a quello di igiene del territorio (rispettivamente 350, 402, 365 e 341 milioni), quella più esigua ai laboratori di epidemiologia e biostatistica (10,5 milioni) e di veterinaria (6,5 milioni)

CAPITOLO XXV

MINISTERO DEL TESORO (*)

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

A parte le innovazioni legislative per il settore della Zecca di Stato e l'azione di riforma in materia di bilancio e di pubblica contabilità, è rimasto nell'anno sostanzialmente immutato il panorama regolamentare ed amministrativo del Ministero (1).

Permangono, e se ne compie specifica analisi in prosieguo, le disfunzioni oggetto di considerazione in passato. Tra queste, il ritmo non elevato nella definizione dell'arretrato nel settore dei danni bellici, i ritardi considerevoli nella liquidazione dei trattamenti pensionistici (civili e di guerra), la ridotta attività di alcune Direzioni generali od uffici del Ministero in rapporto al sempre più gravoso impegno di lavoro delle Direzioni provinciali del Tesoro.

Durante l'anno il Tesoro ha gestito direttamente (2) poco meno di 24.000 miliardi (a tanto sono ammontati gli impegni assunti a fronte di una previsione definitiva di circa 23.300 miliardi) e disposto pagamenti per oltre 26.000 miliardi (di cui circa 5.000 in conto residui). Con riguardo agli impegni l'incremento percentuale, tra il 1976 ed il 1977, è risultato di circa il 20 per cento (ammontarono a 20.155 miliardi le somme impegnate nel precedente esercizio); per lo stesso periodo, nei pagamenti l'aumento percentuale relativo ha toccato quasi il 50 per cento. Le somme pagate, in particolare, hanno costituito nell'anno circa l'87 per cento degli impegni della competenza e poco meno del 68 per cento della consistenza dei resti

(*) Alla Cassa depositi e prestiti ed agli Istituti di previdenza sono dedicate apposite relazioni pubblicate in allegato alla presente.

(1) Sulle modifiche normative promosse dal Tesoro ai fini di un adeguamento delle norme di contabilità alle esigenze poste, tra l'altro, dalle necessità conoscitive del c.d. settore pubblico allargato, vedi in dettaglio in questa relazione, parte I sez. I cap. I.

All'esame della sede governativa sono inoltre una serie di modifiche suscettibili di incidere sulla struttura burocratica dell'Amministrazione: tra queste, la riforma della Cassa depositi e prestiti e della pensionistica di guerra.

(2) I fondi gestiti direttamente riguardano i Servizi Centrali del Tesoro, il Provveditorato Generale dello Stato, i Servizi speciali e uffici esterni del Tesoro, i Servizi della Zecca, del Debito Pubblico, del contenzioso, delle pensioni di guerra, dei danni di guerra, del Commissariato per i contratti di guerra, e della Ragioneria generale dello Stato.

esistenti al 1° gennaio 1977. Per effetto del miglior ritmo dei pagamenti la consistenza a fine esercizio dei residui è passata da circa 7.500 a 4.600 miliardi circa, prevalentemente ascrivibili alla Rubrica 25 (servizi centrali del Tesoro per 3.628 miliardi), alla rubrica 31 (Ragioneria Generale dello Stato per 506 miliardi) ed alla Rubrica 32 (Servizio delle pensioni di guerra per 242 miliardi). Sono queste del resto le Rubriche ove ha confluìto nell'esercizio quasi il 98 per cento della somma impegnata dal Tesoro nell'anno (e cioè 23.735 miliardi). Di tale importo circa il 44 per cento (e cioè 10.478 miliardi) è riferibile alla voce «trasferimenti» (nel 1976 il 30 per cento circa per 6.100 miliardi di impegni); circa il 28 per cento alla voce «interessi» (la cui spesa è passata in un anno da 4.700 a 6.630 miliardi) (3); circa il 9 per cento, infine, al «personale in quiescenza» (2.126 miliardi).

Per quest'ultima voce possono essere rimarcate le notevoli eccedenze riscontrate in sede di consuntivo rispetto sia alla previsione definitiva (387,6 miliardi in più) che ai residui a suo tempo accertati (114 miliardi in più).

Significative eccedenze sulla previsione definitiva si sono altresì verificate, per la categoria V - Titolo I della Sezione XI (interventi a favore della finanza regionale e locale) (+294 miliardi rispetto ai 521 della previsione) e per la categoria VI (interessi) della Sezione XII (oneri non ripartibili) del Titolo I, per circa 199 miliardi.

Quanto alla disaggregazione per Sezioni (con riferimento ai due Titoli ed alle dieci Rubriche amministrare direttamente dal Tesoro) può rilevarsi come, nell'ambito della intera somma impegnata, alla cennata Sezione XII siano riferibili oltre 7.600 miliardi di impegni (di cui oltre 5.000 per interessi) con una percentuale sul totale di circa il 32 per cento. Per «azioni ed interventi in campo economico» (Sezione X) la relativa percentuale è del 25,4 per cento (corrispondente a 6.040 miliardi di impegni), mentre risulta del 15,5 per cento (3.700 miliardi di somme impegnate) per la Sezione IX (trasporti e comunicazioni). È anche a rilevare come agli impegni assunti sulla Sezione VII (azione ed interventi nel campo delle abitazioni) (circa 816 miliardi pari al 3,4 per cento del totale) abbia corrisposto un tasso di pagamenti estremamente basso (meno del 7 per cento del totale impegnato).

A nessun pagamento ha poi dato luogo l'impegno (per 671 miliardi) assunto sulla Rubrica 25 per la Sezione VII (Titolo II) «azione e interventi nel campo delle abitazioni».

In economia si è poi tradotto l'intero stanziamento (3 miliardi) previsto alla Sezione X (azione ed interventi in campo economico) per la categoria V (trasferimenti) della Rubrica 25 (Servizi speciali e uffici esterni del Tesoro, così come buona parte (6,4 miliardi su 25,6) dello stanziamento previsto alla Sezione I, categoria IV (acquisto beni e servizi) della Rubrica 28 (Servizi della Zecca).

Sempre in tema di gestione va rilevato che si sono tradotti per intero in economia gli stanziamenti disposti sui capitoli 4412 (compensi per speciali incarichi), 4421 (spese casuali), 5261 (compensi per specifici incarichi), 5277 (spese per lo svolgimento di corsi interni di addestramento professionale riservato al personale delle D.P.T.), 5333 (spese per il funzionamento della CONSOB). Significative economie si sono poi verificate sul capitolo 4417 (spese per l'attuazione di corsi per il personale: 93 per cento dello

(3) Consistente per la voce "interessi", anche se più ridotto in termini percentuali, il rapporto tra previsione definitiva di spesa e originario stanziamento (28 per cento di variazione rispetto alla iniziale stima di 4.225 miliardi).

stanziamento), sul cap. 4433 (spese per il funzionamento di commissioni, delegazioni, comitati per dare esecuzione al Trattato di pace: 50 per cento circa dello stanziamento), sui cap. 4544 (somme da pagare alla Cassa Depositi e Prestiti per il pagamento degli interessi sulle anticipazioni concesse ai Comuni: 60 per cento dei 9 miliardi di stanziamento), sul cap. 5512 (spesa per fornitura di tondelli da destinare alla monetazione: oltre 1/4 dello stanziamento di 25 miliardi).

L'attività dei diversi settori dell'Amministrazione con riguardo alla utilizzazione dei relativi stanziamenti è oggetto di considerazione, per gli aspetti più significativi, nel successivo paragrafo «attività istituzionale».

In merito infine alla gestione della spesa effettuata a mezzo funzionari delegati nell'ambito dell'Amministrazione, va rilevata la frequenza dei ritardi nella presentazione dei relativi rendiconti: soltanto nel 1977 sono infatti pervenuti alla Corte, per il necessario riscontro, rendiconti di spesa, per oltre 4.3 miliardi, a carico di esercizi finanziari dal 1971 al 1973.

2. — *Gestioni fuori bilancio*

Nel corso del 1977 la Corte ha definito la natura di alcune gestioni operanti nell'ambito dell'Amministrazione del Tesoro: in particolare (sezione del controllo n. 759 del 31 marzo 1977), ha ritenuto che il Fondo per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia sia da qualificare gestione fuori bilancio ai sensi e per gli effetti della legge 25 novembre 1971, n. 1041, e che, come tale, spetti al Ministero del Tesoro produrre la rendicontazione prevista dall'articolo 9 della legge anzidetta (4).

Nei medesimi termini è la pronuncia della stessa Sezione del controllo (n. 788 del 13 giugno 1977) concernente il «Fondo di rotazione a carattere permanente per la concessione di anticipazioni agli Istituti di credito agrario di miglioramento». Ha invece la Corte definito estranea alla disciplina della legge 1041/1971 (Sezione del controllo n. 795 del 22 giugno 1977) la gestione connessa alle operazioni di liquidazione del soppresso Istituto nazionale per i cambi con l'estero (INCE).

Con riguardo più in generale, al campo di applicazione della legge 25 novembre 1971, n. 1041, è da segnalare l'impegno di recente assunto dal Ministero del Tesoro per l'adozione di nuove iniziative sul piano normativo volte a ricomprendere anche le gestioni dei fondi di rotazione presso gli Istituti di credito, nella struttura operativa e di controllo dell'anzidetta legge 1041 (5).

Nel rinviare all'allegato prospetto che pone in evidenza, sulla base dei rendiconti pervenuti alla Corte, le risultanze contabili di ciascuna gestione, deve farsi cenno al frequente e generalizzato ritardo con il quale i rendiconti

(4) Altre due gestioni "Fondo per gli interventi nelle zone del Friuli-Venezia Giulia" (L. 30 ottobre 1976, n. 226) e "Fondo relativo agli uffici del Patronato e di assistenza sociale" sono state ritenute operanti, ai fini del controllo, rispettivamente presso il Ministero dell'Interno e presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale.

Resta da definire la natura delle gestioni "Partecipazioni del Tesoro italiano in Spagna" e "Beni italiani in Tunisia". Sono state ritenute non qualificabili "gestioni fuori bilancio", quelle relative alla vendita del proscato I ORTUNSTELLA ed alla liquidazione della "Società finanziamenti esteri".

(5) Ordine del giorno accolto dal Ministro del Tesoro l'11 aprile 1978 in sede di VI Commissione permanente del Senato.

stessi (e la documentazione integrativa) sono rimessi alla Corte: ciò impedisce, di fatto, una tempestiva valutazione dell'andamento delle singole gestioni (6).

Va poi richiamata, per alcune delle gestioni operanti nell'ambito del Ministero, la necessità di una loro riconsiderazione anche alla luce delle ridotte funzioni attualmente svolte (7).

3. – *Organizzazione dei servizi e del personale*

a) *Organizzazione dei servizi* – La sottrazione di alcuni settori del Ministero all'originaria struttura burocratica ed i problemi che ne derivano all'interno dell'Amministrazione in ragione anche del diverso e più favorevole trattamento economico e normativo che al personale transitato nei nuovi organismi viene ad essere riconosciuto, hanno formato oggetto di notazioni nella relazione precedente (8).

È da aggiungere in questa sede come alla già avvenuta assegnazione alla CONSOB ed alla SACE di alcune unità dei vari ruoli del Ministero, abbia di recente fatto seguito, per la legge 20 aprile 1978, n. 154, il passaggio all'Istituto Poligrafico, del personale amministrativo, tecnico ed operaio in servizio presso la Zecca di Stato (9). Si profilano inoltre iniziative tendenti a far confluire nei ruoli di un istituendo organismo autonomo i dipendenti della Direzione generale della Cassa Depositi e prestiti (10) mentre si manifestano, anche per altre branche dell'Amministrazione, spinte centrifughe generalmente motivate con la presunta atipicità delle funzioni svolte: questo è il caso della Direzione generale degli Istituti di previdenza, del Provveditorato generale dello Stato e della Direzione generale del debito pubblico. Può solo dirsi in proposito che i mutamenti – già avvenuti oppure «in fieri» – rispetto all'iniziale disegno organizzativo inevitabilmente conducono ad uno stato di incertezza che aggrava la situazione di vischiosità nella mobilità interna propria di questa Amministrazione. È così resa sostanzialmente più difficile una diversa e migliore distribuzione del personale che tenga conto, da un lato, della progressiva riduzione di attività

(6) Tale è il caso della gestione "Fondo centrale di garanzia presso il Mediocredito" (l. 10 ottobre 1975, n. 517) e del "Fondo autonomo per il finanziamento dei crediti all'esportazione presso il Mediocredito centrale" per le quali non è stato ancora dato seguito alle richieste istruttorie della Corte: per la gestione "Fondo autonomo per la concessione di mutui di miglioramento agrario nel Mezzogiorno" è da segnalare il mancato invio da parte degli Istituti di credito gestori del fondo, dei dati analitici riguardanti il movimento di cassa. In altri casi le lacunosità riscontrate nella documentazione a supporto della spesa, hanno richiesto per un sollecito completamento della istruttoria, l'intervento "in loco" della Corte (così, per la gestione "Comitato Interministeriale Provvidenze agli Statali" – CIPS).

(7) Per la gestione "Accordo italo-tedesco di Bonn" permangono valide le considerazioni già espresse in passato sulla limitatissima entità degli indennizzi erogati (in qualche caso inferiori alle lire mille) e sulla stessa opportunità di mantenere in vita, a circa quattordici anni dall'evento che ne giustificò la creazione, una struttura (organi collegiali con membri anche estranei alla pubblica amministrazione) dal costo non indifferente in relazione anche alle somme annualmente erogate.

(8) Per il formale incardinamento della CONSOB del personale di provenienza ministeriale il disegno di legge presentato al Senato nel settembre 1977 dal Ministro per il Tesoro (Atto Senato 893) prevede particolari facilitazioni (articolo 12).

(9) A 323 unità assomma il personale per cui è previsto il trasferimento all'Istituto Poligrafico dello Stato.

(10) Il progetto di riforma è stato completato nel novembre 1977 dell'apposita Commissione istituita dal Ministro per il Tesoro con decreto ministeriale 1 febbraio 1977. All'esigenza di ristrutturazione nel senso indicato nel testo, il Governo ha fatto riferimento anche in sede di dichiarazioni programmatiche.

In data 24 febbraio 1977 il Ministro per il tesoro aveva accolto gli ordini del giorno D'Alema (9/1023/3) e Lanniello (9/1023/4) che prevedevano la presentazione, entro il 31 ottobre 1977 nella sede parlamentare, della nuova normativa per la riforma della Cassa Depositi e prestiti.

GESTIONI FUORI BILANCIO NELL'AMBITO DEL MINISTERO

PROSPETTO A

GESTIONE FUORI BILANCIO	ANNO 1975	ANNO 1976	ANNO 1975	ANNO 1976	GIACENZA DI CASSA AL 1.1.1977
	ENTRATE	ENTRATE	SPESE	SPESE	
Accordo italo-tedesco di Bonn	23,8 milioni	23,5 milioni	26,6 milioni	25,7 milioni	5,51 miliardi
Delegazione tecnica it. a Washington (DELTEC)	160.000 \$ USA	la gestione è soppressa (L.683/ 1974)	157.000 \$ USA	la gestione è sop- pressa (L.683/'74)	6.500 \$ USA
Comitato interministeriale le provvidenze agli sta- tali (CIPS)	95,2 milioni	106,5 milioni	81,5 milioni	91,5 milioni	60,8 milioni
Fondo di rotazione per interventi nel territo- rio di Trieste e Gorizia	43,6 milioni	42,0 milioni	50,6 milioni	37,0 milioni	25,5 miliardi
Fondo autonomo per il fi- nanzamento dei crediti all'esportazione presso Mediocredito centrale	60 milioni	59,5 milioni	60,6 milioni	25,2 milioni	34,3 miliardi
Fondo centrale di garan- zia presso il Mediocre- dito (L.10.11.'75,n.517)	rendiconti non pervenuti	idem	idem	idem	idem
Garanzia dei crediti alla esportazione	98,9	62,7	97,8 milioni	59,4 milioni	10,6 miliardi
Fondo aut.per la concess- ione di mutui miglioramento agrarario nel Mezzogiorno	documentazione carente	idem	idem	idem	idem

di alcuni settori (Direzione generale dei danni di guerra, Direzione generale del contenzioso, Direzione generale del debito pubblico) dall'altro, delle nuove realtà operative del Ministero connesse, in particolare, alla assunzione di maggiori responsabilità nei settori della politica monetaria, della politica valutaria, della meccanizzazione dei servizi amministrativo-contabili (11).

Con riguardo all'organizzazione dei servizi permane immutata la situazione di grave carenza nelle dotazioni di personale delle Direzioni provinciali del Tesoro che si è riflessa nella formazione di un considerevole arretrato. Per ovviare a tale situazione di estremo disagio è stato presentato in corso d'anno nella sede parlamentare un disegno di legge per il potenziamento dei servizi meccanografici del Tesoro (12). Il progetto prevede, tra l'altro, il riconoscimento dell'autonomia funzionale dei centri elettronici del Ministero, l'adeguamento dell'organico del personale tecnico ed i criteri per il suo reclutamento. L'Amministrazione ha provveduto altresì ad attivare le procedure previste dalla legge 285 del 1° giugno 1977 per l'assunzione di giovani da utilizzare nell'ambito dei servizi pensionistici delle Ragionerie provinciali dello Stato, delle Direzioni provinciali del Tesoro nonché della Direzione Generale degli Affari generali e personale (13). Tali iniziative, a risultato non immediato, richiederebbero peraltro l'adozione di misure complementari: tra queste, l'ampliamento della dotazione organica dei ruoli delle Direzioni provinciali del Tesoro (tuttora limitato alle sole esigenze operative dei centri meccanografici) con corrispondente riduzione delle dotazioni dei ruoli centrali; infine, la riassegnazione integrale alle stesse Direzioni provinciali, del personale ancora utilizzato presso le intendenze di finanza per il servizio dei danni di guerra.

Alla necessità di migliorare distribuzione ed utilizzazione del personale esistente, si accompagna poi l'opportunità di riconsiderazione delle attribuzioni demandate a vari uffici ministeriali. Una più puntuale definizione delle rispettive competenze è anche richiesta dal permanere di alcuni fenomeni sui quali la Corte ha avuto modo di soffermarsi in passato. Tra questi, il mantenimento presso varie Direzioni generali del Ministero, di uffici del personale con consistente apparato di dipendenti e mezzi strumentali, il che comporta difficoltà obiettive di coordinamento, duplicazione di attività, utilizzo scarsamente funzionale della strumentazione tecnica infine, sottrazione alla Direzione generale degli Affari Generali e del personale di funzioni di rilievo quali quelle di organizzazione dei servizi e gestione dei dipendenti del Ministero.

Considerazioni di non diverso ordine possono poi essere formulate in merito alla attribuzione ad uffici sia della Direzione generale del Tesoro che della Ragioneria generale dello Stato, di competenze di uguale natura in materia di rapporti con le organizzazioni internazionali ed in primo luogo

(11) Nella relazione elaborata dal Consiglio di Amministrazione per l'Amministrazione centrale e periferica del Tesoro ai sensi dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (pubblicata nel 1977) viene posta in rilievo la difficoltà di utilizzare il personale a seconda delle esigenze "con spostamenti interni da un settore all'altro nell'ambito di una Direzione generale e, talvolta, finanche da una sezione all'altra della stessa divisione" (Rel. cit. pag. 41).

(12) Atto Senato, n. 830. Per soddisfare particolari esigenze operative delle Direzioni Provinciali del Tesoro e delle Ragionerie Provinciali dello Stato viene prevista la possibilità di "comando" presso tali Uffici, del personale delle gestioni mutualistiche di cui è prevista la soppressione ai sensi dell'articolo 12 bis della legge 17 agosto 1974, n. 386.

(13) Ai 30 maggio 1978 erano state assunte n. 2309 unità, ripartite fra le Direzioni provinciali del Tesoro e le Ragionerie provinciali dello Stato (rispettivamente 1650 e 651 unità) e la Direzione Generale Affari Generali e personale (8 unità).

con le Comunità europee. Come già in passato fu posto in evidenza il sussistere di una tale situazione oltre a ripercuotersi sull'utilizzazione dei funzionari, distolti da altri compiti istituzionali, può comportare duplicazione di attività e di spesa con inevitabili ritardi nell'azione amministrativa per le ovvie necessità di concertazione, a livello interno, della posizione da esprimere, per il Tesoro, nelle sedi interministeriali ed internazionali.

In tema di vigilanza sulle Borse valori è da rilevare come all'istituzione della Commissione nazionale per le società e la borsa non abbia fatto seguito una ridefinizione normativa delle funzioni residue al Ministero nella materia né la revisione della consistenza organica del ruolo ispettivo della Direzione generale del Tesoro le cui funzioni sono ormai attribuite alla anzidetta CONSOB.

Permangono poi, nell'ambito dell'Amministrazione, strutture operative di certo surdimensionate rispetto ai compiti svolti: può rinviarsi in proposito alle osservazioni espresse nelle due ultime relazioni della Corte sulla limitatissima attività della Direzione generale dei servizi speciali e contenzioso e del Commissariato per i contratti di guerra e sulla opportunità di più proficua utilizzazione di parte del personale a questi organi presentemente destinato (14). Conservano altresì rilievo ed attualità le considerazioni in quella sede espresse per le Direzioni generali del debito pubblico e dei danni di guerra, per le quali potrebbe rivelarsi opportuna una nuova valutazione, in termini di rapporto costi-benefici, della loro attività.

Su un piano più generale, una visione maggiormente legata alle nuove esigenze operative dell'Amministrazione e che superi l'aspetto strettamente settoriale e di «prestigio» di singole Direzioni generali o addirittura di singoli uffici, dovrebbe poi condurre, quanto meno nell'ambito delle strutture centrali ad una diversa ripartizione degli addetti: questa è giustificata tra l'altro dagli accresciuti compiti affidati al Ministero per la pensionistica civile e nel settore delle previsioni di cassa, campo di attività quest'ultimo che richiederà un progressivo affinamento delle tecniche di indagine ed una periodica costante analisi delle singole fasi dei flussi finanziari del settore pubblico, dall'avvio della procedura di spesa sino alla effettiva erogazione (15). Al riguardo appare anche opportuna una revisione delle attuali procedure in materia di verifica dei dati del cosiddetto «settore pubblico allargato» alla quale potrebbe accompagnarsi una ristrutturazione del sistema informativo RGS finalizzata alla elaborazione, in tempo reale, dei flussi dei diversi centri di spesa.

b) *Personale* — In un quadro d'insieme sostanzialmente invariato, le sole notazioni da farsi riguardano un ulteriore seppur lieve flessione della consistenza del personale ed un aumento delle giornate non lavorate, reso ostensivo dal maggior ricorso durante il 1977 all'utilizzazione di congedi straordinari e di aspettative.

Per il primo aspetto è da considerare che il collocamento a riposo del personale incluso nei contingenti annuali previsti dalla legge 261/1974, ha comportato una riduzione nel 1977 di circa 300 unità non compensata dai

(14) Per la Rubrica 33 (Commissariato per i contratti di guerra) è andata in economia l'intero importo dello stanziamento per l'anno 1977 e poco meno dell'80 per cento della consistenza dei residui (54 milioni circa) esistenti a fine esercizio 1976.

(15) Si ricorda che l'11 aprile 1978 in sede di VI Commissione Permanente (Finanze e Tesoro) del Senato è stato dal Governo accolto l'ordine del giorno 0-2103 - Tab. 2-6.6 che impegna i Ministeri del Bilancio e del Tesoro a dotarsi di unità operative in grado, tra l'altro, di gestire con rette procedure per la raccolta dei dati e per l'elaborazione dei bilanci relativi al settore pubblico allargato.

nuovi ingressi in carriera: i concorsi definiti nell'anno hanno infatti consentito la immissione nei ruoli di sole 27 unità: sono in via di espletamento concorsi banditi nell'anno 1977 per 106 posti nelle varie carriere. Delle 15.400 unità in servizio al 1° gennaio 1978 (a fronte di una dotazione organica di oltre 19.000) oltre il 28 per cento era costituito da funzionari della carriera direttiva-dirigenziale: in questa carriera le vacanze rappresentavano alla stessa data poco più del 20 per cento del totale contro una percentuale di oltre il 55 per cento per la carriera di concetto (16). Sulla ripartizione settoriale del personale è da dire che alla stessa data circa la metà prestava servizio presso uffici dell'Amministrazione centrale. Ad uffici periferici risultavano assegnate circa 7.200 unità (7.700 un anno prima): contrazione di rilievo che ha interessato — per le difficoltà di sostituzione del personale, esodato o cessato dal servizio per altre cause — in via pressoché esclusiva, le Direzioni provinciali del Tesoro; le Ragionerie provinciali dello Stato hanno infatti visto aumentare, seppur di poco, la propria dotazione di personale.

Per quanto riguarda il ruolo dei dirigenti delle Direzioni provinciali del Tesoro è anche da segnalare che la stretta correlazione esistente tra numero dei posti-funzione e sedi periferiche capiluogo di Provincia ha dato luogo a non indifferenti problemi soprattutto in caso di impedimento dei titolari degli stessi uffici.

Limitatamente ai ruoli organici della carriera dirigenziale delle Ragionerie provinciali dello Stato, la Corte (Sezione del controllo n. 816 del 6 ottobre 1977) ha ritenuto ammissibile la reggenza, da parte dei primi dirigenti dei ruoli periferici, delle sedi di maggiore importanza per le quali è prevista la preposizione di dirigenti superiori (17).

Continua a risultare difficoltoso il reclutamento di personale direttivo dei ruoli dell'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato: al 31 dicembre 1977 risultava coperto poco meno del 60 per cento dell'intera dotazione organica (50 per cento nel 1974, 40 per cento nel 1975, 44 per cento nel 1976), situazione che si riflette negativamente sulla stessa funzionalità dell'apparato di controllo, oltre a determinare, lo si è osservato in passato, una sostanziale limitazione allo svolgimento di una funzione, di preminente rilievo, quale nell'ambito della Pubblica amministrazione tale organismo è chiamato a svolgere (18).

Permane su livelli elevati in valore assoluto e relativo il numero delle giornate di assenza. Durante l'anno 1977 circa l'80 per cento del personale ha fruito di provvedimenti concessivi di congedi straordinari e di aspettative per motivi diversi, situazione che si è riflessa negativamente sulla operativi-

(16) Nel ruolo centrale della Ragioneria generale dello Stato, a fronte di una dotazione organica di 223 primi dirigenti, risultavano coperti al 31 dicembre 1977 (e cioè cinque anni dopo la emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972) n. 111 posti oltre ad 11 posti "fuori ruolo": situazione questa che fa ritenere eccessiva la valutazione a suo tempo operata in sede di "decreto sulla dirigenza" ed opportuna una riconsiderazione — ai sensi dell'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 — del numero dei posti-funzione.

(17) La sostanziale equiparazione di dirigenti superiori e primi dirigenti ai fini della preposizione ad uffici periferici trae origine, secondo la delibera richiamata nel testo, dalla circostanza che "i compiti svolti dalle Ragionerie provinciali dello Stato nelle sedi di maggiore importanza si differenziano da quelli di tutte le altre sedi soltanto per il maggior carico di lavoro che si esplica nell'ambito di identiche sfere di competenza e con l'esercizio di identiche funzioni".

(18) Al perpetuarsi della situazione di mancata copertura dei posti in organico non sono estranei. — come rilevato nella precedente relazione — i limiti che di fatto restringono l'area dei possibili interessati rendendo d'altro canto difficile una selezione che in considerazione dei compiti di rilievo da affidare al personale dell'Ispettorato di Finanza — deve necessariamente privilegiare una preparazione specialistica

tà degli uffici dell'Amministrazione e di quelli di controllo della stessa Corte (19).

Considerazioni specifiche in tema di riconoscimento dell'«equo indennizzo» sono svolte in altra parte di questa relazione (Parte II, Sezione I, Capitolo II); ciò che qui può essere rilevato è la ricorrente tendenza dell'Amministrazione ad ampliare la sfera di «nozione di servizio» (fino a comprendervi fattispecie quali le attività ricreative) ed inoltre a riconoscere pressoché in via generale, la qualità «gravosa» del servizio reso dal dipendente.

Con riguardo infine alle indennità accessorie nessun mutamento di rilievo è intervenuto rispetto alla situazione esposta nella precedente relazione; la generalità dei dirigenti (esclusi quelle generali) ha percepito, così come del resto i dipendenti delle altre carriere, compensi per lavoro straordinario in misura variabile secondo la Direzione o l'ufficio di assegnazione.

L'attribuzione di compensi mensili individuali fino a settanta ore (secondo la disciplina vigente prima dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977) è stata autorizzata in favore del personale della Direzione generale delle pensioni di guerra, degli uffici speciali del Tesoro, della Tesoreria centrale, della Zecca di Stato, del Contabile del portafoglio. Per la Direzione generale della Cassa depositi e prestiti, degli Istituti di previdenza nonché per gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro (articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 734 del 1973) il compenso individuale è stato ragguagliato ad ottanta ore mensili. Il restante personale del Tesoro è stato autorizzato all'effettuazione di lavoro straordinario nei limiti di 45 ore mensili.

4. — *Beni e servizi strumentali*

L'espansione dell'attività contrattuale del Ministero svolta, come noto, dal Provveditorato generale dello Stato anche per conto di altre amministrazioni, è posta in rilievo dal consistente incremento della spesa che pur scontando gli effetti di tensioni inflattive, si è quasi raddoppiata in un triennio. Sul totale impegnato nel 1977 (circa 139 miliardi della competenza) poco meno dell'80 per cento trova origine in convenzioni stipulate a trattativa privata (150 casi); alla licitazione privata l'Amministrazione è ricorsa più di frequente (560 casi), ma minore è risultata (15 per cento) la sua incidenza sulla spesa globale. Anche limitato il ricorso ai lavori in economia (circa il 5 per cento) ed all'appalto-concorso (0,7 per cento) (20).

Nell'anno è stato emanato il Regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte degli Uffici centrali e periferici del Ministero del Tesoro; è da rilevare, in proposito, che la sua sfera di applicazione (articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11

(19) Nella relazione elaborata dal Consiglio di Amministrazione del Tesoro e più sopra richiamata viene posto in rilievo (pagine 205 del documento pubblicato nel 1977) come si rifletta sulla produttività del personale "l'abuso della facoltà concessa dal vigente ordinamento di assentarsi giustificatamente per mezzo degli istituti delle aspettative e di congedi straordinari sebbene l'attuale normativa non appaia eccessivamente permissiva"

(20) Spetta al Provveditorato Generale, per l'Amministrazione dello Stato ad eccezione delle Aziende autonome, il compito di acquisire, conservare e distribuire le attrezzature, gli arredi, le macchine, gli stampati e quant'altro necessario al funzionamento dell'apparato statale. Per l'analisi su un piano generale, di tale complessa attività e della problematica sorta, soprattutto in tema di atti di riconoscimento di debito, si rinvia alla Parte III, capitolo I della presente relazione

gennaio 1977, n. 359) viene a comprendere anche l'attività svolta dal Provveditorato nell'ambito del sistema in economia quale definito dall'articolo 12 del Regio decreto 20 giugno 1929, n. 1058.

Sulla concreta attuazione del provvedimento, che tra l'altro stabilisce limiti di spesa ora conformi alle competenze per valore previste, per i dirigenti, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, si avrà occasione diriferire nella prossima relazione.

Ciò che interessa rilevare è che si assiste ad una progressiva dilatazione dell'attività del Provveditorato nell'esecuzione diretta delle forniture alle Amministrazioni, indirizzo questo che si collega, del resto, alle stesse motivazioni che a suo tempo, giustificarono l'istituzione di tale organo dello Stato (21). Alla esigenza di unificare procedure e funzioni di acquisto in vista del conseguimento di maggiori economie di bilancio si accompagna oggi anche l'opportunità di far confluire, in un unico organismo, il compito di programmare e valutare le effettive necessità di acquisto delle diverse Amministrazioni, soprattutto nel settore, particolarmente oneroso sotto il profilo della spesa, dei prodotti ad alto contenuto tecnologico. La proliferazione presso Amministrazioni dello Stato di centri di elaborazione elettronica dei dati, richiede in effetti una visione generale delle possibilità di utilizzazione ottimale di tale strumentazione anche al fine di una eventuale ristrutturazione o soppressione dei centri ritenuti superflui (22).

Si sono esauriti con il 31 dicembre 1977, gli effetti del contratto di affidamento all'ITALSIEL da parte della Ragioneria generale dello Stato della gestione del sistema informativo per l'elaborazione automatica dei dati riguardanti il bilancio dello Stato. La data limite del 31 dicembre 1977 era stata posta dalla Ragioneria generale dello Stato nel presupposto di poter far fronte, a quel momento, con proprio personale qualificato, alla gestione del cennato sistema informativo; non essendosi ciò verificato l'Amministrazione continua ad avvalersi, senza il supporto di uno strumento giuridico contrattuale, della struttura operativa e del personale tecnico della ITALSIEL.

