

CAPITOLO XVI

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)

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

Caratteristiche salienti della gestione dell'Azienda nazionale delle strade nell'esercizio 1978 sono: *a)* l'aumento delle dimensioni della gestione; *b)* il divario notevolissimo fra previsioni iniziali e risultanze a consuntivo; *c)* un ulteriore aumento dell'indebitamento complessivo dell'Azienda; *d)* il peso crescente assunto dagli oneri derivanti dai rapporti con società concessionarie di opere autostradali; *e)* la crescente incidenza degli oneri connessi alla revisione dei prezzi contrattuali; *f)* il considerevole aumento dei residui passivi per l'esecuzione di lavori pubblici; *g)* le modalità di esposizione sul piano contabile dei risultati della gestione; *h)* il rilancio delle attività istituzionali dell'Azienda ed il riordinamento del settore autostradale, promossi da importanti misure legislative e programmatiche intervenute alla fine dell'esercizio.

a) La tendenza espansiva delle dimensioni complessive della gestione, già registrata nel precedente esercizio, si è notevolmente accentuata nel 1978. Gli accertamenti di entrata e gli impegni di spesa — che figurano in pareggio nel consuntivo per le ragioni su cui si tornerà più avanti — sono ammontati nel 1978 a 1.747,2 miliardi con un aumento dell'86,7% circa rispetto ai 933,8 miliardi dell'esercizio precedente, superando il livello massimo verificatosi nell'esercizio 1975 (1.047,5 miliardi).

b) Si è ulteriormente accentuato nel 1978, raggiungendo dimensioni di tale ampiezza da rendere del tutto privo di significatività il bilancio preventivo, il fenomeno più volte segnalato dell'incremento delle dimensioni della gestione rispetto ai corrispondenti dati delle previsioni iniziali. A fronte di una previsione iniziale di 650,8 miliardi sono intervenute nel 1978 variazioni in aumento per 1.111,6 miliardi (con un incremento, dunque, delle previsioni definitive sugli importi originariamente previsti pari al 170,8%). Dal punto di vista della rappresentazione contabile del fenomeno tale discordanza è destinata a ridursi — tornando presumibilmente entro confini fisiologici — per effetto dell'applicazione dell'articolo 14 della legge n. 468 del 1978, in virtù del quale devono essere iscritte nel bilancio di previsione anche le autorizzazioni di spesa per le quali la copertura è prevista mediante specifiche operazioni di indebitamento. In effetti lo stato di previsione dell'ANAS per il 1979, correttamente impostato sotto questo profilo, reca, sia in entrata che in uscita, la puntuale previsione dei capitoli concernenti i proventi che

deriveranno dalla accensione prevista di prestiti, nonchè delle correlate spese per interessi e per rimborso dei prestiti stessi (1).

c) Sotto il profilo sostanziale resta, tuttavia, il fenomeno, che ha assunto dimensioni ancor più rilevanti nel 1978, della evoluzione dell'indebitamento complessivo dell'Azienda. Come noto — e come più volte posto in rilievo nelle passate relazioni — la facoltà dell'ANAS di finanziarsi mediante ricorso al mercato trova il suo fondamento normativo nell'articolo 28 della citata legge n. 59 del 1961 (nonchè da ultimo nella disciplina dei rapporti derivanti dalla decadenza delle concessioni della società autostrade romane e abruzzesi, SARA) (2). Per effetto dei mutui autorizzati e stipulati nel 1978 l'esposizione debitoria lorda dell'ANAS è passata da circa 2.348,5 miliardi alla fine dell'esercizio 1977 a circa 3.506,2 miliardi alla fine dell'esercizio 1978, segnando così un incremento del 39,5%.

Nel corso del 1978 sono state approvate due convenzioni per mutui da erogarsi da parte del Crediop (ai sensi del citato articolo 28) rispettivamente per 340 miliardi e per 500 miliardi. Le disponibilità derivanti da tali proventi sono state assegnate al capitolo 505 per nuove costruzioni stradali (di queste disponibilità 168 miliardi sono riservati a oneri di revisione prezzi) ed al capitolo 503 concernente le riparazioni straordinarie. Da segnalare, in particolare, che — secondo informazioni provenienti dall'Azienda — l'intera disponibilità del mutuo di 500 miliardi è stata destinata al finanziamento di progetti affidati a trattativa privata, ai sensi dell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (3).

Quanto all'assunzione di mutui per gli oneri conseguenti al subingresso dell'Azienda nei rapporti della ex concessionaria SARA (articoli 9 e 2 decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19, convertito con modificazioni in legge 6 aprile 1977, n. 107) sono state stipulate due convenzioni con il Crediop rispettivamente per 32,4 miliardi, con un netto ricavo di 23,3 miliardi (decreto interministeriale 14 febbraio 1978) e per 174,9 miliardi, con un netto ricavo di 129,9 miliardi (decreto interministeriale 22 maggio 1978). Il peso degli oneri derivanti dalla società ex concessionaria SARA ha indotto il legislatore a correggere, in parte, il meccanismo previsto dal citato decreto-legge n. 19 del 1977, incaricando il Fondo centrale di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane — al quale il Tesoro è stato autorizzato a versare 56 miliardi — del pagamento delle rate dei mutui contratti dalla SARA stessa per la costruzione delle autostrade Roma-Alba adriatica e Torano-Pescara; tale disciplina, introdotta con l'articolo 9 della legge 22 dicembre 1977, n. 951, limitatamente ai mutui contratti dalla SARA scadenti nell'anno 1978, ha assunto carattere permanente con l'articolo 45 della legge finanzia-

(1) Stato di previsione dell'entrata e della spesa dell'ANAS per il 1979, capitoli 603, 604, 206, 207, 606, 607.

(2) E da ritenere, sulla base della disciplina introdotta dall'articolo 4 comma ottavo della legge n. 468 del 1978, che anche tale forma di indebitamento concorra a formare il saldo netto da finanziare. Ne discende il carattere non meramente formale dell'obbligo, sopra rilevato, di iscrivere in bilancio le autorizzazioni di spesa coperte con operazioni di indebitamento.

(3) Sul tema del ricorso alla trattativa privata, vedasi, più oltre, il paragrafo dedicato all'attività istituzionale.

ria (21 dicembre 1978, n. 843). Quest'ultima norma rinvia alla legge di bilancio per la definizione annuale dello stanziamento relativo. Questa nuova disciplina, che riconduce in modo diretto gli oneri al Tesoro, è da collegare, come già notato, alla grave entità dell'indebitamento complessivo della ex SARA che, secondo una stima dell'Amministrazione competente già riportata nella relazione dello scorso anno (4), ammontava a 1.223,4 miliardi, qualificandosi inoltre per l'assai elevato costo del denaro (mediamente doppio rispetto a quello normalmente affrontato dall'ANAS per la provvista di fondi attraverso i mutui).

Gli oneri per gli interessi, il cui ammontare era stato nell'esercizio 1977 di 100,4 miliardi (dei quali 45 per mutui ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 59 del 1961 e 55,4 per mutui ex SARA) sono ammontati nel 1978 a 94,4 miliardi (di cui 60,5 per la legge n. 59 e 33,9 per la ex SARA). Gli oneri per rimborso prestiti che avevano raggiunto nell'esercizio 1978 19,9 miliardi (di cui 14 per la legge n. 59 e 5,9 per la ex SARA) sono stati nel 1978 di 38,3 miliardi (di cui 21,2 per mutui di cui alla legge n. 59 e 17,1 per mutui connessi alla gestione ex SARA) (5).

Considerando complessivamente la struttura delle entrate dell'Azienda si deve osservare che resta estremamente limitata la quota coperta con entrate proprie. In particolare i proventi della categoria I (vendita di beni e servizi) sono assommati a 7 miliardi facendo segnare una diminuzione della quota coperta rispetto agli accertamenti complessivi (che passa dallo 0,7% del 1977 allo 0,4 per l'esercizio 1978). La quota di entrate derivanti da accensione di prestiti si eleva sensibilmente passando dal 26,9% del 1977 al 48,1% nell'esercizio 1978. Elevata, anche se in diminuzione rispetto all'esercizio 1977 (per effetto ovviamente dell'incremento percentuale della quota coperta con prestiti), è la percentuale di entrata attribuibile ai trasferimenti da contributi statali, pari al 41,4% (a fronte del 67,7% del passato esercizio). In particolare aumenta ancora il contributo previsto dall'articolo 26 della legge n. 59 del 7 febbraio 1961 e successive modificazioni (capitoli 121 delle entrate correnti e 521 delle entrate in conto capitale) che passa dai 511 miliardi dell'esercizio 1977 ai 537,5 del 1978 (6).

d) Il peso crescente assunto dagli oneri derivanti dai rapporti con società concessionarie di opere autostradali, evidenziato nella esposizione che precede concernente l'indebitamento dell'Azienda, merita di essere posto in risalto per le sue conseguenze di ordine generale, rese ancora più rilevanti — come si vedrà nella parte finale del presente paragrafo — dalle prospettive che emergono dagli indirizzi assunti recentemente dal legislatore.

e) L'incidenza degli oneri revisionali caratterizza la gestione dell'esercizio 1978 in modo ancor più netto rispetto alle tendenze in atto negli esercizi precedenti e ripetutamente segnalate dalle relazioni della Corte.

(4) Vedasi relazione sull'esercizio 1977, vol. II, pag. 215.

(5) Vedansi i capitoli 203, 204, 205, 206, 603, 604, 605, nonché il capitolo 606 di nuova istituzione nel 1978.

(6) Vedasi anche, per i trasferimenti dal Ministero dei lavori pubblici all'ANAS, il capitolo che precede concernente il Ministero dei lavori pubblici.

Si fa riferimento, in particolare, al capitolo che assorbe la quota più rilevante di essi, quello n. 505 della spesa (concernente infatti i lavori di sistemazione generale e di miglioramento della rete autostradale nonché la costruzione di nuove strade ed autostrade). Rispetto ad una previsione iniziale di spesa di 236,9 miliardi, giunta poi attraverso le variazioni in corso di esercizio ad una disponibilità di competenza pari a 1.009 miliardi (cui si aggiunge una disponibilità in conto residui al 1° gennaio 1978 di 483 miliardi), i compensi revisionali hanno raggiunto nel 1978 i 161,9 miliardi. Se si considera, dunque, l'entità complessiva delle disponibilità (pari a 1.492,8 miliardi) e l'entità dei pagamenti complessivamente erogati sul capitolo in esame (pari a 406,1 miliardi di cui 161,7 in conto competenza e 244,4 in conto residui) si pone in rilievo che i compensi revisionali hanno inciso per il 10,8% sulle disponibilità e per il 39,9% sui pagamenti.

f) La gestione dei residui aveva segnato nel 1977 un sia pur lieve progresso: al termine dell'esercizio 1977 l'ammontare complessivo dei residui era pari a miliardi 879,5 (dei quali 753,5 attinenti a spese di investimento) con una diminuzione di quasi il 2% rispetto al corrispondente dato dell'esercizio 1976 (7) .

Le risultanze dell'esercizio 1978 evidenziano per contro un aumento notevolissimo della massa dei residui passivi che ha raggiunto, al 1° gennaio 1979, i 1.627,5 miliardi (con un incremento, quindi, dell'85%), dei quali 1.461,2 relativi alla spesa in conto capitale. È da notare, in particolare come il ritmo di smaltimento dei residui (pagamenti sul conto resti in rapporto alle disponibilità di quest'ultimo) sia passato dal 46,2% del 1977 al 42,8% del 1978. Ma il dato di maggior rilievo quantitativo riguarda la formazione di nuovi residui la cui incidenza sulle disponibilità in conto competenze è passata dal 42,1% del 1977 al 63,8 dell'esercizio 1978. Il fenomeno può in larga misura, essere collegato al cospicuo aumento delle disponibilità di competenze verificatosi per effetto di leggi di variazione (per 19,9 miliardi) o di decreti di variazione, connessi in gran parte a contrazioni di mutui (per 1.091,8 miliardi). Ma restano da esaminare — come si farà schematicamente nel capitolo dedicato all'attività istituzionale — le ragioni sostanziali di un andamento che appare lontano dal soddisfare le esigenze di tempestività della spesa.

g) Tra le entrate della categoria V (somme non attribuibili) continuano ad essere iscritte somme per il 1978 (18,8 miliardi) attinenti, secondo la denominazione del relativo capitolo 161, a disponibilità accertate a chiusura del precedente esercizio da utilizzare, ai sensi dell'articolo 27, ultimo comma, della legge n. 59 del 1961, per l'esecuzione di opere stradali (8). Sul correlato capitolo 245 della spesa risultano,

(7) Vedasi relazione sull'esercizio 1977, pag. 218.

(8) È, tuttavia, da rilevare che tale somma è stata anche ripartita fra capitoli non interessanti direttamente la « esecuzione di opere pubbliche ».

per 16,7 miliardi, le analoghe disponibilità accertate a chiusura dell'esercizio 1978 e da versare in entrata nel 1979.

Il problema della legittimità di tale meccanismo sollevato dal competente ufficio della Corte è stato positivamente risolto dalla Sezione del controllo (9); pertanto la iscrizione in bilancio delle risorse residue come sopra individuate sul capitolo 245 deve ritenersi regolare.

È stato invece dichiarato non legittimo con la medesima pronuncia, l'accantonamento, introdotto con il capitolo 519 della spesa, istituito per la prima volta nel 1977 con il terzo provvedimento di variazione del bilancio (10) e dotato per il 1977 di 2,4 miliardi. E da sottolineare che anche per il 1978 con il terzo provvedimento di variazione del bilancio (11) si è disposto la istituzione del capitolo 519 per « avanzi da reimpiegare » con una previsione di 2,5 miliardi, nonchè, nella previsione di entrata, del correlativo capitolo 570 con la intitolazione di « prelevamenti dal fondo avanzi da riempire ».

Sul piano sostanziale, nonostante la denominazione del capitolo 245 (legittimo) e del capitolo 519 (non regolare) la gestione aziendale del 1978 presenta nella realtà un saldo attivo di 16,7 miliardi, pari alla differenza fra 1.747,2 miliardi di accertamenti di entrata e 1.730,5 miliardi di complessivi impegni di spesa (al netto appunto del citato capitolo 245) (12). Tale avanzo risulta in prima approssimazione da economie sulla spesa per 32 miliardi, parzialmente assorbite da minori entrate per 15,3 miliardi; ma — come già posto in evidenza nella relazione sull'esercizio 1977 — da tale computo occorre detrarre la posta « compensativa » di 25 miliardi (tale anch'essa da alterare la significatività dei risultati della gestione) derivante da sovrabbondanti previsioni relative ad avanzi di cassa ed all'impiego di questi ultimi per l'acquisto di titoli di Stato (capitoli 151 dell'entrata e 122 della spesa). Sicchè lo avanzo di 16,7 miliardi della gestione 1978 risulta più esattamente determinato da maggiori entrate per 9,7 miliardi e da economie di spesa pari soltanto a 7 miliardi.

h) Nella parte finale del 1978 e all'inizio del 1979 decisioni legislative di notevole portata hanno interessato l'ANAS disciplinando, da un lato, i compiti dell'Azienda per l'esecuzione di un programma di emergenza in materia di opere pubbliche, dall'altro i rapporti fra l'Azienda stessa e le società concessionarie di costruzioni e gestioni autostradali.

Il programma di emergenza — teso secondo una esplicita valutazione del Governo a fronteggiare « la grave caduta degli investimenti nel settore delle opere pubbliche » — ha trovato un primo finanziamento in occasione della terza variazione al bilancio dello Stato per il 1978 (legge 23 dicembre 1978, n. 844) con l'autorizzazione per l'ANAS a con-

(9) Sezione del controllo pronuncia n. 924 del 30 novembre 1978 fra gli allegati della presente relazione.

(10) Legge 20 giugno 1978, n. 287.

(11) Legge 23 dicembre 1978, n. 844.

(12) La disponibilità di competenza sul capitolo 519 risulta totalmente inutilizzata e figura, quindi, fra le economie. Tale posta non influisce, dunque, in concreto sulla misura del disavanzo dell'esercizio 1978.

trarre un mutuo di 500 miliardi (13) ed è stato poi disciplinato, per quanto attiene all'attività dell'ANAS, con gli articoli 41, 42, 44, 45, 46 della legge finanziaria (legge 21 dicembre 1978, n. 843). Tale normativa inserisce l'azione dell'ANAS nell'ambito di un piano triennale di spesa nei settori dell'edilizia demaniale, delle opere idrauliche, marittime, igienico-sanitarie e della viabilità statale, affidato alla responsabilità del Ministero dei lavori pubblici. L'Azienda è, in particolare, autorizzata a contrarre mutui per la esecuzione dei propri programmi costruttivi durante il triennio 1979-1981 per il complessivo importo di 2.500 miliardi (dei quali 900 nell'esercizio 1979 e 800 per ciascuno dei due esercizi successivi). In ossequio all'articolo 46 della legge finanziaria il Ministero dei lavori pubblici ha presentato alla Camera i piani di intervento per l'attuazione del sopra citato programma d'emergenza (14).

Il decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 813, convertito in legge 19 febbraio 1979, n. 51, ha disposto interventi d'urgenza in materia tariffaria e per il soddisfacimento di debiti indilazionabili delle società autostradali, volti a fronteggiare lo stato di crisi manifestatosi nel settore. Si tratta di una situazione nota al Parlamento, che ha svolto in materia una indagine conoscitiva conclusa nel luglio 1977, secondo le cui risultanze l'indebitamento complessivo dei cosiddetti « enti autostradali » (società concessionarie private, società autostradali del gruppo IRI e consorzi per le autostrade siciliane) avrebbe raggiunto al 31 dicembre 1976 i 4.200 miliardi (15). Come è noto, in virtù dei meccanismi previsti dall'articolo 9 della legge 28 aprile 1971, n. 287, è operante a fronte di tali debiti una garanzia dello Stato, per il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi fino all'intero importo dell'investimento complessivo della realizzazione delle opere, dedotto il valore attuale del contributo statale. Gli oneri relativi (allorchè venga in essere la garanzia) sono imputati al Fondo centrale di garanzia istituito con legge 28 marzo 1968, n. 382.

Il manifestarsi in concreto di una situazione di dissesto nel caso della Società autostrade romane e abruzzesi (SARA) ha dato luogo, come riferito nella relazione per il 1977, a un rilevante intervento finanziario dello Stato, disciplinato dal decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19, i cui effetti hanno inciso in modo notevole sulla gestione finanziaria dell'ANAS (16).

(13) Il collegamento fra gli stanziamenti aggiuntivi previsti dalla terza variazione di bilancio per il 1978 e il programma di emergenza è esplicitamente posto dalla relazione governativa al relativo disegno di legge (Atto Senato n. 1418). Tra le variazioni di bilancio non figura la previsione della entrata aggiuntiva dell'ANAS per i 500 miliardi da acquisire con apposito mutuo (art. 120 della legge di approvazione del bilancio, 27 aprile 1978, n. 143). La finalizzazione del mutuo di cui trattasi all'avvio del programma straordinario è desumibile in maniera univoca dagli atti parlamentari (si vedano in particolare: la relazione svolta in aula al Senato, seduta del 2 dicembre 1978; il parere della Commissione lavori pubblici della Camera, seduta del 13 dicembre 1978; le comunicazioni del Ministro dei Lavori Pubblici sull'attività dell'ANAS, alla Commissione lavori pubblici della Camera nella seduta del 21 dicembre).

(14) Relazione presentata alle Camere ai sensi dell'art. 46 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, dal Ministro dei lavori pubblici.

(15) Senato, Commissione lavori pubblici VII legislatura, "La situazione autostradale e le sue prospettive", indagine conoscitiva della VIII Commissione permanente.

(16) Vedasi la relazione per il 1977, vol. II, pp. 213 segg.

Per fronteggiare in modo adeguato la grave situazione così delineata — da segnalarsi fra quelle più tipiche di meccanismi generatori in forme non palesi di un maggiore disavanzo per lo Stato — era stato presentato nel settembre 1977 un disegno di legge governativo recante una disciplina generale del « riassetto degli enti autostradali » (17). Tale proposta normativa tendeva ad assicurare un controllo programmatico sugli andamenti finanziari complessivi del settore autostradale modificando fra l'altro la disciplina dei rapporti di concessione e rafforzando i poteri di vigilanza e controllo dell'ANAS.

La mancata approvazione di tale organico disegno di legge ha condotto ai provvedimenti di urgenza assunti con il già citato decreto-legge n. 813 del 1978. Il meccanismo introdotto da tale provvedimento dispone: *a*) un aumento tariffario i cui proventi sono in parte devoluti ad uno speciale conto corrente infruttifero istituito presso la Tesoreria centrale, denominato conto speciale per il ripianamento degli squilibri economici degli enti autostradali (le modalità della cui utilizzazione sono rinviate alla disciplina di altra futura legge); *b*) il pagamento immediato da parte dell'ANAS dei debiti risultanti da documentazione certa e maturati al 31 dicembre 1978 di alcuni enti autostradali nei confronti degli espropriati, delle imprese di costruzione e dei fornitori di materiali e dei servizi utilizzati per la costruzione delle opere autostradali. Per la copertura di tali oneri si dispone l'assegnazione all'ANAS per l'esercizio 1979 di 150 miliardi.

Non emerge dalla relazione governativa al disegno di legge di conversione del citato decreto, nè dagli atti parlamentari, una stima ed una programmazione tecnico-finanziaria rigorosa che, muovendo dall'indebitamento complessivo delle società autostradali, consenta di valutare la congruità del contributo erogato dall'ANAS, inserendo tale posta in un quadro d'assieme che consideri: le passività pregresse; una stima sulle entrate tariffarie; l'onere a carico del Fondo di garanzia centrale (ovvero del nuovo fondo per il ripianamento degli enti autostradali); una stima sull'ammontare dei debiti che l'ANAS è chiamata a pagare (18).

Si può osservare, tenendo presenti gli indirizzi emergenti dai provvedimenti legislativi sopra menzionati (programma straordinario e interventi per le società autostradali), che la potenziale incidenza sulle gestioni future delle decisioni assunte non appare evidenziata con sufficiente chiarezza; ne nascono interrogativi non marginali sulla compatibilità e la coerenza fra il rilancio dell'attività istituzionale diretta dell'Azienda, quale è configurato dal programma triennale, e la funzione che all'ANAS medesima viene attribuita di ente responsabile (sia pure accan-

(17) Camera dei deputati, Atto 1741, disegno di legge in materia di « riassetto degli enti autostradali a prevalente capitale pubblico e provvedimenti per il settore autostradale ».

(18) Come già ricordato, secondo le conclusioni raggiunte dalla indagine conoscitiva della VIII Commissione permanente del Senato su « La situazione autostradale e le sue prospettive » (Senato, Segretariato generale 1977) l'indebitamento complessivo delle Società autostradali e dei consorzi a prevalente capitale pubblico operanti nel settore ammontava al 31 dicembre 1976 a 4.200 miliardi (il documento conclusivo della citata indagine fu approvato dalla VIII Commissione nella seduta del 16 giugno 1977).

to ad altri strumenti pubblici) degli interventi di risanamento finanziario delle società autostradali.

2. — *Gestioni fuori bilancio*

a) *Gestioni relative alle contabilità speciali istituite a norma dell'articolo 31 della legge 7 febbraio 1961, n. 59*

Sulla disciplina delle contabilità speciali sopra indicate, istituite presso ciascun compartimento, si è riferito nella relazione per il precedente esercizio.

Nel corso del 1978 sono stati esaminati e ritenuti regolari i rendiconti trimestrali relativi agli esercizi 1975, 1976, 1977. I rendiconti annuali per i medesimi esercizi sono tuttora all'esame della Corte.

b) *Gestione ex concessione SARA*

Per la definizione dei rapporti attivi e passivi la cui imputazione è trasferita dalla società concessionaria decaduta (SARA) all'ANAS, nonchè per l'esecuzione dei lavori di completamento di alcuni tratti autostradali indicati dalla legge il direttore generale dell'Azienda « si avvale dei fondi somministrati con ordini di accreditamento commutabili in quietanze di contabilità speciale a lui intestata » (per tali ordini di accreditamento non si applica il limite stabilito dall'articolo 56 della legge di contabilità generale dello Stato) (19). A seguito di chiarimenti intervenuti con l'ufficio di controllo, l'Amministrazione ha ricompreso la gestione fra quelle inquadrabili nella previsione legislativa della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

La gestione è, dunque, tenuta alla presentazione del rendiconto annuale, secondo la disciplina della citata legge n. 1041 del 1971. Fra i poteri del direttore generale è da menzionare quello di provvedere alla assunzione del personale della SARA in servizio nel settore delle concessioni nei limiti strettamente necessari, mediante contratti a termine annuali rinnovabili per un periodo di eguale durata (20). In attuazione di tale norma risultano assunte, con decorrenza 1° dicembre 1977, 253 unità. Per l'anno 1977 è stato presentato il rendiconto annuale relativamente al quale nel corso del procedimento di controllo sono stati richiesti numerosi chiarimenti.

c) *Gestione per il soddisfacimento dei debiti indilazionabili degli enti autostradali a prevalente capitale pubblico e di consorzi per le autostrade siciliane*

L'ANAS è autorizzata a provvedere direttamente al pagamento dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 1978 attinenti alla costruzione delle opere autostradali affidate in concessione da una serie di società

(19) Vedansi gli artt. 9 e 6, nonchè gli artt. 2 e 4 del D.L. 10 febbraio 1977, n. 19, convertito con modificazioni nella legge 6 aprile 1977, n. 106.

(20) Art. 6, comma quinto e sesto, del citato decreto-legge n. 19 del 1977.

a prevalente capitale pubblico e consorzi elencati all'articolo 2 del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 813, convertito con modificazioni in legge 19 febbraio 1979, n. 51.

La somma destinata alla gestione per l'anno 1978 è stata stabilita in 150 miliardi.

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

Nel corso del 1978 sono state introdotte nella struttura organizzativa dell'Azienda le limitate modificazioni derivanti dalla legge 3 gennaio 1978, n. 1. Ne sono derivati un limitato ampliamento dei poteri decisionali dei dirigenti di compartimento (21) ed una nuova ripartizione dei limiti di importo che determinano la competenza degli organi consultivi dell'Azienda ai diversi livelli; consentendo così una attivazione del comitato tecnico-amministrativo centrale, quasi del tutto inoperante, dal 1965 in poi, in seguito alla istituzione del comitati tecnico-amministrativi compartimentali (22). Le più generali considerazioni svolte nelle precedenti relazioni sul persistente accentramento delle competenze e sulla limitata incidenza esercitata dalla disciplina delle funzioni dirigenziali restano, pertanto, ancora valide; ad esse si rinvia (23).

È necessario, tuttavia, porre in risalto come considerevoli implicazioni organizzative derivino dalle decisioni assunte con legge alla fine del 1978 e all'inizio del 1979 (delle quali si è detto del paragrafo dedicato alle considerazioni generali), concernenti il programma triennale nel settore della viabilità e il risanamento del sistema delle società concessionarie di opere autostradali. Da un lato il rilievo quantitativo e qualitativo dei compiti assegnati all'ANAS nel programma d'emergenza per il triennio 1979-81 sembra esigere una evoluzione degli schemi organizzativi orientata verso un notevole potenziamento degli apparati tecnico-amministrativi preposti alla diretta realizzazione delle opere indicate dal piano stesso; dall'altro, la disciplina degli interventi di urgenza per il soddisfacimento dei debiti delle società autostradali potrebbe delineare una tendenza — non a caso espressamente prospettata dalle conclusioni della citata indagine conoscitiva del Senato — verso una assunzione più diretta da parte dell'ANAS delle responsabilità di una gestione unitaria nel settore autostradale; tanto che si è delineata nella sede parlamentare richiamata la possibilità di trasferire all'Azienda l'intera rete autostradale.

Questa ultima linea di tendenza — che mira a ricondurre sotto controllo il fenomeno dell'emergere di gravosi *deficit* sommersi delle società concessionarie — può indurre a configurare sostanzialmente, piuttosto un modello organizzativo ricalcato su quello degli enti di gestione che su quello tradizionale dell'azienda autonoma. Sulle prospettive e tendenze

(21) Art. 30 legge n. 1 del 1978. I capi compartimento acquisiscono la competenza per l'approvazione di lavori suppletivi e di verbali di nuovi prezzi purchè non comportanti un aumento del costo dell'opera.

(22) Si vedano: artt. 14 e 17 legge 7 febbraio 1961, n. 59; art. 16 decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito con modificazioni in legge 13 maggio 1965, n. 431; art. 33 legge 3 gennaio 1978, n. 1.

(23) Vedansi la relazione per il 1977, pag. 218, nonché quella sull'esercizio 1975, pag. 322.

istituzionali segnalate si potrà esprimere, comunque una più consistente diagnosi sulla base delle risultanze della gestione dei prossimi esercizi.

Quanto al personale si è già detto dell'assunzione di 253 unità con contratto a tempo determinato attraverso la gestione ex SARA ai sensi dell'articolo 6 del decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19.

Per l'occupazione giovanile, in applicazione della legge 1° giugno 1977, n. 285, sono state assunte 778 unità, ripartite per qualifiche e a seconda della destinazione presso i diversi uffici. I relativi contratti di assunzione non sono ancora pervenuti al competente ufficio della Corte per il controllo successivo.

Per colmare le carenze riscontrabili nel ruolo degli agenti subalterni (cantonieri) e del personale operaio (24) nel corso del 1978 sono stati perfezionati concorsi compartimentali complessivamente per 681 unità.

Non sono da segnalare novità rilevanti in materia di trattamento economico accessorio per il personale dell'ANAS (25).

Nell'ambito della spesa per l'acquisto di beni e servizi di natura strumentale è aumentata ancora rispetto ad un livello già piuttosto elevato, la spesa per l'acquisto di mezzi di trasporto. I pagamenti (tutti sul conto residui) sul relativo capitolo 501 sono passati da 1,1 miliardi (pure sui residui) nel 1977 a 2,8 miliardi nel 1978. Per l'esercizio, la manutenzione e il noleggio di mezzi di trasporto, oltre che per spese relative ai servizi degli autoparchi e delle officine (capitolo 146) sono stati effettuati pagamenti pari a 2,8 miliardi (a fronte dei 2,3 miliardi erogati nel 1977). La spesa impegnata per la gestione e il funzionamento del centro elettronico per l'elaborazione automatica dei dati aziendali (cap. 163) è passata da 365,5 milioni nel 1977 a 394,3 milioni nel 1978; i pagamenti sul medesimo capitolo 163 (in conto competenza e in conto residui) sono passati da 412,2 milioni nel 1977 a 568 milioni nel 1978.