Anche durante il 1977 l'Amministrazione ha provveduto alla stipulazione (od al rinnovo) di contratti per l'affidamento a ditte private dei compiti di acquisizione e verifica dei dati, per i centri meccanografici operanti nell'ambito del Tesoro; si rinvia, per il dettaglio delle operazioni, all'allegato prospetto.

(21) Nei limiti dei contingenti stabiliti con decreti interministeriali, il Provveditorato ha direttamente provveduto all'acquisto di autovetture e motomezzi per la Presidenza del Consiglio e per i Ministeri dei Beni culturali, del Bilancio, del commercio estero, delle Finanze, di Grazia e Giustizia, del Lavoro e previdenza sociale, per una spesa complessiva, sul bilancio 1977, di circa 150 milioni.

(22) Per ulteriori considerazioni sull'argomento vedasi il capitolo IV della Parte II (Beni e servizi strumentali) della Relazione 1976.

PROSPETTO A

Strumentazioni elettroniche
 Contratti stipulati (o rinnovati) dal Ministero del tesoro
 Provveditorato generale dello Stato durante l'anno 1977

Utilizzazione e caratteristiche della strumentazione	Contraente privato	Capitolo bilancio (tesoro) e spesa per l'anno 1977
1) Provveditorato generale dello Stato - Sistema Honeywell 66/20	Honeywell Information System S.p.A. (Rinnovo di contratto)	Capitolo 5032 226,7 milioni
2) Direzione generale del tesoro e Direzioni provinciali del tesoro (Bologna, Napoli e Roma) - n. 14 perforatrici, verificatrici 80 colonne Direzione generale tesoro	Sperry Rand Italia S.p.A. (Rinnovo di contratto)	Capitolo 5268 22,4 milioni
3) Idem (Roma, Bologna) - UNIVAC Sistema Sperry 90/70	idem	Cap. 5268, 1,6 milioni (per il periodo 1978/1981 circa 185 milioni annui)
4) Idem (Napoli) Elaboratore Mod. 9300	idem	Cap. 5268 1.290,2 milioni
5) Idem (Roma) Sistema di lettori ottici	idem	Cap. 5268 95,7 milioni
6) Idem (Roma) lettore ottico «Elettronica Retina»	Soc. R.E.I. (Recognition Equipment Italia)	Cap. 5268 172,5 milioni
7) Centro contabilità spese fisse di Roma Sistema 1106	idem	Cap. 5032 275,2 milioni
8) Idem (Roma) Sistema 90/70	Sperry Rand Italia S.p.A.	Cap. 5268 (89,4 milioni, ss 1977) 965,7 milioni (per il periodo 1978/1981)
9) Idem (Bologna) Sistema 90/70	idem	Cap. 5268, 15,6 milioni (per il periodo 1978/1981 circa 520 milioni annui)
10) D.P.T. Roma Acquisitore e verificatore di dati per conguagli fiscali personale docente e non docente	idem	Cap. 5268 11,5 milioni (per il periodo 1978/1981 circa 525 milioni annui)
	Società Acquisizione Elaborazione dati (SAED)	Cap. 5268 11,7 milioni

5. – *Attività istituzionale*

Un lieve miglioramento ha contraddistinto nell'anno l'attività dell'Amministrazione in materia di liquidazione di provvidenze risarcitorie per eventi bellici. La rilevata tendenza ad un più dinamico svolgersi dell'attività nel settore non è peraltro elemento sufficiente a far ritenere vicina la definizione di un arretrato che, ad oltre un trentennio dalla fine del secondo conflitto mondiale, continua a restare ingentissimo (23). È reso così ancora problematico il recupero a settori dell'Amministrazione particolarmente carenti (in primo luogo le Direzioni provinciali del Tesoro) dell'apparato di personale e mezzi tuttora destinato a compiti da ritenere comunque in via di esaurimento; perché tale obiettivo possa essere raggiunto almeno nel breve periodo (4-5 anni) occorre, come la Corte ha già da tempo suggerito, una modifica dell'attuale assetto normativo che, pur nel rispetto delle legittime posizioni dei danneggiati, preveda la decadenza del diritto di questi al risarcimento qualora entro un congruo ma perentorio termine non diano corso agli adempimenti richiesti dagli Uffici. In tale visione non possono sottacersi gli effetti negativi che potrebbero derivare dall'accoglimento delle proposte di legge di iniziativa parlamentare recentemente presentate e volte, in definitiva, alla determinazione di più favorevoli trattamenti economici per i danneggiati: ciò inevitabilmente comporterebbe un riesame sistematico delle singole posizioni soggettive e quindi un appesantirsi dell'attuale ritmo di smaltimento delle liquidazioni con inevitabile formazione di nuovo contenzioso.

In merito all'attività espletata nel settore della pensionistica di guerra permane la situazione di consistente arretrato ascrivibile, almeno in parte, alla periodica e costante rinnovazione delle richieste di valutazione per aggravamento nonché alla complessità di una procedura che, inevitabilmente, si riflette sulla produttività dell'apparato ministeriale a ciò delegato (24).

Non può che auspicarsi al riguardo, anche con riferimento all'attività giurisdizionale della Corte in materia, un riordinamento dell'attuale sistema, che ancorando il trattamento all'effettivo grado di riduzione della capacità lavorativa riscontrata con verificazioni periodiche pluriennali secondo parametri oggettivi per grandi classi, comporti, nei limiti del possibile, un maggiore automatismo nella determinazione e liquidazione dei trattamenti stessi. Sempre nella considerazione di un recupero di produttività – ma anche di un più sollecito e diretto impegno nei confronti delle categorie interessate – va anche auspicata una modifica dell'attuale disciplina che muovendo dalla riforma in atto del giudizio pensionistico

(23) Al 31 dicembre 1977, secondo dati forniti dal Ministro del Tesoro in sede di risposta alla interrogazione 4-05316 (On. le Costamagna) erano ancora in via di istruttoria circa 960.000 pratiche di risarcimento di cui circa 636.000 accantonate per irreperibilità o disinteresse dei danneggiati.

Nell'anno di riferimento sono stati erogati sul capitolo 6445 (danni di guerra) oltre 10 miliardi (6,2 nel 1976) e sul capitolo 6403 (danni "alleati") oltre 1,5 miliardi (280 milioni nel 1976). Nel 1977, il numero di liquidazioni di importo superiore a 2,4 milioni è stato di 45 (nel 1976 in numero di 36).

(24) Al 31 dicembre 1977, secondo dati forniti dalla stessa Amministrazione, risultavano in corso di istruttoria presso la Direzione generale pensioni di guerra oltre 250.000 pratiche. Altrettante, alla stessa data, risultavano pendenti presso le sezioni giurisdizionali per le pensioni di guerra della Corte dei conti.

Al 1° gennaio 1977 erano stati restituiti dalla Corte alla Amministrazione ai fini del riesame amministrativo previsto dalla legge 28 luglio 1971, n. 585, circa 200.000 fascicoli. Alla stessa data l'Amministrazione aveva restituito alla Corte in quanto risultati non suscettibili di modificazione in sede di riesame circa 60.000 fascicoli.

Nell'anno 1977 l'Amministrazione ha definito 59.100 pratiche di pensioni dirette e indirette e circa 3.200 ricorsi gerarchici.

(Atto Camera 1021), preveda l'attribuzione alle Direzioni provinciali del Tesoro delle funzioni oggi concentrate nella Direzione generale per le pensioni di guerra.

Relativamente ad altro settore dell'Amministrazione e con riguardo all'ampiezza dei compiti principalmente attribuiti alla Direzione generale del Tesoro e alla Ragioneria generale dello Stato in tema di nomine presso Enti pubblici economici, organismi bancari ed altre Amministrazioni statali, va poi prospettata l'opportunità di una adeguata pubblicizzazione periodica e globale, della situazione degli incarichi conferiti sia a funzionari della stessa Amministrazione, che a soggetti ad essa estranei. Ciò nel rilievo della necessità di puntuale conoscenza dei criteri posti a base di una scelta (a membro di consiglio di amministrazione o di collegio sindacale), che, pur mantenendosi logicamente discrezionale, non può prescindere dalla considerazione dell'esistenza di limiti soggettivi di carattere giuridico (come nel caso ad esempio di nomina di funzionari esodati) (23) o di remore al miglior svolgimento delle funzioni come nel caso di plurimi incarichi ad un soggetto o di non dimostrabile capacità professionale; limiti e remore di certo suscettibili di obiettiva ed autonoma valutazione. I provvedimenti di nomina, intesi quali atti dell'autorità di vigilanza (nella specie del Ministero del Tesoro) hanno del resto concreta incidenza sulla gestione degli Enti e quindi di riflesso anche sui compiti di controllo a tal fine demandati alla Corte nell'ambito della legge 259 del 1958 (26).

Sullo stesso tema, va anche segnalato che non sempre il Ministero provvede con la dovuta tempestività, alla designazione ad esso spettante dei membri negli organi collegiali degli Enti su cui esercita la vigilanza; è il caso, tra questi, dell'Istituto centrale per il credito a medio termine (Medio credito centrale) il cui Consiglio di amministrazione ha funzionato, anche per il 1977, in regime di «prorogatio» (27).

Per i riflessi sull'attività di vigilanza, segnatamente nella materia della raccolta del risparmio ed esercizio del credito, va poi prospettata l'opportunità di una modifica della vigente normativa sul trattamento sanzionatorio delle infrazioni di carattere amministrativo previste dal regio decreto legge 12 marzo 1936, n. 375 (legge bancaria), in quanto l'ammontare delle relative pene pecuniarie è ancora fermo, quanto ai valori, al momento dell'entrata in vigore della richiamata legge, talché insussistente si rivela il potere deterrente della disciplina sanzionatoria (28).

Con decreto ministeriale 28 dicembre 1977 è stata ricostituita, in seno al Tesoro, per il biennio 1978-1979 la Commissione consultiva per le trasgressioni in materia valutaria e si scambi con l'estero; per il biennio precedente alquanto ridotta è risultata l'attività svolta da tale organo collegiale pur in presenza di una problematica di non poco momento.

(25) L'articolo 6 del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261 convertito nella legge 14 agosto 1974, n. 355 dispone, salvo alcune eccezioni, che non possa essere assunto in impieghi o destinatario di incarichi, il personale collocato a riposo ai sensi della legge 336/1970.

(26) In senso conforme, (Sezione controllo Enti 20 ottobre 1976 - Istituto per la ricostruzione industriale I R I)

Una rappresentazione globale delle designazioni operate od operande, potrebbe oltretutto facilitare il compito del "Comitato permanente per le questioni relative alle nomine bancarie" recentemente costituito nella sede parlamentare.

(27) Relazione della Corte al Parlamento sulla gestione del Medio credito centrale — 1977 —

(28) Per l'articolo 90 della legge bancaria compete al Ministro per il Tesoro erogare le dette sanzioni pecuniarie.

Con riguardo all'attività del Ministero per il finanziamento di programmi multinazionali, va richiamata la necessità di una maggiore sensibilizzazione degli uffici sugli effetti finanziari derivanti all'interno dall'adesione ad iniziative di carattere internazionale (29). Per l'assolvimento degli impegni derivanti dalla partecipazione italiana all'organismo europeo di ricerca EURODIF, il differimento nella pur prevista erogazione del contributo da parte del Tesoro e la sottovalutazione in tale sede della spesa derivante dal programma, hanno comportato un ingiustificato onere aggiuntivo (circa 1 miliardo in più a causa del ricorso ad anticipazioni bancarie) per l'organo tecnico (CNEN) chiamato ad espletare, da parte italiana, il programma comune di ricerca (30).

Va anche segnalato il ritardo con il quale sono stati presentati dal Tesoro nella sede parlamentare (marzo 1978) pur in difetto di perentori termini, i decreti di prelievo sul fondo di riserva per spese impreviste, alcuni dei quali relativi a prelievi effettuati negli anni finanziari 1972 e 1973 (31).

In merito, infine, all'attività della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) può essere rilevato il notevole divario tra fondi stanziati e relativa utilizzazione. Secondo i rendiconti recentemente presentati alla Corte, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 giugno 1974, n. 216, e riguardanti il biennio 1975-1976, emerge che a fronte di erogazioni in favore della CONSOB per 11 miliardi l'utilizzazione ha riguardato per lo stesso periodo poco più di 800 milioni così che al 1° gennaio 1977 risultava una giacenza di cassa (depositata presso la Banca Nazionale del Lavoro) pari a circa il 93 per cento dei fondi stanziati per il funzionamento della predetta Commissione (32).

(29) Sui ritardi nell'attuazione della normativa comunitaria e sui comportamenti contrari alla disciplina dei Trattati CEE, CEEA, CECA, si vedano le notazioni espresse nel capitolo VI "Comunità europee" della parte III di questa relazione.

Per la partecipazione al bilancio comunitario, la regolazione del mercato agricolo, la cooperazione finanziaria tra Comunità e paesi terzi (Accordo di Yaoundé, Accordo CEE-Turchia), sono stati assunti impegni per circa 1.850 miliardi — (capitoli 4499, 4500, 4531, 5924 e 5971).

(30) Pur valutando l'incidenza di fattori esterni resta comunque elevato il periodo di tempo occorso all'Amministrazione (luglio 1971 - febbraio 1977) per la predisposizione e presentazione al Parlamento del disegno di legge per il finanziamento del programma previsto in sede EURODIF.

Per più ampi dettagli, (Sezione controllo Enti + 26 aprile 1977, n. 1358)

(31) Sull'argomento vedi più diffusamente Parte I, Sez. I, capitolo I di questa relazione.

(32) La legge istitutiva prevede che la Commissione per le società e la borsa provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto, con unico capitolo, nello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro.

CAPITOLO XXVI

MINISTERO DEI TRASPORTI

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

A fronte di previsioni definitive pari a 441 miliardi (416,9 nel 1976), gli impegni effettivi ammontano a 415,1 miliardi (392,8 nel 1976), confermando l'andamento positivo, già riscontrato nell'esercizio precedente, di utilizzazione quasi intera (94,1 per cento) da parte dell'Amministrazione dei fondi a disposizione (1). Ove poi si tenga conto dei residui di stanziamento dell'esercizio (24,5 miliardi) e si consideri la spesa globale comprensiva di questi, essa si eleva a 439,6 miliardi (416,5 nel 1976).

Degli impegni effettivi sopraindicati, miliardi 340,6 concernono le spese correnti e miliardi 74,4 le spese di investimento: i primi costituiscono l'82 per cento ed i secondi il 18 per cento del totale impegnato (nel 1976 ammontarono, rispettivamente, a 301,7 e a 91,1 miliardi, pari, in termini percentuali, al 76 ed al 24 per cento del totale impegnato).

Sulla competenza sono stati effettuati pagamenti per 332,8 miliardi, che costituiscono circa l'80 per cento degli impegni assunti, con un cospicuo incremento rispetto al 1976, in cui i pagamenti rappresentarono il 64,6 per cento degli impegni. In particolare, per quanto riguarda le spese correnti, i pagamenti ammontano a 312,7 miliardi e costituiscono il 91,8 per cento degli impegni (79 per cento nel 1976) e per quanto riguarda le spese in conto capitale 20 miliardi, pari al 26,8 per cento degli impegni (17,1 per cento nel 1976).

Nel 1977 sono stati inoltre effettuati sui residui pagamenti per 123,9 miliardi, che rappresentano il 37,9 per cento dei residui accertati al 31 dicembre 1976: di tali pagamenti, 62,3 miliardi riguardano il Titolo I, su di un totale di 69,9 miliardi (89,5 per cento) e 61,6 miliardi il Titolo II, su di un totale di 256,3 miliardi (24 per cento).

L'aumento dei pagamenti sulla competenza e l'accresciuto tasso di smaltimento dei residui, registratisi nel 1977, hanno comportato una

(1) Delle quattro rubriche in cui si articola lo stato di previsione del dicastero, le più consistenti sono la seconda e la terza, riguardanti, rispettivamente, la M.C.T.C. e l'aviazione civile, che comprendono circa il 97 per cento dello stanziamento globale.

riduzione dei residui passivi che al 31 dicembre 1977 sono discesi a 287 miliardi (326,2 nel 1976) (2).

In tema ancora di residui, è da rilevare che si è accentuata nell'anno la tendenza della loro concentrazione in due categorie e, segnatamente, per la rubrica 2 (M.C.T.C.), nella categoria XII - Trasferimenti - (111,7 miliardi, con un aumento di circa 8 miliardi rispetto all'anno precedente), e per la rubrica 3 (Aviazione civile) nella categoria X - beni e opere immobiliari a carico diretto dello Stato - (126,8 miliardi) (3).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

È da reiterare l'osservazione, fatta nelle precedenti relazioni, sulla mancata soluzione dei problemi organizzativi che interessano le tre direzioni generali in cui è articolato il dicastero (Motorizzazione civile e trasporti in concessione; aviazione civile; programmazione, organizzazione e coordinamento) (4) e che riguardano la ristrutturazione dei servizi centrali e periferici delle prime due (5) oltre che il potenziamento della terza (6).

È anche da segnalare che non si è ancora definito il passaggio dei beni, appartenenti al demanio militare aeronautico, all'aviazione civile, in attuazione del regolamento sui beni in uso promiscuo delle due amministrazioni, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 1975 (7).

Per quanto riguarda il personale, presso la direzione generale dell'aviazione civile le unità in servizio al 31 dicembre 1977 erano 1924, numero notevolmente inferiore alla dotazione organica, che alla stessa data constava di 2.855 posti. Per sopperire a tale carenza l'Amministrazione, oltre ad avvalersi nell'anno di dipendenti straordinari assunti con contratto a termine a norma della legge 22 dicembre 1973, n. 825 (8), ha continuato altresì ad utilizzare personale comandato da altri ministeri nonché quello militare dell'aeronautica.

Un fenomeno di particolare entità è la progressiva riduzione di personale con qualifica dirigenziale. Infatti su di un totale di 69 dirigenti complessivamente previsti dalla tabella XII allegata al decreto del Presi-

(2) Al 31 dicembre 1977 sono stati dichiarati perenti 23,5 miliardi, in base alle disposizioni di cui agli articoli 4 e 6 della legge 20 luglio 1977, n. 407, che hanno modificato la disciplina dei residui. La perenzione ha colpito in particolare i seguenti capitoli: 7274 (7,8 miliardi), 7284 (1,5 miliardi), 7287 (1,3 miliardi), 7541 (7,9 miliardi).

(3) Sul solo capitolo 7504, concernente i programmi della legge 22 dicembre 1973, n. 825, i residui ammontano a 104,2 miliardi, mentre sui capitoli 7501 (progettazione, costruzione etc. di aeroporti, eliporti e campi di volo) e 7503 (costruzione dei nuovi aeroporti di Firenze, Napoli, Agrigento e completamento di altri) ammontano, rispettivamente, a 8,3 e 13,4 miliardi.

(4) La direzione generale della M.C.T.C. e quella dell'Aviazione civile si presentano come articolazioni burocratiche completamente distinte in quanto facenti capo ciascuna ad un proprio ordinamento, con separata gestione del personale e consigli di amministrazione diversi.

(5) Il decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 24 luglio 1977 ha soppresso nell'ambito della M.C.T.C. la direzione centrale trasporti terrestri ed impianti fissi nonché la divisione autotrasporti interni di persone, rinviando ad un decreto del Ministro dei trasporti di concerto con quello del tesoro "il riordinamento interno dei servizi".

(6) Nel corso del 1977 la direzione generale programmazione, organizzazione e coordinamento ha pubblicato il conto nazionale dei trasporti relativo agli anni 1974 e 1975 nonché il libro bianco dei trasporti, nel quale è rappresentata analiticamente la situazione dei trasporti in Italia.

(7) Trattasi del regolamento emanato a norma dell'articolo 15 della legge n. 141 del 1963, il quale oltre a dettare le modalità per l'uso comune dei beni e servizi di impiego promiscuo dell'aeronautica militare e dell'aviazione civile, ha anche stabilito le procedure per il rilascio, da parte dell'autorità militare, di immobili in proprio possesso all'aviazione civile purché in uso esclusivo di quest'ultima.

(8) Il loro numero si è ridotto al 31 dicembre 1977 a 289 unità rispetto alle 350 del 1975.

dente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 ne risultano in servizio alla fine del 1977 soltanto 27 (9).

La mancanza di personale di ruolo che si riscontra da tempo nel settore anzidetto non ricorre, invece, nel settore della M.C.T.C., continuando in questo a sussistere una sostanziale corrispondenza tra personale in servizio e dotazione organica (10).

Carenze di qualche rilievo permangono soltanto nella carriera direttiva, sia amministrativa (84 presenti su 127 posti) che tecnica (230 su 276).

È da segnalare peraltro che nel giugno 1978 il Governo ha presentato al Parlamento un nuovo disegno di legge (Atto Senato n. 1270/78), in sostituzione di quello presentato il 15 luglio 1975 (Atto Camera dei deputati n. 3927) e decaduto alla fine della legislatura, per l'ampliamento dei ruoli organici della M.C.T.C.

Tale ampliamento è in relazione soprattutto alle esigenze degli uffici periferici (11) alle quali ha inteso ovviare in via provvisoria la legge 21 febbraio 1977, n. 30 che ha previsto il comando o il distacco, nel limite massimo di 560 unità (di cui il 90 per cento da destinare ad uffici periferici), di impiegati di altre amministrazioni dello Stato o di enti pubblici o di enti in via di soppressione ai sensi della legge n. 70 del 1975, esclusi quelli con qualifica dirigenziale. Tuttavia tale previsione normativa ha avuto una limitatissima attuazione, risultando disposti alla fine del 1977 solo 9 comandi di altrettanti impiegati.

Un cenno meritano i due progetti predisposti dalla direzione generale M.C.T.C. in base alla legge 1° giugno 1977, n. 285, recante provvedimenti per l'occupazione giovanile e riguardanti, rispettivamente, il potenziamento dell'attività operativa e il controllo dei veicoli (12) e lo svolgimento degli adempimenti preliminari relativi alla nuova disciplina dell'autotrasporto merci. In base ad essi l'anzidetta direzione generale potrà disporre — per il periodo di efficacia della legge n. 285 del 1977 — di 848 unità, di cui 202 da utilizzare nelle regioni del centro-nord e 648 nelle regioni del sud. Tenendo peraltro presente che il maggior carico operativo si registra proprio nelle regioni del centro-nord, non può non rilevarsi come del tutto marginale sarà l'apporto che i giovani assumendi potranno dare per ovviare alle esigenze dell'amministrazione.

3. — Beni e servizi strumentali

L'attività contrattuale del settore della M.C.T.C. è caratterizzata dal ricorso pressoché generalizzato alla trattativa privata per gli acquisti di apparecchiature tecniche, stante l'alta specializzazione degli strumenti utilizzati dal settore medesimo. Nel campo dell'aviazione civile mette conto

(9) La situazione più grave sussiste per i ruoli dei dirigenti tecnici e dei dirigenti della navigazione aerea, i cui posti (in numero di venti) risultano per intero scoperti. È anche da segnalare che nella carriera direttiva degli ispettori di volo, su di un organico di 9 posti, è presente una sola unità.

(10) Alla fine dell'esercizio erano in servizio 3.335 unità con una riduzione di 210 unità rispetto all'anno precedente, dovuta in gran parte all'esodo di ex combattenti, che comporta, come noto, una corrispondente riduzione dell'organico.

(11) Al 31 dicembre 1977 gli uffici provinciali con meno di 10 unità erano passati da 12 a 14, mentre quelli sprovvisti di funzionari direttivi tecnici erano saliti da 6 a 9 e quelli sprovvisti di funzionari direttivi amministrativi da 58 a 62.

(12) Com'è noto, da circa un decennio sono bloccate, per mancanza di personale, le operazioni di revisione periodica degli autoveicoli.

segnalare la tendenza a frequenti ricorsi a sospensioni e proroghe per insufficiente o erronea progettazione, che prolungano i tempi previsti per l'ultimazione dei lavori. Tra i casi più rilevanti merita menzione l'appalto dei lavori di costruzione della nuova aerostazione di Catania-Fontanarossa, affidati alla ditta appaltatrice con contratto dell'11 luglio 1972. L'esecuzione di tali lavori, avviata il 10 dicembre 1973, fu sospesa il 28 dello stesso mese per apportare al progetto numerose modifiche, in conseguenza anche di erronee previsioni, onde rendere disponibili le aree (occorreva, tra l'altro, sminare il terreno). Si procedette così ad una rielaborazione progettuale, ma i lavori ripresi il 1° settembre 1975 furono nuovamente sospesi nell'ottobre successivo essendosi accertata l'inadeguatezza dei pali di fondazione. Dopo una ulteriore rielaborazione del progetto fu dapprima ordinata l'esecuzione dei lavori di palificazione (dal 13 dicembre 1976) e poi con atto aggiuntivo del giugno 1977, delle altre opere. Tale vicenda, le cui fasi si sono protratte per circa 5 anni con conseguente notevole aumento dei costi, ha formato oggetto di segnalazione alla Procura generale della Corte al fine di accertare eventuali responsabilità di funzionari in ordine al ritardo.

Per quanto riguarda l'utilizzazione degli immobili destinati a sede di uffici del Ministero, permane immutata la situazione delle tre direzioni generali. Infatti, quasi tutti gli uffici della direzione generale della M.C.T.C. continuano ad aver sede in edifici non statali, con una spesa nel 1977, per canoni di locazione, di 853,2 milioni; degli uffici dell'aviazione civile, invece, solo quelli della direzione generale sono situati in immobili non di proprietà statale (il canone di locazione è stato nell'anno di 170 milioni circa) mentre gli uffici periferici – le direzioni aeroportuali –, hanno sede in aeroporti e quindi in complessi demaniali (13).

Dei servizi meccanografici si avvale in larga misura la direzione generale della M.C.T.C., con finalità di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e delle scritturazioni. Per il noleggio delle relative apparecchiature è stato corrisposto nel 1972 un canone di 600 milioni circa.

In tema di servizio automobilistico, è da ricordare che la direzione generale M.C.T.C., oltre alle autovetture dei propri servizi tecnici, deve provvedere alla gestione dei servizi automobilistici per le alte cariche dello Stato e per il cerimoniale del Ministero degli Affari Esteri. Per questi ultimi servizi l'Amministrazione ha sostenuto nell'esercizio una spesa complessiva (per manutenzione, per assicurazione e per carburanti) di 258,1 milioni (milioni 248,5 nel 1976) mentre per i propri automezzi la spesa è stata di 107 milioni (93,7 milioni nel 1976).

Presso la direzione generale dell'Aviazione civile il parco autoveicoli è costituito, oltre che da autovetture, dai mezzi speciali per i servizi di sicurezza negli aeroporti, la cui spesa complessiva nell'esercizio è ammontata a 505,8 milioni.

4. – *Attività istituzionale*

a) *Direzione generale della M.C.T.C.* – Nel quadro dell'attività dell'Amministrazione volta al potenziamento ed all'adeguamento delle

(13) La direzione generale della programmazione, organizzazione e coordinamento ha sede nell'edificio demaniale del Ministero dei trasporti.

proprie infrastrutture, sono entrate in esercizio nel 1977 dieci stazioni di controllo autoveicoli, mentre altre due, con annessi uffici provinciali (14), sono in corso di costruzione.

Risulta pure appaltata la costruzione del centro superiore di ricerche e prove autoveicoli di Roma.

I dati di consuntivo evidenziano sul capitolo 7202 pagamenti per circa 3,5 miliardi, di cui 0,9 sulla competenza e 2,6 sui residui. Quest'ultimi sono discesi da 3,9 a 3 miliardi.

Nel settore dell'autotrasporto di persone, sono rimasti insoluti i problemi evidenziati nella relazione precedente: le società esercenti linee a carattere interregionale, nonostante che la C.E.E. con il regolamento n. 119/69 del 26 giugno 1969 avesse loro riconosciuto la compensazione degli oneri di servizio pubblico e degli oneri tariffari imposti, nemmeno nel 1977 hanno percepito contributi particolari: le domande presentate risultano ancora in corso di esame. Secondo quanto precisato dalla stessa amministrazione è tuttora allo studio dei dicasteri interessati la questione della determinazione delle linee rimaste alla competenza statale e di quelle passate alle regioni ai fini della definizione del relativo regime contributivo.

Nel settore dell'autotrasporto merci (15) è da segnalare la avvenuta costituzione nel 1977 del Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori e dei Comitati centrali, secondo la procedura fissata dal decreto del Presidente della Repubblica 3 gennaio 1976, n. 32, emanato in attuazione della legge 6 giugno 1974, n. 298. Sempre in attuazione di detta legge è stato altresì approvato il regolamento di esecuzione relativo alla disciplina delle modalità dell'autotrasporto di cose (decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1976, n. 783), sicché a completamento della normativa regolamentare, prevista dalla menzionata legge n. 298 del 1974, rimane da emanare il provvedimento relativo all'introduzione di un sistema di tariffe a forcella.

Nel settore dei trasporti terrestri ad impianti fissi un distinto cenno viene fatto, come già nella relazione precedente, per ciascuno dei campi d'intervento che, come noto, sono tre: gli impianti a fune; le linee metropolitane; le ferrovie concesse.

Nel campo degli impianti a fune, l'attività dell'amministrazione ha un modesto rilievo finanziario (16) ma non per questo può ritenersi secondaria, concretandosi essa in una serie di atti volti a porre norme tecniche, nonché a provvedere alla omologazione dei prototipi, degli impianti, eccetera.

Per le linee metropolitane, gli interventi si concretano nell'erogazione di contributi ai comuni per i lavori di costruzione ed armamento ad essi affidati dalla legge 28 dicembre 1969, n. 1042 ad eccezione della linea metropolitana di Roma, tratto Osteria del Curato-Termini-Prati, per la cui costruzione lo Stato ha assunto a proprio carico l'intero onere (legge 29 dicembre 1959, n. 1145 e successive integrazioni). Va segnalato che il

(14) Sono entrate in esercizio nel 1977 le stazioni controllo autoveicoli di Cuneo, Alessandria, Imperia, La Spezia, Grosseto, Terni, Salerno, Benevento, Foggia e Monza. Le costruzioni in corso riguardano le stazioni di Roma-Nord e di Caserta.

(15) Nel 1977 i fondi stanziati (capitolo 1570) per le statistiche relative all'autotrasporto merci (90 milioni) sono stati portati interamente ad economia.

(16) Le spese sostenute riguardano tutte il funzionamento del centro sperimentale impianti a fune: per la parte corrente, i fondi stanziati (capitolo 1560: 9 milioni) sono stati utilizzati in massima parte e i residui sono scesi da 2,5 a 1,4 milioni, per le spese in conto capitale (capitolo 7242: 12 milioni) i pagamenti sono stati effettuati solo sui residui che si mantengono elevati (55 milioni al 31 dicembre 1977), in rapporto allo stanziamento.

programma di interventi a carattere contributivo procede molto a rilento, pur risalendo al 1971 il piano delle priorità esaminato ed approvato dal CIPE e riferentesi ai comuni di Milano, Napoli, Roma e Torino. Infatti soltanto il comune di Milano ha dato con tempestività avvio concreto al programma ed ha messo in cantiere i due tronchi previsti (Piazzale Lotto - Via Inganni e Piazza Garibaldi-Piazza Cadorna). I comuni di Napoli e Roma interessati ai contributi (per la realizzazione, il primo, della linea Policlinico-Vomero-Piazza Bovio-Piazza Garibaldi, e il secondo per i prolungamenti della linea Termini-Eur verso Val Melaina o Rebibbia e della linea Osteria del Curato-Termini-Prati fino al quartiere Aurelio) pur avendo fatto approvare i relativi progetti nei termini previsti, non ne hanno poi avviato la realizzazione. Infine il Comune di Torino non ha usufruito del contributo concesso per non aver sottoposto alcun progetto all'approvazione entro il termine del 31 dicembre 1976, di cui alla legge 16 ottobre 1975, n. 493. Del resto, comprova le notazioni surriportate l'andamento della spesa sul capitolo 7274 – contributo nelle spese per la costruzione della linea e per la provvista di materiale rotabile e di esercizio di ferrovie metropolitane –, che evidenzia un continuo aumento dei residui passivi, passati da 49,9 a 51,2 miliardi (i pagamenti per circa 9 miliardi sono avvenuti sui residui) nonostante l'eliminazione di circa 8 miliardi per perenzione di cui alla legge n. 407 del 20 luglio 1977.

Per quanto riguarda invece la realizzazione della linea A della metropolitana di Roma a totale carico dello Stato sono in corso nel tratto Osteria del Curato-Termini lavori di dettaglio oggetto del nono atto aggiuntivo, per i quali il termine di ultimazione è previsto nel 1978. Su tale linea sono altresì in via di esecuzione i lavori di attrezzaggio, che fanno carico al Comune e per i quali lo Stato ha corrisposto anche nel 1977 un contributo sul capitolo 7275 di circa 2,3 miliardi. Sulla utilizzazione dei fondi in argomento, è da rinnovare l'osservazione fatta nella precedente relazione circa la lentezza della fase di pagamento (17), ascrivibile al complesso procedimento di spesa nel quale intervengono vari enti pubblici (Comune, Regione, Stato).