4. — *Attività istituzionale*

Dopo il trasferimento di funzioni statali alle Regioni disposto dai decreti delegati n. 8 del 15 gennaio 1972 e n. 616 del 24 luglio 1977, nell'ambito della complessiva organizzazione amministrativa dei lavori pubblici, l'ANAS rappresenta il maggior apparato funzionale di intervento di pertinenza della amministrazione centrale. L'Azienda, le cui competenze non sono state toccate dal più recente provvedimento delegato del 1977, si pone come il solo organismo responsabile di quella parte della rete stradale nazionale classificata, secondo quanto precisato dalla legge n. 126 del 1958, come "grande viabilità". Secondo dati forniti al Parlamento dal Ministro dei lavori pubblici la rete gestita direttamente dall'ANAS assomma a 45.433 chilometri, ed assorbe oltre il 50% della domanda di traffico na-

(24) Carezza segnalata nella relazione sull'esercizio 1977, vol. II, pag. 219.

(25) È tuttora in fase istruttoria un rilievo del competente ufficio di controllo della Corte in materia di compensi erogati a funzionari statali, in servizio o a riposo, per l'espletamento di incarichi di collaudo effettuati per opere eseguite da società concessionarie.

zionale (26). La consapevolezza di questo ruolo essenziale dell'Azienda nell'ambito della politica dei lavori pubblici ispira — come più avanti si dirà — le decisioni e i documenti programmatici recentemente assunti. Tale constatazione esige un esame tanto più attento dei fattori istituzionali e finanziari che hanno frenato e reso meno efficace l'attività dell'ANAS nel corso dell'esercizio 1978.

Nella parte dedicata alla gestione finanziaria si è già posto in evidenza il fenomeno, sotto molti profili rivelatore, dell'aumento dei residui passivi. Guardando nel suo complesso l'andamento della spesa in conto capitale si osserva come, se, da un lato, i pagamenti complessivi in conto capitale sono aumentati passando da 639,6 miliardi nel 1977 a 681,9 miliardi nel 1978, dall'altro, i residui in conto capitale sono passati da 753,4 miliardi nel 1977 a 1.461,2 nel 1978. Pur imputando tale abnorme incremento dei residui al tardivo aumento delle disponibilità, derivante da variazioni di bilancio intervenute nella parte finale dell'esercizio, interrogativi seri si proiettano sulla capacità di spesa dell'Azienda, chiamata dalle scelte legislative e di bilancio assunte per il periodo 1979-81, ad un ulteriore e cospicuo sforzo di espansione.

Giova ad una valutazione delle capacità di adeguamento della Amministrazione ad uno sforzo ulteriore, una più analitica attenzione rivolta verso l'andamento della spesa sui capitoli che più direttamente riguardano l'esecuzione di lavori pubblici. Sul più cospicuo fra questi (capitolo 505), anche prescindendo dall'aumento delle disponibilità di competenza, si registra una diminuzione della spesa erogata che è stata nel 1978 di 406,1 miliardi a fronte dei 443,8 miliardi nel 1977 (con un decremento del 9,3% circa).

Gli andamenti della gestione richiamati nel paragrafo iniziale del presente capitolo, nonché le più particolari notazioni ora illustrate, riconducono ai temi, più volte segnalati nelle precedenti relazioni (27), che investono la disciplina della attività contrattuale ed il suo concreto esplicarsi nell'ambito dell'Azienda. Molti dei temi che incidono su tale complessa materia contrattuale sono svolti nella parte generale della presente relazione (28); ad essa si rinvia.

In particolare per l'attività dell'ANAS nell'esercizio 1978 è da segnalare, in primo luogo, il ricorso, sostanzialmente esclusivo, in materia contrattuale, alla licitazione privata ed alla trattativa privata. Sono state esperite, nel corso del 1978, per lavori stradali, 32 licitazioni private (per un importo pari a 40,5 miliardi), 30 delle quali hanno condotto alla stipulazione dei conseguenti contratti (per un importo di 32,1 miliardi); sono stati approvati 6 contratti a seguito di trattativa privata per lavori stradali ai sensi dell'articolo 41 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (per 4,2 miliardi) e 4 contratti a seguito di trattativa privata per lavori stradali ai sensi dell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (per 21,4 miliardi).

(26) Relazione presentata alle Camere ai sensi dell'art. 46 della legge 21 dicembre 1978, n. 845 dal Ministro dei lavori pubblici, VII legislatura, marzo 1979.

(27) Vedasi, da ultimo, la relazione sull'esercizio 1977, vol. II, pag. 220.

(28) Vedasi parte II, Sezione I, Capitolo 3, Attività contrattuale.

Notevole resta anche nell'esercizio 1978, il ricorso a perizie suppletive e di variante; sono infatti intervenuti — secondo informazioni fornite dall'Amministrazione — 130 atti aggiuntivi di tale natura per un importo complessivo di 46 miliardi circa.

Si segnalano, inoltre, i fenomeni già in passato lamentati, del rilevante intervallo di tempo intercorrente, spesso, fra l'aggiudicazione dei lavori e la stipula dei relativi contratti, ovvero dei ritardi nella consegna dei lavori rispetto al tempo dell'affidamento. Sono, del pari, da registrare ritardi in materia di affidamento ed espletamento dei collaudi; il procrastinare tale operazione, specie nel settore dell'ordinaria manutenzione stradale, equivale a vanificare gli accertamenti che in quella sede devono aver luogo, specie ove più pressante è l'esigenza di tempestività.

È da segnalare, ancora in connessione con la materia contrattuale, come le disponibilità derivanti dal già menzionato mutuo di 500 miliardi contratto ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 59 del 1961 (decreto interministeriale 16 dicembre 1978), siano state destinate (unitamente ad un ulteriore importo di 160 miliardi) al finanziamento dei progetti da affidarsi a seguito di trattativa privata ai sensi dell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1. In merito ai criteri di applicazione di tale norma il competente ufficio di controllo della Corte ha chiesto chiarimenti all'Azienda.

Non è stato ancora emanato il regolamento sui lavori in economia ai sensi dell'articolo 8 della legge di contabilità generale dello Stato.

Quanto alle modalità del controllo, esercitato dalla Corte in via « consuntiva » ai sensi dell'articolo 35 della legge 7 febbraio 1961, n. 59, la legge n. 1 del 1978 — come è noto — ha posto all'articolo 24, un termine di trenta giorni dalla data di adozione per l'invio alla Corte degli atti di impegno. L'Azienda si è in via di massima adeguata a tale disciplina, mentre permane il fenomeno del ritardo nel fornire risposta ai rilievi istruttori formulati dal competente ufficio di controllo.

Resta aperto il problema — che si iscrive nell'ambito di una generale riflessione sulle modalità del controllo sulla gestione — di un adeguamento della pratica e della disciplina normativa in materia di controllo successivo, che tenga conto della peculiare natura dell'attività delle aziende autonome e, ancor più specificamente, del tipo di controllo « consuntivo » configurato per l'ANAS dal citato articolo 35 della legge n. 59 del 1961. Emerge l'esigenza di un controllo capace di seguire la successione di più atti — soggetti a registrazione — connessi ad un unico procedimento e funzionali ad un unico lavoro (contratto, atti aggiuntivi, pagamenti in conto, contabilità finale, acconti e saldo di revisione prezzi) e, più in generale, quella di una verifica, correlata agli andamenti della gestione finanziaria, degli investimenti e delle opere realizzate (29).

(29) Per l'esercizio 1978 si è compiuto un primo passo nella direzione indicata acquisendo dall'ANAS i dati di conto economico concernenti l'importo dei lavori svolti nel corso dell'esercizio medesimo (in totale 269,3 miliardi per lavori di costruzione straordinarie e 71,1 miliardi per lavori di riparazioni straordinarie). Ma questa iniziale ed elementare informazione non è ancora correlabile — come sarebbe necessario — in maniera puntuale ai dati corrispondenti della attività contrattuale e delle erogazioni di spesa. Si tratta, tuttavia, di un'indicazione embrionale di metodo da non trascurare.

Tale sostanziale esigenza è tanto più da sottolineare dinanzi all'impegnativo disegno tracciato dalle decisioni legislative e programmatiche assunte fra la fine del 1978 e l'inizio del 1979 (delle quali si è sommariamente riferito nel paragrafo primo del presente capitolo).

In connessione con la terza variazione di bilancio (legge 23 dicembre 1978, n. 844), come si è detto, il Ministro dei lavori pubblici ha definito un primo « programma di emergenza » che ha interessato l'ANAS attraverso l'acquisizione (poi realizzata con il già menzionato mutuo con il Crediop di cui al decreto interministeriale 16 dicembre 1978) di una disponibilità aggiuntiva di 500 miliardi. Secondo le informazioni fornite al Parlamento dal Ministro dei lavori pubblici tale disponibilità è stata destinata per 187 miliardi al finanziamento di opere localizzate nelle Regioni del Centro-Nord e per 313 miliardi per opere localizzate nel Mezzogiorno e nelle isole.

Un ancor più vasto compito è assegnato all'ANAS dal « programma triennale 1979-81 » finanziato con le norme, già sopra menzionate, della legge finanziaria (legge 23 dicembre 1978, n. 843) che autorizzano l'azienda a contrarre mutui, nei tre esercizi considerati dal programma, rispettivamente per 900 miliardi nel 1979, 800 miliardi nel 1980, 800 miliardi nel 1981. Sulla base di detto finanziamento è stato formulato il programma dell'ANAS per il triennio 1979-81, comunicato al Parlamento ai sensi dell'articolo 46 della medesima legge finanziaria (30).

Rilevante è l'affermazione contenuta nel citato documento programmatico, secondo la quale nel corso del 1979 sarà possibile appaltare lavori per un importo superiore allo stanziamento del capitolo 527 (di nuova istituzione e concernente appunto la « esecuzione di un programma straordinario di interventi 1979-81 ») potendosi anticipare l'affidamento, entro il 1979, di circa altri 1.500 miliardi di lavori correlati a progetti pronti. Si persegue, così, l'obiettivo di pervenire alle effettive erogazioni di cassa discendenti dal programma triennale nel corso del periodo 1979-1982.

Lo schematico richiamo sopra compiuto alla vastità delle responsabilità assegnate all'ANAS per il prossimo triennio riconduce necessariamente ad una attenta considerazione dei temi sostanziali posti in luce nell'esame delle caratteristiche della gestione e della attività istituzionale

(30) Secondo le informazioni così fornite al Parlamento l'ANAS ha preliminarmente provveduto ad esaminare ed approvare, a valere anche sulle disponibilità di cui alla terza variazione di bilancio, un primo stralcio di programma di emergenza ed ha compiuto una ricognizione complessiva del « parco progetti » esistente presso l'Amministrazione e suscettibile di pronta realizzazione. Si è successivamente, formulato il programma triennale 1979-81, adottando come parametri di scelta, accanto a quello fornito dalla disponibilità di progetti, valutazioni più propriamente programmatiche correlate ad obiettivi di distribuzione territoriale degli investimenti, di effetti occupazionali, di priorità discendenti da opzioni di politica territoriale. In virtù di tale programma le disponibilità di 2.500 miliardi per il triennio sono ripartite per territorio nel modo seguente: 1.000 miliardi per il Centro-Nord; 1.500 miliardi per il Mezzogiorno continentale e insulare. Per quanto attiene al rapporto che lega il programma triennale con il parco progetti la relazione ministeriale fornisce il seguente quadro:

- progetti pronti, 698,9 miliardi;
- progetti da aggiornare, 410,5 miliardi;
- progetti in corso, 701,8 miliardi;
- progetti da redigere, 688,7 miliardi.

dell'Azienda nell'esercizio 1978. Appare infatti evidente come una effettiva realizzazione dell'ambizioso disegno programmatico tracciato (e tradotto nelle corrispondenti decisioni di bilancio) esiga una soluzione compiuta dei molti problemi organizzativi e procedurali che hanno frenato, negli esercizi passati, e segnatamente nel 1978, la capacità operativa dell'Azienda. Sul nesso che lega la realizzazione del programma e il complesso della gestione aziendale si appunterà l'attenzione della Corte per i prossimi esercizi.

CAPITOLO XVII

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

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

Il ruolo crescente che il Ministero del lavoro è andato assumendo in questi ultimi anni nel campo dell'economia e dei rapporti sociali si riflette nella rilevante produzione legislativa che ha interessato i settori di competenza del dicastero per far fronte ad alcuni dei numerosi e complessi problemi collegati al momento congiunturale ed avviarne a soluzione altri connessi ad esigenze di ristrutturazione di essenziali servizi.

Nel 1978 hanno fra l'altro, formato oggetto di interventi legislativi — molto spesso indotti da necessità contingenti — i temi dell'occupazione (1), della mobilità della manodopera (2), dei rapporti contrattuali di lavoro (3), della fiscalizzazione degli oneri sociali (4) e della dinamica dei trattamenti pensionistici (5), del collegamento tra le anagrafi delle aziende (6), nonché quelli della formazione professionale (7) e della prevenzione antinfortunistica e dell'igiene del lavoro (8).

Il frequente impiego di decreti-legge — di solito ampiamente e, talora, sostanzialmente modificati ed integrati in sede di conversione (9) — e l'intervento a più riprese e a breve distanza di tempo sulla stessa materia (10) rappresentano le note salienti della produzione normativa nel passato esercizio.

(1) Decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351, convertito nella legge 4 agosto 1978, n. 479.

(2) Decreto-legge 30 marzo 1978, n. 80, convertito in legge 26 maggio 1978, n. 215; decreto-legge 13 dicembre 1978, n. 795, convertito in legge.

(3) Legge 3 febbraio 1978, n. 18 (conversione con modificazioni del decreto-legge 3 dicembre 1977, n. 876) - legge 24 novembre 1978, n. 737.

(4) Decreto-legge 30 gennaio 1978, n. 15, convertito in legge 22 marzo 1978, n. 75; decreto-legge 30 marzo 1978, n. 78, convertito in legge 26 maggio 1978, n. 221; decreto-legge 6 luglio 1978, n. 353, convertito in legge 5 agosto 1978, n. 502.

(5) Legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria).

(6) Decreto-legge 6 luglio 1978, n. 352, convertito nella legge 4 agosto 1978, n. 467.

(7) Legge 21 dicembre 1978, n. 845 (legge-quadro in materia di formazione professionale).

(8) Legge 23 dicembre 1978, n. 835 (istituzione del servizio sanitario nazionale).

(9) Tipico, tra gli altri, è il caso del decreto-legge n. 351 ((occupazione giovanile) e della legge di conversione n. 479; il primo ha modificato, sostituito ed integrato oltre la metà degli articoli della legge n. 285 del 1977; la seconda è intervenuta ampiamente sulle modifiche ed integrazioni apportate dal decreto-legge alla legge originaria, modificandola a sua volta ed introducendo articoli e commi nuovi. Il risultato presenta un notevole grado di complessità interpretativa di certo poco conferente con la diffusa utilizzazione del testo, destinato oltre che agli operatori pubblici anche a privati cittadini interessati direttamente all'applicazione della legge. Per tale motivo il Ministero del lavoro ha provveduto, per uso interno e in via informale, alla compilazione di un testo coordinato delle norme.

(10) Nel periodo giugno 1977-agosto 1978 ben cinque (tenuto conto delle leggi di conversione ampiamente modificative) sono stati i provvedimenti sulla occupazione giovanile; sei, invece nel 1978 i provvedimenti sul costo del lavoro e quattro quelli in tema di mobilità della manodopera.

Sotto altri profili l'efficacia a termine di non pochi provvedimenti, quali quelli concernenti le misure anticongiunturali (11), ne rivela il carattere di emergenza e di straordinarietà direttamente correlato allo stato dell'economia, mentre la natura profondamente innovativa di altri, come la riforma sanitaria e la legge quadro sulla formazione professionale, li rende idonei ad incidere sull'attività ministeriale non immediatamente ma in rapporto ai tempi di realizzazione delle modifiche organiche che essi hanno introdotto.

Di qui una situazione con aspetti di transitorietà, ma caratterizzata dalla presenza di rilevanti esigenze operative, che investe l'apparato ministeriale, tuttora provvisto di moduli organizzativi in buona parte obsoleti, anche se in via di lenta trasformazione (12), mentre emerge sempre più netta la connotazione del Ministero come strumento ausiliario, tra i più essenziali, per il rilancio e l'attuazione di una politica di programmazione economica nazionale, richiedente, come tale, la provvista di adeguate e razionali strutture di supporto per i necessari raccordi con le altre amministrazioni, con gli organismi operanti a livello interministeriale e con le istituzioni comunitarie.

Nel quadro ora delineato si colloca, sia pure con carattere non decisamente significativo della portata delle complesse e articolate funzioni, solo in parte riducibili in termini di spesa, il rilievo quantitativo dell'onere finanziario della gestione ministeriale del 1978 che, assommato a 6.070 miliardi (13), presenta un incremento rispetto agli esercizi 1976 e 1975 rispettivamente del 106 e 166 per cento, mentre è diminuito di circa l'8% in relazione al precedente esercizio 1977 (6.553,8 miliardi) (14).

Inoltre, prospettive di ulteriore espansione della spesa si ricavano dal rilievo che nello stato di previsione per il 1977 le previsioni iniziali (3.218,5 miliardi) superano già quelle omologhe del 1978, malgrado la soppressione di tutti i capitoli riguardanti l'assistenza sanitaria (le cui funzioni dal corrente esercizio sono esercitate dalle regioni); a ciò si aggiunga che per effetto di normativa sopravvenuta (15) verrà a riprodursi pure nel 1979 l'onere per il contenimento del costo del lavoro destinato sempre ad incidere in misura non trascurabile sulla gestione finanziaria.

(11) Decreto-legge n. 15, legge n. 75, decreto-legge n. 78; decreto-legge n. 353, legge n. 502.

(12) Come mostrano i recenti apporti innovativi in materia di occupazione e di formazione professionale. In proposito vedasi quanto riferito nel paragrafo riguardante l'organizzazione dei servizi.

(13) Le previsioni iniziali 1978 erano di miliardi 3017,5, quelle definitive di 6073,7. Il notevole divario, da attribuire in minima parte alle integrazioni disposte con i tre provvedimenti di variazione del bilancio, è dovuto essenzialmente agli interventi in corso di esercizio per la parziale fiscalizzazione degli oneri sociali e il contenimento del costo del lavoro (capitoli 3589 e 3602, quest'ultimo di nuova istituzione).

(14) La diminuzione si spiega con la minore spesa sostenuta nel 1978 in relazione agli sgravi contributivi a favore delle aziende del Mezzogiorno (cap. 3589) che nel 1977 riguardarono anche esercizi precedenti. Ved. sull'argomento quanto riferito nella relazione per l'esercizio 1977 (pagg. 222-223).

(15) Decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito nella legge 31 marzo 1979, n. 92.

Considerata sotto il profilo della classificazione funzionale la spesa ministeriale del 1978 — che si colloca quasi interamente (16) nella Sezione VIII — rappresenta il 40,2% degli oneri sostenuti dallo Stato per azioni e interventi nel campo sociale, con una incidenza minore rispetto al 1977 (48%), ma nettamente superiore rispetto al 1976 (31,3%).

Riguardata, invece, sotto l'aspetto della classificazione economica la spesa del Ministero del lavoro rivela la sua essenziale e ricorrente caratteristica, rappresentata dalla prevalenza assoluta di oneri per trasferimenti correnti (Categoria V). Essi hanno inciso, infatti, sul totale, nella misura del 97% (quasi il 98% nel 1977), assommando a complessivi 5.892 miliardi (6.419 nel 1977), la quasi totalità dei quali (98%) si riferisce a capitoli di spesa della rubrica 6, l'aggregato amministrativo su cui gravano gli apporti dello Stato alle varie gestioni previdenziali e mutualistiche.

Quanto alle altre voci della classificazione economica, quasi tutti gli oneri hanno subito un incremento di una certa entità rispetto al 1977; particolarmente quelli per il personale in servizio, passati da 98,2 a 125,6 miliardi (+28% circa) e quelli per acquisto di beni e servizi (da 10,8 a 13,9 miliardi).

Aumentata risulta altresì la spesa in conto capitale, costituita unicamente da trasferimenti al Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori (soppresso dal 1979) e passata da 22,4 miliardi a 38,4, del resto in corrispondenza alla maggiore entità delle somme stanziare.

I pagamenti complessivi sono assommati a 8.502,7 miliardi di cui 5.712,1 in conto competenza e 2.790,6 in conto residui. Il tasso di smaltimento di questi ultimi è stato assai elevato (93,1%) e superiore a quello, già non trascurabile, registrato nel 1977 (60%). Il complessivo importo dei resti a fine esercizio è risultato pari a 543,7 miliardi, notevolmente inferiore a quello del 1977 (3.002,4 miliardi).

Per quanto concerne la struttura dello stato di previsione, rimasta invariata nelle sue linee generali, presenta qualche interesse l'istituzione di numerosi nuovi capitoli; di cui, alcuni riguardano l'attuazione delle complesse forme di intervento previste dalle norme sull'occupazione giovanile (17), mentre altri si riferiscono a rimborsi ad istituti previdenziali per provvidenze concesse a favore di lavori in comuni colpiti da calamità naturali o da inquinamento di sostanze tossiche (18), ovvero a contributi alle gestioni previdenziali e assistenziali per lo sgravio di oneri sociali (19).

(16) Nel corso dell'esercizio è stato istituito il cap. 4101 (per memoria) attinente alla cooperazione nel settore agricolo (Sezione X). Sullo stanziamento di 20 miliardi, successivamente intervenuto, sono stati assunti impegni per un pari ammontare che, però, non si sono tradotti in erogazione.

(17) Capitoli 1111 (spese per i compiti di studio per la legge n. 285); 1112 (programmi di assistenza tecnica organizzati dal FORMEZ); 4534 (spese di funzionamento della Commissione centrale sull'impiego); 1507 (attuazione progetti socialmente utili previsti dalla legge n. 285); 2506 (attuazione di progetti ispettorati del lavoro); 4101 (cooperazione nel settore agricolo); 8052 (formazione professionale giovanile).

(18) Capitoli 3605 (rimborsi ad istituti previdenziali per provvidenze concesse ai lavoratori della zona di Seveso); 3607 (rimborsi per provvidenze ai lavoratori dei comuni della Basilicata e della provincia di Cosenza).

(19) Tra questi, il capitolo 3602 (rimborso all'INAM e ad altre Casse mutue di somme corrispondenti a sgravi contributivi) era già stato istituito nel corso dell'esercizio 1977 e non riprodotto nello stato di previsione per il 1978.

2. — Gestioni fuori bilancio

Fondo per la mobilità della manodopera

La gestione, di recente istituita (articolo 28 della legge 12 agosto 1977 n. 675), si colloca nel quadro degli interventi per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione e lo sviluppo del settore. Essa, com'è noto, persegue la finalità di corrispondere provvidenze ai lavoratori che a seguito dei piani di riorganizzazione industriale, sono costretti a mutare residenza per ragioni di lavoro.

Il finanziamento degli interventi viene assicurato con versamenti del 50% a carico del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e di una uguale quota a carico della cassa integrazione guadagni degli operai dell'industria (20).

Per effetto dell'articolo 22 della legge 21 dicembre 1978, n. 845 (legge-quadro per la formazione professionale) affluirà al fondo anche la somma annualmente prevista con la « legge finanziaria », per lo svolgimento delle attività di formazione professionale rientranti nella competenza dello Stato.

In ordine a tale gestione, al termine dell'esercizio non risultavano ancora emanate norme di funzionamento; sui dati relativi sarà pertanto possibile riferire nelle prossime relazioni.

Fondo per il funzionamento degli enti di patronati e di assistenza sociale

A tale Fondo meritano di essere dedicate considerazioni più ampie che in passato (21) in prospettiva della necessaria revisione del suo assetto che dovrà conseguire all'attuazione della riforma sanitaria ed alla soppressione degli enti mutualistici. Esso, disciplinato dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947 n. 804, viene alimentato con il prelevamento di una aliquota percentuale (non superiore allo 0,50) sul gettito dei contributi incassati, a termini di legge o di contratto collettivo, dagli istituti che gestiscono le varie forme di assistenza e previdenza. La misura dell'aliquota è determinata annualmente con decreto del Ministero del lavoro di concerto con quello del Tesoro. Le somme, versate in un conto intestato al Ministero del lavoro presso la Tesoreria centrale dello Stato, vengono, successivamente, ripartite fra gli istituti di patronato ed assistenza sociale con decreto del Ministero del lavoro di concerto con quello del Tesoro, sentite le associazioni sindacali di lavoratori interessati, in relazione alla quantità delle pratiche di assistenza legale ed amministrativa trattate e definite dagli istituti stessi e sulla base di criteri precisati in ap-

(20) La determinazione del fabbisogno è effettuata con decreto del Ministro del tesoro ai sensi dell'art. 28, sesto comma, della legge n. 675. Le disponibilità affluiscono in apposita contabilità speciale istituita presso la tesoreria provinciale dello Stato di Roma, ai sensi dell'art. 585 del regolamento di contabilità generale e dell'art. 1223 lett. b) delle istruzioni generali sui servizi del tesoro.

(21) Vedasi, comunque, quanto già detto nella relazione per l'esercizio 1977, pag. 224, II volume.

posite circolari (22), nonché mediante le verifiche svolte dagli ispettorati del lavoro. Tale essendo, nelle linee essenziali, la disciplina normativa del Fondo, e premesso che la Corte, nell'esaminare i consuntivi di gestione accerta la regolarità del riparto, mentre, in relazione all'attuale configurazione dei sistemi di controllo, non procede alla verifica dell'utilizzazione delle somme da parte degli istituti di patronato. Alcune sintetiche osservazioni possono essere formulate sulla base dell'attività di riscontro svolta:

1) la complessità dei meccanismi di ripartizione in rapporto all'automatismo di acquisizione delle entrate determina sempre una notevole lentezza nell'erogazione delle sovvenzioni con conseguente formazione di rilevanti giacenza di cassa;

2) il collegamento in percentuale, sia pure variabile (23), all'entrata degli enti previdenziali assicura al Fondo un apporto finanziario, di fatto svincolato da una previsione circa le concrete esigenze degli istituti di patronato, che potrebbe in taluni casi risultare superiore al fabbisogno;

3) la facilità di accesso al Fondo fa proliferare, talvolta senza valide giustificazioni, gli istituti di patronato (24);

4) l'agganciamento del contributo alla mole dell'attività svolta nel corso dell'anno, si presta a favorire la tendenza degli istituti di patronato ad avviare procedure amministrative e contenziose di non sempre sicura fondatezza con la possibile conseguenza di inutili aggravii per gli uffici pubblici e il crearsi di vane aspettative per gli assistiti.

I dati emergenti dal rendiconto relativo all'esercizio 1977, non ancora ammesso al visto di regolarità per l'esigenza che si è presentata di acquisire elementi di chiarimento da parte dell'amministrazione, sono i seguenti:

Giacenza di cassa al 31 dicembre 1976 . . .	miliardi	37,4
Entrata	miliardi	60,4
Uscite	miliardi	58,7
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1977 . . .	miliardi	39,0

Fondo per il finanziamento degli uffici di patronato ed assistenza sociale nel territorio di Trieste

Sono al riguardo da ribadire le osservazioni fatte nelle precedenti relazioni (25) circa l'opportunità di unificare la gestione con quelle operante su scala nazionale con gli stessi fini e le stesse modalità. Valgono, inol-

(22) Circolari ministeriali n. 16 del 6 agosto 1978 e n. 2 del 14 marzo 1970.

(23) Attualmente viene applicata per quasi tutti gli enti previdenziali la percentuale massima dello 0,50 e solo per un numero assai limitato quella dello 0,35. E' stata notata la tendenza a lasciare invariate dette percentuali per molti anni consecutivi.

(24) Gli istituti ammessi a beneficiare del Fondo sono passati da 9 del 1971 a 22 del 1977.

(25) Vedansi relazioni per l'esercizio 1975, pag. 326, 1976, pag. 351 e 1977, pag. 225.

tre per il Fondo del territorio di Trieste le medesime considerazioni già formulate per il Fondo nazionale.

Il rendiconto per l'esercizio 1977, dopo le necessarie verifiche è stato ammesso al visto di regolarità. Il dato di maggior rilievo, come emerge dal prospetto che segue, è quello dell'elevatezza della giacenza di cassa, fenomeno ricorrente che nell'esercizio considerato è, peraltro, risultato inferiore a quello registrato nell'anno precedente:

Giacenza di cassa al 31 dicembre	milioni	193,0
Entrate	milioni	393,7
Uscite	milioni	422,8
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1977	milioni	163,8

Fondo speciale infortuni

Tale fondo istituito presso la Cassa depositi e prestiti dal regio decreto 31 gennaio 1904, n. 51, e successivamente disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, è stato oggetto recentemente di un ampliamento della sfera di attività a norma dell'articolo 9 della legge 5 maggio 1976, n. 278. Su di esso il Ministero del lavoro può erogare somme: per contribuire al finanziamento dello speciale assegno corrisposto ai superstiti dei grandi invalidi del lavoro deceduti per cause estranee all'infortunio o alla malattia professionale; per sovvenire istituzioni aventi per scopo il mantenimento e l'educazione di orfani di infortunati morti sul lavoro e l'assistenza agli infortunati; per contribuire allo sviluppo ed al perfezionamento degli studi delle discipline infortunistiche e di medicina sociale in genere.