Per le ferrovie concesse, una prima osservazione – che prescinde dal tipo di gestione (privata o governativa) cui esse sono sottoposte – concerne il rilevante ammontare della spesa globalmente sostenuta anche nel 1977 nonché il fatto che la spesa stessa riguarda per la quasi totalità la parte corrente (18). Relativamente alle ferrovie gestite da privati concessionari la posta principale di spesa riguarda le sovvenzioni d'esercizio, corrisposte ai sensi delle leggi 2 agosto 1952, n. 1221 e 29 novembre 1971, n. 1080. Lo stanziamento di competenza (capitolo 1652: 180 miliardi) è stato totalmente impegnato e risultano effettuati pagamenti per 222,2 miliardi, di cui 178,4 in conto competenza: i residui si sono pertanto notevolmente ridotti essendo passati da 44 miliardi dello scorso esercizio a 1,8 miliardi. I sussidi

(17) Nel 1977 questi sono stati di 3,1 miliardi e sono gravati tutti sui residui che al 31 dicembre 1977 sono discesi solo di poco rispetto all'anno precedente: da 15,4 a 14,6 miliardi.

(18) Lo stanziamento che interessa le ferrovie concesse, pari a 327,2 miliardi, costituisce il 70,1 per cento dello stato di previsione della spesa del Ministero e l'81 per cento dello stanziamento della rubrica 2. I pagamenti di competenza ammontano complessivamente a 277,5 miliardi e rappresentano l'83,4 per cento del pagato complessivo. I pagamenti sui residui sono stati di 66,8 miliardi su di una disponibilità di 83 miliardi circa. Se si considerano unitariamente i pagamenti, – competenza e residui –, questi assommano a 344,3 miliardi che costituiscono il 75,4 per cento del pagato totale (456,7 miliardi). I residui passivi al 31 dicembre 1977 sono saliti a 121,2 miliardi con un incremento di 38,2 miliardi.

integrativi di esercizio, previsti dal regio-decreto legge 29 luglio 1938, n. 1121, e che vengono attribuiti alle società concessionarie che non fruiscono delle sovvenzioni di esercizio sopra menzionate, sono stati impegnati per l'intero stanziamento (capitolo 1654: 12 miliardi). I pagamenti sulla competenza sono stati di 6 miliardi e i residui sono passati da 1 miliardo del 1976 a circa 6,9 miliardi complessivamente.

La dimensione degli apporti finanziari dello Stato è determinata dal persistere di rilevanti disavanzi di esercizio delle concessionarie e l'erogazione dei contributi copre la quasi totalità delle loro spese, in contrasto con la figura di società per azioni che formalmente rivestono tali concessionarie. Delle varie componenti di spesa preponderante si mantiene l'onere per il trattamento economico del personale che assorbe in media l'80 per cento circa dei fondi a disposizione.

Per le gestioni commissariali, alle quali sono affidate linee ferroviarie, servizi automobilistici e linee di navigazione lacuale (19), la spesa complessiva è stata di 98,9 miliardi (85,8 nel 1976), di cui 91,9 miliardi per spese di esercizio delle otto gestioni dirette (capitoli 1653 e 7272), e 7 miliardi per sovvenzioni a favore delle tre operanti per conto delle concessionarie.

La somma disponibile nell'esercizio (competenza e residui, fra i quali compresi quelli dei capitoli aggiunti 7204 e 7289) è passata da 104,8 a 108,4 miliardi e i pagamenti ammontano a 93,3 miliardi (88,2 nel 1976), pari all'84 per cento delle somme disponibili. I residui sono ulteriormente discesi da 16,5 a 14,8 miliardi, la maggior parte dei quali (11,2) riguarda il capitolo 7272 — spese di carattere patrimoniale per gestioni dirette.

Con riferimento a tale capitolo, è da rinnovare l'osservazione della notevole lentezza con cui si procede all'utilizzazione dei fondi per spese di investimento. Infatti i pagamenti disposti nell'esercizio per 2,8 miliardi hanno gravato solo sui residui che si sono incrementati e sono così passati da 9,9 a 11,2 miliardi, che rappresentano un valore notevole non soltanto in assoluto tenuto conto dello stanziamento di competenza (4,2 miliardi) ma anche in rapporto alle impellenti necessità delle gestioni che non soddisfatte con tempestività tendono vieppiù ad aggravarsi stante il continuo depauperamento delle somme accantonate e non spese in conseguenza soprattutto del perdurante processo inflattivo.

b) *Aviazione civile* — Alla Direzione generale dell'Aviazione civile sono affidati tre distinti settori operativi:

— la costruzione, l'ampliamento ed il mantenimento degli aeroporti civili;

— la gestione degli stessi;

— il trasporto aereo e le attività aeronautiche in genere.

Di ciascuno di essi si darà un cenno nelle pagine che seguono.

I — In materia di costruzione, ampliamento e mantenimento (infrastrutturale) degli aeroporti civili può considerarsi concretamente avviata l'attuazione del programma di utilizzo dei fondi recati dalla legge 22

(19) Trattasi di complessive undici gestioni, di cui tre in nome e per conto di società concessionarie e otto dirette: le prime (Cancello-Benevento; strade ferrate sarde; complementari sarde) sono quelle in cui la figura delle concessionarie permane in vita e si ha la sostituzione degli organi sociali con il Commissario governativo; le seconde (navigazione laghi; ferrovie meridionali sarde; circumetnea; calabro-lucane; Penne-Pescara, Torino-Ceres; padane; Genova-Caselle) sono quelle che vengono instaurate quando, dichiarato decaduto il concessionario, lo Stato assume la gestione dell'esercizio.

dicembre 1973, n. 825 (20) per interventi urgenti ed indispensabili negli aeroporti aperti al traffico aereo civile. Non può peraltro tacersi come il ritardo di oltre un biennio, attribuibile in parte all'acquisizione dei mezzi finanziari, si sia tradotto in perdite rilevanti di ordine economico per la lievitazione dei costi: ad esempio, i lavori da eseguire negli aeroporti di Roma-Ciampino e Torino Caselle, sono stati affidati in concessione alle società S.A.R. e S.A.G.A.T. soltanto nel 1977 e nella convezione stipulata con tali società l'importo delle spese a suo tempo determinate, rispettivamente, in 1,8 e in 7 miliardi, è stato rivalutato di circa il 70 per cento.

Per l'esecuzione delle opere l'Amministrazione si è avvalsa della norma dell'articolo 5 della stessa legge n. 825 del 1973 ed ha affidato in concessione i lavori o ad imprese in genere consorziate o alle società che gestiscono aeroporti.

Le concessioni a favore di imprese e consorzi per gli aeroporti gestiti dalla direzione generale dell'Aviazione civile, le spese impegnate e gli aeroporti interessati agli interventi sono riportati nel prospetto che segue:

Concessionario	Spesa impegnata (in miliardi di lire)	Aeroporti
A. Farsura	22.6	Bergamo Verona Ronchi dei Legionari
I.C.L.A.P.	26	Bologna Rimini Pisa Ancona
Consavia	29,4	Napoli Reggio Calabria Brindisi Taranto
RE.CO.GRA.	39.9	Catania Trapani Pantelleria Lampedusa
S.I.D.A.M.	27.7	Cagliari Alghero
Totale	145,6	Olbia

(20) La legge n. 825 ha consentito notevoli deroghe al sistema vigente, quali la sostituzione del parere del Consiglio di Stato con quello di apposito Comitato e la trasformazione del controllo della Corte dei conti da preventivo in successivo. Inoltre ha esteso tali deroghe non solo agli atti di spesa dei fondi stanziati dalla legge ma anche agli atti di spesa dei fondi di bilancio di parte corrente e alle forniture, per numero definito di anni (fissato in cinque dal D.L. 11 agosto 1975, n. 367, convertito nella legge 16 ottobre 1975, n. 493).

Le concessioni a favore di società che già esercitavano la gestione dell'aeroporto in cui l'intervento viene realizzato risultano invece del seguente prospetto:

Concessionario	Spesa impegnata (in miliardi di lire)	Aeroporti
S.E.A.	17.7	Milano Linate Milano Malpensa
Provveditorato Porto	6.9	Venezia Tessera Venezia M. Polo
Consorzio autonomo del porto	15.2	G e n o v a S e s t r i
S.A.G.A.T.	11.9	Torino Caselle
S.A.R.	3	R o m a C i a m p i n o
Totale	54.7	

Non sono pervenuti ancora all'esame della Corte i relativi atti di concessione.

Secondo dati forniti dall'Amministrazione, mentre le società di gestione aeroportuali non hanno ancora iniziato i lavori — ad eccezione della S.E.A. —, le imprese ed i consorzi hanno eseguito fino al 31 dicembre 1977 lavori per 26.2 miliardi, che rappresentano un valore modesto rispetto alla somma totale impegnata. Diverso è lo stato di avanzamento delle spese per ognuna di dette imprese. Infatti il consorzio SI.DA.M. ha eseguito il 48 per cento delle opere, la s.p.a. Farsura il 37,5 per cento, il consorzio Consavia il 27,4 per cento e il consorzio RE.CO.GRA. il 10,4 per cento (21). In favore di ogni impresa è stato altresì autorizzato il pagamento dell'anticipazione del 50 per cento del prezzo contrattuale a norma dell'articolo 12 della legge di contabilità generale dello Stato, per complessivi 46,9 miliardi.

Le spese per l'attuazione del programma gravano sui capitoli 7503 e 7504: sul primo sono stati effettuati pagamenti per 1,2 miliardi, che hanno riguardato per intero i residui, passati a fine esercizio da 11,6 a 13,4 miliardi; sul secondo per 21,3 miliardi, che pure hanno riguardato per intero i residui il cui ammontare (104,2 miliardi) è rimasto invariato rispetto al 1976.

Per quanto concerne altri interventi, risulta erogato il contributo per l'anno 1977 di 500 milioni sul capitolo 7541 al consorzio autonomo per il porto di Genova per la costruzione dell'aeroporto di Genova-Sestri, mentre i residui ammontanti al 31 dicembre 1976 a 7,8 miliardi sono stati eliminati per perenzione.

II - Per le gestioni dirette di aeroporti da parte dello Stato (22) sono stati disposti pagamenti sui vari capitoli interessati (tutti di parte corrente)

(21) Il consorzio I.C.L. A.P. non risulta aver ancora iniziato i lavori.

(22) Relativamente a questi aeroporti è da segnalare che in diversi casi (ad es. Venezia; Bari) l'aviazione civile è stata costretta a rivolgersi a compagnie private per la vigilanza.

per 3,9 miliardi, mentre i residui, pari a 4,3 miliardi al 31 dicembre 1976, sono rimasti praticamente invariati a fine 1977 (4,2 miliardi). La consistenza dei residui è sintomatica della perdurante lentezza con la quale si esauriscono i relativi procedimenti di spesa.

III - In tema di trasporto aereo e di attività aeronautiche in genere ha rilievo finanziario l'attività di sostegno e di promozione che si concreta nell'erogazione di contributi a favore di enti o organismi che svolgono compiti complementari a quelli dello Stato (Aereo club d'Italia; registro aeronautico italiano; ente nazionale della gente dell'aria) oppure compiti — di carattere tecnico, culturale, scientifico — riconosciuti di interesse dell'aviazione civile.

A favore di questi enti i pagamenti effettuati nel 1977 (capitolo 2154) sono stati pari a 6,2 miliardi, di cui 1,6 sulla competenza e 4,6 sui residui, che sono praticamente scomparsi, essendo discesi da 4,5 miliardi a 43,5 milioni.

Contributi sono stati altresì erogati alle società di navigazione aerea concessionaria di servizi aerei di linea. Tali contributi, che hanno interessato l'Alitalia, l'Itavia, l'Ati e l'Alisarda (23), continuano a caratterizzarsi per il ritardo nella corresponsione — circa 15-18 mesi dalla chiusura dell'esercizio cui si riferiscono —, attribuibile in parte alla complessa procedura richiesta, con la conseguenza che anche nel 1977 i pagamenti, pari a 5,2 miliardi, sono avvenuti esclusivamente sui residui, discesi solo di poco rispetto all'esercizio precedente (5,6 miliardi a fronte di 6,8 miliardi nel 1976).

All'Alitalia è altresì erogato un contributo per la partecipazione alla gestione della Società Somali Airlines, in base alla legge 9 agosto 1974, n. 368, che anche nel 1977 è stato determinato nella misura massima di 400 milioni, tenuto conto del persistere delle negative risultanze finanziarie di detta società.

(23) La misura del contributo che grava sul capitolo 2155 è stata nel 1977 di 2,5 miliardi per l'Alitalia; 2,2 miliardi per l'Ati; 623 milioni per l'Itavia e 167 milioni per l'Alisarda.

CAPITOLO XXVII

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

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

Il conto delle operazioni della gestione finanziaria dell'Azienda autonoma evidenzia, complessivamente, entrate per 3.188,3 miliardi (2.784,3 nel 1976) e spese per 4.174,3 miliardi (3.660,1 nel 1976) e si chiude, quindi, con un disavanzo di 986 miliardi — interamente coperto con anticipazioni del Tesoro — superiore di 110,2 miliardi a quello registrato nel 1976.

L'ulteriore incremento del disavanzo, pari, in valore relativo, al 12,6 per cento — il più elevato negli ultimi esercizi (1) — si ricollega ad una lievitazione della spesa, pari al 14 per cento, che, pur se più contenuta di quella registrata nel 1976 (17,3 per cento), non ha trovato, ancora una volta, adeguato riscontro nel tasso di aumento dell'entrata che ha segnato anzi, una notevole flessione, passando dal 20,7 al 14,5 per cento.

Il costante aumento del deficit aziendale accentua — sia di per sé che in ragione della sua incidenza su quello dell'intero settore statale — la complessità dei problemi di risanamento finanziario della gestione che sono da tempo all'attenzione delle varie sedi interessate (2). Si tratta di problemi, che di certo non possono essere valutati adeguatamente in questa sede, in relazione ai quali si prospettano, com'è noto, varie ipotesi di soluzione, tutte, comunque, volte a richiamare la necessità che — nonostante la difficile situazione finanziaria dell'Azienda, ma anche in ragione di essa — si dia, intanto, la più puntuale attuazione ai già previsti impegnativi programmi pluriennali di rinnovamento e potenziamento della rete (3), quale condizione primaria per il rilancio e la riqualificazione del servizio ferroviario e

(1) L'incremento del disavanzo è stata del 7,8 per cento nel 1976, del 4,9 per cento nel 1975 e dell'11,7 per cento nel 1974.

(2) Si vedano, in particolare, i resoconti delle sedute della X Commissione permanente della Camera dei deputati dedicate allo specifico esame del "piano poliennale di sviluppo della rete delle ferrovie dello Stato" e delle sedute di tale Commissione e della VIII Commissione del Senato dedicate all'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'esercizio 1978. Si veda, anche, il "libro bianco" sui trasporti in Italia pubblicato nel 1977 a cura di detto dicastero, pag. 177 e seguenti. Notazioni sull'argomento sono state già esposte nella relazione per l'esercizio 1976, parte I, cap. V, pag. 116 e parte II, cap. XXVII, pag. 433.

(3) V. *infra* nel presente paragrafo e in quello n. 3.

per una rinnovata gestione, con criteri di economicità adeguati alle finalità sociali del servizio, sia dell'entrata che della spesa.

In questo quadro va qui innanzitutto sottolineato che principale fonte di copertura della spesa sostenuta dall'Azienda sono stati anche nel 1977, come ormai da qualche anno, gli apporti finanziari del Tesoro. Escludendo, infatti, le anticipazioni concesse per la copertura del disavanzo dell'esercizio, questi hanno rappresentato, con 1.193,7 miliardi (4), il 37,4 per cento dell'entrata complessiva, mentre i proventi aziendali veri e propri, derivanti dai prodotti del traffico ne hanno costituito, con 925,1 miliardi (5) una quota pari al 29 per cento.

È da notare, peraltro, che mentre la incidenza sull'entrata delle prima delle due quote testè considerate ha segnato — dopo una continua ascesa negli anni precedenti (6) — una pur se lieve flessione, pari allo 0,5 per cento, quella dei proventi del traffico — che era stata preminente fino al 1973 ed era andata poi sempre decrescendo (7) — è aumentata dell'1,9 per cento. Il richiamo a tale aumento, però, non può assumere, di per sé, il valore di notazione positiva circa l'andamento del traffico ferroviario. È da considerare, infatti, che il sensibile incremento della quota di entrata derivante dai proventi di esercizio (dai 755,9 miliardi nel 1976 ai 925,1 miliardi già indicati: + 22,4 per cento) appare essenzialmente riconducibile agli aumenti tariffari disposti alla fine dell'esercizio 1976 e nel marzo 1977 e non ad una espansione del traffico che è rimasto, invece, sostanzialmente stazionario come può dedursi dall'esame dei dati (provvisori) forniti dall'Azienda per i distinti settori dei viaggiatori e delle merci (8).

Un'altra basilare componente dell'entrata — che si ricollega, anche essa, come le anticipazioni e le sovvenzioni del Tesoro, ad apporti esterni — è quella costituita dai ricavi dei mutui contratti e dalle obbligazioni emesse per il finanziamento degli investimenti per i vari piani e programmi di rinnovamento e potenziamento della rete ferroviaria già citati che sono stati accertati, in conto competenza, per complessivi 450 miliardi, pari al 14,1 per cento (il 14 per cento nel 1976) dell'entrata globale (9). È da sottolineare,

(4) Le entrate di maggior rilievo sono quelle collegate all'adempimento di obblighi stabiliti dai regolamenti CEE che, nel 1977, sono ulteriormente cresciuti: da 710,3 a 835,6 miliardi, di cui 454 (365,6 nel 1976) a titolo di compensazioni finanziarie per oneri relativi agli obblighi di servizio pubblico (cap. 102) e 381,6 (344,7 nel 1976) per normalizzazione dei conti (cap. 149). Le altre entrate, provenienti dal Tesoro, hanno riguardato, per 126,4 e 96,3 miliardi rispettivamente i capitoli 162 e 166 relativi a sovvenzioni straordinarie per far fronte a oneri derivanti da recenti leggi in materia di personale e per 135,4 miliardi il capitolo 534 del titolo II concernente il rimborso di quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento di mutui.

(5) Di cui oltre 555 miliardi relativi al traffico viaggiatori, 363 al traffico merci e 7 al trasporto bagagli.

(6) L'incidenza degli apporti dal Tesoro sull'entrata dell'Azienda era stata pari al 28,8 per cento nel 1973, al 35,9 per cento nel 1974, al 37,1 nel 1975 e al 37,9 nel 1976.

(7) L'incidenza dei proventi del traffico era stata pari al 37,1 per cento nel 1973, al 35,5 per cento nel 1974, al 27,9 nel 1975 e al 27,1 nel 1976.

(8) I dati relativi al traffico viaggiatori depongono per un aumento dell'1,2 per cento dei "viaggiatori trasportati" (il 5,8 per cento nel 1976), cui fa, però, riscontro una diminuzione dei "viaggiatori-chilometro" pari all'1 per cento — nel 1976 vi era stato un incremento pari al 2,8 per cento — e della "percorrenza media", pari al 2,3 per cento (+ 2,8 per cento, invece, nel 1976), circa la quale è da rilevare che a un lieve aumento (1 per cento) del dato relativo ai viaggiatori a tariffa ordinaria e ridotta ha corrisposto una sensibile flessione (8,7 per cento) di quello riguardante i viaggiatori abbonati.

Nel settore delle merci, ad una crescita, assai contenuta, delle "tonnellate trasportate" (da 52,5 a 52,6 milioni: + 0,2 per cento) ha corrisposto un decremento dello 0,6 per cento delle "tonnellate-chilometro" (da 16,4 a 16,3 miliardi).

Per notazioni riferite ai dati del traffico nei precedenti esercizi, si vedano le relazioni per gli esercizi 1975 e 1976, rispettivamente, pag. 431 e pagine 429 e 430.

(9) Oltre le entrate finora indicate nel testo vanno ricordate quelle della categoria VII del titolo II (per ammortamenti, rinnovamenti e migliorie) che sono state accertate per 396,9 miliardi, pari al 12,4 per

peraltro, come i dati di consuntivo relativi all'accensione di tali prestiti (par. 2: capitoli da 612 a 615) risultino, di per sè, sintomatici delle difficoltà che tuttora si incontrano per reperire, in concreto, i fondi necessari per finanziare i programmati investimenti: nel 1977, infatti, a fronte di complessivi accertamenti per 1.262,7 miliardi (di cui 812,7 costituiti da residui) sono state effettuati incassi per 314,7 miliardi (tutti in conto resti), pari al 25 per cento di detti accertamenti — gli incassi erano stati ancora più limitati nel 1976 — sicché l'importo complessivo dei residui attivi si è elevato, a fine esercizio, da quello indicato a 948 miliardi (10).

È infine da notare che, nell'esercizio il complesso degli accertamenti di entrata di parte corrente (2.195 miliardi) ha coperto le spese del corrispondente comparto per una quota percentuale (68,7 per cento) maggiore di quella del 1976 (66,6 per cento). Tali spese, ascese in totale a 3.193,7 miliardi (11), hanno registrato un incremento del 14,1 per cento, sensibilmente inferiore a quello segnato nel 1976 (27,5 per cento). Gli oneri relativi al personale (categoria I) sono ammontati a 1.548 miliardi, aumentando del 16,1 per cento (del 24 per cento nel 1976) e rappresentando, nell'esercizio, il 48,4 per cento dell'intera spesa corrente (il 47,6 nel 1976) ed il 37,1 per cento della spesa globale (il 42,7 nel 1976). La spesa per acquisto di beni e servizi (categoria III) ha segnato, con 869,4 miliardi, un incremento del 25,2 per cento (12). Quella per trasferimenti (cat. IV) è, invece, diminuita passando da 25,3 a 22,3 miliardi (13) così come quella per interessi (cat. V) che è scesa da 313 a 298 miliardi, oltre la metà dei quali (per 152,2 miliardi) attinenti ai prestiti in corso per l'attuazione dei programmi e piani di ammodernamento e potenziamento della rete ferroviaria (14). È poi rimasto invariato (390 miliardi) l'onere assunto per ammortamenti, rinnovamenti e migliorie (cat. VII).

Circa la spesa in conto capitale — complessivamente ascesa a 752,8 miliardi con un aumento del 14,3 per cento rispetto al precedente anno finanziario in cui si era registrato un limitato incremento (4,8 per cento) — è da ricordare che essa è rappresentata, per la quasi totalità (per 746,8 miliardi nel 1977), nella categoria IX (costituzione di capitali fissi) in cui sono compresi i capitoli (da 508 a 517) relativi agli oneri per la esecuzione dei programmati interventi sulla rete ferroviaria. Su tale spesa si riferisce, in particolare, nel successivo paragrafo 3, relativo all'attività dell'Amministrazione (15).

cento del totale delle entrate. Le altre non menzionate, pari complessivamente al 7,1 per cento, si riferiscono a varie voci (comprese in diverse categorie) la cui consistenza singola non è di particolare rilievo.

(10) La totalità degli incassi attiene al capitolo 615, relativo all'accensione di prestiti per finanziare il programma di interventi straordinari di cui alla legge 24/8/1974 n. 377 (v. infra, par. 3), che, a fine esercizio, ha presentato residui per 549,1 miliardi. L'importo dei resti è rimasto invariato (187,7 miliardi) per il capitolo 612, concernente i finanziamenti del c.d. piano decennale, sprovvisto di previsione di competenza, mentre è salito (da 161,1 a 211,1 miliardi) quello del cap. 613, relativo alla costruzione del collegamento ferroviario, per direttissima, Roma-Firenze, dotato di 50 miliardi sulla competenza.

(11) Tale somma è stata erogata per il 97 per cento. I residui sono ammontati a 81,3 miliardi, di cui 74,1 afferenti al cap. 219 della categoria III (acquisto di beni e servizi) concernente la manutenzione delle linee, dei fabbricati, degli impianti fissi, del materiale rotabile e degli altri mezzi di esercizio, dotato di uno stanziamento di competenza di 404,7 miliardi, interamente impegnato.

(12) Per notazioni riferite a taluni capitoli della categoria III, si veda, infra, par. 3.

(13) Segnatamente per effetto della diminuzione (da 14,9 a 11,2 miliardi) dell'onere assunto, a carico del cap. 310, per rimborsi all'OPAFS (Opera di previdenza e assistenza per i ferrovieri dello Stato).

(14) La spesa per rimborso prestiti è invece salita da 203,6 a 227,7 miliardi, dei quali 126,8 riferiti a quelli per il finanziamento dei piani e programmi più volte richiamati.

(15) Le altre spese in conto capitale sono costituite da quella per partecipazioni azionarie e conferimenti (cat. XI, cap. 521) — per la quale è da rilevare che, nell'esercizio, a fronte di una

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi* — Non si sono registrate nemmeno nel 1977 significative variazioni nell'ordinamento interno dell'Azienda ferroviaria. Possono, quindi, richiamarsi le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni che hanno sottolineato come l'Amministrazione abbia incontrato notevoli difficoltà nell'adeguare l'organizzazione aziendale dei servizi (da ultimo riordinata nel 1971) alle innovazioni introdotte nel 1972 con la disciplina generale delle funzioni dirigenziali e come sia emersa la necessità — per tale motivo e per avviare a soluzione i noti gravi problemi di riassetto tecnico-finanziario — di riordinare nuovamente il complesso apparato, al fine precipuo di creare, anche sul piano organizzativo, le condizioni per assicurare maggiore efficienza ed economicità di gestione (16). È noto, del resto, come l'attenzione, da tempo prestata a tale tema (17), si sia progressivamente accentuata sia in sede governativa che parlamentare (18), e come siano attualmente in corso, presso tali sedi, approfonditi esami dei vari problemi connessi alle prospettive di ristrutturazione finora emerse.

b) *Personale* — Sono stati già richiamati in passato (19) i vari fattori che non consentono alla Corte di avere elementi certi di conoscenza in ordine alla consistenza effettiva del personale ferroviario e di verificare, in particolare, l'esattezza dei dati elaborati dall'Azienda in rapporto ai limiti in percentuale posti dalla legge per le assunzioni "extra-organico" e per i "cambi di qualifica".

Tra i suddetti fattori era stata indicata la mancata sottoposizione al controllo successivo di vari atti e specialmente di quelli relativi a nomine e promozioni emessi dagli organi periferici dell'Azienda (20).

Devesi, ora, segnalare che l'Amministrazione, particolarmente sollecitata dalla Corte, ha avviato, nel corso del 1977, la trasmissione di tutti i decreti di nomina e promozione e ha provveduto altresì ad attivare le

complessiva disponibilità di 12,7 miliardi (di cui 6 afferenti alla competenza) sono stati effettuati pagamenti solo in conto resti per circa 1,3 miliardi (in materia v., pure, par 3) — nonché da quella per la costituzione di fondi di riserva (500 milioni).

(16) Si vedano, in particolare, la relazione per l'esercizio 1975, pag. 433 e quella per l'esercizio 1976, pagine 433 e 434.

(17) Si citano, tra le altre iniziative, quella assunta dalla CEE con la decisione n. 327/75 del 20/5/1975, già richiamata nella precedente relazione (v. pag. 433, nota 761 in particolare), sulla necessità di garantire autonomia ed economicità di gestione delle aziende ferroviarie, decisione che ha portato nel 1976 alla costituzione di un gruppo di lavoro "Tesoro-Trasporti" che ha elaborato uno schema di provvedimento legislativo, le cui linee essenziali sono riportate nel noto libro bianco governativo "trasporti in Italia" (pag. 133). Da ricordare anche la proposta di legge, presentata alla Camera dei deputati il 22/12/1976 (Atto n. 966) che prevede una nuova "Azienda per le ferrovie dello Stato" configurata come ente pubblico con propria personalità giuridica e con piena responsabilità gestionale.

(18) Con riferimento al 1977 è da richiamare la pubblicazione del già citato "libro bianco" governativo, nel quale viene sottolineata, tra l'altro (pag. 445), a conclusione di particolari analisi sulla situazione del trasporto ferroviario, "l'esigenza di realizzare un radicale riordinamento istituzionale ed una organica revisione di modelli organizzativi". Si ricorda, inoltre, la presentazione al Parlamento, da parte del Ministro dei trasporti, del "piano poliennale di sviluppo della rete ferroviaria", previsto dall'art. 1 della legge 14/8/1974 n. 377, che ha dato luogo, nel 1977, a un ampio dibattito parlamentare (in atto ancora in corso) in cui sono stati particolarmente evidenziati i problemi della riforma strutturale e funzionale dell'Azienda. Nello stesso anno è stata presentata alla Camera un'altra proposta di legge (Atto n. 1971) — oltre quella citata nella nota precedente — che prevede la istituzione di un ente pubblico economico ("Ente nazionale delle ferrovie italiane" — ENFI), in sostituzione dell'attuale azienda autonoma.

Le due proposte di legge sono, in atto, all'esame di apposito comitato ristretto, costituito presso la X Commissione della Camera dei deputati il 15/6/1978.

(19) Cfr., per tutte, la relazione per l'esercizio 1976, cap. XXVII, pag. 432 e pag. 434.

(20) Tra gli altri fattori si ricordano, oltre le stesse assunzioni "extra organico", le continue oscillazioni nella distribuzione dei dipendenti nelle diverse piante e nei vari servizi pure legate all'esercizio di speciali facoltà riconosciute all'Amministrazione ferroviaria, nonché l'assenza di ruoli ufficiali per molte categorie di personale.

procedure per la tempestiva ripartizione (per qualifiche) dei posti da destinare agli avanzamenti per concorso interno e per la prescritta pubblicazione, entro il febbraio di ogni anno, dei bandi relativi.

Secondo i dati riepilogativi forniti dall'Azienda, che in atto non sono suscettibili di adeguato riscontro sulla base delle scritture della Corte, la consistenza del personale in servizio ha raggiunto, alla fine del 1977, le 221.278 unità a fronte di una previsione della dotazione organica di 218.849. Si registrano, quindi, eccedenze riferite sia al personale degli uffici che a quello dell'esercizio (21), per 2.429 unità (erano 1939 alla fine del 1975) che si ricollegano essenzialmente all'ampio reclutamento di tale personale avviato per effetto di particolari disposizioni di legge che hanno progressivamente ampliato la facoltà dell'Azienda di assumere oltre l'organico (22). Se ne riscontrano soprattutto tra il personale dell'esercizio – particolari quelle afferenti la qualifica di manovale (23) – ma, nel contempo, si registrano anche per varie qualifiche di tutti i ruoli, vacanze più o meno numerose (24).

Tale situazione richiederebbe una riconsiderazione delle esigenze di impiego dei dipendenti delle varie categorie ed una loro formalizzazione attraverso la previsione di nuove dotazioni organiche. Non sono, peraltro, da sottovalutare le difficoltà che a ciò si frappongono – e di cui è chiaro sintomo la persistenza di un anomalo regime transitorio di provvista del personale – per l'esistenza di un diffuso stato di incertezza circa le prospettive di riforma dell'organizzazione aziendale, che non possono non avere influenza sulla impostazione dei programmi di reclutamento e sulla distribuzione del personale.

Quanto alla disponibilità di personale direttivo si deve sottolineare, sulla base dei dati risultanti dalle scritture tenute dalla Corte, che – fatta eccezione per i dirigenti, in servizio, alla fine dell'esercizio, in numero di poco inferiore a quello previsto dalle dotazioni organiche (25) – persistono ancora notevoli carenze, rispetto alle previsioni tabellari, nei ruoli degli "ingegneri-architetti" (348 posti coperti su 623) e di quello "altre specializzazioni" (305 su 605) che, come è noto, comprende funzionari forniti di diversa qualificazione professionale (26). Si tratta di carenze che in massima

(21) Le eccedenze non riguardano, come meglio si vedrà appresso, il personale della carriera direttiva.

(22) Per notazioni di dettaglio sui vari aspetti della normativa in materia vedasi la relazione per l'esercizio 1974, cap. XXVII, pag. 414. Si ricorda, tra l'altro, che l'Amministrazione, oltre ad assumere nuovo personale in mancanza di disponibilità dell'organico, può effettuare spostamenti da una pianta all'altra e che il termine per l'uso delle previste facoltà eccezionali, originariamente fissata al 30 giugno 1975 è stato prorogato fino al 31/12/1978.

(23) A fronte di 9.487 posti risultano in servizio, al 31/12/1977, 28.432 manovali. Tra le altre eccedenze sono da citare quelle relative agli assistenti di stazione (6.117 presenti su 4.746 posti), ai conduttori (7.505 su 5.471) e agli aiuti macchinisti (11.275 su 10.016).