Come già nel precedente esercizio 1976 (26) anche nel corso del 1977, nessuna erogazione di spesa si è verificata a carico del Fondo, malgrado il recente ampliamento delle possibilità di interventi. Ciò spiega come la giacenza di cassa si sia ulteriormente dilatata fino a superare i 5 miliardi. Su tale stato di cose la Corte ha già altre volte soffermato la sua attenzione segnalando l'opportunità di ricondurre il fondo alla gestione ordinaria di bilancio qualora l'esistenza del medesimo dovesse risultare giustificata soltanto dall'annuale erogazione all'INAIL di contributi per lo speciale assegno a favore dei superstiti dei grandi invalidi (tenuto conto che gli altri compiti non vengono, da tempo, di fatto, assolti). Il Ministero del lavoro, dal canto suo, nell'intento di porre rimedio alla rilevata situazione, tutt'altro che in armonia con criteri di buona amministrazione, ha reso noto, finora, di aver avviato uno schema di disegno di legge che prevede l'estensione della possibilità di intervento, abbassando al 65% il grado di invalidità per il diritto all'assegno suindicato e, inoltre, la concessione di sussidi agli infortunati sul lavoro e loro parenti che versino in stato di bisogno.

(26) Vedere relazione per l'esercizio 1977, pag. 225.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il rendiconto dell'esercizio 1977 non ancora, come quello relativo al 1976, ammesso al visto di regolarità registra i dati seguenti:

Giacenza di cassa al 31 dicembre 1976	. . . milioni	4750
Entrate . . . . .	. . . milioni	301
Uscite		—
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1977	. . . milioni	5052

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

Come già precisato nella precedente relazione (27) dovrebbe ritenersi esaurita ogni ragione di esistenza della Gestione a seguito della cessazione da parte della CEE dell'azione di sostegno della ristrutturazione delle aziende operanti nel settore dello zolfo e, quindi, degli interventi a beneficio dei lavoratori licenziati da dette aziende.

In ordine ai rendiconti relativi agli esercizi dal 1975 al 1977 la Corte ha mosso rilievo formale per gli stessi motivi che hanno indotto la Sezione sul controllo (deliberazione del 19 maggio 1977, n. 781, già citata nella precedente relazione) a dichiarare non regolari i rendiconti degli esercizi precedenti e, cioè, per l'illegittimità del sistema amministrativo contabile del Fondo e dei criteri di affidamento in sede periferica del servizio di cassa al istituti di credito.

L'ultimo rendiconto (esercizio 1977) presenta le seguenti risultanze:

Giacenza di cassa al 31 dicembre 1976	. . . milioni	476,6
Entrate . . . . .	. . . milioni	7,9
Uscite . . . . .	. . . milioni	7,4
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1977	. . . milioni	477,1

Fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati o sospeso da aziende carbo-siderurgiche

A seguito della presentazione degli ultimi rendiconti relativi agli anni 1976 e 1977 è in corso ad opera della Corte l'acquisizione di dati e documentazione intesi ad accertare l'effettività e la legittimità di alcuni interventi compiuti nel corso degli esercizi predetti.

L'ultimo rendiconto pervenuto alla Corte presenta entrate per 1,34 milioni e uscite per 67,5 milioni tali da assorbire per intero la precedente giacenza di cassa.

Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative

La Corte (Sezione del controllo n. 960 in data 29 marzo 1979) ha dichiarato regolari le gestioni relative agli anni dal 1971 al 1974 risolvendo

(27) Vedere relazione per l'esercizio 1977, pag. 226.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

in senso positivo le questioni sollevate in ordine alla legittimità dei compensi forfettari ai funzionari che svolgono le ispezioni ordinarie alle cooperative non aderenti alle associazioni nazionali e alle spese per il funzionamento del collegio dei revisori.

L'ultimo rendiconto presentato concernente l'esercizio 1977 espone i dati seguenti:

Giacenza di cassa al 31 dicembre 1976	. milioni	1.148,9
Entrate . . . . .	. milioni	798,8
Uscite . . . . .	. milioni	354,9
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1977	. milioni	1.592,8

Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori

Il fondo è stato soppresso con l'articolo 23 della legge-quadro in materia di formazione professionale (21 dicembre 1978, n. 845) che ne ha previsto anche il trasferimento alle Regioni dei beni mobili ed immobili di proprietà (28). L'Amministrazione del Fondo, entro un anno dall'entrata in vigore della legge di soppressione dovrà sottoporre all'approvazione del Ministero del lavoro, tramite la Ragioneria centrale che ne curerà il riscontro, un rendiconto finale della gestione cessata in una con lo stato patrimoniale. È da presumere che la brevità del periodo assegnato per la liquidazione della gestione non consentirà di ultimare le operazioni di chiusura, data la complessità degli adempimenti contabili di verifica e tenuto conto che non è stata ancora definita, in attesa che l'Amministrazione fornisca gli elementi e i documenti richiesti, la situazione dei rendiconti dall'esercizio 1971-72 in poi, tuttora oggetto di rilievi istruttori della Corte in ordine alla impostazione del bilancio, ai rapporti con l'Istituto di credito che esercita il servizio di cassa, allo stato dei residui ed alla situazione patrimoniale.

L'ultimo rendiconto relativo all'esercizio 1976-77, evidenzia i seguenti dati:

Giacenza di cassa al 1° luglio 1976	. . miliardi	98,8
Entrate accertate . . . . .	. miliardi	113,7
Entrate riscosse . . . . .	. miliardi	105,7
Spese impegnate . . . . .	. miliardi	199,5
Spese pagate . . . . .	. miliardi	143,1
Giacenza di cassa al 30 giugno 1977	. . miliardi	53,3
Residui attivi al 30 giugno 1977	. . . miliardi	8,0
Residui passivi al 30 giugno 1977	. . . miliardi	56,4

Gestioni fuori bilancio di nuova istituzione

Da ultimo va ricordato che la legge n. 845 in materia di formazione professionale, agli articoli 25 e 26 ha istituito due nuovi organismi con

(28) La materia non era stata considerata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 che pur aveva previsto il passaggio alle Regioni delle funzioni amministrative concernenti l'istruzione e la qualificazione professionale.

amministrazione autonoma fuori bilancio ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041. Il primo è un fondo di rotazione presso il Ministero del lavoro creato per favorire l'accesso di organismi operanti nel settore della formazione professionale alle risorse del Fondo sociale europeo e al Fondo di sviluppo regionale della CEE. Il secondo è un fondo alimentato dalle maggiori quote di contributi integrativi dovuti per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, stabilite dall'articolo 25 quarto comma della legge n. 845. Le somme versate dall'INPS in un conto corrente presso la tesoreria centrale del Tesoro e iscritta in apposito capitolo del Ministero del lavoro, potranno servire ad integrare il finanziamento dei progetti speciali previsti dall'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, del 1977, eseguiti dalle Regioni per ipotesi di rilevante squilibrio locale tra domanda ed offerta di lavoro nelle zone del mezzogiorno.

Di tali importanti strutture non ancora operanti, data la loro recente istituzione, si fa riserva di riferire nelle prossime relazioni.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi.* — I settori dell'organizzazione ministeriale maggiormente interessati da modifiche funzionali e, in parte, anche strutturali, per effetto dei recenti interventi normativi, sono quelli del collocamento della manodopera, della formazione professionale della prevenzione contro gli infortuni e dell'igiene del lavoro.

Di tali modifiche mette conto di far breve cenno con riferimento ai distinti settori.

Settore del collocamento della manodopera

Con l'articolo 3 del decreto-legge n. 351 del 1978, convertito con modificazioni nella legge n. 479, entrambi introduttivi di ampi ritocchi ed integrazioni alla legge sull'occupazione giovanile del 1977, i compiti della Commissione centrale per la mobilità della manodopera — già istituita presso il Ministero del lavoro con l'articolo 26 della legge 12 agosto 1977, n. 675 — sono stati ampliati in misura rilevante con l'attribuzione di essenziali funzioni in materia di politica dell'impiego secondo le linee di indirizzo della programmazione economica (29). Il nuovo organo che ha assunto la denominazione di Commissione centrale per l'impiego è presie-

(29) La Commissione dovrà, in relazione alla dinamica del lavoro e al quadro di riferimento economico per lo svolgimento delle attività delle regioni per materia di formazione professionale, determinare entro il 30 luglio di ogni anno, gli indirizzi di politica dell'occupazione e di sostegno del reddito dei lavoratori. A tale Commissione sono devoluti altresì i compiti della Commissione centrale per l'avviamento al lavoro di cui alla legge 29 aprile 1949, n. 264.

Continueranno invece ad operare distintamente nell'ambito della Direzione generale per il collocamento la Commissione centrale per l'abilitazione dei minorati della vista alla funzione di centralinista telefonico (legge 14 luglio 1957, n. 594) e la Commissione centrale per il controllo sul lavoro a domicilio (legge 13 marzo 1958, n. 264).

duta dal Ministro del lavoro e composta da rappresentanti delle categorie interessate, dai direttori generali preposti ai servizi del collocamento, dei rapporti di lavoro e degli affari generali e del personale, nonché da cinque rappresentanti regionali. Il costituendo organo, non ancora operante nella sua nuova composizione, dovrà avvalersi di un'apposita segreteria tecnica costituita presso il Ministero (30).

Nel settore di cui si tratta, altro aspetto organizzativo di un certo rilievo è poi l'istituzione (articolo 3 del già citato decreto-legge n. 351) di quattro posti di consigliere ministeriale nel ruolo dell'Amministrazione centrale del lavoro. Detti funzionari saranno preposti a compiti di studio e ricerca necessari all'attuazione della legge sull'occupazione giovanile e delle norme in materia di politica sull'impiego.

Alla copertura di tali posti è stato sollecitamente provveduto con la nomina di tre dirigenti superiori e di una persona estranea all'Amministrazione (31).

Evidente l'importanza degli apparati organizzativi ora accennati (32); essi infatti rispondono ad esigenze inderogabili di programmazione degli interventi e rappresentano l'avvio ad una concezione dell'azione amministrativa più aderente alla varietà e vastità dei fenomeni sociali. È certo, tuttavia, che l'efficienza dei costituendi organismi e il qualificato concorso dei nuovi altri dirigenti al raggiungimento dei fini che la legge si prefigge, saranno subordinati, da un lato, all'esistenza di condizioni idonee ad assicurare forme di costante e puntuale coordinamento con le altre Amministrazioni interessate più direttamente alla soluzione dei problemi dell'occupazione e con gli organismi cui competono le scelte di politica economica generale (33), dall'altro all'adeguatezza e rispondenza funzio-

(30) A livello regionale, compiti di accertamento delle condizioni per la mobilità della manodopera e di proposta di programmi ed interventi, spettano alle commissioni regionali già previste dall'art. 22 della legge n. 675. Anche tali commissioni si dovranno avvalere dell'ausilio di apposite segreterie tecniche che saranno istituite presso gli uffici regionali del lavoro.

Tra gli adempimenti obbligatori della Commissione centrale è previsto quello relativo alla presentazione annuale al Parlamento di una relazione sull'attività dell'organo stesso e delle Commissioni regionali.

(31) Per la nomina dell'estraneo, a seguito di rilievo della Corte tendente a far esplicitare i motivi che avevano indotto l'Amministrazione a non far cadere la scelta su un dirigente superiore, il Ministro ha assicurato di aver effettuato le necessarie valutazioni circa la carenza qualitativa dei quadri dirigenziali a fornire persona idonea alle funzioni e circa la specifica competenza dell'estraneo e la sua attitudine a ricoprire il posto conferitogli. Si veda quanto al riguardo ha affermato la Corte in un caso analogo verificatosi nell'ambito del Ministero della industria e commercio (Sez. del controllo n. 942 del 15 maggio 1979).

(32) Si ricorda che nel disegno di legge-quadro nel pubblico impiego (Atto Camera 2709) erano previsti come operanti nell'ambito del Ministero, altri importanti organismi, il servizio centrale dell'economia e del lavoro e il comitato tecnico scientifico per l'osservatorio.

(33) Va ricordato che al CIPI compete (art. 2 della legge n. 675) tra l'altro, l'accertamento della sussistenza delle cause di intervento della cassa integrazione guadagni, degli stati di crisi occupazionale, della sussistenza di specifici casi di crisi aziendale di particolare rilevanza sociale, della esigenza di mobilità interregionale di manodopera per i fabbisogni di intervento del Fondo per la mobilità; al CIPE, poi, compete di determinare i criteri generali di intervento nel settore dell'occupazione giovanile (legge n. 285 del 1977); tutte materie che presentano stretta correlazione con quelle rientranti nella competenza della Commissione regionale dell'impiego e delle Commissioni regionali.

nale delle esistenti strutture burocratiche statali (34) — di quelle periferiche in particolare — e degli organi ed uffici regionali cui spettano l'indispensabile provvista di dati ed informazioni (35) e la traduzione in concreta realtà operativa delle indicazioni e determinazioni programmatiche.

Settore della formazione professionale

Alla soppressione della direzione generale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori, disposta dall'articolo 7 del decreto presidenziale n. 617 del 1977, non risulta aver ancora fatto seguito il riordinamento interno dei servizi del predetto ufficio relativi alle funzioni non trasferite alle regioni che doveva essere attuato con decreto del Ministro del lavoro di concerto con quello del Tesoro. La mancata realizzazione delle previste modifiche sembra essenzialmente da attribuire a motivi di opportunità che suggerivano di non provvedere al riordino dei servizi prima della definizione delle competenze ministeriali in materia di formazione, intervenuta soltanto sul finire dell'esercizio con la legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845.

E certo, in ogni caso, che la vastità e la complessità delle funzioni riservate al Dicastero nel settore (36), quasi tutte essenzialmente nuove e diverse da quelle tradizionali — cui ampiamente soccorreva il Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori, ora soppresso — avrebbero richiesto una graduale ma profonda riconversione, soprattutto sotto il profilo qualitativo, dei moduli operativi esistenti, particolarmente in vista delle esigenze della programmazione e della necessità di raccordi con il sistema scolastico.

Un momento di collegamento di non trascurabile rilievo dovrebbe, peraltro, essere rappresentato dalla Commissione centrale per l'impiego, di cui si è già fatto cenno, organo al quale, opportunamente integrato,

(34) Si considerino, tra l'altro, i complessi adempimenti degli uffici provinciali del lavoro previsti in materia di « mobilità » dalle recenti leggi. All'insufficienza delle strutture e dei mezzi a disposizione del Ministero del lavoro e alla esigenza di una loro riforma è stato fatto riferimento, più volte, anche di recente, in sede parlamentare; da ultimo in sede di discussione presso la 11^a Commissione lavoro del Senato (seduta 8 marzo 1979) sul bilancio di previsione 1979, proprio con riguardo ai problemi dell'occupazione e della mobilità della manodopera.

(35) L'acquisizione di dati certi sulla consistenza, la composizione e la dislocazione delle forze di lavoro esistenti nel Paese non potrà, comunque, prescindere dall'istituzione di una efficiente anagrafe del lavoro.