Tra il personale degli Uffici le maggiori eccedenze concernono per la carriera di concetto, la qualifica di segretario (4.041 presenti su 3.168 posti), per quella esecutiva, la qualifica di applicato (3.511 su 1942).

(24) Nell'ambito del personale dell'esercizio le vacanze di maggior rilievo riguardano quello di manovra (9.842 in servizio su 12.091 posti), i guardiani (8.911 presenti su 10.168 posti), gli operai dell'armamento (16.599 su 18.187), gli ausiliari di fermata (402 su 940), gli ausiliari di stazione (3.978 su 4.952), i deviatori (7.375 su 8.391), i capi tecnici di linea (453 su 644).

Tra il personale degli uffici si riscontrano particolari vacanze tra i revisori superiori (751 presenti su 990 posti), i segretari tecnici superiori (1.720 su 2.092) ed i disegnatori superiori (nessuno in servizio sui 165 posti previsti).

(25) A parte i dirigenti generali, presenti nel numero di 46, superiore, per effetto di particolari disposizioni, a quello previsto dalla relativa dotazione (37), nel ruolo "ingegneri-architetti" si sono riscontrate 27 vacanze (su 281 posti), in quello "altre specializzazioni" 34 (su 233) e nel ruolo "medici" soltanto una (su 24).

(26) Amministrativi, matematici, statistici, geologi.

parte si riconnettono, come già osservato in passato, ai pensionamenti ascrivibili all'esodo agevolato del 1972 e alle quali si potrà ovviare, solo in limitata parte, con l'espletamento degli ultimi concorsi" (27).

Passando ad altro genere di notazioni, va segnalato, in merito alla ricordata facoltà di assumere oltre l'organico – riconosciuta all'Azienda fin dal 1971 e progressivamente ampliata, come già accennato, fino a comprendere, oltre i casi di reclutamento per concorso, anche altre forme di immissione nelle varie carriere (concorsi interni e cambi di qualifica in particolare) – che la Sezione del controllo, con deliberazione del 21 aprile 1977, n. 770, ha escluso che l'Amministrazione possa avvalersene per la "riammissione in impiego" nel precipuo rilievo che l'applicazione di tale istituto presuppone necessariamente l'esistenza di vacanze.

In materia di concorsi per il reclutamento di nuovo personale (28) è da notare che diversi bandi, anche se riferiti all'accesso a medesimi ruoli presentano varie difformità circa i requisiti dei concorrenti, i titoli di studio, il numero e la specie delle prove di esame e la valutazione dei titoli, difformità riconducibili in massima parte alla mancata armonizzazione della remota e diversificata normativa interna con i principi unitari introdotti dalla più recente legislazione (in particolare dal Decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 1970, n. 1077) nonché alla mancata emanazione del regolamento previsto dall'art. 7 del decreto testè citato.

A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte in ordine alle procedure concorsuali, l'Azienda ha costituito, nell'esercizio, un'apposita commissione per riesaminare criticamente la citata normativa interna ed avanzare proposte per il suo adeguamento.

Ancora nel 1977 il Consiglio d'amministrazione dell'Azienda ha costituito una commissione di studio per la ridefinizione dei criteri di valutazione per la progressione in carriera che, specie per quanto attiene alle promozioni per merito comparativo, erano stati oggetto di censura da parte della Corte con particolare riguardo ad incongruità delle determinazioni relative alla "cultura generale" e agli "incarichi speciali".

Circa le assenze del personale del servizio è da rilevare che i dati elaborati dall'Azienda depongono per un loro lieve aumento: le giornate di assenze che nel 1976 erano state pari al 10,9 per cento del complesso delle giornate lavorative ne hanno costituito, nel 1977, l'11,3 per cento; si sono mantenute, però, sull'8,7 per cento quelle imputate a congedo straordinario ed aspettative per malattia e infortuni e sullo 0,2 per cento quelle per congedo straordinario riferito a cura idropiniche, invalidi per servizio, di guerra e civili, mentre è aumentata la percentuale degli assenti per congedo straordinario per lavoratrici madri (dallo 0,2 allo 0,4 per cento) e per altre varie cause come matrimoni, esami, lutti, motivi sindacali (dall'1,8 al 2 per cento).

Per la formazione, l'aggiornamento e il perfezionamento del personale sono stati organizzati anche nel 1977 numerosi corsi e seminari che hanno

(27) Sono ancora da espletare un concorso bandito nel 1976 per l'assunzione di 60 funzionari del ruolo "ingegneri-architetti" e quattro concorsi per 49 posti nel ruolo "altre specializzazioni", di cui due banditi nel 1976 per 36 "amministrativi", e due, banditi nel 1977, per 3 geologi e 10 matematici.

(28) Nell'ultimo biennio sono stati banditi numerosi concorsi tuttora in espletamento: oltre quelli per funzionari direttivi già richiamati, se ne citano 6 per complessivi 812 posti di operaio, uno per 130 capi-gestione, caratterizzato da un elevato numero di partecipanti (oltre 66.000), uno per 40 capistazione (con oltre 27.000 partecipanti, uno per 40 capistazione (con oltre 27.000 partecipanti, uno per 40 conduttori (circa 25.000 partecipanti), uno per 78 segretari tecnici (con oltre 6.000 partecipanti).

comportato una spesa complessiva di 947.4 milioni (680.6 milioni nel 1976). È notevolmente aumentata, poi, passando da 5.4 a 8.6 miliardi, la spesa, imputata al capitolo 210, per assistenza ai dipendenti, riferita alla gestione di servizi socializzati quali mense, dormitori, refettori e asili nido (29).

Devesi, infine, porre in rilievo che l'Azienda si avvale tuttora, per particolari servizi, dell'opera di un gran numero di "incaricati" (oltre 3.250 per servizi di igiene, portierati, guardiane, posa di petardi etc.) per la retribuzione dei quali sono stati spesi 14 miliardi (10.7 nel 1976), nonché di numerose imprese appaltatrici (per pulizia dei locali e del materiale rotabile, lavaggio carri, manipolazione merci e bagagli, servizi di manovalanza etc.) che avrebbero impiegato circa 14.000 lavoratori, comportando una spesa di 250.6 miliardi (30).

In tema di trattamento economico possono ancora richiamarsi le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni che hanno posto in evidenza il particolare regime delle competenze accessorie del personale dell'Amministrazione ferroviaria (31). Non sono infatti intervenute variazioni in tale regime tranne che nella materia delle prestazioni di lavoro straordinario e in quella delle trasferte e traslochi, entrambe ridisciplinate, come è noto, dalla recente normativa (32) che ha recepito gli accordi sindacali del 7 settembre 1977 — è stato anche previsto, l'aumento delle aliquote dei relativi compensi e indennità (33) — nonché dalle corrispondenti leggi di copertura finanziaria (34) che hanno, tra l'altro, statuito, l'estensione ai dirigenti dei trattamenti spettanti nelle suddette materie al restante personale. Sull'applicazione della nuova normativa potrà riferirsi nella prossima relazione.

(29) L'aumento sembra essenzialmente collegato alla lievitazione dei costi per le mense aziendali.

(30) Dati forniti dall'Azienda. È da notare che sul capitolo 202, con oggetto promiscuo concernente "forniture, spese per i servizi in appalto e corrispettivi per prestazioni diverse" risultano impegnati ed erogati, nel 1977, 243 miliardi. Oltre che a tale capitolo (cui, secondo l'Azienda, sono stati imputati, per la spesa relativa a servizi in appalto, 178,8 miliardi), l'Azienda stessa fa riferimento ad analoga spesa imputata, per 68,6 miliardi, al capitolo 219 (relativo alla manutenzione ordinaria di linee, fabbricati e impianti) e, per 3,2 miliardi, alla gestione delle officine.

(31) A parte quelle generali, come il compenso per lavoro straordinario e l'indennità di trasferta, si ricordano — tra le numerose componenti del particolare trattamento del personale ferroviario previste dalle "disposizioni sulle competenze accessorie" (DCA), approvate con la legge 11/2/1970 n. 34 — il "compenso per reperibilità" il cosiddetto "premio di esercizio", i premi e soprassoldi per speciali condizioni di servizio: il "premio di maggior produzione", il "premio industriale", i soprassoldi "di località" e per "servizio notturno", i premi al personale di macchina ed i premi di lavoro e di percorrenza al personale dei treni.

Il regime delle competenze accessorie è stato, da ultimo — art. 12 legge 6/6/1975 n. 197 — parzialmente esteso ai dirigenti (limitatamente all'attribuzione del "compenso per reperibilità", al "premio di esercizio" e ai "premi e soprassoldi per speciali condizioni di servizio": vedasi, al riguardo, la relazione per l'esercizio 1976, pagg. 435 e 436, nota n. 776 in particolare).

È da ricordare, infine, in materia, che con deliberazione del 21/4/1977 n. 767, la Sezione del controllo ha escluso che possano essere attribuiti "premi speciali" previsti dal particolare ordinamento aziendale ai magistrati addetti all'ufficio legislativo del Ministero dei trasporti e al personale dell'Avvocatura generale dello Stato addetto alla Sezione staccata presso lo stesso dicastero.

(32) I decreti del Presidente della Repubblica nn. 1188 e 1206 del 16/9/1977 (rispettivamente pubblicati nelle Gazzette Ufficiali del 23 maggio e del 29/6/1978) emanati ai sensi della legge 22/7/1975 n. 382 che ha delegato (art. 9) la materia del trattamento economico di attività dei dipendenti civili dello Stato e ha introdotto, per le Aziende, gli accordi sindacali distinti.

(33) L'onere aggiuntivo per l'esercizio 1977 derivante dalla nuova disciplina dei compensi per lavoro straordinario è stato valutato in sede legislativa (art. 6 della legge di copertura finanziari a 9/1/1978 n. 7) in 18,7 miliardi, quello per l'adeguamento del trattamento di trasferta e trasloco in 7,4 miliardi (art. 6 della legge di copertura 9/1/1978 n. 8). Per altre notazioni si veda, nella presente relazione, Parte II, Sezione I, appendice al capitolo II.

(34) Le due leggi citate nella precedente nota. È da sottolineare l'estensione a tutti i dirigenti dell'Azienda (compresi i dirigenti generali e il Direttore generale) dell'attribuzione del compenso per lavoro straordinario (art. 2 legge n. 7), commisurato anche all'indennità di funzione.

3. — *Interventi per il rammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria* -

Mentre è all'esame del Parlamento il "piano poliennale di sviluppo della rete delle ferrovie dello Stato" (35), prosegue — tra indubbe difficoltà, di cui è sintomo, come già rilevato in passato, la lentezza dei ritmi delle erogazioni nel comparto di spesa (36) e delle riscossioni di prestiti in quello d'entrata — l'attuazione, da parte dell'Azienda (37), degli interventi per il rammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria, previsti, come già accennato, da impegnativi piani e programmi autorizzati da specifiche disposizioni di legge (38).

Viene, innanzitutto, in considerazione il cosiddetto "terzo piano quinquennale di 700 miliardi" che si ricollega al piano decennale previsto dalla legge 27/4/1962 n. 211 il quale dà tuttora la denominazione al capitolo di spesa 509. Su tale capitolo, dotato esclusivamente di residui provenienti dai precedenti esercizi (39) sono stati effettuati, nel 1977, pagamenti per 28,7 miliardi (35,6 nel 1976), sicché i residui stessi sono scesi da 109,6 a 80,9 miliardi.

Afferiscono al capitolo 515, dotato anch'esso esclusivamente di disponibilità in conto residui — l'ultimo stanziamento autorizzato (125 miliardi) è stato iscritto nel 1975 — le spese per l'esecuzione del c.d. "piano ponte" di 400 miliardi (40); previsto dalla legge 9 marzo 1973 n. 52. Sul capitolo sono stati effettuati pagamenti per una quota di 45,9 miliardi (notevolmente inferiore a quella erogata nel 1976: 79,5 miliardi), ed i residui sono, quindi, scesi da 176,5 a 130,6 miliardi.

Ultimo in ordine di tempo, ma preminente per l'ampiezza degli interventi "straordinari" previsti, risulta il programma autorizzato dalla legge n. 377 del 1974 che prelude al già richiamato "piano poliennale di sviluppo della rete delle ferrovie dello Stato" e di cui, invero, costituisce, in

(35) Il piano, previsto dall'art. 1 della legge 14/8/1974 n. 377, risulta presentato dal Ministro dei trasporti al Parlamento il 22/12/1976 (Atti Senato: 62° resoconto sommario seduta 10/1/1977).

(36) Il fenomeno si ricollega, più che ai tempi dell'impostazione dei programmi, a quelli delle procedure di esecuzione — si veda, oltre quanto esposto in prosieguo, la precedente relazione (pagg. 436 e seguenti).

(37) La competenza ad eseguire opere ferroviarie, esercitata dapprima dal Ministero dei lavori pubblici, è stata trasferita all'Azienda in virtù dell'art. 1 della legge 27/7/1967, n. 668. Il completamento delle opere già iniziate alla data di entrata in vigore della legge è rimasto affidato al predetto dicastero che, attualmente, ha in corso le seguenti realizzazioni: linee Paola-Cosenza, Cormons-Redipuglia e Caltagirone-Gela, circonvallazioni di Palermo, di Trieste e di Roma (questa limitatamente alla tratta Maccarese-Roma smistamento) e alcuni lavori di completamento del raddoppio della linea Savona-Ventimiglia nella tratta Savona-Varazze, già aperta all'esercizio.

(38) I dati relativi agli stati di avanzamento delle opere e forniture contemplate dai piani e programmi sono esposti annualmente dall'Amministrazione in allegato al bilancio di previsione: quelli annessi al bilancio dell'Azienda per l'esercizio 1978 sono riferiti al 31/12/1976.

Le notazioni che seguono, riferite all'esercizio 1977, si fondano essenzialmente sulle risultanze del consuntivo relative ai capitoli del titolo, il su cui insistono le spese per l'esecuzione degli interventi, dato che, com'è noto, una notevole parte dei singoli atti di gestione viene sottoposta al controllo successivo dopo la scadenza degli esercizi cui questi si riferiscono. Su taluni aspetti dell'attività contrattuale connessa agli interventi si riferisce, peraltro, nel successivo paragrafo.

(39) L'attuazione del piano è da considerare ormai conclusa almeno per quanto riguarda la fase deliberativa che ha dato luogo a impegni di spesa per 697 miliardi, pari al 99,5 per cento dell'intero stanziamento.

(40) Dei quali 267 miliardi (66,7 per cento) destinati al settore degli impianti fissi e 133 miliardi (33,3 per cento) a quello del materiale rotabile. Secondo i dati aziendali, l'ammontare degli impegni di spesa, che nel 1976 ascendeva a 322,7 miliardi (di cui 189,7 per gli impianti fissi e 133 per il materiale rotabile), si è elevato, nel 1977, a 348,4 miliardi, pari all'87 per cento della disponibilità. È da notare il diverso andamento della spesa per il materiale rotabile, che risulta interamente impegnata fin dal 1975 rispetto a quello della spesa per gli impianti fissi, per cui sono ancora da impegnare 51,6 miliardi, pari al 19,5 per cento dei 267 miliardi accantonati a tale titolo.

sostanza, l'avvio, così come si evince dalla già formulata previsione, per entrambi (articolo 1 di detta legge), di univoche finalità e caratteristiche. Per la realizzazione di tale programma, l'Azienda è stata autorizzata ad assumere, anche in via immediata, impegni di spesa fino alla concorrenza di 2.000 miliardi (41), impegni che, alla fine del primo triennio di applicazione della legge, sono stati assunti per un ammontare di 1.390,1 miliardi (42), pari al 69,5 per cento del previsto stanziamento globale. A fronte, poi, della complessiva disponibilità di 1.000 miliardi recata dagli stanziamenti iscritti sul capitolo 516 nello stesso triennio (43), risultano effettuati pagamenti per 540,1 miliardi (44), pari al 54 per cento di tale disponibilità, sicché al 31/12/1977, risultano, sul capitolo, residui per 459,9 miliardi (355,4 nel 1976).

Va, inoltre, ricordata, per il suo rilievo, la realizzazione, da tempo avviata, di un nuovo collegamento ferroviario Roma-Firenze con caratteristiche di linea direttissima, per il cui ulteriore corso sono stati, da ultimo stanziati, con la legge 9 agosto 1975 n. 409, altri 200 miliardi (45) suddivisi in ragione di 50 miliardi per ciascun esercizio dal 1975 al 1978. Nell'esercizio in riferimento, a fronte di una iniziale disponibilità complessiva del pertinente capitolo 513 di 162 miliardi (di cui 112,1 afferenti al conto residui) sono stati effettuati pagamenti, solo su tale conto, per una quota di 27,6 miliardi, la più elevata negli ultimi esercizi (46); i residui sono quindi ascesi, a fine esercizio a 134,4 miliardi.

Per quanto riguarda la ricostruzione della linea ferroviaria Cuneo-Breuil-Ventimiglia è da sottolineare la persistente limitata utilizzazione dei fondi stanziati a tale scopo per complessivi 18,7 miliardi. Sul relativo capitolo 511, recante solo residui, sono stati imputati, nel 1977, pagamenti per soli 1,4 miliardi sicché i residui si sono mantenuti elevati (15,9 miliardi).

Non è stata, poi, utilizzata, nemmeno nel 1977 come nei due precedenti esercizi, la disponibilità di 8 miliardi sul capitolo 517 recata sin dal 1975 per la spesa concernente la costruzione di un collegamento ferroviario tra la Stazione di Firenze-Santa Maria Novella e l'Aeroporto di Pisa (47).

Di particolare rilievo risultano, infine, i residui che continuano a formarsi sul capitolo 501 concernente gli interventi per rinnovamenti e

(41) Donde la denominazione convenzionale di "programma dei 2000 miliardi". Lo stesso legislatore ha previsto che i fondi stanziati, ripartiti in 6 quote annuali (dal 1975 al 1980), venissero destinati, per 1.250 miliardi, al settore degli impianti fissi e, per 750, a quello del parco del materiale rotabile.

(42) Di cui, per gli impianti fissi, 670,6 miliardi, pari al 53,6 per cento dei fondi previsti per questo settore, e, per il materiale rotabile, 719,5 miliardi, pari al 95,9 della relativa riserva (v. nota precedente). Tali dati, tratti da elementi forniti dall'Azienda, confermano le notazioni già esposte, a proposito del c.d. "piano ponte", circa il diverso andamento della spesa nei due settori.

(43) 260 miliardi nel 1975, primo esercizio considerato, 340 nel 1976 e 400 nel 1977.

(44) Di cui 58,6 miliardi nel primo anno e, quindi 186 miliardi nel 1976, attinenti, come quelli riferiti al 1977 (295,5 miliardi) al conto resti.

(45) Con essi gli stanziamenti finora complessivamente previsti ammontano a 500 miliardi. Secondo dati forniti dall'Azienda, al 31/12/1977 sarebbero stati eseguiti lavori per 351,7 miliardi. Sulla base dei provvedimenti finora pervenuti alla Corte, risultano affidate le opere per 6 lotti relativi alla linea e agli impianti elettrici, di cui 5 - I, da Settebagni a Stumigliano (per 36 miliardi); II, da Stimigliano a Orte per 19,3 miliardi); III, da Orvieto a Città della Pieve (per 27,1); IV, da Incisa a Rovezzano (per 31,3). V, da Orte a Orvieto (per 40,3) - con convenzioni stipulate nel 1970 e quindi soggette ad ampie rivalutazioni dei costi ed uno nel 1976 (VI lotto, da Città della Pieve a Montallese, per 18,9 miliardi). Altri due lotti - da Altopiano ad Arezzo e da Montallese ad Altopiano - sarebbero in corso di affidamento.

(46) Negli esercizi 1974, 1975 e 1976 sono stati erogati, sempre in conto residui, rispettivamente 23,9, 4,9 e 15,2 miliardi.

(47) Non sarebbe stato raggiunto ancora l'accordo tra le diverse amministrazioni interessate specie perché, agli effetti dell'allacciamento ferroviario, si ritiene indispensabile la definizione, per l'Aeroporto di Pisa, in corso di potenziamento, di un piano viario.

miglioramenti programmati in via ordinaria nell'ambito aziendale. Alla chiusura dell'esercizio essi sono ammontati a 557,6 miliardi (457,2 nel 1976). L'ammontare dei pagamenti, che, nel 1976, con 136 miliardi, era pari al 22,4 per cento della disponibilità annua (il 23,3 per cento nel 1975) ne ha rappresentato nel 1977, con 196,4 miliardi (tutti in conto resti) il 25,5 per cento, registrando, così, una inversione di tendenza rispetto ai valori decrescenti del precedente biennio, ma mantenendosi, peraltro, a un tasso inferiore a quello del biennio 1973-1974 che aveva sfiorato il 28 per cento (48).

4. — *Acquisti di beni e servizi*

A tutti gli interventi finora considerati inerisce un'intensa attività contrattuale volta soprattutto all'aggiudicazione di forniture e all'appalto di lavori e servizi. Non possono peraltro indicarsi dati specifici, distinti da quelli relativi agli altri contratti stipulati dall'Amministrazione per le varie occorrenze.

Nel complesso, secondo gli elementi forniti dall'Amministrazione — che, in atto, non sono suscettibili di riscontro (49) — sono stati stipulati, nel 1977, contratti passivi per una spesa globale, in termini di impegni, di 729,2 miliardi, di cui 444,9 relativi alla parte corrente (50) e 274,3 in conto capitale (51), nonché contratti attivi, per 2,7 miliardi, tutti riguardanti la parte corrente. Seguono, ora, alcune considerazioni circa le principali tipologie afferenti alle forniture e agli appalti nonché notazioni varie riferite a specifiche spese attinenti all'uso di beni e servizi e ad attività connesse.

Le forniture — Rientrano, per lo più (52), nella competenza del Servizio centrale approvvigionamenti, che vi provvede direttamente o a mezzo dei propri uffici periferici (divisioni e sezioni approvvigionamenti a livello compartimentale), e in via ordinaria sono affidate mediante ricorso alla licitazione privata che, in genere, non dà luogo, sotto l'aspetto procedurale, a particolari rilievi.

Un cenno particolare meritano le prestazioni periodiche occorrenti per l'attività di manutenzione e rinnovamento delle linee, per le quali ogni anno, in sede centrale, vengono programmati i fabbisogni e sono stabiliti,

(48) La formazione di consistenti residui sul cap. 501 e su quelli già considerati relativi a grandi opere e a interventi programmati viene essenzialmente riferita dall'Amministrazione alla durata dei lavori e ai tempi necessari per l'affidamento degli appalti e per gli accertamenti tecnici al cui esito sono subordinati i pagamenti.

(49) Non pervengono, infatti, i contratti di importo inferiore ai limiti stabiliti per la sottoposizione al controllo: vari contratti, inoltre, di importo superiore, sono trasmessi con ritardo dall'Azienda per il controllo successivo.

(50) Per quanto riguarda la spesa corrente, escludendo la parte relativa ai contratti stipulati dal Servizio approvvigionamenti (per complessivi 186,7 miliardi) per la quale manca la possibilità di ripartizione (v., comunque, appresso, nel testo), si registra, per restanti 258,2 miliardi, il ricorso alla trattativa privata per 117,3 miliardi, alla licitazione privata per 63,8 miliardi, agli appalti concorso per 45,8 miliardi e ai lavori e servizi in economia per 31,2 miliardi.

(51) Circa la parte di spesa contrattuale in conto capitale, sempre escludendo la gestione del Servizio approvvigionamenti (v. nota precedente) che ha comportato, nel 1977, impegni per 148 miliardi, si rileva che i restanti 126,2 miliardi sono stati impegnati, in gran parte (per 100,1 miliardi) per licitazione privata, per 7,7 miliardi per trattativa privata, per 4,5 per appalto concorso e per 13,8 per servizi e lavori in economia.

(52) Secondo i dati forniti dall'Azienda, dei 348,8 miliardi spesi nel 1977 per forniture, 334,8 attengono alla gestione del Servizio approvvigionamenti: 8,4 miliardi a quella del Servizio materiale e trazione; 2,6 miliardi a quella del Servizio impianti elettrici; 2,3 a quella del Servizio lavori e costruzione.

Esiguo, in rapporto, le spese sostenute in tale settore dal Servizio affari generali (400 milioni circa), dalla Ragioneria (68 milioni) e dal Servizio del personale (9 milioni).

anche, i criteri per le somministrazioni e gli acquisti tenendo conto, oltre che delle esigenze aziendali e dell'andamento del mercato interno ed internazionale, della necessità di sostenere l'industria nazionale.

Siffatta impostazione dell'attività contrattuale, nel settore, volta a contemperare gli interessi propri dell'Azienda con quelli dell'economia nazionale, viene indirizzata dal Consiglio di Amministrazione, in cui, come è noto, sono presenti varie componenti, anche esterne all'Azienda. La necessità di essa risulta posta dal legislatore fin dal 1907 con riferimento alla provvista del "materiale fisso mobile e di quello metallico di armamento" ed è stata ribadita con una specifica disposizione della già citata legge n. 52 del 1973 (53) che, pur se riferita a un singolo piano di intervento (c.d. "piano ponte"), sembra trascenderne l'ambito per operare anche nelle situazioni determinate da piani e programmi simili.

In questo quadro va ricordato come l'Azienda, per preconstituire le condizioni di una migliore e celere esecuzione delle forniture, conduca, talora, specie per commesse di rilevante entità, trattative con un insieme di imprese la cui capacità tecnico-produttiva globalmente considerata appare più idonea a soddisfare le esigenze. In vari casi, poi, essa attua il frazionamento delle commesse tra più ditte per evitare che l'offerta di una sola, anche se ipotizzabile come più conveniente in assoluto, possa essere subordinata alla fissazione di termini di consegna troppo lunghi, contrastanti, come tali, con le esigenze dell'esercizio e con la necessità di utilizzare i fondi disponibili entro il più breve tempo per evitare pregiudizievoli perdite di valore.

Tali peculiari occorrenze richiedono valutazioni complesse perché, se da una parte l'Azienda può rappresentare un elemento di propulsione del mercato interno anche e soprattutto nei momenti di crisi, dall'altra incombe ad essa l'onere di determinare un corretto equilibrio nel giuoco della domanda e dell'offerta per non pregiudicare l'esigenza di razionalizzazione posta dal ricordato articolo 10 della legge 52 del 1973 e per evitare pericoli di ulteriori diseconomie del sistema accollabili alla collettività specie in termini di ridotta capacità realizzativa dei fondi stanziati.

Così, proprio nel caso delle forniture concernenti gli interventi più impegnativi (54) previsti da piani e programmi e che comportano per le imprese l'adozione di piani di lavorazione di lungo periodo e di ristrutturazione degli impianti, la scelta di un sistema quale quello della trattativa plurima e delle commesse coordinate (55) appare certamente, in linea di massima, razionale ed armonizzata con le esigenze sia del settore industriale che dell'Azienda. Ma essa presuppone, anche, in concreto, da parte di quest'ultima, una puntuale capacità di adeguata, autonoma valutazione dei fattori che, variamente intrecciandosi, concorrono alla formazione dei prezzi delle forniture.

(53) Gli articoli 33 e 34 della "legge organica" 7/7/1907 n. 429 fanno in sostanza riferimento alla necessità che l'Azienda si ponga come strumento di politica economica adottando, tra l'altro, criteri che assicurino, nella provvista dell'indicato materiale, "un'equa ripartizione tra gli stabilimenti congeneri nelle diverse parti della Repubblica". L'art. 10 della citata legge n. 52 del 1973 ha, poi, specificamente sancito l'obbligo, per l'Azienda, di "realizzare una adeguata programmazione delle commesse secondo criteri di omogeneità e di consistenza tali da consentire una efficace razionalizzazione della produzione ed un aumento della capacità produttiva degli stabilimenti industriali interessati".

(54) Sia quantitativamente che qualitativamente come nel caso non infrequente di materiale complesso che richiede la realizzazione di prototipi e mezzi modificabili.

(55) Le commesse sono spesso suddivise tra gruppi di imprese e affidate a "capi commesse", cioè a imprese "leaders" che curano i rapporti con l'Azienda.

Si tratta di un presupposto la cui realizzazione da parte dell'organismo pubblico risulta essenziale ai fini di una corretta gestione. In questa sede è opportuno rilevare che, comunque, occorre riportare, nell'ambito degli atti e documenti formali, la dimostrazione che è stata effettuata una specifica valutazione dei vari fattori suaccennati. Mancando questa dimostrazione, può risultare, invero, inficiata la stessa validità della procedura seguita. Tale assunto è stato rappresentato, verso la fine del 1977, all'Amministrazione in occasione dell'esame di alcuni atti contrattuali relativi a importanti commesse coordinate. Da essi e dalla documentazione allegata risultava infatti l'accettazione delle proposte della delegazione degli imprenditori e non si evidenziava alcun elemento per comprovare se non l'esistenza di specifiche controproposte dell'Azienda, quella di pregresse indagini di mercato o, comunque, di particolari valutazioni tecniche degli organi aziendali (56). L'Amministrazione non ha ancora fornito esaurienti chiarimenti al riguardo (57).

Appalti di lavori e servizi – Si registra, nel settore degli appalti, una particolare varietà di fattispecie che, in generale, possono essere ricondotte nella bipartizione tra appalti di lavori – con i quali vengono realizzati gli interventi previsti in via ordinaria e dai grandi piani (per costruzioni di edifici, linee, attraversamenti pedonali, impianti elettrici, per manutenzioni etc.) – ed appalti di servizi, cui si è accennato nel precedente paragrafo 2.

Per quanto riguarda i primi (58) va rilevato che con maggiore frequenza l'Azienda fa ricorso a licitazioni private, e, in subordine, a trattative private: nelle gare il sistema più largamente seguito è quello del ribasso libero, anche se l'Azienda si riserva un giudizio sulla eventuale temerarietà di ribassi eccessivi. È difficile che l'Azienda ammetta offerte in aumento, per cui, in periodi di forte incidenza inflattiva, accade non raramente che le gare, per le quali si sono evidenziate solo tali offerte, vengano dichiarate deserte. In questa situazione è rilevabile una certa preferenza dell'Amministrazione ad avvalersi della trattativa privata per ottenere prezzi più convenienti in situazioni che si presentano oggettivamente difficili: si cerca, come orientamento costante, di evitare le lungaggini conseguenti alla ripetizione di gare andate deserte.

Per l'affidamento di grandi opere, quali, ad esempio, la realizzazione della linea direttissima Roma-Firenze, si ricorre anche alla "concessione" per riversare sul concessionario gli oneri conseguenti alla progettazione e alla conduzione dell'appalto.

L'esecuzione in economia di lavori, poi, avviene esclusivamente mediante cottimi fiduciari (59), cui si fa ampio ricorso specie per le manutenzioni delle linee e per importi fino a 150 milioni.

(56) Si tratta dei contratti con cui sono state affidate le forniture, per complessivi 716 miliardi, del materiale rotabile nell'ambito del richiamato "programma di interventi straordinari per 2.000 miliardi". In sede di trattativa plurima, esauritasi nel novembre 1974, si presero a base i prezzi già spuntati diciotto mesi prima in occasione di commesse per il "piano-ponte" e si accettò, conclusivamente, da parte dell'Azienda, la proposta della delegazione degli imprenditori incentrata sull'aumento del 100 per cento di tali prezzi. La rilevata carenza di elementi probatori circa l'effettuazione di congrue valutazioni, proprie dell'Azienda, si riscontra, finanche, nella relazione (in data 3 gennaio 1975) con la quale il Consiglio di amministrazione è stato informato dell'esito della trattativa ed adito per il prescritto parere.

(57) Dell'esistenza di taluni profili di irregolarità è stato, nel frattempo, informato il Procuratore Generale della Corte, dei Conti per quanto di sua competenza.

(58) Secondo i dati aziendali, dei 180,3 miliardi spesi nel 1977 per lavori, 160,6 lo sono stati dal Servizio Lavori e costruzioni, 17 dal Servizio materiale e trazione e 2,6 dal Servizio impianti elettrici.

(59) La spesa per cottimi, pari a complessivi 45,1 miliardi, ha costituito, nel 1977, il 25,5 per cento dell'intera spesa sostenuta per lavori.

Quanto agli appalti di servizi, già considerati con particolare riferimento alla tipologia, al numero degli addetti e alla spesa sostenuta (60), è da segnalare che su varie fattispecie attinenti ad attività che, per loro natura, dovrebbero essere eseguite in via esclusiva dal personale aziendale (61) è stata da tempo richiamata l'attenzione dell'Amministrazione che non ha ancora fornito i chiarimenti richiesti.

Passando, quindi, ad altro genere di notazioni va considerato il notevole compendio edilizio utilizzato dall'Azienda che è, per la quasi totalità, di sua proprietà (62) e viene gestito, pressoché esclusivamente, dal Servizio lavori e costruzioni. Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, le spese per la manutenzione (63) della parte di esso adibita ad uso di ufficio sono ammontate, nell'esercizio, a 10,6 miliardi; sullo stesso ordine si sono aggirate quelle per la manutenzione degli immobili adibiti ad alloggi di servizio (per un complesso di oltre 255.000 vani).

È, anche, da notare come vari immobili aziendali vengano dismessi, per motivi diversi, dagli usi per le esigenze degli uffici e dell'esercizio (specie case cantoniere e magazzini) e locati, per evitarne il degrado, a privati dando quindi luogo ad entrate (pari a 1,7 miliardi nel 1977) e come a carico delle gestioni speciali e autonome di cui ai paragrafi 6.7 e 10 dello stato di previsione della spesa siano imputati vari oneri inerenti alla realizzazione di case per ferrovieri (complessivamente ammontati, nell'esercizio in riferimento, a 5,9 miliardi).

La spesa sostenuta per il funzionamento dei servizi elettronici e meccanografici — le cui apparecchiature sono, in parte, di proprietà dell'Azienda (64) — è stata, nel 1977, secondo i dati da questa forniti, pari a circa 9,5 miliardi, di cui 8,8 per canoni di noleggio e 730 milioni per varie spese di funzionamento (65). Si tratta di dati che non sono distintamente evidenziati in un apposito capitolo di bilancio (66), la cui istituzione è, peraltro, da ritenersi necessaria a fini di chiarezza e specificazione.

Le spese di esercizio per gli automezzi, la cui consistenza complessiva supera le 1.100 unità, sono ammontate a 4,6 miliardi e quelle di manutenzione a circa 300 milioni (67).

L'onere complessivo per l'acquisto di combustibili, lubrificanti ed energia elettrica necessari per la trazione dei treni e per le navi traghetto ha raggiunto nel 1977 i 45,1 miliardi (38,3 nel 1976). Un consistente aumento

(60) Veda precedentemente paragrafo 2, sub. b. Si vedano anche le relazioni per gli esercizi 1976 e 1975, rispettivamente capitoli XXVII (par. 2) e XXVIII (paragrafi 2 e 3)

(61) Tra i casi evidenziati più di recente, quelli per ricerche e coordinamento dei documenti relativi ai trasporti in servizio interno e internazionale presso il controllo merci, per servizi di cernita e sistemazione di materiali vari nel magazzino lavori, per manipolazione, carica e piccola manutenzione di batterie e accumulatori presso alcune officine.

(62) Assai limitato, per le esigenze degli uffici e dell'esercizio, il ricorso alle locazioni: nel 1977 le spese per affitto, adattamento e riparazione dei locali privati sono ammontate a circa 252 milioni (265 nel 1976).

(63) Le spese di manutenzione degli edifici non sono distintamente evidenziate in bilancio insistendo promiscuamente sul già citato cap. 219, relativo anche alla manutenzione delle linee e relative pertinenze, degli altri impianti fissi, del materiale rotabile, delle navi-traghetto e di altri mezzi di esercizio.

(64) Appartiene all'Azienda il complesso delle apparecchiature elettroniche relative al cosiddetto "controllo domanda viaggiatori", costituente il servizio di prenotazione posti.

(65) Di cui 316 milioni per carta, stampati, nastri magnetici etc. e 414 milioni per appalti di servizi di perforazione schede e registrazione dati per nastri.

(66) La relativa spesa viene imputata dal Servizio impianti elettrici, che ha la gestione del sistema, sul cap. 202.

(67) Dati forniti dall'Amministrazione. È da notare che le spese indicate gravano sui vari capitoli "promiscui" già menzionati: sul cap. 501 per gli acquisti, sul cap. 202 per le forniture di combustibile e sul cap. 219 per la manutenzione.

ha, anche, registrato la spesa per i servizi sostitutivi, complementari e accessori del trasporto ferroviario (da 37,1 a 49,6 miliardi).

In tema, infine, di partecipazioni azionarie (68), va richiamata la situazione gestoria dell'Istituto nazionale trasporti (I.N.T.), caratterizzata dalla formazione di ricorrenti perdite di esercizio che, in effetti, gravano sull'Azienda ferroviaria, azionista unica della società.

Sulla procedura relativa all'assunzione, da parte dell'Azienda, degli oneri per il ripianamento di dette perdite – attraverso la sottoscrizione di nuove azioni e con imputazione della spesa sul capitolo 521 dello stato di previsione – si è di recente pronunciata la Sezione del controllo riconoscendone la legittimità (69). In questa sede è tuttavia da sottolineare come la predetta situazione necessiti di una particolare considerazione nelle competenti sedi perché si apprestino, previa adeguata valutazione dei compiti e delle capacità operative dell'Istituto, misure volte a contenere e arrestare le attuali tendenze negative della gestione le quali, oltre a ripercuotersi sul bilancio dell'Azienda, possono compromettere la funzionalità dei servizi resi da un organismo che, anche se configurato come società per azioni, ha palesi finalità pubbliche, complementari, se non analoghe e concorrenti, con quelle delle Ferrovie dello Stato. È da aggiungere che dell'esistenza di aspetti della gestione dell'INT, per cui si sono profilate irregolarità, riconducibili ad attività di funzionari pubblici, è stato informato il Procuratore generale della Corte dei Conti.

(68) Tra le società ed enti cui l'Azienda ferroviaria partecipa con apporti di capitale, sono da ricordare – oltre l'INT, con capitale sociale di 3,5 miliardi, di cui si tratta nel testo – la Banca nazionale delle comunicazioni (con capitale di 5,6 miliardi, di cui 4 sottoscritti dall'Azienda), la Compagnia Italiana Turismo (C.I.T.), con capitale sociale di 2 miliardi, l'Interporto merci di Padova (con capitale di 160 milioni) e la Società ferrovie all'estero (SO.FER.EST), con capitale di 100 milioni, per la quale vedasi la precedente relazione (cap. XXVII, pag. 440).

(69) Con la deliberazione del 6/10/1977 n. 819 che si allega, La Sezione si è pronunciata, in particolare, in ordine a un provvedimento ministeriale col quale l'Azienda è stata autorizzata a dare la sua approvazione alle proposte che il Consiglio di amministrazione dell'INT aveva presentato all'Assemblea straordinaria dei soci per operare, in corrispondenza di riscontrate perdite di esercizio per 2,6 miliardi, la riduzione e la ricostituzione del capitale sociale.

CAPITOLO XXVIII

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

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

Consistenti variazioni apportate in corso d'esercizio, hanno determinato, anche nel 1977, un incremento assai sensibile (80 per cento circa) della spesa originariamente prevista.

Il perdurare del fenomeno, che ha assunto ormai connotazioni strutturali, rende manifesta la esigenza di organici interventi legislativi nei settori di competenza, cronicamente deficitari, al fine di evitare, attraverso rappresentazioni più realistiche dei vari fabbisogni, il sistematico ricorso ad autorizzazioni straordinarie di spesa inevitabilmente tardive e disposte sotto la spinta di motivazioni di urgenza (1).

D'altra parte le peculiari caratteristiche del bilancio del Turismo i cui stanziamenti sono quasi interamente destinati a trasferimenti (oltre il 97 per cento della spesa totale nel 1977) richiedono tempestive procedure di assegnazione dei fondi sicché l'impossibilità di pianificare agli inizi dell'anno gli interventi, oltre ad influenzare negativamente lo svolgimento delle attività sovvenzionate, crea intralci alla ordinata gestione dei fondi, concorrendo ad alimentare la massa dei residui passivi la cui entità

(1) Ad esempio la legge 22 luglio 1977, n. 426, recante provvedimenti straordinari a sostegno delle attività musicali, per un ammontare complessivo per il 1977 di circa 63,9 miliardi, ha disposto, per far fronte a tale spesa, la parziale utilizzazione dello stanziamento di cui al capitolo 2565 dello stato di previsione della spesa del Ministero del Turismo per la somma di miliardi 19,8.

Detto capitolo recava uno stanziamento iniziale di miliardi 29,8 occorrente per l'ammortamento dei mutui contratti dagli Enti autonomi lirici e istituzioni assimilate con l'Istituto di Credito delle Casse di Risparmio Italiane accollati allo Stato in base alle leggi 27 novembre 1973, n. 811, 20 ottobre 1975, n. 524 ed 8 aprile 1976, n. 115.

La riduzione apportata all'indicato stanziamento non esprime un minore fabbisogno di spesa, ma è stata determinata dalla nota situazione di dissesto finanziario del settore ed ha comportato la liquidazione della prima rata di ammortamento dei mutui di cui alla legge n. 115/1975, con scadenza 1977, nel solo ammontare della quota capitale e la proroga di un anno del rimborso delle rate di mutuo con scadenza 1977, di cui alla legge n. 811 del 1973. L'indicata legge ha disposto, poi, l'ulteriore accollo allo Stato degli interessi che si matureranno per effetto della suddetta proroga, senza che per tali maggiori oneri la legge stessa abbia previsto alcuna copertura. Inoltre, con legge di variazione di bilancio (legge 23 maggio 1977 n. 232), lo stanziamento del capitolo 1563 (contributo nelle spese di funzionamento dell'ENIT) è stato aumentato di 2,5 miliardi.

complessiva, pur con apprezzabili miglioramenti rispetto ai decorsi esercizi, appare considerevole anche in rapporto al totale della spesa amministrata (2).

In effetti a fine esercizio l'entità dei residui è ammontata a miliardi 101.9 rispetto ai 119.6 del 1976.

In proposito occorre tener conto della incidenza che sul conto resti esercitano taluni capitoli da parte corrente (2562, 2563 e 2564) ai quali in base all'articolo 193 della legge di approvazione del bilancio 1977 è stata estesa la disciplina delle spese in conto capitale.

2. — *Gestioni fuori bilancio*

Nell'ambito dell'Amministrazione l'unica gestione fuori bilancio — la cui cessazione è stata disposta dall'articolo 11 della legge 15 febbraio 1962, n. 68 (3) — è costituita dal Fondo di rotazione istituito con legge 15 agosto 1955, n. 691, per la concessione di mutui alberghieri.

Le risultanze del consuntivo 1976 ammesso a visto di regolarità (quello relativo al 1977 non risulta a tutto'oggi pervenuto alla Corte) presentano entrate per miliardi 1.9 ed uscite per miliardi 1.4 relative a versamenti fatti a capitoli dell'entrata.

La consistenza di cassa al 31 dicembre 1976 ammonta a miliardi 2.1 così aumentata rispetto alla giacenza di miliardi 1.5 risultante alla fine dell'esercizio 1975. Sull'entità di tale giacenza, che appare eccessiva, è stata richiamata l'attenzione dell'Amministrazione, con invito a curare con maggiore sollecitudine gli adempimenti relativi al versamento all'Erario delle somme introitate.

3. — *Organizzazione dei servizi e del personale*

Il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617 (articolo 10), emesso in attuazione della delega di cui all'articolo 6 della legge 22 luglio 1975, n. 382, ha disposto la soppressione della Direzione generale del Turismo, è l'accorpamento delle residue funzioni ministeriali in materia turistica nella Direzione degli Affari generali e del personale che assume la denominazione di "Direzione generale degli affari generali, del Turismo e dello sport", con ciò legittimando una situazione che di fatto già attribuiva la titolarità di due direzioni generali ad un solo dirigente generale.

(2) Analoghi problemi, come ripetutamente segnalato in passato, pone il capitolo 2562, iscritto per memoria nello stato di previsione, nel quale, ad esercizio pressoché ultimato, viene fatta confluire la quota del 2 per cento dei proventi RAI destinata a sovvenzionare l'attività teatrale all'interno ed all'esterno.

Solo a fine anno (D.M. 13 dicembre 1977, n. 174895) è stata disposta, una integrazione di 15 miliardi al capitolo 8031 concernente spese obbligatorie per il pagamento dei contributi alla produzione dei lungometraggi nazionali ammessi alla programmazione obbligatoria.

(3) La stessa legge ha disposto il versamento in apposito conto corrente infruttifero (n. 2776), presso la Tesoreria centrale dello Stato, delle esistenti disponibilità, delle quote relative alle imposte di soggiorno già di spettanza del Fondo, delle somme per capitali ed interessi relativi all'ammortamento di mutui concessi in base alla legge n. 481 del 1949 e n. 691 del 1955, nonché dei rientri per revoca di provvidenze alberghiere già deliberate.

Tali somme devono essere versate ai capitoli 3631 e 4801 del capitolo XXII dell'Entrata ed in ragione di lire 800 milioni annui utilizzati per far fronte agli oneri derivanti dalla legge n. 68 del 1962, concernente l'attuazione di iniziative di interesse turistico

In ragione, quindi, della ben limitata incidenza di tale norma permane l'esigenza in passato prospettata di soluzioni organizzative coerenti con il diverso ruolo affidato alle strutture centrali del turismo, legate ancora ai tradizionali modelli burocratici di gestione.

Rimangono altresì irrisolti i problemi, di cui è cenno nelle precedenti relazioni, connessi alle perduranti incertezze sulla stessa sopravvivenza dell'apparato ministeriale, e che richiedono soluzioni ormai non più prorogabili, incidendo tali problemi in modo particolarmente negativo sulla capacità dell'Amministrazione di assicurare una iniziativa ed una presenza qualificante nella specifica azione d'indirizzo e di coordinamento.

Nessun mutamento di rilievo, in confronto agli anni precedenti, si è verificato nella consistenza del personale in servizio che rimane complessivamente carente rispetto alle dotazioni organiche, segnatamente di quello dirigenziale, dove solo otto su ventiquattro posti di organico risultano coperti (4).

Come già in precedenza segnalato, l'Amministrazione, in mancanza di un ruolo di dattilografia, provvede all'assunzione diretta di personale straordinario con contratto trimestrale ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276 (5).

In tema di lavoro straordinario, va rilevato che lo stesso ha interessato in totale 278 unità (rispetto alle 286 dell'anno precedente), per un importo complessivo di 72,7 milioni, con un aumento di lire 4,9 milioni rispetto al 1976.

Anche nel 1977 sono state richieste ai dirigenti prestazioni in eccedenza all'orario stabilito dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, nella misura di 30 ore mensili ciascuno, per far fronte a dichiarate esigenze derivanti dalla carenza dei quadri dirigenziali.

In applicazione, poi, dell'articolo 19, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 novembre 1973, n. 734, il personale del Gabinetto del Ministro, delle Segreterie particolari, dell'Ufficio legislativo, dell'Ufficio stampa e dell'Ufficio affari riservati è stato, come negli anni precedenti, autorizzato, in deroga alle norme generali, ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario retribuito entro il limite massimo individuale di 80 ore mensili. Peraltro, a seguito dell'entrata in vigore del richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 422/1977, l'importo corrisposto è stato contenuto nei limiti fissati dall'articolo 8 di detto decreto.

Va peraltro nuovamente sottolineato il fatto che il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, che ha raggiunto nel 1977 le 77 unità (tre in più rispetto al 1976), pur restando contenuto nei limiti del contingente stabilito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, appare eccessivo a fronte del personale effettivamente in servizio che, già di per sé insufficiente, viene, per buona parte, sottratto alle ordinarie incombenze di ufficio.

(4) Al 31 dicembre 1977, a fronte di un organico di 442 posti (uno di meno rispetto al 1976 per riduzione di organico disposta a favore del Ministero dei Beni culturali in base alle tabelle di scorporo prevista dalla legge 3 dicembre 1975, n. 805), risultavano in servizio 372 unità di cui 41 in soprannumero.

Una leggera flessione, che non altera il significato complessivamente negativo del fenomeno, si registra nei dati relativi all'assenteismo contenuti nella relazione del Consiglio di Amministrazione per il 1977. Si tratta di 9000 giornate di assenza (10400 nel 1975) pari a 25 giornate in media per ciascuna unità di personale riferite soltanto a congedi straordinari ed aspettative per malattia.

(5) Nel 1977 sono state assunte con contratto trimestrale complessivamente 63 unità.

In tema di incarichi di studio si registra una drastica riduzione del loro numero rispetto al passato (6) – uno solo nel 1977 per un compenso di lire 3 milioni – anche a causa della riduzione a metà dello stanziamento di bilancio.

Non può, peraltro, sottacersi che in materia la Corte aveva più volte avuto occasione di ribadire la necessità che incarichi del genere fossero conferiti a persone di specifica e notoria competenza ed alla condizione che l'oggetto dello studio richiedesse un apporto non assicurabile dalle strutture ministeriali.

In ragione della natura delle proprie attribuzioni, rimane di scarso rilievo l'attività contrattuale dell'Amministrazione, limitata ad acquisti di modesta entità, al mantenimento degli apparati, a piccole riparazioni e manutenzioni che potranno trovare una adeguata disciplina giuridica nel regolamento per i servizi in economia di cui da tempo si sollecita l'adozione.

4. – *Attività istituzionale*

a) *Turismo* – Le norme del decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1977, n. 616, emesse in attuazione della delega contenuta nella legge 22 luglio 1975, n. 382, non hanno avuto incidenza sull'esistente assetto delle competenze in materia turistica, quale delineata dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 6 che, com'è noto, aveva trasferito le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di turismo e di industria alberghiera alle Regioni, mentre aveva demandato allo Stato la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle Regioni attinenti ad esigenze di carattere unitario anche con riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali o comunitari.

Funzione, la quale, in rapporto sia alla vecchia che alla nuova normativa, neppure nel 1977, risulta essere stata esercitata sicché permane quella carenza di direttive generali che, come evidenziato nella precedente relazione, appare tanto più negativa in quanto priva le Regioni, nella difficile fase di avvio, di organici punti di riferimento necessari ad orientarne, in modo coordinato, l'azione.

L'andamento estremamente positivo registrato nel 1977 del movimento turistico straniero, soprattutto in termini valutari, pone il problema di adottare con urgenza misure di rilancio delle attività promozionali per la propaganda turistica all'estero che, nella recente conferenza nazionale del turismo, sono state individuate nell'organico coordinamento degli sforzi e delle iniziative dello Stato, delle Regioni e degli altri organismi operativi esistenti sul mercato nazionale e nel potenziamento dell'ENIT, che, da quanto si ricava dall'articolo 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, viene sempre più ad assumere la configurazione di centro di riferimento istituzionalizzato per la promozione turistica all'estero, a disposizione sia dello Stato che delle Regioni, attraverso l'accentuazione

(6) Essi nel 1974 furono 9 per una spesa complessiva di milioni 5 (500.000 pro-capite).
Nel 1975: n. 39 per una spesa complessiva di milioni 63 (milioni 1,6 pro-capite).
Nel 1976: n. 11 per milioni 44,5 (milioni 4 circa pro-capite).

della sua autonomia decisionale conseguita con la inclusione di rappresentanze locali e l'esclusione di talune rappresentanze ministeriali.

La modificazione della originaria fisionomia dell'ENIT, nato come organismo sostanzialmente esecutivo delle direttive ministeriali, nel mettere in crisi il vecchio collegamento funzionale con il Ministero, richiede con urgenza l'adozione di nuovi moduli di raccordo tra l'attività dell'ente e le funzioni di indirizzo e di vigilanza ministeriali nel quadro di una non più differibile riorganizzazione legislativa dell'Ente (7).

In ordine poi all'esigenza, generalmente riconosciuta, di dotare l'ENIT di maggiori risorse finanziarie, potrebbe parzialmente soccorrere il criterio di far confluire nella dotazione dell'Ente i fondi dei capitoli destinati alla propaganda turistica nazionale ancora iscritti nel bilancio del Ministero (8), e che appare anacronistico conservare alla diretta gestione dello stesso a seguito delle modifiche intervenute nell'assetto delle competenze in materia.

b) *Teatro di prosa* — L'esigenza di una organica disciplina del settore, riconosciuta dallo stesso legislatore in occasione dell'emanazione della legge n. 410 del 1975 è stata confermata dalla legge 13 aprile 1977, n. 141 la quale "in attesa del previsto riordinamento generale della materia", ha elevato, a decorrere dall'esercizio 1976, a miliardi 7.5 lo stanziamento annuale destinato al sovvenzionamento delle manifestazioni teatrali di prosa (precedente limite: miliardi 5.5 autorizzato con la indicata legge n. 410 del 1975).

Rimane, quindi, sostanzialmente immutata la situazione del settore, di cui è cenno nelle precedenti relazioni, laddove si evidenziava che alla mancanza di una specifica disciplina di settore suppliva l'Amministrazione con circolari annuali contenenti criteri e direttive per l'erogazione delle sovvenzioni statali, fissati nell'ambito delle generiche indicazioni contenute nelle leggi di autorizzazione di spesa (9).

Alla discrezionalità dell'Amministrazione resta pertanto affidato il compito di individuare e definire i requisiti da possedere per concorrere alle sovvenzioni, la determinazione del tipo di sovvenzione (contributi percentuali, fissi, forfettari, di avviamento, integrativi, premi di qualità, premi finali, l'entità della stessa, le modalità di erogazione).

Anche se può riconoscersi a tale sistema una potenziale idoneità a meglio e più rapidamente adattarsi alle mutevoli necessità del settore sta di fatto che l'annualità della direttiva ministeriale e gli ambiti valutativi alla stessa riservati — non sempre ancorati ad elementi certi ed obiettivi — non

(7) Sulla base di quanto emerso nel corso della Conferenza Nazionale del Turismo e tenendo conto delle indicazioni contenute in varie proposte di legge, il Ministro del turismo ha presentato in data 12 gennaio 1978 un disegno di legge per il riordinamento dell'ENIT.

(8) Ciò vale per il capitolo 1532, concernente stanziamenti per la propaganda turistica, i cui fondi vengono già normalmente trasferiti all'ENIT per lo svolgimento di iniziative promozionali che hanno come destinatari i paesi stranieri: per il capitolo 1561 (contributo a favore di Enti pubblici per manifestazioni turistiche di carattere nazionale) laddove, a parte le già rilevate difficoltà applicative connesse alla oggettiva difficoltà di discernere nel caso concreto l'ambito della incidenza territoriale dello interesse turistico che la singola iniziativa disloca, appare evidente che tale tipo di attività, in presenza della competenza regionale, si giustifica solo nei riflessi della componente turistica estera e per il capitolo 1534: "contributo per la propaganda turistica negli Stati Uniti d'America". Esigenze di razionalizzazione — evidenziate nella relazione 1976 pagina 445 in nota — consiglierebbero poi la soppressione del capitolo 7533 (contributo di lire 300 milioni a favore dell'ISEA) ed una riconsiderazione del capitolo 1562 (contributi a favore di Enti che promuovono il movimento turistico giovanile) in ragione del fatto che analoghi contributi sono previsti a carico di capitoli di bilancio di vari altri Ministeri.

(9) Tali criteri sono stati per la prima volta indicati nella legge 9 agosto 1973, n. 513 (che fissava l'ammontare dello stanziamento annuale in miliardi 4) ripetuti, con lievi modifiche, nella legge 5 agosto 1975, n. 410 (aumento dello stanziamento annuale a miliardi 5.5) e confermati nell'ultima legge 13 aprile 1977, n. 141, che così dispone: "nell'assegnazione dei contributi si terrà conto delle esigenze connesse allo

offrono agli operatori parametri di riferimento di più lunga prospettiva, anch'essi necessari perché si realizzi appieno la funzione incentivante dell'intervento statale.

Senza contare, poi, che esso non appare lo strumento più adatto per realizzare quel decentramento delle attività che il legislatore pure dichiara di voler perseguire come risposta alle nuove realtà emergenti nel settore, per effetto delle trasformazioni che stanno subendo le tradizionali forme di gestione di rappresentazione teatrale sotto la spinta delle accresciute esigenze culturali del Paese.

Quanto alla gestione della spesa, l'importo dei residui che continua a mantenersi su livelli elevati, richiede l'adozione di soluzioni più funzionali nei meccanismi di erogazione delle sovvenzioni anche per eliminare talune disfunzioni, già in passato segnalate (10), che anch'esse influenzano negativamente le procedure di spesa.

Alla chiusura dell'esercizio, infatti, l'entità complessiva dei residui, ammonta a miliardi 3,2 per il capitolo 2562 (miliardi 2,7 nel 1976) ed a miliardi 6,2 per il capitolo 2564 (miliardi 4,2 nel 1976). Su tale ultimo capitolo ha inciso il ritardo con cui la legge n. 141 del 1977 ha autorizzato uno stanziamento integrativo di miliardi 5,5.

c) *Enti lirici ed attività musicali* — Le notazioni in proposito contenute nelle precedenti relazioni conservano sostanziale validità anche per il 1977 ove si consideri che, mentre "l'organico provvedimento legislativo diretto al riordinamento delle attività musicali" che, in base all'articolo 7 della legge 27 novembre 1973, n. 811, sarebbe dovuto entrare in vigore nel 1974, non è stato a tutt'oggi emanato né risulta che siano state assunte concrete iniziative legislative per la sua adozione, si è continuato a fronteggiare la gravissima crisi finanziaria degli Enti lirici ed istituzioni assimilate con una di quelle autorizzazioni straordinarie di spesa che stanno ormai assumendo una cadenza annuale, senza riuscire ad incidere sulle cause strutturali dell'attuale dissesto (11).

sviluppo delle attività teatrali di gestione pubblica cooperativistica, privata e di sperimentazione anche in rapporto all'attuazione delle iniziative intese a realizzare un ampio decentramento delle attività stesse".

Nel 1977, la ripartizione dei fondi, in termini percentuali è stata la seguente:

1) Teatri a gestione pubblica	20.63%
2) Compagnie a gestione privata	20.77%
3) Complessi a gestione cooperativistica	19.07%
4) Enti ed Istituzioni teatrali	11.71%
5) Manifestazioni ed iniziative teatrali straordinarie	10.03%
6) Prosa estiva	3.69%
7) Sperimentazione teatrale	4.36%
8) Commedia musicale e Cabaret	1.20%
9) Circuiti territoriali	3.02%
10) Teatro per ragazzi e di animazione	2.04%
11) Esercenti teatrali	2.57%
12) Complessi minori	0.75%
13) Teatro universitario	0.16%

(10) Esse si riferiscono alla presenza di due Commissioni entrambe presiedute dal Ministro, ma con una composizione notevolmente diversa, incaricate di esprimere pareri sull'erogazione delle sovvenzioni a seconda che siano imputate ai capitoli 2561 e 2562 (fondo RAI) o al capitolo 2564; ed al ritardo con il quale vengono accreditati i fondi sul capitolo 2562. (fondi RAI). La variazione di bilancio per il 1977 è stata effettuata con D.M. n. 166296 del 19 novembre 1977 per cui è da ribadire il suggerimento di dotare il capitolo di uno stanziamento iniziale, determinato su percentuali prudenziali, salvo le successive occorrenti integrazioni, al fine di consentire un tempestivo utilizzo dei fondi stessi.

(11) Si rinvia ai dati ed alle considerazioni contenute nella relazione della Sezione Controllo Enti sulla gestione degli Enti Lirici e delle istituzioni assimilate, in deliberazione n. 1252 del 15 luglio 1975 (Atti Senato, documento XV bis n. 9).

Come si legge, altresì, nella Relazione Generale del Consiglio di Amministrazione sull'andamento dei servizi del Ministero nell'anno 1976, gli incrementi di spesa sono "dovuti soprattutto al mantenimento del personale a causa della stabilizzazione dei rapporti di lavoro e dei sensibili aumenti derivanti dagli accordi sindacali".

Infatti, con la già indicata legge 22 luglio 1977, n. 426, il contributo da erogare agli Enti lirici ed alle Istituzioni assimilate è stato portato, limitatamente agli anni 1977 e 1978, a miliardi 74,8 rispetto ai 60 miliardi autorizzati con la legge 8 aprile 1976, n. 115.

Il peso crescente dell'intervento finanziario dello Stato a sostegno del settore pone seri interrogativi sulla idoneità dei vigenti meccanismi di sovvenzione a rendere possibile, nel breve periodo, una stabilizzazione degli andamenti gestionali, sicché non appare più prorogabile l'adozione di radicali misure di risanamento alle quali, in ragione delle dimensioni raggiunte dal deficit complessivo e consolidato del settore (12) e degli oneri che in definitiva si dovrà prevedere di accollare alla finanza statale, non può rimanere estranea una esigenza di verifica sulla congruità delle strutture esistenti, nell'attuale assetto organizzativo, a realizzare nel modo più razionale la finalità socialmente rilevante della diffusione dell'arte e della cultura musicale.

La nuova legge ha confermato i criteri e le modalità di erogazione dei contributi, già fissati con la legge n. 115 del 1976, ivi compreso l'obbligo di corrispondere agli Enti l'acconto dell'80 per cento; meccanismo che oltre ad esercitare una positiva influenza sulla dinamicità della gestione della spesa statale, appare idoneo a ridurre i tempi di erogazione delle sovvenzioni assicurandone una utilizzazione tempestiva così come richiesto dalla natura e dalla finalità delle stesse, destinate non tanto a incentivare quanto a rendere possibile lo stesso svolgimento dell'attività degli Enti.

Sotto quest'ultimo profilo assume rilievo l'estensione di tale meccanismo ai Teatri di tradizione, alle Istituzioni concertistico-orchestrali nonché a favore di singole manifestazioni (13), pure disposta dalla richiamata normativa, unitamente ad una integrazione straordinaria di 5 miliardi a favore del settore.

(12) Mutui concessi agli Enti lirici a partire dal 1967:

1967 - L.	20.020.541.342	Legge 14. 8.67, n. 800	art 53 L	21.504.784.478
1970 - L.	14.345.288.055	Legge 10. 5.70, n. 291	art 1 L.	10.612.179.984
1970 - L.	4.000.000.000	Legge 10. 5.70, n. 291	art 2 L.	2.819.741.362
1973 - L.	30.000.000.000	Legge 27.11.73, n. 811	art 2 L.	47.235.824.370
1973 - L.	58.717.198.856	Legge 27.11.73, n. 811	art 5 L.	150.838.638.430
1975 - L.	30.000.000.000	Legge 20.10.75, n. 529	art 2 L.	46.886.907.783
1976 - L.	80.105.525.529	Legge 8. 4.76, n. 115	art. 3 L.	231.939.867.417
Tot. - L.	237.188.553.782			L. 511.837.943.820

Contributi concessi agli Enti Lirici a partire dal 1967:

1967 - L.	12 miliardi	- Legge 14.8.1967, n. 800		
1968 - L.	12 "	" " " " " "		
1969 - L.	12 "	" " " " " "		
1970 - L.	16 "	" " " " " "	e L. 10. 5.70, n. 29	
1971 - L.	16 "	" " " " " "	" " " "	
1972 - L.	16 "	" " " " " "	" " " "	
1973 - L.	16 "	" " " " " "	" " " "	
1974 - L.	16 "	" " " " " "	" " " "	
1975 - L.	30 "	" " " " " "	e L. 20.10.75, n. 5	
1976 - L.	60 "	" " " " " "	e L. 8. 4.76, n. 115	
1977 - L.	74.881.217.736	" " " " " "	e L. 22. 7.77, n. 42	
Tot. - L.	280.881.217.736			

(13) Tuttavia mentre per i Teatri di tradizione e le istituzioni concertistico-orchestrali la legge, in ragione del loro carattere stabile, ha previsto come obbligatoria, la corresponsione dell'anticipo dell'80 per cento, per quanto concerne le singole manifestazioni è stata ammessa la possibilità della loro erogazione "fino all'80 per cento, limitatamente agli assegnatari che abbiano beneficiato per almeno tre anni di sovvenzioni statali".

d) *Cinematografia* – Le preoccupazioni che da tempo si manifestavano sulla “tenuta” dell’industria cinematografica nazionale per effetto della riduzione del numero degli spettatori che si andava progressivamente registrando, hanno trovato piena conferma nel corso del 1977, contrassegnato da un preoccupante calo della produzione cinematografica, del numero degli spettatori e degli incassi (14).

Lo stato di crisi in cui ormai versa il settore rende manifesta l’esigenza di un sollecito intervento legislativo che, nell’opportuna considerazione delle esperienze maturatesi negli anni di applicazione della vigente normativa, ridisegni il modello dell’intervento pubblico a sostegno dell’industria cinematografica nazionale. Nelle notazioni sull’argomento contenute nelle precedenti relazioni si esprimeva il convincimento, sulla base di quanto emergeva dall’attività di controllo, che l’attuale meccanismo di incentivazione – che, com’è noto commisura la sovvenzione ad una percentuale degli incassi lordi (13 per cento) realizzati da ciascun film sul mercato nazionale nel primo quinquennio di programmazione – potesse costituire uno stimolo verso la produzione di film di mero richiamo commerciale o di “cassetta”, i quali, nella loro potenziale capacità di deprimere ogni spinta innovativa e sforzo creativo, apparivano inevitabilmente destinati a ridurre, nella più lunga prospettiva, il livello qualitativo della produzione cinematografica, concorrendo, insieme ad altri elementi, alla lamentata disaffezione del pubblico. E pertanto non era nel senso di incrementare gli attuali incentivi, responsabili in parte dell’attuale situazione, che occorreva procedere, quanto in quello della rivalutazione dei criteri di ammissione del prodotto cinematografico alle provvidenze di legge (15).