(36) Esse sono previste dagli articoli 18, 19 e 20 della legge n. 845. Tra le principali, in sintesi, si ricordano quelle attinenti alla disciplina delle fasce di mansioni e funzioni professionali omogenee ai fini dei rapporti contrattuali di lavoro; al collegamento con le regioni, ai rapporti con il Fondo sociale europeo, alla predisposizione e il finanziamento delle attività formative nel campo della cooperazione con i paesi in via di sviluppo; alle attività di studio, ricerca e documentazione da definirsi mediante programma annuale in relazione alle esigenze della programmazione; all'inoltro alla CEE e ad altri organismi internazionali e al finanziamento integrativo di progetti formativi ammessi al concorso dei fondi comunitari o internazionali; all'assistenza tecnica e al funzionamento delle iniziative di formazione professionale d'intesa con le regioni nei casi di rilevante squilibrio tra domanda e offerta di lavoro; al finanziamento delle attività di formazione professionale residue svolte nelle regioni ad autonomia speciale; al finanziamento dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (I.S.F.O.L.).

spettano anche funzioni consultive — obbligatorie per alcune materie di carattere generale o con implicazioni finanziarie — nei confronti dell'attività ministeriale da svolgere nel settore (articolo 17 della legge n. 845). A tale commissione verranno fatte confluire tramite il Ministero entro il 30 marzo di ogni anno le relazioni che tanto le regioni che l'ISFOL (37) sono tenute a presentare sull'attività in concreto svolta in tema di formazione professionale. Tali documenti, poi, dovranno essere allegati alla tabella di bilancio in una con la relazione del Ministero sullo stato e le prospettive del settore e sulle tendenze in atto nel mercato del lavoro.

Tra i compiti di maggior rilievo attribuiti al Ministero merita di essere ricordato quello relativo al mantenimento ed alla cura dei rapporti con il Fondo sociale europeo (38) e del connesso Fondo di rotazione (di cui è cenno nel precedente paragrafo) istituito in forma di gestione fuori bilancio per favorire l'accesso al Fondo predetto.

In proposito va rilevato come il Ministero del lavoro, in relazione all'esigenza di individuare quali organi dell'Amministrazione italiana fossero competenti a fornire attestati e dichiarazioni circa l'attuazione di progetti di formazione ammessi al finanziamento, allo scopo del pagamento di anticipi o saldi da parte del FSE, abbia precisato che spetti alle regioni di provvedere al rilascio degli atti certificativi suddetti, ferme restando le competenze della Stato per gli atti di indirizzo e di coordinamento.

Tale problema, di cui è stato già fatto cenno in altra parte della precedente relazione (39) appare di rilevanza non trascurabile, anche in relazione alla attività di controllo che la Corte dovrà esercitare sulla gestione del Fondo di rotazione, nonchè per i rapporti della Corte stessa con la Corte dei conti europea e potrebbe anche trovare soluzioni con la concentrazione delle funzioni certificative nel Comitato per il Coordinamento per la partecipazione italiana all'attività del FSE, istituito in data 7 novembre 1978 (40).

(37) L'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale venne istituito con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1973, n. 478. I suoi compiti istituzionali dopo l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e della legge n. 845 del 1978 sono essenzialmente di collaborazione e di assistenza tecnica.

(38) Esso fu istituito, come è noto, con il trattato di Roma (articoli 123-128) con lo scopo di promuovere all'interno della CEE le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori.

Di recente è stato ristrutturato e aggiornato negli scopi con i regolamenti CEE nn. 2893/77, 2894/77 e 2895/77 tutti in data 20 dicembre 1977. Gli aspetti innovativi hanno riguardato, tra l'altro, l'estensione degli interventi anche a persone destinate a svolgere qualsiasi attività non subordinata con esclusione di quelle attività per le quali è previsto il possesso del diploma di laurea; la concentrazione della metà delle risorse annuali del Fondo a favore delle operazioni realizzate nell'ambito delle politiche statali del mercato del lavoro svolte a risolvere i problemi che si pongono nelle regioni in ritardo di sviluppo e che comportano uno squilibrio grave dell'occupazione; la maggiorazione dell'aliquota di interventi a favore delle regioni prioritarie, tra le quali il nostro Mezzogiorno; la razionalizzazione della gestione del Fondo e dei criteri di determinazione del contributo; l'obbligo degli Stati membri di attestare l'autenticità dei fatti e degli oneri sostenuti dagli operatori e la responsabilità degli Stati per somme da rimborsare.

(39) Parte II, cap. VI (Comunità europee).

(40) In proposito vedasi quanto riferito nella parte III, cap. VI (Comunità europee) della presente relazione.

Settore della prevenzione contro gli infortuni e dell'igiene del lavoro

Esso aveva formato già oggetto di disciplina da parte del decreto presidenziale n. 616 del 1977 con il quale era stato disposto il trasferimento alle Regioni delle Sezioni mediche e chimiche dei servizi sanitari di protezione antinfortunistica degli ispettorati regionali e provinciali del lavoro.

La materia è stata riconsiderata con la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (n. 833 del 1978) che ha previsto l'attribuzione all'unità sanitaria locale, con decorrenza 1° gennaio 1980, dei compiti attualmente svolti dall'Ispettorato del lavoro in materia di prevenzione di igiene e controllo sullo stato di salute dei lavoratori. In relazione a tale definizione di competenze, il personale tecnico e sanitario, centrale e periferico degli Ispettori del lavoro addetto alle sezioni mediche e chimiche verrà comandato a domanda, con provvedimento del Ministero del lavoro, presso l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (per la cui istituzione, con l'articolo 23 della legge n. 833 è stata conferita al Governo una delega da esercitarsi entro la fine del 1979) (41), ovvero nei presidi e nei servizi delle u.s.l. e, in particolare, nei presidi e servizi multizonali di prevenzione.

Il riordinamento degli uffici e servizi della pubblica Amministrazione preposti all'esercizio delle funzioni riservate allo Stato in materia di sicurezza del lavoro (42), è, comunque, rimesso all'esercizio di una delega da parte del Governo (articolo 24, n. 16 della legge n. 833) che vi dovrà provvedere entro il 31 dicembre 1979, onde si fa rinvio alle prossime relazioni per quanto concerne il concreto riassetto delle strutture centrali e periferiche del Ministero interessate dalla riduzione di competenze conseguente alla riforma del settore. Qui giova soltanto far notare come problemi di un certo rilievo potranno presentarsi in sede di ripartizione dei compiti operativi concernenti la disciplina dell'organizzazione del lavoro ai fini della prevenzione degli infortuni — di spettanza statale e quelli relativi alla sicurezza degli ambienti di lavoro, di spettanza delle unità sanitarie locali.

b) *Personale.* — La consistenza degli organici ha subito nel 1978 alcune variazioni di segno positivo in quasi tutti i ruoli per effetto della definizione di varie procedure concorsuali (43).

Gli incrementi hanno però assunto dimensioni che, poste a raffronto con le notevoli esigenze di copertura degli organici, si presentano di portata modesta, in modo particolare per i ruoli degli Uffici del lavoro e della massima occupazione (+2,8%) e in quello degli Ispettorati del lavoro

(41) L'Istituto dovrà, fra l'altro, svolgere i compiti già assegnati ai soppressi E.N.P.I. e A.N.C.C.

(42) Sono stabilite dall'art. 6 della legge n. 833 del 1978. Esse riguardano essenzialmente la disciplina generale del lavoro e della produzione ai fini della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e l'omologazione di macchine, di impianti e di mezzi personali di protezione.

(43) Di esse, salvo rare eccezioni, va rilevata la considerevole lentezza. La durata dei concorsi si aggira, infatti, mediamente sui tre anni. Il concorso a 22 posti di consigliere dell'Amministrazione centrale, indetto il 2 aprile 1975 si è risolto solo il 1° aprile 1978; quello interno a 7 posti di direttore di sezione, bandito pure nell'aprile 1975 è terminato nell'agosto 1978. Sono numerosi, poi, i concorsi indetti per pochi posti negli anni 1975 e 1976 non ancora giunti a definizione.

(+3%). Il massimo di variazione positiva si è registrata nei ruoli centrali dell'Amministrazione (+9%) nei quali però persistono non indifferenti carenze di personale soprattutto nelle qualifiche della carriera direttiva (— 44% circa degli organici). Il fenomeno delle vacanze degli organici, comunque, può dirsi comune a tutti i ruoli del Ministero ed è, in buona parte da attribuire, com'è noto, all'esodo disposto dalla legge n. 336 del 1970, i cui effetti sono destinati a protrorsi nel tempo (44). Esso è tanto più avvertito, per le conseguenze che ne derivano sul piano operativo, nel settore dei servizi degli ULMO — dove, pure, la carenza, in termini percentuali, non risulta trascurabile aggirandosi intorno al 19% circa — e degli uffici di collocamento (— 7% circa), in quanto tale settore, articolato su base regionale, provinciale, comunale e frazionale, è impegnato nell'espletamento di molteplici compiti inerenti alle varie forme di collocamento e tenuto ad adempimenti quotidiani che mal si conciliano con una insufficiente disponibilità di personale.

Diffuse carenze si registrano, altresì, nell'ambito dei servizi dell'Ispettorato del lavoro (—18% circa degli organici), settore la cui attività sarà più direttamente influenzata dal trasferimento di funzioni e quindi di di unità di personale alle regioni e alle u.s.l. in materia di prevenzioni degli infortuni e di igiene del lavoro (45).

In questo quadro va tuttavia tenuto conto, per i favorevoli riflessi sul piano del funzionamento dei servizi che ne potranno derivare, dell'apporto lavorativo, conseguente all'applicazione della legge n. 285 e successive modificazioni, di giovani inoccupati. In particolare, i dati riguardanti il 1978 registrano assunzioni con contratto a tempo determinato (un anno) nei servizi dell'impiego di due scaglioni di giovani, con decorrenza 1° marzo e 1° settembre 1978 per un totale di 3.388 unità (46); nel settore delle ispezioni del lavoro le assunzioni sono state invece 1.147 ed hanno avuto luogo anch'esse con contratto annuale (47)

Per quanto concerne le prestazioni di lavoro straordinario in eccedenza ai normali limiti di orario il numero dei dipendenti autorizzati ai sensi dell'articolo 2 secondo comma del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, è stato superiore a quello dell'anno precedente nell'ambito dell'Amministrazione centrale (150 dipendenti a fronte di 113 del 1977); le unità di personale autorizzate alle prestazioni straordinarie in eccedenza presso gli ULMO, gli Ispettorati del lavoro ed il servizio del col-

(44) Il fenomeno, comune a quasi tutte le Amministrazioni, ha assunto particolari dimensioni nel Ministero del lavoro ove in base ad attendibili proiezioni è prevedibile che nel 1980 i posti occupati nelle carriere di vari ruoli saranno circa 12.000 su 18.597 previsti dagli organici.

(45) In applicazione dell'art. 112, secondo comma, del decreto presidenziale n. 616 è stato determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 27 ottobre 1978 il contingente del personale dei ruoli organici del Ministero da porre a disposizione delle regioni. Si tratta complessivamente di 24 unità, di cui 6 della carriera direttiva, 10 di quella di concetto e 8 della carriera esecutiva. Le regioni che dovranno beneficiare di tali trasferimenti sono l'Abruzzo, la Calabria, il Lazio, la Liguria, il Molise, il Veneto e la Campania. A detti trasferimenti dovranno far seguito altri in applicazione delle leggi n. 833 e n. 845.

(46) La spesa complessiva è assommata a 11,4 miliardi.

(47) La spesa è ammontata a 4,4 miliardi circa.

locamento sono state, rispettivamente, di 1.000 per ciascuno dei primi due settori e di 1.700 per il terzo.

I dirigenti applicati agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, autorizzato ad eseguire prestazioni di lavoro straordinario entro il limite massimo di 560 ore, sono stati in tutto 7 di cui due direttori generali, 2 dirigenti superiori e 3 primi dirigenti. La spesa relativa è ammontata a complessivi 10 milioni di lire circa.

c) *Beni e servizi strumentali.* — Per quanto attiene all'insieme di immobili di cui si avvale l'Amministrazione per la sua attività istituzionale non sono da registrare mutamenti di rilievo. L'entità degli immobili di proprietà statale è rimasta invariata rispetto al precedente esercizio (46 unità), mentre un aumento contenuto ha subito quella degli immobili in locazione passati da 405 a 412. Del complesso immobiliare ora detto gli uffici centrali occupano 10 edifici, quelli periferici 448. La spesa complessiva per canoni di locazione nel 1978 è assommata a 1,2 miliardi, quella per manutenzione a 75,4 milioni superando quella sostenuta nel 1977, rispettivamente pari a 1,15 miliardi e a 50 milioni, del resto in relazione all'incremento delle disponibilità immobiliari.

La dotazione di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche risulta accresciuta nel corso del 1978 a seguito di nuovi acquisti per 210 milioni. È rimasto invariato il numero degli addetti ai vari servizi (46 unità). La spesa per canoni di noleggio, assommata a 345 milioni al pari dell'esercizio precedente, e quella per il funzionamento delle apparecchiature, ridottesi da 570 a 495 milioni, hanno assorbito interamente, con la spesa delle nuove accessioni, lo stanziamento di bilancio del capitolo 1106 (1.050 milioni).

Per quanto riguarda l'attività contrattuale vanno solo rinnovate le osservazioni mosse in precedenti relazioni circa l'esigenza di aggiornare le disposizioni del regolamento amministrativo contabile (decreto del Presidente della Repubblica n. 1709 del 1965), le cui disposizioni risultano per lo più superate e di incerta applicazione dopo l'emanazione della normativa sulla dirigenza statale (decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (48)).

4. — *Attività istituzionale*

a) *Previdenza e assistenza sociale.* — All'aumento registrato nel 1978 dell'intera spesa totale per azioni ed interventi nel campo sociale (+ 11,3%) (49), si è contrapposta, nella sfera di competenza del Ministero del lavoro una relativa flessione (— 2% degli oneri a favore del settore della previdenza ed assistenza, rubrica 6).

(48) Risulta, comunque, che l'Amministrazione sta esaminando la possibilità di apportare sostanziali modifiche al regolamento.

(49) L'aumento è dovuto ad una forte crescita degli impegni di spesa per i settori dell'igiene e sanità (miliardi 6.900 contro i 3.200 del 1977) e, in minor misura, dell'assistenza pubblica e delle pensioni e vitalizi di guerra.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

All'origine di detta flessione — cui si è fatto cenno già nel paragrafo 1) — vanno annoverate essenzialmente due cause:

le minori assegnazioni all'INPS per rimborso degli sgravi contributivi concessi alle imprese del Mezzogiorno ai sensi della legge n. 183 del 1976 (miliardi 1242,3 contro i 1981,0 del 1977);

le minori esigenze per il finanziamento dei regimi pensionistici dei lavori autonomi (articolo 20 della legge 3 giugno 1975, n. 160) passato da complessivi miliardi 586 del 1977 a miliardi 482 del 1978.

Per contro, nell'ambito della stessa rubrica risultano aumentati gli oneri per il Fondo sociale (da 2084 miliardi a 2135,5) e quelli per gli sgravi contributivi disposti nel quadro delle misure volte al contenimento del costo del lavoro (50) da miliardi 1420 a miliardi 1747,6).

Le risorse statali complessivamente impegnate nel settore in esame sono assommate nel 1978 ad oltre 5800 miliardi.