Nelle precedenti relazioni (16), si faceva osservare che i requisiti e le qualità richieste dalla vigente normativa per l’ammissione del prodotto cinematografico alle provvidenze di legge non erano in grado di assicurare alcuna selettività all’intervento statale, tanto più che andava sempre più prevalendo nell’ambito della Commissione – cui è demandato il compito di accertare i requisiti per l’ammissione dei film alla programmazione obbligatoria – la prassi di non rendere esplicite le specifiche valutazioni a sostegno dell’apprezzamento positivo dalle stesse espresso. Tuttavia, pur essendosi le Commissioni di esperti adeguate alle osservazioni mosse dalla Corte in ordine alle esigenze di congruità della motivazione, resta confermato il dato che nessun film esaminato tra prima istanza e Commissione di appello risulta escluso dai benefici di legge nel corso del 1977.

Va, inoltre, ribadita l’esigenza di una revisione legislativa della disciplina delle coproduzioni, laddove l’ambiguità della vigente normativa

Poiché l’indicato disposto ipotizzava una forma di potere tipicamente discrezionale, esercitabile dal dirigente ministeriale, solo nell’ambito di apposite direttive ministeriali in base all’articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, tali direttive – a seguito di osservazione della Corte – sono state impartite con nota ministeriale del 22 ottobre 1977.

(14) In tale quadro si colloca la proposta soppressione dell’Ente autonomo di gestione per il cinema di cui al disegno di legge n. 1845, motivata, come si legge nella relazione di accompagnamento, dall’“aggravarsi della situazione economica e finanziaria dell’Ente”.

(15) In sede di discussione del bilancio di previsione 1977 del proprio dicastero il Ministro per il turismo ha accolto come raccomandazione (Seduta del 23.11.1976 della VII Commissione Senato) un ordine del giorno con cui si invita il Governo a tener conto “dei rilievi della Corte dei Conti sulle modalità delle sovvenzioni all’industria cinematografica, contenute nell’art. 7, primo comma, della legge 1213 del 1965 in sede di studio di provvidenze legislative di riforma da emanare nel settore”.

(16) Si ricorda che in base all’art. 5 legge 1213/1965 per ottenere il contributo statale occorre l’ammissione del film alla programmazione obbligatoria subordinata oltre che al requisito della nazionalità del film all’accertamento da parte di una apposita Commissione che il lungometraggio esaminato “presenti oltre che adeguati requisiti di idoneità tecnica anche sufficienti qualità artistiche e spettacolari senza sfruttare volgarmente temi sessuali a fini di speculazione commerciale.

ha consentito applicazioni chiaramente elusive delle finalità di incentivazione della cinematografia nazionale perseguite dalla legge 4 novembre 1965, n. 1213; ciò con specifico riferimento alla sua "ratio" legislativa che considera l'attività cinematografica non soltanto come fatto di formazione culturale ma come fonte di attività lavorativa per i tecnici e gli artisti del settore. Sicché il riconoscimento della nazionalità a film in coproduzione (nei quali, come si è avuto modo di riscontrare anche nel corso del 1977, appare cronicamente e notevolmente deficitaria la partecipazione tecnico-artistica italiana rispetto a quella finanziaria) pur senza dar luogo a rilievi di legittimità, elude nella sostanza lo spirito della norma, concorrendo così ad aggravare la crisi strutturale del settore in quanto priva le maestranze, i tecnici e gli artisti italiani di possibilità di lavoro, oltre a creare situazioni di pesante squilibrio valutario con i paesi co-produttori maggioritari, a rendere possibili operazioni meramente speculative e ad agevolare forme occulte di esportazione di capitali (17).

È da sottolineare, tuttavia, che negli ultimi anni si registra una marcata tendenza alla contrazione del numero delle co-produzioni per effetto, come riconosce la stessa Amministrazione, "di un più rigoroso processo selettivo delle varie iniziative opportunamente operato" (18).

È da segnalare, altresì, che nel corso del 1977 si è resa necessaria una integrazione straordinaria di lire 15 miliardi al capitolo 8031, disposta a termini dell'articolo 40 della legge di contabilità generale dello Stato, anche per far fronte ad oneri derivanti dal sensibile aumento del costo dei biglietti di ingresso che ha fatto lievitare, nonostante il calo delle presenze, l'ammontare del contributo statale ancorato in misura fissa e percentuale al dato dell'incasso lordo.

Sotto tale profilo appare ancora più sperequata, rispetto alla disciplina dell'intervento a favore del cinema-industria (che ha così modo di contenere gli effetti negativi del fenomeno inflazionistico sulla entità del contributo statale), quella concernente gli interventi statali finalizzati a valorizzare gli aspetti squisitamente culturali e qualitativi della produzione cinematografica (pure previsti dalla legge 1233/1964, articoli 8 e 9) attraverso il conferimento degli attestati di qualità e dei relativi premi che sono rimasti fermi alla loro consistenza originaria, vale a dire 40 milioni da ripartire tra produttore ed autori vari.

A ciò si aggiunga che per difficoltà operative connesse principalmente al cattivo funzionamento degli organi collegiali deputati a tale riconoscimento, i premi vengono concessi a distanza di anni dalla prima programmazione del film, frustrando, così, anche l'effetto di segnalazione e di richiamo che un siffatto riconoscimento, se tempestivamente concesso, potrebbe assicurare.

(17) Come si segnalava nella precedente relazione, la deliberazione della Sezione del controllo n. 805 del 14 luglio 1977, ha escluso l'ammissibilità al riconoscimento della nazionalità ed al godimento dei relativi benefici delle co-produzioni minoritarie cosiddette eccezionali italo-francesi esclusivamente finanziarie, non comportanti, cioè, alcuna partecipazione tecnico-artistica italiana.

(18) Relazione generale del Consiglio di Amministrazione sull'andamento dei Servizi del Ministero nell'anno 1976 pag. 20.

Il numero delle co-produzioni è passato da 132 nel 1972 a 51 nel 1975, a 30 nel 1976 ed infine a 21 nel 1977.

Emblematica del mondo di intendere e di applicare la normativa delle coproduzioni appare l'intesa raggiunta dalla Commissione mista italo-francese per le coproduzioni nella seduta di Parigi del 5-6 maggio 1975, in cui si è convenuto che per sanare le eccedenze valutarie a favore della Francia, causate da coproduzioni finanziariamente squilibrate, la stessa si impegnavano ad ammettere ai benefici della

Un riscontro di tale situazione viene fornito dai dati del consuntivo dove si nota che sul capitolo 8033 (premi di qualità di lungometraggi — recante uno stanziamento annuale fissato dalla legge di 800 milioni —) l'importo dei residui al 31 dicembre 1977 è ammontato a miliardi 4 (5,8 del 1976) con somme andate in economia afferenti a residui di anni precedenti per miliardi 1,8.

legislazione francese film interamente italiani (che, è da rilevare, favorirebbe a parità di condizioni normative il co-produttore più che l'industria cinematografica nazionale). Inoltre è stato convenuto di obbligare il coproduttore minoritario italiano a spendere almeno un terzo della sua partecipazione finanziaria in Italia per assumere direttamente artisti e tecnici italiani (non apparendo tuttavia chiare le ragioni per le quali non si è ritenuto possibile sancire l'obbligo che l'intera quota finanziaria fosse spesa in Italia si da trasformare la quota finanziaria in apporto produttivo com'è nelle finalità della legge n. 1213).

PAGINA BIANCA

PARTE TERZA
COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI GENERALI

La trattazione dei profili riguardanti il coordinamento della finanza pubblica – cui da oltre un decennio la Corte dedica apposita parte della propria annuale relazione – trae motivo dalla constatazione, più volte fatta, della sempre più marcata insufficienza della gestione statale a rappresentare significativamente l'intera area della gestione pubblica, pur se il rilievo delle varie componenti finanziarie di questa si riflette in misura quanto mai incisiva sulle decisioni in sede del bilancio dello Stato (e quindi sui risultati finali della sua gestione) dove vengono posti gli indirizzi della finanza pubblica attraverso la determinazione delle somme da trasferire ai vari centri di spesa.

L'esistenza di una pluralità di centri, cui sono demandate le concrete decisioni di spesa, contribuisce a realizzare il quadro istituzionale disegnato dalla Costituzione che pone, peraltro, un essenziale momento di verifica e di coordinamento (articolo 119), riservandolo alla competenza del Parlamento.

L'importanza assunta dal settore della finanza pubblica non statale (specie nei tempi recenti, tra l'altro, con l'integrale attuazione dell'ordinamento regionale) e, di conseguenza, la sempre maggiore connessione tra finanza statale in senso stretto e finanza pubblica in generale, rendono indifferibile l'esigenza di dotare il Parlamento di elementi di conoscenza e valutativi sugli aspetti più significativi della gestione nella sua effettività.

A soddisfare questa esigenza tendono, da un lato, gli strumenti di omogeneizzazione dei sistemi di bilancio e contabili, di recente introdotti (e che vanno man mano realizzandosi) e, dall'altro, l'attivazione di nuovi canali di informativa per il Parlamento (quali le relazioni sulle stime di cassa allargate all'intero settore pubblico) che si aggiungono ai vari documenti di parte governativa periodicamente resi, per legge, in rapporto sia alla generale situazione della finanza pubblica e della economia del Paese, sia a singoli settori di intervento statale.

Ulteriori indicazioni nelle prospettive anzidette si traggono dal disegno di legge governativo n. 1095 (riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio) dove, accanto a disposizioni intese ad arricchire i contenuti delle stime di cassa del settore pubblico

(articolo 31), si prevede per gli enti locali territoriali e le loro aziende, nonché per gli enti compresi nel settore pubblico allargato, l'obbligo, tra l'altro, di adeguare i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato e di provvedere alla esposizione della spesa secondo le classificazioni economica e funzionale (articolo 26) (1).

Nelle precedenti relazioni la Corte non ha mancato di manifestare perplessità sulla sufficienza di siffatta strumentazione a consentire la piena realizzazione, e nella sua sostanziale portata, della direttiva di coordinamento voluta dall'articolo 119 della Costituzione, giacché l'informativa del Parlamento può ritenersi completa solo se sorretta dalla conoscenza dell'effettivo andamento delle gestioni pubbliche attraverso il referto della Corte previsto dalla Costituzione.

Come già detto nella "Premessa" la Corte si è mostrata consapevole di questa esigenza e da oltre un decennio, infatti, non ha mancato di considerare, in occasione della sua annuale relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, profili riguardanti il più vasto settore delle gestioni finanziarie pubbliche, anche se tale referto incontra limiti intrinseci dovuti all'area in cui si muove, nella vigente realtà normativa, la competenza della Corte in materia di controllo che comprende la gestione dello Stato (2), delle Regioni e Province ad autonomia speciale e degli enti pubblici istituzionali, ma non si estende alle Regioni ordinarie.

Da ciò deriva che, per quanto concerne queste ultime, il referto della Corte manca di rappresentazioni organiche delle gestioni (il cui volume raggiunge dimensioni notevolissime), nonché di valutazioni sull'effettivo andamento dell'azione amministrativa e di spesa (né a tale situazione può validamente supplire l'apporto del magistrato della Corte che fa parte delle commissioni regionali di controllo); rappresentazioni e valutazioni che alle Camere non è dato altrimenti reperire, tenuto conto che il vigente sistema non è idoneo a consentire alcun raccordo tra gli organi statali di controllo sulle amministrazioni regionali e il Parlamento, come neppure qualsiasi forma di collegamento, che invece è da ritenere essenziale, tra gli organi medesimi e le Assemblee legislative regionali (3).

Rinviando, per ulteriori aspetti sul tema del controllo sulle Regioni ordinarie, a quanto è detto nell'apposito capitolo dedicato alle Regioni stesse, preme ancora una volta rilevare come situazione tutt'affatto diversa si presenti per le Regioni e le Province ad autonomia speciale (fatta eccezione per la sola Valle d'Aosta per la quale valgono le osservazioni surriportate). Per queste, infatti, l'attuale sistema consente la puntuale informativa delle Camere sull'andamento delle gestioni, attraverso la

(1) Altre norme dello stesso disegno di legge sono finalizzate al coordinamento (art. 27) e al consolidamento (art. 29) dei conti pubblici.

(2) E, di fatto, neppure interamente, considerato che ancora non vengono sottoposte all'esame della Corte le gestioni tenute dalle Regioni ad autonomia ordinaria nell'esercizio di funzioni delegate dallo Stato.

(3) Nell'evidenziare tale situazione di carenza la Corte, nelle precedenti relazioni, ha sottolineato come non siano mancate sensibilizzazioni al problema in sede governativa e parlamentare, dove è stata prospettata la opportunità di stabilire una disciplina uniforme della rendicontazione regionale, secondo i moduli vigenti per lo Stato, ovvero di prevedere appositi congegni che soddisfino in certa misura le medesime finalità, quali la trasmissione alla Corte dei rendiconti generali delle Regioni, corredati da eventuali osservazioni dei Ministeri finanziari.

Ciò consentirebbe alla Corte di adempiere adeguatamente la funzione di referto, dando al Parlamento, in una visione ordinata e globale, proprio quel momento di sintesi della gestione regionale, che in atto manca, e di cui invece il Parlamento ha bisogno per esercitare le sue prerogative in materia di coordinamento della finanza pubblica. Si vedano in tal senso, rispettivamente, la relazione al disegno di legge governativo sulla contabilità regionale, tradotta nella legge n. 335 del 1976 e la proposta fatta in sede di discussione dello stesso disegno di legge (Atto Senato n. 1938, VI Legislatura).

comunicazione che ad esse fa la Corte delle relazioni rese annualmente ai Consigli regionali e provinciali e attraverso il quadro di insieme che delle gestioni medesime vien fatto nella relazione sul rendiconto generale dello Stato.

Quanto ad altri profili generali da considerare in funzione del coordinamento, già si è fatto breve cenno di quelli che riguardano la omogeneizzazione dei sistemi di bilancio e contabili. Come meglio si vedrà più avanti, la situazione di insufficienza segnalata nella scorsa relazione, a proposito della attuazione dei criteri fissati dalla legge n. 335 del 1976, tende gradualmente a normalizzarsi, anche se inadeguatezze si riscontrano nella normativa adottata da talune Regioni. Resta, peraltro, insoluto il problema (su cui la Corte si è soffermata nelle due ultime relazioni) della armonizzazione delle norme di bilancio e contabili delle Regioni ad autonomia speciale con i principi informativi posti dalla richiamata legge n. 335 del 1976, tenuto conto che le varie Regioni adottano propri e diversi sistemi, non sempre in sintonia con gli anzidetti principi e tali da non consentire omogenee rappresentazioni dei fatti di gestione (4).

Da registrare, poi, sempre nell'ambito dello stesso tema, l'intervenuta emanazione (sia pure con sensibile ritardo rispetto ai termini stabiliti dall'articolo 30 della legge 20 marzo 1975, n. 70) di norme uniformi per la classificazione delle entrate e delle spese, nonché per l'amministrazione e contabilità degli enti pubblici (decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1978, n. 84).

La disponibilità di dati certi e aggiornati (e quindi la tempestività nella presentazione dei conti di gestione) costituisce condizione irrinunciabile per l'adeguato esercizio da parte del Parlamento dei suoi poteri di coordinamento. Anche di questo profilo la Corte si è occupata nelle precedenti relazioni segnalando non poche sfasature temporali, a causa del ritardo pressoché generalizzato (o almeno in molti settori) nell'apprestamento e nella approvazione dei conti consuntivi. Ad oggi la situazione presenta un certo miglioramento, come meglio si vedrà nei capitoli che seguono, anche se permangono situazioni di ritardo di non trascurabile consistenza.

Per quanto riguarda in particolare il settore degli enti locali, deve ritenersi destinato a risolversi il cronico ritardo della approvazione dei conti consuntivi, e ciò in forza dell'articolo 2 del decreto legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 1978, n. 43, che ha attribuito all'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio 1976 (da intervenire entro il 31 luglio 1978) valore di approvazione in sanatoria, a tutti gli effetti, dei conti pregressi non ancora approvati, stabilendo altresì che il bilancio di previsione dell'esercizio 1979 non può essere approvato se non previa approvazione del conto consuntivo dell'esercizio 1977 (5).

Avviato a soluzione deve ritenersi anche il grave e delicato problema delle rilevanti giacenze di cassa esistenti presso le Regioni e gli enti pubblici in genere, problema del quale la Corte non ha mancato di occuparsi in tutte le precedenti relazioni, sottolineando le disfunzioni e i riflessi negativi che il fenomeno determina. Una puntuale e rigorosa disciplina della materia è, infatti, contenuta nel già cennato disegno di legge n. 1095.

(4) Così, di recente, le leggi di contabilità emanate dalla Sicilia (legge reg. 8 luglio 1977 n. 47) e dal Friuli Venezia Giulia (legge reg. 29.4.1976, n. 12). Non diversamente dicasi del disegno di legge recante nuove norme in materia di bilancio e contabilità in atto all'esame del Consiglio regionale della Sardegna.

(5) Per ulteriori considerazioni in relazione a detto profilo, e per i riflessi che ne sono derivati nell'esercizio della giurisdizione della Corte, si veda quanto detto nell'apposito capitolo dedicato alla finanza locale territoriale.

CAPITOLO II

LE REGIONI E LE PROVINCE A STATUTO SPECIALE

1. — *Premessa*

Il rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige per l'esercizio 1977 è stato depositato in data 22 giugno 1978 presso la Sezione regionale della Corte per le verifiche di competenza, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 1973 n. 49. Il rendiconto generale è stato poi sottoposto al giudizio delle Sezioni riunite della Corte che ne hanno dichiarato la regolarità con decisione pronunciata nell'udienza del 25 luglio 1978, e riportata in allegato alla presente, unitamente alla relazione resa al Consiglio regionale.

Nella stessa udienza del 25 luglio 1978, le Sezioni riunite hanno altresì dichiarato la regolarità del rendiconto generale della Regione Friuli-Venezia Giulia per l'esercizio 1977, presentato alla Sezione del controllo per la Regione in data 18 giugno 1978. Anche questa decisione è riportata in allegato alla presente in uno alla relazione resa al Consiglio regionale.

La Regione siciliana ha presentato il rendiconto generale dell'esercizio 1977 in data 19 luglio 1978. Le Sezioni regionali riunite della Corte ne hanno dichiarato la regolarità nell'udienza del 22 luglio 1978, con decisione che è allegata alla presente, unitamente alla relazione resa all'Assemblea regionale siciliana.

Le Province di Trento e di Bolzano, per le quali non sono previsti termini per la presentazione dei rendiconti generali, hanno rispettato anche quest'anno la prassi di presentare i rendiconti stessi in tempo utile a consentirne il giudizio della Corte nello stesso termine stabilito per il rendiconto generale dello Stato e per quelli delle Regioni a statuto speciale. I rendiconti generali delle due Province autonome sono stati presentati, rispettivamente il 27 giugno e il 12 giugno del 1978 alla Sezione del controllo della Corte per la Regione Trentino-Alto Adige. Dopo le verifiche che a quest'ultima competono ai sensi del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 49 del 1973, i rendiconti stessi sono stati sottoposti al giudizio delle Sezioni riunite, che ne hanno dichiarato la regolarità con decisioni pronunciate nella udienza del 25 luglio 1978 e che sono allegate alla presente in uno alle relazioni rese ai Consigli provinciali.

Seppure migliorato rispetto al passato, lo stato di presentazione dei rendiconti generali della Sardegna non è ancora giunto a normalizzazione. In adempimento del decreto delle Sezioni Riunite, in data 24 luglio 1976, che aveva fissato per la presentazione dei rendiconti fino all'esercizio 1974 il termine del 26 giugno 1977 — prorogato, su richiesta del Presidente della Giunta, al 30 giugno 1978 — l'Amministrazione regionale ha depositato i rendiconti degli esercizi 1971 e 1972 — già dichiarati regolari dalle Sezioni riunite con decisione in data 26 maggio 1978 — nonché, di recente, quelli degli esercizi 1973 e 1974, ancora in fase di verifica presso la Sezione regionale del controllo.

Restano da presentare i rendiconti generali per il 1975, di cui l'Amministrazione regionale ha preannunciato la prossima resa, nonché quelli per il 1976 e per il 1977. Per quest'ultimo esercizio, come avvenuto per i precedenti, è stato fatto constare l'inadempimento, con decisione pronunciata nell'udienza del 25 luglio 1978, cui è allegata la relazione che la Corte, pur in mancanza dei dati finali di gestione, ritiene di dover rendere, traendo gli elementi dai risultati del controllo eseguito. La decisione e la relazione sono riportate in allegato alla presente, come anche quelle relative agli esercizi 1971 e 1972.

2. — *Norme di attuazione degli statuti regionali*

Elementi di valutazione in ordine alla concreta applicazione delle nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia — norme emanate con decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 25 novembre 1975 e relative anche all'organizzazione ed alle modalità del controllo della Corte sugli atti regionali — sono contenuti nella relazione resa quest'anno al Consiglio regionale, ed unita alla decisione delle Sezioni riunite sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio 1977.

Tra i profili in essa segnalati, è in particolare da ricordare lo stato di incertezza derivante dalla mancanza di esplicite prescrizioni in ordine alle forme di esplicazione del controllo della Corte sugli atti emanati da enti para-regionali.

Tra i numerosi decreti recanti nuove norme di attuazione di Statuti speciali (1), merita menzione il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, concernente il controllo sugli atti della Regione sarda: le modifiche apportate riguardano, oltre alla istituzione di una Sezione regionale della Corte, la previsione di un termine per l'esercizio del controllo (30 giorni), al decorso del quale è collegata l'esecutività dell'atto ed il suo assoggettamento al controllo successivo: ciò che anticipa le linee informatrici del controllo statale contenute nel noto disegno di legge n. 1021, attualmente all'esame del Parlamento. Altrettanto può dirsi per quanto riguarda il passaggio al controllo successivo dei titoli di spesa conseguenti ad atti già assoggettati al preventivo, nonché di altri entro determinati limiti di somma. Le nuove norme di attuazione stabiliscono altresì un termine (tre mesi dalla data di esecuzione) per la trasmissione alla sezione regionale degli atti soggetti al controllo successivo.

(1) Con legge 16 maggio 1978, n. 196 sono state anche emanate le norme di attuazione dello statuto della Valle d'Aosta.

Con pronuncia n. 820 del 12 ottobre 1977 della Sezione del controllo è stato dichiarato non conforme a legge il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977 recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di previdenza ed assicurazioni sociali: la ricsusazione del visto è stata motivata dal rilievo secondo cui esula dai limiti delle competenze regionali statutariamente previste la creazione di un Istituto con il compito di erogare in via esclusiva ed obbligatoria il trattamento di assistenza e previdenza al personale regionale delle Province autonome e degli Enti pubblici territoriali e istituzionali.

3. — *Bilanci di previsione e ordinamento contabile*

Soltanto il bilancio di previsione della Sicilia per l'esercizio 1977 è stato approvato nei termini prescritti (2). In lieve ritardo l'emanazione della legge di approvazione dei bilanci del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino Alto Adige e della Sardegna (3), mentre rilevante è il ritardo che continua a verificarsi nelle province di Trento e di Bolzano (4). La ricorrenza del fenomeno nelle due province autonome induce la Corte a rappresentare ancora una volta l'esigenza di una attenta valutazione delle cause che lo determinano e di apprestare ogni idoneo rimedio per eliminare la rilevata situazione di irregolarità, che non manca di riflettersi sull'ordinato svolgimento della gestione.

Con legge 8 luglio 1977, n. 47 la Regione siciliana ha emanato una nuova disciplina in materia di bilancio e di contabilità. Come già rilevato nella scorsa relazione per quanto riguarda analoga iniziativa legislativa assunta dal Friuli-Venezia Giulia (legge regionale 29 aprile 1976, n. 12), detta legge, emanata nella vigente normativa sulla contabilità delle regioni ordinarie (legge n. 335 del 1976), contiene criteri non sempre in sintonia con i principi fissati da quest'ultima. Rinviando per puntualizzazioni e dettagli alla relazione resa dalla Corte quest'anno all'Assemblea regionale siciliana, non resta da osservare che il quadro della disciplina di bilancio e contabile delle Regioni e Province a statuto speciale presenta una estrema varietà e disomogeneità di sistemi (la Regione Trentino-Alto Adige, e le Province di Trento e di Bolzano adottano propri e diversi sistemi; sulla stessa linea si muove la disciplina contabile della Sardegna di prossima emanazione), talché quanto mai manifesta si appalesa l'esigenza di una armonizzazione con i principi informativi stabiliti nella citata legge n. 335 del 1976 (e di imminente assunzione nell'ambito dello Stato) al fine soprattutto di realizzare uniformi rappresentazioni dei fatti di gestione.

4. — *Analisi della gestione*

Le tabelle che seguono (A, B, C, D) aggiornano con i dati del 1977 quelle pubblicate nella scorsa relazione, evidenziando l'andamento delle

(2) Legge regionale n. 92 del 30 dicembre 1977.

(3) Legge regionale n. 5 del 19 gennaio 1977 per il Friuli Venezia Giulia; legge regionale 22 gennaio 1977, n. 3 per il Trentino Alto Adige; legge regionale n. 10 del 27 gennaio 1977 per la Sardegna.

(4) Legge provinciale n. 14 del 17 giugno 1977 per Trento, legge provinciale n. 12 del 30 maggio 1977, n. 12, per Bolzano

entrate e delle spese, nell'ultimo quinquennio, delle Regioni e Province a statuto speciale, con distinta indicazione delle poste relative ai vari titoli della parte attiva e passiva (5).

A differenza che nel 1976, le sole gestioni chiuse in avanzo, nell'esercizio, sono quelle della Sicilia e del Trentino Alto-Adige. Per la prima, l'avanzo è particolarmente elevato (104,8 miliardi) soprattutto ove si consideri che nel precedente esercizio la gestione si era chiusa con disavanzo di 125,8 miliardi. Tuttavia, l'inversione di tendenza è quasi esclusivamente da ascrivere ai risultati parziali della gestione del Fondo di solidarietà nazionale, che, chiusasi nel 1976 con un disavanzo di 224,6 miliardi, presenta nel 1977 un saldo attivo di 169,5 miliardi.

Anche per il Trentino-Alto Adige, l'avanzo (4,2 miliardi) è da considerare assai consistente in rapporto sia alle ridotte dimensioni della gestione, sia al dato del 1976 (1 miliardo circa di saldo attivo).

In disavanzo, invece, risultano le gestioni del Friuli Venezia-Giulia (–25,6 miliardi) nonché delle Province di Trento (–25,8 miliardi) e di Bolzano (–16 miliardi), le quali nel 1976 avevano segnalato avanzi pari rispettivamente a 2 miliardi, 1,5 miliardi e ben 48,3 miliardi.

Non riconducibile a cause omogenee è la discontinuità che da tali dati emerge nell'andamento delle singole gestioni: osservazioni più puntuali sono comunque contenute nelle relazioni allegate alle decisioni sui rispettivi rendiconti generali. E qui soltanto da rilevare come in tutte le gestioni si siano registrati consistenti avanzi di parte corrente (781,9 miliardi per la Sicilia; 511,3 miliardi per il Friuli Venezia-Giulia; 4,8 miliardi per il Trentino-Alto Adige; 103,2 miliardi per Trento e 161,1 miliardi per Bolzano).

Con la sola eccezione della Provincia di Trento, un generale aumento si è registrato nell'ammontare complessivo degli accertamenti di entrata, con punte massime in valori assoluti per la Sicilia (+ 376,6) ed il Friuli Venezia-Giulia (+ 207,6): solo per quest'ultima l'aumento non deriva principalmente dall'espansione delle entrate tributarie (o compartecipazione a tributi erariali). Quanto all'accensione dei prestiti, in diminuzione è l'ammontare dei relativi introiti presso la Regione siciliana (da 154,6 miliardi a 135,2), mentre non ha fatto ricorso al mercato finanziario la Provincia di Bolzano (10,9 miliardi nel 1976). In aumento, invece, tale posta (da 6,0 a 12,0 miliardi) per la Provincia di Trento.

Non omogeneo è l'andamento delle spese, diminuite presso la Regione siciliana ed il Friuli Venezia-Giulia – nonostante gli incrementi registratisi nella parte corrente – ed in aumento invece presso il Trentino-Alto Adige e le due Province autonome, sia nella parte corrente che in quella di conto capitale: particolarmente elevati i maggiori investimenti della Provincia di Bolzano (da 127,5 a 180,1 miliardi).

Ai residui passivi si riferisce l'unita tabella (E), che parimenti aggiorna al 1977 i dati forniti nella precedente relazione ed evidenzia una flessione dei resti per il Friuli Venezia Giulia e per la Sicilia, ed un aumento di essi non significativo per il Trentino-Alto Adige, ma relativamente accentuato per le due Province autonome. Anche per notazioni sulle cause di tale andamento può utilmente rinviarsi alle relazioni sulle singole gestioni.

(5) I dati non comprendono la Regione sarda, in ragione della già segnalata situazione di ritardo nella presentazione dei rendiconti generali.

ENTRATE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE DAL 1973 AL 1977

(in miliardi di lire)

Prospetto A

	Titolo I Entrate tributarie	Titolo II Entrate extra tributarie ecc.	Titolo III Alienazione e ammortamento beni patrimoniali	Accensione di prestiti	Partite di giro	Totale
<i>Regione Siciliana (a)</i>						
1973	258,5	230,1	60,2	36,0	0,4	585,2
1974	329,2	238,2	105,2	72,0	0,3	744,9
1975	395,0	483,3	160,8	195,0	—	1.234,1
1976	542,9	589,8	179,1	154,6	—	1.466,4
1977	753,0	302,8	117,4	—	—	1.173,2
<i>Regione Friuli-Venezia Giulia</i>						
1973	69,9	12,9	1,0	—	—	83,8
1974	78,0	30,4	1,1	—	—	109,5
1975	99,9	99,7	1,1	—	—	200,7
1976	104,5	479,4	1,8	—	—	585,7
1977	123,7	628,4	41,2	—	—	793,3
<i>Regione Trentino-Alto Adige</i>						
1973	8,5	7,4	0,6	1,7	—	18,2
1974	9,2	7,7	0,3	—	—	17,2
1975	10,2	14,5	0,2	—	—	25,0
1976	12,2	7,3	0,3	—	—	19,9
1977	15,5	8,3	0,2	—	—	19,8
<i>Regione Sarda (b)</i>						
	—	—	—	—	—	—

(a) Comprese le entrate del Fondo di solidarietà nazionale e per gli esercizi 1975 e 1976, quelle del Fondo regionale per l'assistenza ospedaliera.

(b) Mancano i dati.

SPESE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE DAL 1973 al 1977

(in miliardi di lire)

Prospetto B

SPESE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Spese in conto capitale	Rimborso di prestiti	Partite di giro	Totale
<i>Regione Siciliana (a)</i>					
1973	160,3	317,0	10,2	—	487,5
1974	186,3	569,4	12,0	—	767,7
1975	406,2	955,5	20,6	—	1.382,3
1976	438,8	1.153,4	—	—	1.592,2
1977	273,9	794,5	—	—	1.068,4
<i>Regione Friuli-Venezia Giulia</i>					
1973	30,1	61,7	—	—	91,0
1974	35,1	76,0	—	—	111,1
1975	111,5	115,8	—	—	227,4
1976 (b)	178,7	405,0	—	—	583,7
1977	235,2	301,7	—	—	536,9
<i>Regione Trentino-Alto Adige</i>					
1973	14,4	3,4	0,4	—	18,2
1974	15,9	1,6	0,4	—	17,9
1975	24,1	0,6	0,3	—	25,0
1976	18,2	0,5	0,2	—	18,9
1977	18,9	0,7	0,2	—	19,8
<i>Regione Sarda (c)</i>					
	—	—	—	—	—

(a) Comprese le spese del Fondo di solidarietà nazionale e per gli esercizi 1975 e 1976, quelle del Fondo regionale per l'assistenza ospedaliera.

(b) Per omogeneità di raffronto con le altre regioni le spese sono rappresentate al lordo delle somme non impegnate, ma "trasferite", secondo la nuova normativa sulla contabilità regionale.

(c) Mancano dati.