All'elevatezza del dato finanziario che, come osservato nel paragrafo 1), non sembra destinato a subire sensibili contrazioni anche dopo l'assunzione dell'onere per l'assistenza sanitaria da parte delle Regioni, in atto dal 1979, non fa riscontro, come noto, una efficienza qualitativa del sistema previdenziale ove permangono norme e criteri eterogenei, fonte di trattamenti fortemente sperequati soprattutto nel campo delle assicurazioni obbligatorie. I pesanti *deficit* delle gestioni, connessi al cronico divario tra entrate contributive e spese per prestazioni, specie nel campo del lavoro autonomo, il proliferare dei trattamenti per invalidità (51), le disfunzioni degli enti preposti alle erogazioni, rendono auspicabili, pertanto, interventi radicali intesi soprattutto alla unificazione dei regimi pensionistici (52) e alla riforma del sistema contributivo (53).

Un altro non trascurabile aspetto che presenta elementi di connessione con il quadro testè accennato, per la sua rilevanza sul piano della spesa pubblica, riguarda il ruolo del Ministero del lavoro nella sua qualità di organo vigilante degli enti di previdenza e, al tempo stesso, erogatore ai medesimi di cospicui flussi finanziari. In effetti le strutture e il modello di organizzazione di cui l'Amministrazione è dotata fanno avvertire una sorta di discrasia tra i due momenti della funzione ministeriale, laddove gli interventi del primo tipo (vigilanza, ispezioni) operano su un piano a sè, spesso finalizzato all'accertamento di profili formali all'attività de-

(50) Di tali provvedimenti si è fatta menzione già nel paragr. 1.

(51) Il riordino della materia era previsto dal disegno di legge n. 2289 (Atti Camera) ora decaduto per fine anticipata della legislatura.

(52) Attualmente con il regime generale che riguarda la quasi totalità dei lavoratori dipendenti privati e la gestione ordinaria per i dipendenti statali, coesistono oltre 50 trattamenti speciali tra sostitutivi, esonerativi, esclusivi, aggiuntivi e d'integrativi del regime generale. In proposito vedasi quanto esposto dettagliatamente nella relazione al disegno di legge n. 2486 (Atti Camera), ora decaduto, sul riordinamento dei trattamenti pensionistici.

(53) Le numerose leggi di sgravio parziale degli oneri sociali intervenute col fine principale di ridurre i costi del lavoro potrebbero costituire un saggio di forme di fiscalizzazione atte a caratterizzare il futuro sistema di finanziamento della previdenza sociale. Così, in sintesi, si esprimeva, tra l'altro, la relazione del disegno di legge n. 2486 citato nella nota precedente.

gli enti (54), mentre quelli del secondo tipo (erogazioni) hanno sovente luogo con criteri di automaticità poco conferenti con la natura delle contribuzioni. Ciò che si verifica tutte le volte che l'entità del trasferimento di fondi è dalla legge commisurata, secondo criteri, modalità e parametri prestabiliti, al variare di presupposti di fatto di non facile accertamento (55).

Si verifica così che l'attività ministeriale si esaurisce nell'emissione di titoli di pagamento, talora di ingente importo, compiuta sostanzialmente in base all'indicazione del fabbisogno da parte dell'istituto previdenziale, il quale, a sua volta non sempre dispone di strumenti efficaci di rilevazione e verifica che possano costituire obbiettivo punto di riferimento per l'organo erogatore.

Di qui l'esigenza, che si ripropone, di profonde revisioni delle strutture pubbliche che consentano la disponibilità di efficaci ed adeguati strumenti — come potrebbe essere l'Anagrafe del lavoro — per l'assolvimento della funzione di erogazione di denaro dello Stato, anche in prospettiva di una eventuale fiscalizzazione integrale degli oneri sociali che non potrebbe prescindere da autonoma potenzialità di riscontro da parte degli organi preposti al settore.

L'avvio verso sistemi più razionali di accertamento dei dati nel campo del lavoro e della previdenza potrebbe essere, comunque rappresentato dalla recente istituzione presso l'INPS del collegamento tra le anagrafi delle aziende, da realizzare in vista del pieno funzionamento dell'anagrafe tributaria, e dal prossimo completamento del casellario dei pensionati, entrambi previsti dal decreto-legge 6 luglio 1978, n. 352, convertito nella legge 4 agosto 1978, n. 467.

b) *Cooperazione.* — Ai compiti tradizionali svolti dal Ministero nel settore consistenti nella propaganda e in corsi di qualificazione in tema di cooperative e sulla vigilanza attuata tramite speciali Commissioni, si è aggiunto recedentemente, in applicazione della legge sull'occupazione giovanile, quello dell'assegnazione alle regioni di somme per iniziative dirette a favorire la cooperazione nel settore agricolo. In proposito deve rilevarsi che su una disponibilità di 24 miliardi (di cui 4 in conto residui) esistente sul relativo capitolo 4101 nessun pagamento è stato effettuato nel corso del 1978.

Un ritardo non indifferente nelle erogazioni, evidenziabile dai dati ora riferiti, è caratteristica costante anche della spesa prevista nel capitolo 4032 (spese di propaganda eccetera) ed è essenzialmente da ricollegare alle remore nella presentazione dei documenti giustificativi da parte dei beneficiari dei fondi.

(54) Come noto la vigilanza si esplica, in sede centrale, tra l'altro in occasione dell'esame di modifiche a statuti e regolamenti di enti, dell'approvazione di bilanci, della ricostituzione di organi collegiali, dell'approvazione di piani di impiego di fondi disponibili.

(55) Si tratta, tra gli altri, di casi di rimborsi a favore dell'INPS o di altri enti per sgravi contributivi concessi alle aziende, la cui commisurazione dipende da fattori variabili come il numero e le qualifiche degli occupati, l'entità delle retribuzioni, il tasso di riduzione contributiva da applicare. Così pure può citarsi il caso dei contributi a favore della cassa integrazione il cui importo è commisurato al numero delle ore « autorizzate ».

Una prevedibile riforma nel settore della cooperazione secondo quanto rilevato anche in sede parlamentare (56), dovrebbe far luogo, tra l'altro, ad una revisione dei moduli organizzativi che prevedesse l'attribuzione di un'attività di coordinamento e di indirizzo al Ministero del lavoro e all'esistente Commissione centrale delle cooperative, nonchè l'unificazione nello stesso Ministero dalle varie competenze attualmente spettanti a varie altre Amministrazioni (Ministero del tesoro, dei lavori pubblici, dell'industria e commercio, dell'agricoltura).

c) *Collocamento della manodopera.* — Il settore del collocamento, com'è noto, è da tempo in attesa di una generale riforma di strutture.

In proposito giova far breve cenno al disegno di legge (atti Senato n. 1564), ora decaduto, riguardante l'effettuazione di esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro. Va rilevato come tale progetto sperimentale, che prevedeva l'istituzione di un osservatorio nazionale sul mercato del lavoro provvisto di articolazioni territoriali al fine di raccogliere dati utili per poter compiutamente valutare l'evoluzione dell'offerta e della domanda, avrebbe presumibilmente avviato un auspicabile processo di revisione delle attuali strutture del collocamento che, come già in precedenza osservato, si presentano scarsamente idonee a far fronte alle crescenti esigenze in tema di occupazione.

I dati di consuntivo evidenziano nel settore (rubrica 8) una spesa di circa 2 miliardi per oltre la metà assorbita dagli oneri per il reclutamento e l'avviamento dei lavoratori migranti all'interno e all'estero e per le provvidenze previste dal regolamento per il Fondo sociale europeo (capitolo 4533).

d) *Occupazione giovanile.* — Di taluni aspetti organizzativi connessi all'attuazione del complesso di norme sull'occupazione giovanile si è già riferito nei paragrafi che precedono. Qui giova fare cenno agli aspetti attinenti alla spesa sostenuta dal Ministero, sia per gli interventi di carattere generale (compiti di studio e ricerca, assistenza tecnica a funzionamento degli organi collegiali), sia per l'attuazione dei progetti socialmente utili previsti dalla legge n. 285.

Dato comune nella gestione finanziaria del settore è costituito dalla limitatezza o, in taluni casi, della mancanza di erogazioni in conto competenza, in genere connesse al sopravvenire degli stanziamenti ad esercizio inoltrato. Così, per i capitoli 1111 e 1112 relativi, rispettivamente, a studi e ricerche per l'attuazione della legge n. 285 e a programmi di assistenza tecnica organizzati dal FORMEZ, ad impegni per 300 milioni e 2 miliardi non ha fatto riscontro alcun pagamento. Del pari nessuna erogazione è stata effettuata — a fronte di impegni assunti per 20 miliardi — sul capitolo 4101, già ricordato nel paragrafo 1, concernente iniziative dirette a favorire nel settore agricolo la cooperazione nell'ambito dei giovani inoccupati. Ai capitoli 1507 e 2506, concernenti entrambi, con riferimento a distinti comparti amministrativi, l'attuazione dei progetti socialmente utili previsti dalla legge n. 285, i pagamenti sono ammontati a

(56) 11^a Commissione (lavoro) del Senato, sedute 8 e 14 marzo 1979 in sede di esame dello stato di previsione del Ministero.

5,3 miliardi e, rispettivamente, a 219 milioni, a fronte di impegni per 20,6 e 4,8 miliardi.

Quanto infine alle iniziative di formazione professionale previste dall'articolo 8 della legge n. 285 (capitolo 8053), la spesa impegnata di 10 miliardi si è tradotta in erogazioni per soli 1,8 miliardi.

e) *Formazione professionale.* — La materia, come già esposta in precedenza, ha formato oggetto recentemente (legge-quadro n. 845) di definitiva sistemazione legislativa.

Degli effetti di tale riforma sul piano operativo sarà quindi possibile riferire nelle prossime relazioni.

Quanto alla spesa sostenuta nel 1978 dal Ministero per gli interventi in tema di formazione (titolo II rubrica 9) va rilevato che la maggior quota di essa (miliardi 28,4) ha riguardato il FAPL la cui gestione autonoma fuori bilancio, per effetto della legge-quadro, ha cessato di funzionare dal 1979. La quota residua (10 miliardi) si riferisce a spese per iniziative di formazione previste dalla legge n. 285 delle quali si è già fatto cenno.

CAPITOLO XVIII

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

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

Non è stata definita — nel previsto termine del 31 dicembre 1978 — la procedura per l'attuazione della delega alle Regioni ad autonomia ordinaria delle funzioni amministrative relative alla utilizzazione per finalità turistiche e ricreative del demanio marittimo (1).

La mancata concretizzazione nel decorso esercizio del menzionato adempimento ha reso per il momento inoperante nel settore la innovazione introdotta con i provvedimenti di attuazione della delega ex legge 22 luglio 1975, n. 382; innovazione questa che appare essenzialmente intesa a stabilire specializzazioni nelle destinazioni d'uso del demanio marittimo è riveste maggiore significatività sociale rispetto a trasferimenti di funzioni — di scarso rilievo — disposti con i noti provvedimenti delegati del 1972.

Restano del pari irrisolti gli altri rilevanti problemi esistenti nel settore marittimo dei quali la Corte ha fatto ripetuto cenno nelle sue più recenti relazioni. Vogliono qui ricordarsi quelli relativi al coordinamento delle attività e delle eventuali duplicazioni di interventi con le altre Amministrazioni interessate in varie misure ai settori istituzionali del Ministero nonchè la esigenza di una nuova classificazione dei porti e dell'aggiornamento dei relativi criteri (2). Sulle disfunzioni tuttora esistenti in altri comparti (cantieristica, credito navale, pesca marittima), si rinvia alle considerazioni formulate nel paragrafo relativo all'attività istituzionale.

In tale contesto può agevolmente dedursi come la produzione legislativa sopravvenuta nel 1978 sia stata ancora una volta caratterizzata dal rifinanziamento di leggi precedenti o da modifiche nelle procedure di spesa (3).

(1) L'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, prevede che la delega non si applica ai porti ed alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato ed alle esigenze della navigazione marittima. L'identificazione delle predette aree avrebbe dovuto essere effettuata, entro il menzionato termine del 31 dicembre 1978, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri per la Difesa, per la Marina mercantile e per le Finanze, sentite le Regioni interessate. Da fonte ministeriale si è appreso che mentre da un lato sono stati formulati specifici quesiti alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Avvocatura generale dello Stato per quanto attiene all'ambito delle funzioni effettivamente delegate ed i relativi tempi di attuazione, dall'altro si è proceduto all'emanazione di apposite direttive alle Capitanerie di porto per la predisposizione degli elenchi delle aree di preminente interesse nazionale escluse dalla delega.

(2) Nelle sedi competenti, dopo approfondite valutazioni emerse in sede di specifiche indagini conoscitive, si stava procedendo alla regolamentazione, talvolta parziale, di alcuni settori nei quali maggiormente tale esigenza era avvertita.

All'atto dello scioglimento del Parlamento era stata approvata dalla Camera dei deputati una proposta di legge in materia di programmazione portuale.

(3) Leggi 25 maggio 1978 nn. 231 e 234, contenenti provvidenze integrative per l'industria cantieristica e modifiche ed integrazioni alla normativa riguardante il credito navale.

L'attività di gestione del Ministero, su una disponibilità complessiva di 657,7 miliardi si è estrinsecata in assunzione di impegni per 354,8 miliardi, di circa il 35% inferiore all'importo raggiunto nell'esercizio precedente. Di minore entità rispetto al 1977 (—50% circa) sono anche stati i pagamenti complessivi ammontanti a 280,7 miliardi.

Quanto alla gestione dei residui è da porre in rilievo il loro costante incremento nell'ultimo triennio (4). Nel 1978 essi sono ammontati a 373,1 miliardi, quasi raddoppiatisi in rapporto al 1976 e con una variazione di 71,6 miliardi in più rispetto a quelli accertati al 31 dicembre 1977.

Il loro forte incremento, più che derivare dall'entità di quelli provenienti dall'esercizio di competenza (superiore di poco più del 10% rispetto all'anno precedente) va ascritto al perdurante accantonamento di somme causato dalla mancata o ridottissima applicazione di varie leggi di intervento. Su una disponibilità complessiva di 231,6 miliardi relativi alle spese in conto capitale (5) il 65% circa — pari a 151,6 miliardi — è costituita infatti da residui di stanziamento, buona parte dei quali di non recente formazione. Il 50% circa dei residui in conto capitale è costituito da somme accantonate sul capitolo 7541 concernente contributi sugli interessi su operazioni di credito navale (6).

Sulla mancata utilizzazione di ingenti fondi nei settori della cantieristica e della pesca marittima si riferisce nei paragrafi relativi all'attività istituzionale, cui si rinvia.

In tema di struttura del bilancio continua a persistere sia l'eterogeneità, già segnalata in precedenti relazioni, dell'oggetto di alcuni capitoli, quali il 3031 (7), sia la promiscua gestione di stanziamenti da parte di più Direzioni generali, determinatasi in particolare per il capitolo 3531 (Spese relative all'esercizio di mezzi nautici adibiti alla vigilanza della pesca) per il quale si rinvia alle soluzioni prospettate in passato dalla Corte (8).

Quanto ai bilanci speciali degli uffici del lavoro portuale va ribadito ancora una volta la loro anomala situazione in quanto essi continuano a figurare annessi al rendiconto generale dello Stato prima che venga accertata la loro regolarità da parte della Corte (9). La causa prevalente di siffatta disfunzione è la circostanza che alle osservazioni formulate sui rendiconti relativi ai vari esercizi finanziari viene data risposta a notevole distanza di tempo ed in qualche caso solo dopo la presentazione dei consuntivi dell'anno successivo.