PROSPETTO C

Entrate delle province a statuto speciale dal 1973, al 1977-

(in miliardi di lire)

ENTRATE	Titolo I Entrate tributarie	Titolo II Entrate per com- partecipa- zione a tributi erariali	Titolo III Entrate extra- tributarie	Titolo IV Aliena- zione beni patrimo- niali, am- morta- mento, ecc.	Titolo V Accen- sione di prestiti	Titolo VI Contabili- tà speciali	Totale
<i>Provincia di Trento</i>							
1973	1,3	52,9	15,5	8,5	—	0,7	79,1
1974	1,1	67,4	14,5	9,7	—	0,5	93,2
1975	1,2	88,9	76,9	10,0	15,7	0,4	193,1
1976	1,4	130,7	114,1	0,6	6,0	1,3	254,2
1977	1,6	130,5	104,9	0,8	12,—	2,2	252,1
<i>Provincia di Bolzano</i>							
1973	1,1	52,5	16,2	3,2	1,5	2,8	77,2
1974	—	73,5	25,2	0,8	—	4,4	104,0
1975	—	98,5	104,7	1,2	—	6,0	210,4
1976	—	144,1	122,1	1,3	10,9	7,6	286,0
1977	0,1	164,6	134,0	0,3	—	10,0	309,1

PROSPETTO D

Spese delle province a statuto speciale dal 1973 al 1977

(in miliardi di lire)

SPESE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Spese in conto capitale	Titolo III Rimborso di prestiti	Titolo IV Contabilità speciali	Totale
<i>Provincia di Trento</i>					
1973	25,9	49,8	0,6	0,7	77,1
1974	41,0	53,2	0,7	0,5	95,5
1975	87,5	90,6	16,4	0,4	194,9
1976	112,7	138,0	0,7	1,3	252,7
1977	133,8	141,1	0,8	2,2	277,9
<i>Provincia di Bolzano</i>					
1973	23,6	49,3	1,1	2,8	76,7
1974	34,4	64,5	1,2	4,4	104,6
1975	66,2	137,9	1,3	6,0	211,5
1976	101,3	127,5	1,4	7,5	237,2
1977	133,6	180,1	1,4	9,9	325,1

PROSPETTO E

**Consistenza dei residui passivi delle regioni e delle province a statuto speciale
dal 1973 al 1977 (a)**

	1973	1974	1975	1976	1977
Friuli–Venezia Giulia	174,2	183,1	191,4	401,9(b)	275,2
Sicilia (c)	847,9	968,9	1.315,2	1.578,8	747,4
Trentino Alto Adige	37,9	26,7	30,4	21,9	22,5
Provincia di Trento	81,8	117,8	190,7	275,8	321,8
Provincia di Bolzano	85,1	122,7	216,6	263,4	343,2

(a) Mancano i dati della Sardegna.

(b) Per omogeneità di raffronto con le altre regioni la consistenza è indicata al lordo delle somme non impegnate, ma « trasferite », secondo la nuova normativa sulla contabilità regionale.

(c) Compresi i residui del Fondo di solidarietà nazionale.

L'ammontare dei residui attivi, costituiti in massima parte da somme dovute dallo Stato, è al 31 dicembre 1977 di 2.465,1 miliardi, con un aumento del 24,5 per cento rispetto al 1976. A tale aumento concorre principalmente il Friuli-Venezia Giulia per le speciali assegnazioni in relazione al terremoto. I residui di nuova formazione raggiungono i 1.454,5 miliardi.

D'altra parte le giacenze di cassa, pur registrando una leggera flessione rispetto al 1976 (–9 per cento) mantengono sempre livelli assai elevati (739,2 miliardi) (6).

(6) Sicilia, 403,1; Trentino Alto Adige, 1,3; Friuli-Venezia Giulia, 171; Trento 83,5; Bolzano, 80,3.

CAPITOLO III

LE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

1. — *Considerazioni generali*

Entrate in vigore il 1° gennaio 1978, le norme di attuazione della delega conferita al Governo dalla legge 22 luglio 1975, n. 382 (decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) non offrono ancora concreti elementi di valutazione sul nuovo assetto dato ai poteri regionali attraverso il residuo trasferimento di funzioni e l'attribuzione, per delega, dell'esercizio di ulteriori funzioni statali. Salvo particolari situazioni, già venute in evidenza nell'esercizio del controllo della Corte e di cui è cenno in altre parti della presente relazione (1), non resta quindi che fare rinvio a quanto potrà dirsi nella relazione del prossimo anno.

È venuta pressoché a completarsi, nel corso del 1977 e nei primi mesi del 1978 l'attuazione dei criteri generali e di coordinamento dettati dalla legge 19 maggio 1976, n. 335. Quasi tutte le Regioni (ad eccezione della Campania, della Lombardia e delle Marche) hanno stabilito, con proprie leggi l'assetto del bilancio e della contabilità regionale; ancora però non è dato di verificarne la concreta operatività che, quanto alla struttura dei bilanci, per alcune Regioni inizia soltanto con il preventivo del 1978, mentre per altre dovrebbe iniziare con quello del 1979. Sulla base degli elementi disponibili, può dirsi che in taluni bilanci preventivi manca la riclassificazione delle entrate e delle spese secondo le ripartizioni assunte nel bilancio dello Stato, come pure che non tutte le Regioni hanno adottato il bilancio pluriennale (articolo 1 legge n. 335 del 1976) pur previsto dalle rispettive leggi di contabilità regionale.

A differenza del 1976, anno in cui sembrava avviata la normalizzazione dei tempi di approvazione dei bilanci, nel decorso esercizio tutte le Regioni hanno approvato il bilancio di previsione, non soltanto oltre i termini previsti dai rispettivi statuti, ma dopo l'inizio dell'esercizio e, in molti casi, ancor dopo la scadenza dell'esercizio provvisorio. Quali che siano le cause che abbiano determinato la risorgenza del fenomeno (cui potranno pure

(1) Così per quanto riguarda la soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali (Parte II, Capitolo III) e la individuazione di competenze statali in materia di opere idrauliche (ivi, Capitolo XV).

non essere estranee le difficoltà conseguenti al trapasso dal vecchio al nuovo sistema) è appena il caso di segnalare l'esigenza che ne venga fatta adeguata valutazione, apprestando misure idonee ad eliminare situazioni del genere che determinano, e talvolta per non trascurabili periodi di tempo, soluzioni di continuità nella gestione.

Quanto alla struttura dei bilanci di previsione dell'esercizio 1977, non mette conto soffermarsi sulle discrasie e disomogeneità (2) che ancora molti di essi presentano soprattutto sul piano delle rappresentazioni riassuntive, dovendosi considerare la situazione in certo modo collegata allo stato di transizione tra il vecchio e il nuovo sistema, di cui si è fatto cenno.

Continuano a registrarsi numerose variazioni di bilancio che, data la loro rilevantissima entità, vengono talvolta a privare le iniziali previsioni di qualsiasi significativo contenuto. Da notare ancora come in tutte le Regioni si verificano variazioni intervenute a chiusura di esercizio e in qualche caso anche ad esercizio scaduto (ad esempio Molise). Non estranee a siffatto fenomeno (correttamente giustificabile solo in presenza di eventi imprevisti) sono probabilmente cause attribuibili alla determinazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni; appare comunque necessaria un'attenta considerazione del fenomeno, tenuto conto delle finalità perseguite dall'articolo 15 della legge n. 335 del 1976, che appunto stabilisce al 15 novembre il termine ultimo per la deliberazione delle variazioni.

Sostanzialmente migliorata, anche se continuano a registrarsi fasce di ritardo (Calabria, Campania, Umbria) l'andamento dell'approvazione dei rendiconti generali che, per molte Regioni, copre l'esercizio 1976. Non risulta che alcuna Regione abbia approvato il rendiconto generale dell'esercizio 1977, ma il fatto deve riconnettersi alle stesse norme statutarie le quali, per molte Regioni, stabiliscono al 30 giugno successivo alla scadenza dell'esercizio i termini di presentazione del rendiconto da parte della Giunta regionale.

Da quanto precede discende che anche quest'anno può farsi una analisi soltanto parziale delle gestioni regionali (con dati riferiti fino al 1976), limitata cioè ai rendiconti finora disponibili (Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Veneto), tale comunque da offrire un quadro abbastanza significativo.

2. — *Aspetti finanziari della gestione*

Come si rileva dal prospetto che segue, l'andamento dell'esercizio 1977 non presenta, nelle Regioni considerate, tratti particolarmente differenziati rispetto al precedente. Si è registrato un ulteriore aumento del volume della gestione di competenza anche se, in molti casi, con indici meno elevati rispetto a quelli verificatisi negli esercizi precedenti. L'espansione della gestione di competenza è da riferire in modo essenziale, anche nel 1976, alle disponibilità acquisite per effetto del riparto del fondo ospedaliero (3) e agli impegni assunti nello stesso settore.

(2) Da notare ancora che continuano a registrarsi, in più Regioni, casi di capitoli con dizioni generiche e di coesistenza di altri con oggetto in parte coincidente.

(3) Decreto legge 8 luglio 1974, n. 264, convertito nella legge 17 agosto 1974, n. 386. Il riparto del fondo tra le regioni ordinarie è indicato nel capitolo riguardante il Ministero della sanità (Cap. XXIV della parte seconda).

ENTRATE E SPESE DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA

(in miliardi di lire)

	ENTRATE			SPESE		
	1974	1975	1976	1974	1975	1976
VENETO	134,7	439,0	510,6	119,4	456,7	502,7
TOSCANA	173,2	464,3	640,7	168,0	472,4	626,9
EMILIA ROMAGNA	157,3	448,5	633,9	148,4	446,9	641,6
MARCHE	106,8	234,4	316,9	98,5	240,2	307,8
PIEMONTE	151,7	517,0	511,6	175,5	522,1	513,7
LIGURIA	61,3	166,1	206,2	59,3	164,7	205,5
MOLISE	24,3	70,0	130,3	16,3	76,5	130,0
LOMBARDIA	216,4	774,5	1243,1	203,8	763,9	1278,2
LAZIO	146,6	466,9	637,3	159,—	482,4	612,8
TOTALE	1176,3	3680,7	4830,6	1148,2	3625,8	4819,2

Stazionario il tasso di incremento delle spese correnti (depurate da quelle relative alla assistenza ospedaliera), mentre in forte sviluppo le spese in conto capitale che anche nel 1976 hanno interessato principalmente gli interventi in campo economico (agricoltura, sviluppo economico) quelli in campo sociale (con punte assai elevate nel settore igiene e sanità) e l'istruzione e cultura.

Il rilevato sviluppo delle dimensioni globali della gestione (che è indice della notevole espansione delle competenze regionali) non trova corrispondenza nella concreta attuazione delle attività progettate, come è dato desumere dal conto dei residui che presenta tassi di incremento elevati e, per alcune regioni, con accentuazioni particolarmente notevoli.

I prospetti che seguono indicano la situazione dei residui alla data del 31 dicembre 1976. La consistenza dei residui passivi era alla data anzidetta, di 2.651 miliardi (1.688 e 1.109 rispettivamente nel 1975 e nel 1974), dei quali 1.804 miliardi della sola competenza (1.109 e 743, rispettivamente nel 1975 e nel 1974).

Notevoli anche le dimensioni raggiunte dai residui attivi che si sono più che triplicati nel triennio 1974-1976, passando da 661 a 2.257 miliardi, con punte elevatissime in alcune Regioni (così in Lombardia dove la consistenza dei residui attivi a chiusura dell'esercizio 1976 era di 699 miliardi contro i 216 del 1975 e gli 83 del 1974).

Nonostante l'altissimo livello dei residui attivi (da riferire pressoché esclusivamente a somme a vario titolo dovute dallo Stato) la giacenza di cassa delle Regioni considerate (che nel 1975 aveva registrato una certa flessione rispetto all'esercizio precedente passando da 551 a 463 miliardi) ha raggiunto nel 1976 i 686 miliardi (4). Se a questa cifra si aggiunge il dato delle altre regioni (da ritenere di proporzioni non diverse considerate l'entità delle somme iscritte in entrata dei bilanci di previsione del 1977 a titolo di interessi attivi sui conti correnti di tesoreria) nonché quello delle Regioni e Province ad autonomia speciale, pari a 814 miliardi (5), la complessiva giacenza di cassa di tutte le Regioni può indicativamente calcolarsi alla data del 31 dicembre 1976 intorno ai 2.000 miliardi (6).

Il rilievo quantitativo del fenomeno dà ragione della rigorosa disciplina che, come detto nel precedente capitolo I, è prevista in materia dal testo di riforma delle norme in materia di bilancio, sia approvato dal Senato.

3. — *Il controllo sulle gestioni regionali*

Il nuovo assetto delle competenze regionali stabilite dalle recenti norme delegate, in attuazione della legge n. 382 del 1975, ripropone in modo più accentuato il problema del controllo sull'azione amministrativa e di spesa delle regioni ad autonomia ordinaria: problema avvertito da tempo anche in sede governativa e sul quale la Corte si è occupata nelle passate relazioni.

(4) Emilia Romagna, 100,6; Lazio, 77,3; Liguria, 47,5; Lombardia, 187; Marche, 29,8; Molise, 52,3; Piemonte, 4,9; Toscana, 26,2; Veneto, 160,8.

(5) Il dato, sempre riferito al 31 dicembre 1976, non comprende la Sardegna e la Valle d'Aosta.

(6) La relazione sulla stima delle previsioni di cassa per l'anno 1978, presentata dal Ministero del Tesoro nel marzo scorso, indica in 1.577 miliardi i depositi delle Regioni presso aziende di credito e istituti centrali di categoria.

Si rileva, a tesi, nella relazione che soltanto 5 Regioni hanno ottemperato all'obbligo, prescritto dall'art. 5 della legge 22.12.1977, n. 951, di comunicare i dati relativi alle operazioni di cassa effettuate dagli enti locali e dalle Regioni.

RESIDUI ATTIVI DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA
(in miliardi di lire)

	1974	1975	1976
VENETO	56,3 (54,0) (a)	142,0 (122,4) (a)	200,1 (150,8) (a)
TOSCANA	106,8 (83,4) (a)	173,6 (147,5) (a)	232,5 (196,6) (a)
EMILIA ROMAGNA	74,5 (71,4) (a)	143,5 (116,8) (a)	134,8 (125,9) (a)
MARCHE	51,9 (50,3) (a)	86,6 (75,9) (a)	121,4 (105,2) (a)
PIEMONTE	161,1 (78,1) (a)	326,2 (222,5) (a)	436,4 (233,8) (a)
LIGURIA	30,6 (28,3) (a)	43,9 (31,7) (a)	67,2 (51,9) (a)
MOLISE	13,3 (12,7) (a)	24,7 (24,4) (a)	87,6 (55,3) (a)
LOMBARDIA	83,0 (77,8) (a)	217,7 (201,1) (a)	699,3 (647,0) (a)
LAZIO	83,4 (82,6) (a)	216,5 (199,2) (a)	277,8 (276,4) (a)
TOTALE	660,9 (548,6) (a)	1.374,7 (1.141,5) (a)	2.257,1 (1.842,9) (a)

(a) — Residui di competenza.

RESIDUI PASSIVI DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA
(in miliardi di lire)

	1974	1975	1976
VENETO	125,6 (76,3) (a)	222,1 (136,8) (a)	324,2 (176,4) (a)
TOSCANA	147,5 (102,8) (a)	189,6 (107,5) (a)	230,9 (128,9) (a)
EMILIA ROMAGNA	144,4 (98,9) (a)	191,3 (130,8) (a)	209,6 (145,5) (a)
MARCHE	87,3 (49,2) (a)	99,2 (50,0) (a)	123,6 (74,9) (a)
PIEMONTE	160,8 (110,2) (a)	309,6 (219,7) (a)	421,2 (212,9) (a)
LIGURIA	55,9 (33,2) (a)	67,8 (37,1) (a)	102,7 (65,6) (a)
MOLISE	28,9 (24,9) (a)	47,7 (34,4) (a)	86,9 (63,9) (a)
LOMBARDIA	179,6 (120,7) (a)	286,8 (212,5) (a)	889,2 (746,2) (a)
LAZIO	179,1 (127,3) (a)	269,— (180,5) (a)	262,3 (189,5) (a)
TOTALE	1.109,1 (743,5) (a)	1.683,1 (1.109,3) (a)	2.650,6 (1.803,8) (a)

(a) — Residui di competenza.

L'esigenza di riconsiderare l'attuale sistema di controllo parte dalle osservazioni che la soluzione adottata dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62 realizza un modello che non appare adeguato non soltanto alla fisionomia dell'organizzazione amministrativa e finanziaria regionale (tenuto conto dell'ambito delle competenze e del volume dei mezzi gestiti), ma anche alla stessa posizione riservata dalla Costituzione alle Regioni e all'interesse che gli organi legislativi di queste hanno al regolare e proficuo svolgersi delle attività regionali.

Quanto al primo profilo, basterà ricordare, tra l'altro, che il vigente sistema consente di verificare soltanto la fase deliberativa della spesa (e neppure tutta dato che l'esecutività delle deliberazioni per decorrenza di termini viene in molti casi ad escludere queste da qualsivoglia forma di controllo) ispirandosi in sostanza al modello di controllo previsto sugli enti locali, per i quali peraltro la legge assicura una sorta di congegno di chiusura (che nelle Regioni invece manca), costituito dal giudizio sul conto consuntivo dell'ente reso dal tesoriere, dal quale è dato anche rilevare elementi sull'andamento della gestione e sull'operato degli amministratori.

Il secondo profilo si incentra sul carattere di neutralità che dovrebbe avere l'organo deputato al controllo sull'azione amministrativa delle Regioni — che sono enti di rilievo costituzionale, dotati di potestà legislativa — carattere questo che manca alle attuali commissioni, organi di natura amministrativa, data la loro composizione globale.

Dalla situazione attuale discendono varie conseguenze (oltre a quella costituita dalla mancanza di obiettivo esercizio della funzione di controllo), tra le quali l'inidoneità del sistema a stabilire i pur necessari raccordi tra l'organo di controllo e il legislatore regionale in modo che questo abbia contezza di come si è svolta l'azione amministrativa regionale in primo luogo ai fini dell'approvazione del rendiconto generale. Senza poi contare che analogo raccordo (che per le ragioni anzidette il sistema attuale non può consentire) è necessario si realizzi, per quanto detto nel precedente capitolo I, con il Parlamento nazionale, ai fini del coordinamento previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

Nella precedente relazione la Corte osservava che utile punto di riferimento per riconsiderare il problema del controllo regionale potrebbe essere il criterio cui si ispira il disegno di legge presentato dal Governo alla fine del 1976 e attualmente all'esame del Parlamento (atto Camera n. 1021), che mira a creare, nell'ambito della gestione dello Stato, più idonee condizioni per un tipo di controllo più aggiornato e razionale.

Tali osservazioni possono essere ribadite, nel senso che il nuovo modello potrebbe consentire di realizzare, sia pure attraverso forme adeguate, l'estensione del controllo della Corte alle Regioni ad autonomia ordinaria (così armonizzandolo con il regime stabilito per le Regioni a statuto speciale fin dalla loro costituzione), secondo indicazioni, del resto, che si ricavano da una corretta rilettura dell'articolo 125 della Costituzione che appunto prevede un unico organo di controllo statale a struttura decentrata (7). E ciò consentirebbe, come già detto nella precedente

(7) Aspetto da non trascurare, come già in passato rilevato dalla Corte, è poi quello delle prevedibili difformità degli indirizzi di controllo nelle varie regioni, che oggi possono essere composte attraverso schemi gerarchici e, quindi, al di fuori della sfera propria delle attuali commissioni. La previsione di un unico organo di controllo a struttura decentrata potrebbe invece consentire l'adozione di adeguati strumenti di coordinamento in forme collegiali e garantite.

relazione, di dare al controllo sulle gestioni regionali (oltre ad una maggiore qualificazione in senso tecnico-finanziario), quel carattere di neutralità che, giova ripetere, è condizione indispensabile per soddisfare le esigenze anzidette.

Quanto agli ulteriori profili del problema, che riflettono il controllo sull'azione amministrativa e di spesa svolta dalle Regioni nell'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato, si fa rinvio alle osservazioni contenute in altra parte della presente relazione (8).

(8) Parte I.

CAPITOLO IV

LA FINANZA LOCALE TERRITORIALE

1. — *Considerazioni generali*

La indisponibilità di dati certi e aggiornati sulla gestione degli enti locali non consente di valutare nei suoi esatti termini quale è stato l'andamento dell'esercizio 1977, che ha visto l'avvio dei provvedimenti normativi intesi al risanamento della situazione della finanza locale. Dati, se pur provvisori, di fonte governativa (1) indicano che anche la gestione del 1977 è stata caratterizzata dal perdurante squilibrio tra entrate (5.777 miliardi) e spese correnti (10.864 miliardi), con un disavanzo di parte corrente di 4.387 miliardi (3.567 nel 1976) (2) nonostante la notevole riduzione degli oneri per interessi passivi per effetto del consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine, comprese le anticipazioni di cassa al 31 dicembre 1976 (decreto legge 17 gennaio 1977, n. 2 convertito con modificazioni nella legge 17 marzo 1977, n. 62).

Ciò è indice della insufficienza delle misure adottate a risolvere, da sole, il problema della finanza locale da riguardare invece in un quadro che tenga conto della fisionomia propria degli enti locali, della definizione delle funzioni essenziali di questi (considerando anche il maggior ambito di operatività agli stessi assegnati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) e della esigenza di una adeguata correlazione tra funzioni e fabbisogno finanziario. In tale direzione si muovono i disegni di legge sull'ordinamento delle autonomie locali (atto Senato n. 1098) e sulla finanza locale (atto Camera n. 2066) recentemente presentati dal Governo. Sul primo di essi che, tra l'altro, riordina la materia delle responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, le Sezioni riunite della Corte, su richiesta governativa, hanno espresso il parere che è allegato alla presente relazione.

Ai provvedimenti normativi emanati nel 1977 per fronteggiare la gravissima situazione debitoria degli enti locali altre misure sono seguite per definire le operazioni di consolidamento dei debiti, per contenere le spese

(1) Relazione generale sulla situazione economica del paese del 1977

(2) I trasferimenti dallo Stato agli enti locali sono ammontati nel 1977 a complessivi 4 011 miliardi.

correnti e per assicurare agli enti locali, per il 1978, finanziamenti a carico dello Stato per il pareggio dei bilanci (decreto legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 1978 n. 43). In particolare queste norme, di cui si dovrà ulteriormente far cenno nel paragrafo successivo riguardante la giurisdizione contabile locale, stabiliscono il trasferimento a carico dello Stato delle rate di ammortamento di mutui autorizzati fino a tutto il 1977, compreso quelle conseguenti all'operazione avviata con il decreto legge n. 2 del 1977 così risolvendo definitivamente, mediante accollo allo Stato, tutta la pregressa situazione debitoria dei Comuni e delle Province.

Quanto all'attuazione del decreto legge n. 2 del 1977, nel rinviare, per l'esposizione di dettaglio e per analitiche considerazioni, alla relazione della Corte, allegata alla presente, sulla cassa depositi e prestiti, è sufficiente qui riportare i dati finali delle operazioni poste in essere dalla Cassa, che nel 1977 ha concesso, a detti fini, agli enti locali 2.980 mutui per un ammontare complessivo di 5.785 miliardi, dei quali 5.071 miliardi si riferiscono al consolidamento dei debiti a breve e 714 miliardi per la trasformazione in mutui delle morosità di pregresse quote di ammortamento (3).

Specifici profili sull'attività degli enti locali in ordine alla determinazione delle maggiori contribuzioni, per effetto del riassetto economico del personale, dovute alla apposita cassa pensioni amministrata dagli Istituti di previdenza del Ministero del Tesoro, sono contenuti nella relazione sul rendiconto generale degli Istituti stessi per l'esercizio 1977, allegata alla presente.

2. — *La giurisdizione contabile locale*

In tutte le precedenti relazioni la Corte non ha mancato di segnalare alla attenzione del Parlamento la cronica situazione di ritardo con cui vengono resi e deliberati i conti consuntivi degli enti locali, sottolineando le non trascurabili conseguenze che ne derivano sia in ordine alla possibilità di disporre di dati certi e aggiornati sulla gestione degli enti medesimi (quanto mai necessari ai fini della rappresentazione globale dell'andamento della finanza locale) sia sull'esercizio della giurisdizione contabile che, attribuita alla Corte dall'articolo 103 della Costituzione, è preordinata a garantire, anche in tale settore, il corretto impiego del pubblico denaro.

Come già accennato nel capitolo I, concorre a risolvere la situazione anzidetta l'articolo 2 del citato decreto legge n. 946 del 1977, convertito con modificazioni nella legge n. 43 del 1978. Con questa norma, in effetti, si pongono due proposizioni: la prima, di carattere transitorio, mira a definire la presente situazione di ritardo fin qui lamentata, attribuendo all'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio 1976 (da intervenire entro il 31 luglio 1978) valore di approvazione in sanatoria, a tutti gli effetti, dei conti pregressi non ancora approvati: la seconda, con evidente carattere di principio e quindi di portata permanente, stabilisce che il bilancio di previsione dell'esercizio 1979 non può essere approvato se prima non sia stato approvato il conto consuntivo dell'esercizio 1977. Sotto questo ultimo profilo, a ben guardare, la norma altro non fa che richiamarsi a un principio

(3) Le rate di ammortamento di mutui, insolute alla scadenza, ammontavano al 31 dicembre 1976 a 745 miliardi.

già vigente nell'ordinamento contabile (riferimenti in tal senso sono nel ricordato disegno di legge sulla finanza locale, all'articolo 11), secondo cui la presentazione del consuntivo dell'esercizio appena trascorso è legata alla presentazione del bilancio di previsione.

L'interpretazione che del predetto articolo 2 han dato le sezioni giurisdizionali della Corte in materia di contabilità pubblica (4) è nel senso che, una volta approvato in sede amministrativa il conto consuntivo dell'esercizio 1976, deve dichiararsi non luogo a provvedere in ordine a tutti i conti pregressi (compreso quello del 1976) resi o da rendere dal tesoriere e soggetti per legge al giudizio necessario della Corte.

Le sezioni giurisdizionali hanno altresì precisato che, non potendosi attribuire alla sanatoria disposta dal legislatore effetti di giudicato (né elementi in questo senso è dato ricavare dalla formulazione della norma o dai lavori preparatori) nessuna preclusione può figurarsi in ordine ad eventuali pretese derivanti dal rapporto tra tesoriere e Amministrazione né per quanto riguarda eventuali responsabilità degli amministratori nella conduzione della gestione.

La eliminazione del pesante arretrato (che, in sostanza, è tra gli scopi primari della legge sopra citata) non è però di per sé sufficiente dovendosi dar soluzione alle obiettive difficoltà (puntualmente segnalate dalla Corte in tutte le precedenti relazioni) in cui versa la giurisdizione stessa e che finora non hanno consentito, a parte i ritardi nella resa dei conti, l'aggiornamento delle pronunce giudiziali.

Alla esigenza di una coerente riconsiderazione, da più parti auspicata, degli aspetti sostanziali e processuali dei giudizi contabili si aggiunge infatti la necessità di far luogo ad una organizzazione della giurisdizione contabile, diversa dal modello attualmente vigente, che vede accentrati nelle sezioni del contenzioso contabile della Corte in Roma i giudizi sui conti consuntivi dei tesorieri di tutti gli enti locali (5), mentre a risultati di sicura efficienza darebbe luogo il decentramento della funzione giurisdizionale contabile (come è avvenuto per la giurisdizione amministrativa) attraverso la istituzione di sezioni giurisdizionali regionali della Corte. Una soluzione, in tal senso si appalesa, ancor più necessaria, considerata la dimensione assunta dalla giurisdizione contabile che comprende, oltre allo Stato e gli enti locali, tutte le Regioni (ad autonomia speciale e ordinaria) e, in genere, tutti gli enti pubblici.

(4) Sezione II, 22 marzo 1978, n. 77; Sezione I, 11 aprile 1978, n. 74.

(5) Fanno eccezione soltanto i giudizi sui conti degli enti locali della Sicilia, attribuiti alla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, che in atto è l'unico organo giurisdizionale decentrato della Corte.

CAPITOLO V

GLI ENTI PUBBLICI ISTITUZIONALI

1. — *Premessa*

Nel presente capitolo, come di consueto, vengono esaminati aspetti di insieme che riguardano l'organizzazione e l'ordinamento contabile degli enti pubblici soggetti al controllo della Corte, ai sensi della legge 21 marzo 1953, n. 259, con riferimento all'attività di vigilanza svolta dagli organi di Governo.

Sull'andamento della gestione finanziaria degli enti stessi la Corte riferisce al Parlamento attraverso le relazioni periodicamente rese dall'apposita Sezione del controllo e alle quali pertanto, sotto questo profilo e per quanto altro attiene all'attività posta in essere, deve farsi rinvio (1).

I dati contenuti nel presente capitolo sono aggiornati, salvo diversa precisazione, al 31 maggio 1978.

2. — *L'attività di vigilanza in generale*

In attuazione della delega contenuta nell'articolo 3 della legge 20 marzo 1975, n. 70 e nei termini da questi stabiliti, il Governo ha provveduto ad individuare gli enti pubblici ritenuti necessari e, prima della scadenza della data di automatica cessazione, a sopprimerne altri ritenuti superflui (2).

(1) Lo stato delle relazioni della Corte al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti è pressoché aggiornato all'ultimo consuntivo approvato.

A luglio 1978 risultano rese, tra le molte altre, le relazioni che riguardano l'IRI e l'ENEL fino all'esercizio 1977: l'ENI, l'INA, l'EFIM, l'EAGAT, la RAI, vari enti che gestiscono forme obbligatorie di assistenza (ENPALS, ENAULI, INPDAI, ENAPI), l'Ente cellulosa e carta, l'Ente acquedotto siciliani fino all'esercizio 1976: Mediocredito centrale, I.C.E., Ufficio italiani cambi, INPS, INAM, altri enti di assistenza, enti lirici, enti portuali fino al 1975.

(2) Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 70 del 1975 sono stati dichiarati necessari i seguenti enti: Automobile Clubs Provinciali (d.P.R. 16.6.1977, n. 665); Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania (d.P.R. 16.6.1977, n. 666); Osservatorio Geofisico sperimentale di Trieste (d.P.R. 16.6.1977 n. 667); Ente per le scuole materne della Sardegna (d.P.R. 16.6.1977, n. 668); Consorzio del canale Milano-Cremona-Po (d.P.R. 16.6.1977, n. 669); Aero Club d'Italia (d.P.R. 16.6.1977, n. 670); Ente autonomo per la bonifica, l'irrigazione e la valorizzazione fondiaria nelle province di Arezzo, Perugia, Siena e Terni (d.P.R. 16.6.1977, n. 671); Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina (d.P.R. 6.1.1978, n. 13); Opera Nazionale per i figli degli

Peraltro è intervenuto nel frattempo il D.P.R. n. 616 del 1977 che ha sottoposto un gruppo di enti, elencati o comunque previsti in apposita tabella, a particolari modalità e procedure finalizzate al trasferimento delle funzioni alle Regioni (articoli 113 e segg.). Con decreto legge 24 giugno 1978, n. 301, è stato prorogato al 1° gennaio 1979 il termine fissato dal citato articolo 113 per la cessazione di ogni contribuzione, finanziamento o sovvenzione, nel caso di mancata emanazione, per ciascuno degli enti interessati, dei previsti decreti.

Con decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1978, n. 84 (con ritardo di oltre due anni rispetto al termine fissato dall'articolo 30 della legge n. 70 del 1975) sono stati disciplinati in modo uniforme i sistemi di bilancio, contabilità e amministrazione degli enti pubblici, che finora seguivano criteri disparati e in molti casi mancavano addirittura di apposita regolamentazione.

Anche nel 1977 non risulta che i Ministri abbiano adempiuto all'obbligo stabilito dalla legge (articolo 30, quinto comma, della legge n. 70 del 1975) di trasmettere al Parlamento, entro il 31 luglio di ogni anno, una

Aviatori (d.P.R. 1.4.1978); Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi (d.P.R. 1.4.1978); Istituto nazionale di biologia della selvaggina (d.P.R. 1.4.1978); Ente sementi elette (d.P.R. 1.4.1978); Istituto Nazionale del dramma antico (d.P.R. 1.4.1978); Consorzio dell'Adda (d.P.R. 1.4.1978); Consorzio dell'Oglio (d.P.R. 1.4.1978); Consorzio del Ticino (d.P.R. 1.4.1978); Ente Naz.le di Previdenza per gli impiegati delle Imprese di spedizione e delle agenzie marittime (d.P.R. 1.4.1978); Fondo trattamento di quiescenza e assegni straordinari del personale del lotto (d.P.R. 1.4.1978); Fondo previdenziale e assistenziale degli spedizionieri doganali (d.P.R. 1.4.1978); Ente nazionale della gente dell'aria (d.P.R. 1.4.1978); Fondo assistenza sociale per i lavoratori portuali (d.P.R. 1.4.1978); Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori-ISFOL (d.P.R. 1.4.1978); Istituto italiano per il medio ed estremo oriente-ISMEO (d.P.R. 1.4.1978); Istituto italo-africano (d.P.R. 1.4.1978); Automobile Clubs Locali di Acireale, Biella, Domodossola, Ivrea, Rimini, San Remo e Vigevano (d.P.R. 1.4.1978); Ente nazionale per il cavallo italiano (d.P.R. 1.4.1978); Ente Nazionale corse al trotto (d.P.R. 1.4.1978); Lo Jockey club italiano (d.P.R. 1.4.1978); Società degli Steeple-Chases (d.P.R. 1.4.1978); Istituto Papirologico "Girolamo Vitelli" (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per lo studio e la difesa del suolo (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la difesa e la nutrizione delle piante (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la patologia vegetale (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la zoologia agraria (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale agronomico (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la meccanizzazione agricola (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la zootecnia (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la cerealicoltura (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per le colture foraggere (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per l'orticoltura (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per le colture industriali (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la floricoltura (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la viticoltura (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la olivicoltura (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la frutticoltura (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la agrumicoltura (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la selvicoltura (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per l'assessamento forestale e per l'apicoltura (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la valorizzazione tecnologica dei prodotti agricoli (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per l'enologia (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per la elaiotecnica (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale lattiero-caseario (d.P.R. 1.4.1978); Istituto sperimentale per il tabacco (d.P.R. 1.4.1978).

Sono stati ritenuti superflui e quindi soppressi, i seguenti enti:

Commissione geodetica italiana (d.P.R. 4.7.1977, n. 429); Istituto italiano di idrobiologia "Dr. Marco De Marchi" (d.P.R. 4.7.1977, n. 430); Ente Nazionale per le biblioteche popolari e scolastiche (d.P.R. 4.7.1977, n. 431); Giardino coloniale e di acclimatazione di Palermo (d.P.R. 4.7.1977, n. 432); Istituto per il servizio sociale familiare (d.P.R. 4.7.1977, n. 433); Ente nazionale serico (d.P.R. 4.7.1977 n. 434); Istituto nazionale di entomologia pura e applicata (d.P.R. 4.7.1977 n. 435); Centro nazionale per i sussidi audiovisivi (d.P.R. 4.7.1977, n. 436); Fondazione assistenza e rifornimenti per la pesca (d.P.R. 4.7.1977 n. 437); Centro italiano per i viaggi degli studenti delle scuole secondarie e universitarie — CIVIS (d.P.R. 4.7.1977, n. 438); Istituti talassografici di Messina, Taranto e Trieste (d.P.R. 4.7.1977, n. 439); Opera nazionale di assistenza all'infanzia delle regioni di confine (d.P.R. 4.7.1977, n. 599); Opera nazionale per gli orfani di guerra (d.P.R. 4.7.1977, n. 600); Istituto sperimentale per l'igiene ed il controllo veterinario della pesca (d.P.R. 1.4.1978); Ente Giuliano autonomo della Sardegna (d.P.R. 1.4.1978, n. 201); Cassa nazionale assistenza musicisti (d.P.R. 1.4.1978, n. 202) (fuso nell'ENAPS); Cassa nazionale assistenza e previdenza tra gli scrittori italiani (d.P.R. 1.4.1978 n. 202) (fuso nell'ENAPS); Cassa nazionale di assistenza e previdenza fra gli autori drammatici (d.P.R. 1.4.1978, n. 202) (fuso nell'ENAPS); Centro italiano di studi americani (d.P.R. 1.4.1978, n. 203); Cassa speciale di previdenza per il personale addetto all'azienda trasporti municipali di Milano (d.P.R. 1.4.1978); Istituto dei registri di varietà di prodotti sementieri (d.P.R. 1.4.1978); Ente autonomo per il monte di Portofino (d.P.R. 1.4.1978); Fondazione acropoli Alpina; (d.P.R. 1.4.1978); Ente autonomo esposizione universale di Roma (d.P.R. 1.4.1978).

relazione sull'attività svolta dagli enti sottoposti alla loro vigilanza, nonché sui bilanci di previsione e sulla consistenza degli organici, con allegati i bilanci, le piante organiche e i conti consuntivi dell'ultimo esercizio. Come già detto lo scorso anno, tale omissione priva il Parlamento di utili elementi conoscitivi sull'attività degli enti e, in definitiva, è indice di non adeguato esercizio della funzione di vigilanza.

Può osservarsi, sotto quest'ultimo profilo, come anche nel 1977 la Corte abbia avuto modo di rilevare non pochi casi di mancata pronuncia degli organi di vigilanza sui bilanci preventivi e sui consuntivi e di ribadire il proprio costante indirizzo, secondo cui l'organo di vigilanza è sempre tenuto (anche quando la legge non lo prevede espressamente) a pronunciarsi sui preventivi e sui consuntivi degli enti, essendo questa la sede più idonea a consentire la valutazione, nel suo insieme, della gestione dell'ente, per rilevarne eventuali irregolarità o deviazioni, al fine di apprestare misure e indirizzi correttivi.

Ritardi continuano a verificarsi nelle deliberazioni dei bilanci preventivi, con conseguenze di non scarso rilievo sul piano del regolare svolgimento della gestione, mentre un miglioramento si nota nella situazione dei consuntivi pur se permangono anche qui fasce di ritardo.

Passando a specifiche osservazioni in ordine all'attività degli organi di vigilanza, è anzitutto da rilevare, nel settore degli enti di gestione, come perdurino carenze nell'esercizio della funzione ispettiva che rappresenta utile supporto dell'azione di vigilanza, in quanto consente di verificare l'operatività delle imprese, nelle quali si articola il sistema delle partecipazioni statali (3).

Tra le varie pronunce rese dalla Corte sono da ricordare quelle che riguardano la non conformità a legge di provvedimenti di composizione di organi di amministrazione (4) e di determinazione di compensi ai componenti degli organi stessi, in riferimento a quanto stabilito dall'articolo 32 della legge n. 70 del 1975 (5); la illegittima posizione dei revisori supplenti dell'ENEL, verificandosi nei loro confronti situazioni di incompatibilità previste dalla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, senza che l'organo di vigilanza avesse avviato il procedimento di decadenza espressamente stabilito dalla legge (6); la necessità di tempestivo intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la risoluzione di conflitti tra più Ministeri concertanti in ordine alla approvazione di norme regolamentari di enti (7).

Altra osservazione concerne le conseguenze che derivano dal differimento della provvista all'ente (nella specie il C.N.E.N.) da parte dello Stato, dei mezzi finanziari occorrenti per far fronte a spese di carattere necessario e riferite ad impegni già assunti da organi governativi; situazione questa che viene a risolversi, in oneri aggiuntivi per lo Stato. Rilievi sono stati altresì fatti, sempre in relazione allo stesso ente e alla stessa fattispecie, in ordine alla partecipazione ad una società di diritto privato internazionale (8).

(3) Per maggiori dettagli si veda il capitolo XIX della parte II, riguardante il Ministero delle partecipazioni statali.

(4) Determinazione n. 1409 del 24 gennaio 1978 riguardante l'ente per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori.

(5) Determinazione n. 1424 del 2 maggio 1978 riguardante l'Istituto nazionale di previdenza per dirigenti di aziende industriali.

(6) Determinazione n. 1367 del 7 giugno 1977: la situazione di incompatibilità era stata segnalata dalla Corte al Ministero vigilante, al Ministero del tesoro e alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 30 dicembre 1976.

(7) Determinazione n. 1399 del 6 dicembre 1977 riguardante l'ente nazionale risi.

(8) Determinazione n. 1358 del 26 aprile 1977.

3. — *Organi di amministrazione e di revisione*

Nel complesso migliorata si presenta la situazione degli organi di amministrazione, alla cui ricostituzione, alla scadenza, si tende ora a provvedere con maggiore tempestività rispetto al passato, specie negli enti di notevole rilievo.

Continuano, tuttavia, a riscontrarsi non pochi casi di organi di amministrazione non ricostituiti alla scadenza e che vengono così ad operare in regime di «prorogatio» con riflessi non trascurabili sulla efficienza della gestione. È da aggiungere che si tratta per lo più di situazioni che durano da vari anni e che hanno già formato oggetto di segnalazione nelle precedenti relazioni.

Non diversamente deve dirsi per quanto riguarda la ricostituzione degli organi di revisione scaduti. Anche qui ad un generale miglioramento fanno riscontro non pochi casi di situazioni di «prorogatio». Si tratta il più delle volte degli stessi enti per i quali è mancata la ricostituzione degli organi di amministrazione.

CAPITOLO VI

COMUNITA' EUROPEE

1. — *Considerazioni generali*

Opera dal 1° novembre 1977 — nella pienezza delle attribuzioni conferite dal Trattato del 22 luglio 1975 — la Corte dei conti delle Comunità europee. Posta in posizione preminente a fianco delle quattro tradizionali istituzioni, la Corte europea potrà meglio rispondere alle esigenze, rappresentate nelle sedi comunitarie e in particolare nel Parlamento europeo, di un controllo efficiente sulla esecuzione del bilancio comunitario e sull'accertamento delle risorse proprie che questo bilancio alimentano (1). Un bilancio che superando per l'anno in corso le 12.700 milioni di unità di conto (oltre 13.600 miliardi di lire) con un incremento nel triennio di oltre il 47 per cento, dà il segno dello stadio di integrazione delle economie dei Nove e, insieme, del livello della loro corresponsabilizzazione finanziaria (2).

È appunto in tale contesto che va posto in evidenza il salto qualitativo che con la creazione di una Corte dei conti europea si è inteso compiere rispetto alla Commissione di controllo pur prevista dai Trattati istitutivi della Comunità economica europea e dell'Euratom. Perché tutto ciò si traduca in un positivo risultato occorre certamente la piena disponibilità da parte degli organismi di controllo dei Paesi membri, alla collaborazione con il nuovo organo collegiale comunitario; disponibilità che, per sua parte, la Corte italiana ha già manifestato attraverso i contatti intervenuti sin dall'inizio dell'attività della Corte europea, al fine di una verifica delle concrete possibilità di tale collaborazione; ciò nel rilievo della sostanziale identità del fine perseguito (3).

(1) Con «Risoluzione» sulla Corte dei conti delle Comunità europee (in Gazzetta Ufficiale CEE-C-7 novembre 1977) il Parlamento europeo ha auspicato che la Corte stessa «subito dopo la sua costituzione discuta con l'Assemblea europea gli aspetti funzionali del controllo esterno al fine di instaurare la massima cooperazione possibile tra le diverse istanze di controllo»

Con «Risoluzione» sul progetto di bilancio generale CEE per l'esercizio 1978 (in Gazzetta Ufficiale CEE-C 21 novembre 1977) il Parlamento europeo ha ritenuto che «con la creazione della Corte dei conti europea l'Assemblea sarà in grado di svolgere più efficacemente le sue funzioni in materia di bilancio»

(2) Il contributo dell'Italia al bilancio comunitario per l'esercizio in corso si colloca intorno ai 1650 miliardi di lire (U.C.E. = lire 1070).

(3) Del Collegio dei nove membri della Corte dei conti europea fa parte un magistrato della Corte italiana

D'altro canto il ruolo di privilegiato interlocutore che il Trattato del 22 luglio 1975 assegna alle Istituzioni di controllo esterno dei Paesi membri, postula, all'interno della Corte italiana, una ricerca delle possibilità operative insite nella normativa che ne disciplina l'attività, privilegiando quelle forme di controllo suscettibili di trovare rispondenza negli strumenti di valutazione e nelle finalità di risultato della Corte europea (4). In tale quadro ed anche nell'evenienza di una verifica, più immediata, dell'attività svolta da organi dell'Amministrazione, potranno soccorrere tipologie di accertamento che meglio rispondano alle necessità poste da una opportuna armonizzazione dei sistemi di controllo e ciò anche in relazione ai metodi operativi (controlli *sur place* nell'intera area comunitaria) che la Corte europea adotta secondo le norme del Trattato istitutivo già richiamato. Lo svolgimento dei compiti di collaborazione con la Corte dei conti europea, richiede poi in ragione dell'esclusiva responsabilità internazionale dello Stato e per la stessa funzionalità del rapporto, una conoscenza globale dell'attività svolta, con impiego di fondi comunitari (FEOGA orientamento, Fondo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Banca europea degli investimenti, CECA) non soltanto dallo Stato ma anche dalle Regioni a statuto speciale ed ordinario. A tale riguardo non può non rilevarsi come le limitazioni attualmente poste alla Corte italiana per lo svolgimento della sua funzione di controllo (e di referto agli organi parlamentari) nelle Regioni a statuto ordinario, rendano più difficile una collaborazione che individua nella Corte nazionale il centro di riferimento per le relazioni a livello di controllo esterno con l'omologa istituzione comunitaria (5).

2. — *L'utilizzazione degli strumenti giuridici e finanziari ed i comportamenti contrari alle regole dei Trattati.*

Di alcune carenze rilevate in materia di coordinamento interno, nello svolgersi — da parte delle Amministrazioni — dell'attività di rilievo comunitario, è stato fatto cenno nella relazione precedente (6): in quella sede veniva, tra l'altro, manifestata l'opportunità di adeguare l'organizzazione amministrativa alla realtà conseguente alla progressiva armonizzazione delle politiche — comunitaria e nazionale — nei diversi settori regolamentati.

(4) Nella Risoluzione — sull'organizzazione del controllo esterno — (in Gazzetta Ufficiale CEE-C 9 gennaio 1978) il Parlamento europeo ha affermato: «è essenziale che la Corte dei conti europea dia al controllo delle entrate e spese (della Comunità) il carattere di un controllo mirante innanzitutto alla valutazione della buona gestione finanziaria».

(5) Della necessità di estendere il controllo attualmente esercitato dalla Corte nelle Regioni a statuto speciale anche alle Regioni a statuto ordinario, la Corte si è diffusamente occupata in precedenti relazioni (cfr. relazione per l'anno 1974 pagina 445) anche sotto il profilo dell'idoneità dell'organo — in ragione della sua neutralità — a far confluire i risultati del controllo sia nella sede consiliare, ai fini dell'approvazione del consuntivo, sia verso il Parlamento nazionale per il coordinamento postulato dalla Costituzione.

A titolo esemplificativo va ricordato che, anche per lo stesso settore di attività comunitaria (finanziamenti in Italia a carico del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia — sezione orientamento o del Fondo di sviluppo regionale o del Fondo sociale europeo) il controllo viene ad essere esercitato dalla Corte soltanto sugli atti di alcune Regioni e Province a statuto speciale (Trentino-Alto Adige, Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Trento, Bolzano) mentre è compito delle Commissioni di controllo previste dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62 svolgerlo sugli atti delle Regioni a statuto ordinario.

(6) Relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'anno 1976: segnatamente alle pagine 253 ss. (Ministero Affari esteri), alle pagine 419 ss. (Ministero del tesoro), alle pagine 481 ss. (Comunità europee)

Può assumere rilievo, sotto l'accennato profilo, l'avvenuta costituzione, nell'anno, di vari organi di collegamento a struttura collegiale, quali il CIPES (Comitato interministeriale per la politica economica estera) previsto dalla legge 24 maggio 1977, n. 227, il CIPI (Comitato interministeriale per la politica industriale) previsto dalla legge 12 agosto 1977, n. 675 ed il CIPAA (Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare) previsto dalla legge 27 dicembre 1977, n. 984.

All'istituzione di tali organismi, cui si affianca il recente insediamento del Comitato per il coordinamento della partecipazione italiana alle attività del Fondo sociale europeo (7) dovrebbe corrispondere una più diretta ed adeguata valutazione globale dei vari interessi del nostro Paese e quindi un più consono modo di operare le conseguenti scelte.

Nell'ottica di un più corretto esercizio dei rapporti tra la sede comunitaria e quella nazionale è poi da considerare con favore l'avvenuta emanazione della legge 3 ottobre 1977, n. 803 sul finanziamento dei regolamenti comunitari direttamente applicabili nell'ordinamento interno. Tale provvedimento dal quale la Corte a più riprese aveva sollecitato l'adozione anche per la gravità dei problemi connessi al contenzioso sorto in ambito comunitario ed interno, dovrebbe consentire alle Amministrazioni, ove si dia luogo ad una valutazione realistica dei prevedibili impegni di spesa nell'esercizio, una tempestiva erogazione dei fondi gestiti dallo Stato per l'attuazione delle diverse politiche comuni (8).

In tema di esecuzione degli obblighi comunitari deve segnalarsi, per l'obiettivo gravità delle ripercussioni, il ritardo nell'attuazione – da parte delle Regioni – di alcune direttive CEE (nn. 159, 160 e 161 dell'anno 1972) per l'ammodernamento delle strutture in agricoltura. Ciò ha comportato, anche nell'anno 1977, per il nostro Paese, l'impossibilità di attingere ai fondi del bilancio comunitario finalizzati ad interventi in favore delle strutture agricole (9).

La necessità di puntuale esecuzione degli obblighi discendenti dai Trattati e, in particolare, delle prescrizioni dei regolamenti comunitari, ha formato oggetto di menzione nelle precedenti relazioni della Corte anche sotto il profilo dei maggiori oneri sul bilancio statale, conseguenti alla esecuzione delle decisioni di condanna emesse dall'organo giurisdizionale della Comunità.

(7) Previsto dal decreto del Ministro del lavoro e previdenza sociale del 20 gennaio 1978 il Comitato è composto, tra l'altro da rappresentanti del Ministero degli affari esteri, del Ministero del bilancio e programmazione economica, del Ministero della pubblica istruzione, del lavoro e previdenza sociale e delle Regioni.

(8) Per considerazioni sull'argomento vedasi anche capitolo II Parte I Sez. I di questa stessa Relazione. Per l'anno decorso la legge 803 del 1977 ha previsto il versamento nel conto corrente *ad hoc* della somma di lire 6 miliardi rivelatasi peraltro insufficiente a far fronte agli impegni assunti, per quel periodo, in attuazione della disciplina regolamentare CEE.

(9) Si rinvia sull'argomento a quanto segnalato in questa Relazione, (Sez. II cap. IV, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) e nella precedente.

Anche per l'anno 1976 Paesi membri della CEE hanno ricevuto finanziamenti comunitari, ai sensi delle direttive richiamate, per importi di rilievo: Repubblica Federale tedesca, circa 9 miliardi di lire, Olanda circa 1,5 miliardi di lire, Francia circa 1,2 miliardi di lire.

Nel corso del dibattito sulle dichiarazioni del Governo in sede di esame delle relazioni governative sull'attività delle Comunità europee (Senato 19 ottobre 1977) il Ministro degli affari esteri ha dato notizia generica di un'azione diretta a sollecitare le Regioni ad elaborare i piani di sviluppo. La legge 153 del 1975 – attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura – prevede peraltro che il controllo dello Stato sull'attività amministrativa regionale (nella materia *de qua*) venga esercitato non soltanto sugli atti ma anche sulle omissioni di atti (art. 22).

È da ricordare che la Corte costituzionale con sentenza 182/1976 ha affermato che allo Stato è attribuito il compito di adottare provvedimenti legislativi, regolamenti e amministrativi idonei al raggiungimento dei risultati prescritti dalle direttive comunitarie (nella specie le direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura).

A tale aspetto, necessariamente secondario rispetto a quello politico ma di certo non irrilevante attesa la frequenza dei giudizi promossi dalle Istituzioni comunitarie nei confronti del nostro Paese, si collega l'orientamento di recente manifestato dalla Corte di Cassazione in tema di responsabilità delle Amministrazioni per inadempimento della disciplina comunitaria (10).

Tale orientamento giurisdizionale — del resto in linea con quanto la Corte costituzionale ha più volte affermato — (da ultimo con sentenza 232 del 1975) nel senso cioè che i regolamenti comunitari ove completi di contenuto dispositivo sono fonte immediata di diritti ed obblighi tanto per gli Stati che per i loro cittadini, dovrà necessariamente condurre ad una più attenta verifica degli obblighi discendenti nell'ordinamento interno della regolamentazione CEE ed una più oculata valutazione, in sede di negoziato multilaterale, delle reali possibilità da parte delle Amministrazioni stesse di corrispondere tempestivamente agli obblighi via via assunti.

Deve essere segnalata, a questo riguardo, per la dimostrazione in essa implicita di mancato coordinamento tra Amministrazioni e soprattutto per la negativa e rilevante incidenza sul bilancio statale, la vicenda relativa al mancato recepimento nei termini (31 dicembre 1977) della direttiva 77/388 del Consiglio CEE in data 17 maggio 1977 sull'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari (sesta direttiva). È da rilevare infatti come dall'adozione del nuovo sistema impostato sul trasferimento al bilancio comunitario a titolo di risorse proprie di una percentuale (già stabilita) dell'imposta sul valore aggiunto anziché di una quota del prodotto nazionale lordo (calcolato con riferimento al triennio 1973-1975) sarebbe derivato un consistente miglioramento nel livello di contribuzione del nostro Paese, miglioramento connesso — secondo valutazioni ufficiali — alla riduzione del tasso di partecipazione al bilancio comune dal 13,2 al 10,6 per cento (11). Quanto poi ai motivi addotti in sede governativa a giustificazione del mancato adeguamento della legislazione interna alla richiamata sesta direttiva — in particolare alla soppressione del regime speciale per l'agricoltura (12) — era verosimilmente da attendersi che la valutazione globale, rimessa alle Amministrazioni delle Finanze, del Tesoro e dell'Agricoltura, degli aspetti (positivi e negativi) del nuovo sistema da introdurre per il finanziamento del bilancio CEE, fosse già stata compiuta al momento in cui — dopo oltre quattro anni di studi e negoziati — si addiveniva in sede di Consiglio dei Ministri della Comunità (maggio 1977) alla accettazione piena ed incondizionata da parte

(10) La Corte regolatrice ha infatti riconosciuto con sentenza 4 agosto 1977, n. 3461 che il diritto dei creditori dello Stato agli interessi moratori sulle somme dovute in esecuzione dei regolamenti comunitari (completi di contenuto dispositivo) decorre non già dal momento dell'ordinazione della spesa e della emissione del relativo titolo di pagamento, ma da quello — ad esso in generale precedente — previsto dalla norma comunitaria. In particolare, i Regolamenti CEE 1975/69 e 2195/69 prevedevano che il pagamento del premio in favore dell'agricoltore avvenisse entro due mesi dall'avvenuta prova del verificarsi dell'evento previsto quale fattispecie abilitante al pagamento stesso (prova dell'avvenuta macellazione dei capi di bestiame). Il Ministero dell'agricoltura e foreste, in difetto di copertura finanziaria sul proprio bilancio non aveva potuto provvedere alla liquidazione del premio, liquidazione differita ad un momento di gran lunga successivo (4 anni) a quello previsto dalle richiamate norme comunitarie.

(11) Dichiarazioni rese dal Commissario CEE sig. Tugendhat al Parlamento europeo nella sessione del 13-17 febbraio 1978 in risposta ad alcune interrogazioni sull'argomento.

(12) Dichiarazioni rese al Senato della Repubblica il 17 aprile 1978 dal Sottosegretario alle finanze, sen. Azzaro, in risposta ad alcune interrogazioni sull'argomento.

italiana del contenuto dell'anzidetta direttiva (13).

Pur sotto tale aspetto va richiamata l'attenzione sul progressivo coinvolgimento delle strutture normative interne operato da un sistema giuridico interpenetrante quale quello comunitario. Da qui anche l'opportunità di una sollecita e puntuale opera di ricognizione, revisione ed aggiornamento della normativa riguardante l'ambito settoriale di competenza delle varie Amministrazioni, eventualmente attraverso la predisposizione di Testi unici, al fine di eliminare norme dal contenuto incompatibile con la disciplina posta dai regolamenti comunitari direttamente applicabili nell'ordinamento interno (14).

Il mancato recepimento delle direttive CEE nei settori oggetto di armonizzazione normativa, ha dato luogo, anche per il 1977, ad un frequente contenzioso con le Istituzioni comunitarie in ragione prevalente del ritardo con il quale, da parte italiana, sono stati predisposti gli strumenti legislativi o regolamentari di attuazione (15).

In particolare, nell'anno decorso la Commissione esecutiva si è rivolta alla Corte di Giustizia per far dichiarare l'inadempimento italiano a seguito della mancata adozione, entro i termini stabiliti, delle disposizioni necessarie per conformarsi alle direttive emanate in vari settori (16).

Per le conseguenze sul piano dei rapporti tra Amministrazione e titolari di diritti soggettivi perfetti, ma anche sotto il profilo del rispetto dei termini previsti dalla normativa comunitaria, merita cenno la mancata corresponsione, ai destinatari, del «premio per lo svellimento dei vigneti» che il Regolamento CEE 1163/76 prevedeva fosse erogato dalle Amministrazioni degli Stati membri «entro e non oltre sei mesi» dalla prova dell'estirpazione. Poiché tali estirpazioni sono prevalentemente avvenute (e constatate) all'inizio delle campagne vendemmiali 1976 e 1977, un ulteriore differimento dei pagamenti non può che riflettersi, tenuto anche conto dell'orientamento giurisprudenziale assunto dalla Corte di cassazione e più sopra richiamato, in un maggiore aggravio finanziario a carico del bilancio statale.

Analoghe considerazioni possono poi essere espresse in merito all'attuazione dei regolamenti CEE n. 794/76 e 1090/76 relativi alla concessione di premi per l'estirpazione di talune varietà di peri e di meli. Il disegno di

(13) La «sesta direttiva» è stata adottata il 17 maggio 1977 sulla base della proposta presentata dalla Commissione il 29 giugno 1973 (Gazzetta Ufficiale CEE-C 80 del 5 ottobre 1973) e modificata dal Parlamento europeo il 26 luglio 1974.

(14) In tal senso anche una proposta di legge di iniziativa parlamentare presentata il 19 maggio 1977 alla Camera dei deputati (stampato 1467).

(15) Si rivela opportuna al riguardo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica non soltanto dei titoli dei regolamenti e delle decisioni CEE ma anche dei titoli delle direttive comunitarie.

(16) Così è da dire per le direttive 71/316/317/349/354, 73/360, 73/362, 74/148, 74/331 in materia di strumenti di misura. Il ritardo ha poi reso inevitabile, per dare attuazione alla normativa comunitaria, il ricorso, nell'aprile 1978, allo strumento del decreto legge quanto meno improprio atteso il lungo periodo di tempo a disposizione.

Sempre nel 1977 la Commissione ha promosso ricorsi alla Corte di Giustizia volti a far constatare l'inadempimento agli obblighi imposti dalle direttive 74/150/151/152/346/347 (sul ravvicinamento delle legislazioni nel settore dei trattori agricoli) e dalla direttiva 73/23 (sul ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri in materia di sicurezza del materiale elettrico): a quest'ultimo ricorso ha conseguito decisione di condanna.

Con grande ritardo sono stati poi presentati alla sede parlamentare i disegni di legge per l'attuazione delle direttive 75/318 e 75/319 (in materia di fabbricazione e distribuzione delle specialità medicinali); delle direttive 75/239 e 73/240 (in materia di assicurazione contro i danni); della direttiva 76/211 (sul precondizionamento di prodotti in imballaggi preconfezionati); delle direttive 75/362 e 75/363 (sulla regolamentazione della professione medica nell'ambito della Comunità); delle direttive 75/34 e 75/35 (sul diritto di un cittadino di uno Stato membro di soggiornare in altro Stato membro); della direttiva 77/62 (sulle procedure di aggiudicazione delle pubbliche forniture); della direttiva 71/305 (sugli appalti di lavori pubblici).

legge relativo (Atto Camera 1570) oltre ad essere stato presentato alle Camere con notevole ritardo (17) ha previsto una copertura finanziaria rivelatasi inadeguata a far fronte ai cospicui oneri posti dalla concreta applicazione, ad estese superfici agricole, del meccanismo comunitario di intervento.

Nell'ambito delle disposizioni del Trattato CEE in materia di concorrenza infracomunitaria è poi da segnalare l'avvio, da parte della Commissione esecutiva, della procedura prevista dagli artt. 93 ss. — per presunte illegittime erogazioni di aiuti pubblici — nei confronti di numerosi provvedimenti regionali (18).

Con riguardo, infine, alla utilizzazione — da parte italiana — degli strumenti finanziari di intervento, deve rilevarsi che per il Fondo di sviluppo regionale essa si è dimostrata sufficientemente tempestiva consentendo di ottenere l'intero ammontare dei contributi finanziari (325 miliardi pari al 40 per cento dell'insieme delle risorse del Fondo) previsti a favore del nostro Paese, a valere sul triennio 1975-1977. Anche la percentuale di impiego (stanziamenti impegnati su quelli disponibili) è risultata soddisfacente superando di circa 2 punti il valore medio (fatto uguale a 100), determinato sulla base degli stanziamenti di impegno disposti per l'intera area comunitaria (19).

In merito all'utilizzazione del Fondo europeo di orientamento e garanzia il miglioramento riscontrato rispetto alla situazione posta in evidenza nella precedente Relazione, ha consentito nel 1977 l'ammissione al concorso della «Sezione orientamento» di una serie numerosa di progetti per interventi strutturali nel settore agricolo del nostro Paese. È tuttavia da rilevare che una migliore valutazione ed un più tempestivo approntamento, da parte dell'Amministrazione, dei mezzi finanziari occorrenti per la copertura degli oneri di concorso nel pagamento degli interessi sui mutui agevolati (articolo 35, legge 27 ottobre 1966, n. 910) avrebbe consentito una più pronta utilizzazione dei fondi già stanziati, per la concessione di contributi in conto capitale, sul bilancio statale e quindi un più sollecito iter dei progetti di investimento (20).

Con riguardo al ritmo di utilizzazione delle somme concesse dal FEOGA sulla base degli stati di avanzamento nella esecuzione dei lavori permangono le lentezze già rilevate in passato. Così, secondo dati ufficiali (21), sugli aiuti deliberati dal FEOGA — orientamento per il periodo

(17) È stato rilevato anche nella sede parlamentare (Camera, 14 giugno, 20 luglio 1977) come il provvedimento si è stato presentato successivamente alla stessa estirpazione effettuata dai frutticoltori interessati sulla base delle norme, direttamente applicabili nell'ordinamento interno, dei due regolamenti indicati nel testo.

(18) In particolare: Regione Puglia (acquisto agevolato di sementi selezionati); Regione Umbria (provvidenze per lo sviluppo degli allevamenti ovini), Regione Abruzzo (sovvenzioni in favore dell'allevamento bovino), Regione Basilicata (provvidenze all'impianto di serre per colture ortofrutticole); Regione Piemonte (concessione di premi per la nascita di vitelli).

(19) Fonte: Relazione annuale sull'attività del Fondo europeo di sviluppo regionale - Doc. Com. (77) 260 - del 23 giugno 1977.

(20) L'ammissione al concorso finanziario della Sezione orientamento del FEOGA è infatti subordinata alla previa concessione da parte dell'Autorità nazionale competente sia del contributo in conto capitale sia del concorso nel pagamento degli interessi.

In relazione alla mancanza di disponibilità verificatasi per il concorso nel pagamento degli interessi è stato presentato, nel novembre 1977 al Senato il ddl per i «Finanziamenti del concorso dello Stato nel pagamento degli interessi per i progetti FEOGA».

Anche ridotto si è rivelato, per l'Italia (20 per cento) il rapporto tra pagamenti ed impegni nell'ambito del FEOGA sez. Orientamento, (Olanda: 60 per cento, Germania 53 per cento, Francia 42 per cento, Lussemburgo 51 per cento, Belgio 46 per cento, media comunitaria 37 per cento) - Fonte: Rapporto 24 ottobre 1977 della Commissione di controllo della CEE - Tabella 12.

(21) Sesta Relazione finanziaria sull'attività del FEOGA, Doc. Com. (77) 591 del 21 novembre 1977.

1974-1976, la percentuale di utilizzazione è stata per l'Italia dell'1,2 per cento a fronte di una media comunitaria del 18 per cento circa: per il periodo 1972-1973 e per il periodo precedente tale percentuale è stata, per il nostro Paese, del 18,8 per cento e del 61,9 per cento a fronte, rispettivamente, di valori medi (CEE) del 60 per cento e dell'84 per cento.

Nessuna notazione di rilievo infine per quanto riguarda l'utilizzazione da parte italiana delle risorse del Fondo sociale europeo. Il miglioramento riscontrato nella ripartizione delle risorse del Fondo (per l'Italia 33,5 per cento al 1° gennaio 1977 contro il 25,7 per cento di un anno prima) può essere ascritto oltre che ad una maggiore sensibilizzazione delle Amministrazioni e, tra queste del Ministero degli Affari esteri, fattosi promotore di un progetto di vasta portata per l'insegnamento specializzato in favore dei figli dei lavoratori migranti, anche alla più attenta valutazione, da parte del Comitato di gestione del Fondo, delle esigenze delle Regioni meno sviluppate della Comunità (22).

IL RELATORE
F.to Vittorio GUCCIONE

IL PRESIDENTE
F.to Gaetano TEMPESTA

(22) Quinta Relazione sull'attività del Fondo sociale europeo. Doc. Com (77) 398 del 26 settembre 1977.