(4) Nel 1976 e 1977 rispettivamente 195,9 e 301,4 miliardi.

(5) A 141,4 miliardi ammontano i residui riferiti alle spese correnti. Di essi oltre l'80 per cento (122,6 miliardi) si riferisce al cap. 3061 concernente sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi.

(6) Per considerazioni ulteriori si rinvia al successivo paragrafo « Credito navale ».

(7) Cap. 3031 « Acquisto, manutenzione e custodia di box d'ormeggio e di altri galleggianti adibiti al Servizio portuale. Spese per la visita del materiale nautico delle Società sovvenzionate e per l'acquisto di carte nautiche e pubblicazioni ».

(8) Relazione per l'esercizio 1975, pag. 340.

(9) È appena il caso di avvertire che, trattandosi di bilanci annessi, non si procede alla loro parificazione da parte delle Sezioni riunite della Corte.

Il fenomeno assume maggiore rilievo in quei casi in cui, come verificatosi per il rendiconto relativo all'esercizio 1971, si neghi successivamente la dichiarazione di regolarità del rendiconto stesso.

La situazione, censurata dalla Sezione del controllo (10), è stata riscontrata anche per il rendiconto dell'esercizio 1973, in ordine al quale il Ministero ha comunicato di aver sollecitato da parte della Direzione provinciale del Tesoro il recupero delle somme illegittimamente erogate, riservandosi di ritrasmettere il documento contabile, non appena provveduto alle conseguenti regolarizzazioni.

Quanto ai rendiconti degli anni successivi, va precisato che per quello relativo al 1974 l'Amministrazione non ha ancora provveduto a trasmettere la documentazione integrativa richiesta dalla Corte.

Alla dichiarazione di regolarità del rendiconto 1975, intervenuto nell'esercizio precedente, si è aggiunta nel 1978, quella relativa al 1976, mentre è tuttora in corso d'esame il rendiconto per l'anno 1977.

2. — Gestioni fuori bilancio

1) Fondo assistenza sociale lavoratori portuali.

La Sezione del controllo si è recentemente pronunciata sulla qualificazione giuridica del Fondo (11), riconoscendone la natura di ente pubblico strumentale, in occasione dell'esame di un decreto presidenziale con cui ne veniva dichiarata la necessità ai fini dello sviluppo economico, civile, culturale e democratico del Paese, ai sensi dell'articolo 3, della legge 25 marzo 1975, n. 70.

Si è quindi addivenuti ad una formale declaratoria di non luogo a pronuncia, in conformità all'orientamento ormai consolidato, di escludere dall'ambito di applicazione della legge n. 1041 del 1971, gli enti locali e gli enti di diritto pubblico.

I rendiconti sinora trasmessi, saranno restituiti all'amministrazione per gli adempimenti di competenza.

2) Fondo per il collocamento della gente di mare e per il movimento degli Ufficiali.

Le modalità di svolgimento della gestione sono state illustrate nella precedente relazione (12).

Dei ventisei rendiconti pervenuti nell'esercizio, ne sono stati dichiarati regolari diciannove.

Da segnalare che mentre alla data del 31 dicembre 1977 alcune gestioni presentavano un avanzo di cassa il cui ammontare complessivo è di oltre 100 milioni, altre hanno chiuso l'esercizio in disavanzo sicchè quan-

(10) Per le motivazioni a base della pronuncia della Sezione del controllo (n. 766 del 19 maggio 1977) si rinvia alla relazione per l'esercizio 1976 pag. 360, nota 532. L'Amministrazione si è riservata di trasmettere il rendiconto in questione non appena si sarà concretizzato da parte della competente Direzione provinciale del Tesoro il recupero delle somme illegittimamente corrisposte degli Uffici portuali.

(11) Sezione del controllo n. 929 in data 21 dicembre 1978.

(12) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1977, vol. II, pag. 235 e nota 10.

to mai necessaria sarebbe l'adozione di una apposita previsione normativa stabilente una compensazione tra le attività e passività delle stesse gestioni nonché la determinazione dell'impiego di eventuali rimanenze.

3) Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio.

I rendiconti relativi agli esercizi finanziari 1971-1977 sono stati trasmessi alla Ragioneria centrale presso il Ministero entro il termine del 31 dicembre 1978, fissato dalla Corte (13).

4) Fondo dell'Istituto centrale di statistica.

A seguito delle notizie formulate nelle precedenti relazioni si precisa che alla scadenza dell'esercizio risultavano recuperati dalle competenti Capitanerie di porto 2,9 milioni percepiti a titolo di premio di operosità ISTAT da parte del personale dipendente.

5) Depositi di terzi per spese concernenti l'istruttoria di concessioni sul demanio marittimo.

Nel corso dell'esercizio sono stati trasmessi da varie Capitanerie di porto complessivamente 43 rendiconti, 42 dei quali dichiarati regolari. Essi evidenziano entrate per 397,1 milioni ed uscite per 250,5 milioni con una giacenza di cassa ammontante in totale a 1,2 miliardi circa al 31 dicembre 1978 rispetto a quella accertata all'inizio dell'anno in 1 miliardo circa.

La notevole consistenza ed il progressivo incremento delle giacenze di cassa denotano tempi lunghi della procedura per il rilascio delle concessioni demaniali (14).

6) Depositi per controversie gente di mare.

Tutti i dodici rendiconti presentati dalle competenti Capitanerie di porto nel corso dell'esercizio sono stati dichiarati regolari.

Vi sono registrate entrate per 24,6 milioni ed uscite per 32,1 milioni con una giacenza di cassa a fine 1977 di 18,2 milioni a fronte dei 25,8 milioni accertati all'inizio dello stesso anno.

7) Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali.

Sono stati dichiarati regolari i dodici rendiconti presentati nel corso del 1977 dalle competenti Capitanerie di porto.

Essi evidenziano entrate per 3,1 milioni ed uscite per 63,1 milioni con una giacenza di cassa al 31 dicembre 1977 pari a 4,1 milioni rispetto ai 64,1 accertati all'inizio dello stesso anno.

8) Ricavato dalla gestione di recupero e vendita di oggetti ritrovati.

Si è pervenuti alla dichiarazione di regolarità per tutti i ventotto rendiconti presentati dalle competenti Capitanerie di porto nel corso dell'esercizio.

(13) Per le questioni sorte in ordine alla inquadrabilità del Fondo tra le gestioni fuori bilancio si rinvia in particolare alla relazione per l'esercizio 1976, pag. 361. La pronuncia della Sezione del controllo n. 733 del 20 gennaio 1977 è pubblicata in allegato a detta relazione.

(14) Si rinvia a quanto esposto nella Relazione per l'esercizio 1975, pag. 351. Per ulteriori notazioni in materia di demanio si veda il successivo paragrafo.

Le gestioni hanno presentato entrate per 30,5 milioni ed uscite per 16,1 milioni.

La giacenza di cassa alla fine dell'esercizio 1977 si è più che triplicata rispetto a quella iniziale, passando da 9,3 a 28,4 milioni.

9) Deposito di terzi per spese relative ad inchieste formali sulle cause e responsabilità dei sinistri.

Sono stati presentati sinora nove rendiconti dalle Capitanerie di porto di Bari, di Genova e Palermo, limitatamente agli esercizi 1972-1977, in ordine ai quali si è pervenuto alla dichiarazione di regolarità. La giacenza di cassa complessiva è di scarsissima consistenza.

Per quanto riguarda infine la gestione relativa al ricavato del lotto della vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare, si precisa che nessun rendiconto è stato trasmesso alla Corte durante l'esercizio.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi* — Nell'ambito della sfera organizzativa del Ministero, in adesione a formali sollecitazioni rivolte dalla Corte, la Direzione generale del demanio marittimo e dei porti ha provveduto a dare attuazione all'articolo 3, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, disciplinando l'attività contrattuale connessa agli obblighi prescritti dagli articoli 63 e 73 del codice della navigazione.

Sono state conseguentemente emanate direttive generali nonchè determinati programmi di massima e criteri di priorità per lo svolgimento delle attività relative all'esecuzione di ufficio di manovre di navi nonchè per la rimozione, ugualmente di ufficio, di relitti sommersi nei porti e nel mare territoriale (15).

Nella precedente relazione (16) si erano sottolineate le perduranti disfunzioni nello svolgimento di gran parte dell'attività ispettiva, di tanto rilievo in un'Amministrazione sulla quale la spesa per trasferimento costituisce oltre il 90% delle somme stanziare in bilancio. Le cause sono note e ricorrenti: alcune comportano scelte di politica legislativa, su cui la Corte ha già richiamato l'attenzione degli organi competenti (17).

Sintomatica delle difficoltà di reperire personale tecnico ispettivo — anche sulla base della vigente normativa — è la assenza di partecipanti ad un concorso per tre posti nella carriera direttiva tecnica.

(15) Come noto, in altri settori di maggior rilievo istituzionale, quali ad esempio quello delle provvidenze in favore delle costruzioni navali, vengono stabilite annualmente dal CIPE (art. 5 della legge 27 novembre 1973, n. 838) direttive per la concessione di contributi secondo un ordine di priorità che tiene conto delle necessità della flotta nazionale nei settori carenti.

(16) Relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pag. 237.

(17) Si vuol far riferimento alla possibilità di prevedere una qualificata organizzazione periferica strutturata in ruoli tecnici civili da affiancare alle Capitanerie di porto (relazione sopra citata pag. 234).

A tal proposito va ancora una volta sottolineato come mal si concili con la necessità e l'urgenza di provvista di personale tecnico qualificato la sopravvivenza di norme piuttosto remote (18) che prescrivono il possesso di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli di solito richiesti in casi analoghi.

A tali notazioni non se ne aggiungono altre stante la scarsa significatività delle vacanze esistenti nei residui ruoli in costanza di una situazione di incertezza e provvisorietà dell'intero apparato ministeriale, oltre che delle strutture di vertice (19).

Alle presumibili necessità di personale l'Amministrazione fa parzialmente fronte mediante comandi di impiegati dipendenti da altre Amministrazioni, pur se oltre la metà di essi risulta assegnata agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro (20). A detto personale si è aggiunto, nel decorso esercizio, un contingente di 49 unità, già dipendenti di enti pubblici soppressi, assegnato in via provvisoria dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in attesa dell'inquadramento dello stesso personale (21) nei ruoli unici nazionali previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618.

Agli stessi ruoli unici l'Amministrazione ha trasferito ventuno unità di personale (operai permanenti) la cui dotazione organica si era rivelata esuberante in relazione alle effettive occorrenze (22).

Ad altre esigenze dei vari settori istituzionali si sta poi provvedendo nell'ambito dei programmi di intervento per l'occupazione giovanile (legge 1° giugno 1977, n. 285 e successive modificazioni), approvati dal CIPE con delibera del 1° giugno 1978. All'inizio del 1979 era stato assunto peraltro poco meno del 10% del contingente complessivo previsto (31 unità su 405). I progetti specifici riguardano settori del demanio marittimo e dei porti, della pesca, del naviglio, nonché il centro elettronico ministeriale (23).

Nel quadro di una ristrutturazione dell'apparato periferico dell'Amministrazione dovrà essere altresì considerata la situazione esistente presso le 253 delegazioni di spiaggia, delle quali 75 risultano chiuse di fat-

(18) Il decreto-legge 7 maggio 1948, n. 615, che tuttora disciplina l'accesso a detta carriera, prevede che al concorso, per titoli ed esami, possono partecipare funzionari statali appartenenti da cinque anni ai ruoli tecnici, civili e militari della carriera direttiva. Al concorso possono partecipare altresì liberi professionisti, iscritti da 5 anni nell'albo degli ingegneri, in base al possesso della laurea di ingegneria navale e meccanica.

(19) Come è noto il Ministero è retto *ad interim*, da oltre due anni, dal Ministro per i trasporti.

(20) Si tratta di diciassette unità su trenta complessivamente in servizio presso l'Amministrazione.

(21) Il personale in questione proviene dalla Fondazione assistenza e riformamenti per la pesca, dal Centro nazionale per i sussidi audiovisivi, dal Centro italiano per i viaggi degli studenti e dall'Ente nazionale per le biblioteche popolari e scolastiche. Di detto personale il 20 per cento appartiene alla carriera direttiva.

(22) Nella precedente relazione (vol. II, pag. 238) erano state manifestate perplessità sulla prevalente destinazione del personale operaio alla sede centrale piuttosto che a quelle periferiche.

(23) I programmi di maggior rilievo concernono il settore del demanio marittimo, nel quale il contingente di giovani da assumere (242 unità) è chiamato a prestare la propria opera per la repressione della occupazione abusiva delle aree demaniali.

Per far fronte agli oneri complessivi derivanti dall'attuazione dei menzionati progetti, è stato istituito, in corso d'esercizio, il capitolo 1031 dello stanziamento di 1,8 miliardi.

to a seguito della soppressione di reparti litoranei della Guardia di finanza i cui titolari ricoprivano l'incarico di reggente delle stesse delegazioni (24).

La non primaria importanza dei compiti da svolgere non è ostativa, infatti, ad una adeguata considerazione dei disagi cui vanno incontro le categorie interessate all'attività marittima nella località sedi delle delegazioni, pur nella indispensabile comparazione con i costi sopportati dalla collettività dei cittadini.

b) *Personale* — Anche per il 1978 non vi sono notazioni particolarmente significative da formulare in tema di personale, in aggiunta a quanto già riferito nel precedente sottoparagrafo sotto il profilo dei riflessi organizzativi.

Di non eccessivo rilievo è il fenomeno dell'assenteismo in quanto da accertamenti dell'Amministrazione i giorni di assenza sono pari al 7,50% delle giornate lavorative del complesso del personale (25).

Ricorrenti sono poi le osservazioni in materia di trattamenti di missione. Sia pure in misura più contenuta, si è infatti ripetuto nel decorso esercizio il fenomeno della eccessiva durata, in taluni casi, in relazione all'oggetto rilevabile del provvedimento autorizzativo delle missioni stesse. È riaffiorata altresì la tendenza ad intensificare le trasferte nell'imminenza della scadenza dell'esercizio finanziario si da esaurire ogni residua disponibilità delle somme stanziare in bilancio.

4. — Beni e servizi strumentali

I dati relativi all'attività contrattuale evidenziano, ancora una volta, tra i sistemi di scelta dei contraenti, il netto prevalere della trattativa privata (26). Su 182 contratti, si sono avuti infatti appena 7 casi di licitazione privata (27) e, a differenza che nel decorso esercizio, nessun caso di appalto concorso.

Anche nel 1978 è stata rispettata la riserva a favore delle imprese operanti nel Centro-sud — limitatamente alla quota del 30% delle forniture e lavorazioni delle amministrazioni pubbliche — con le successive compensazioni nella stessa categoria merceologica o in altre similari. Sui motivi che facilitano l'osservanza della riserva — a differenza di altre Ammini-

(24) Il Comando generale della guardia di finanza aveva rappresentata la necessità di recuperare i propri sottufficiali agli esclusivi compiti di istituto per gli onerosi impegni derivanti dall'applicazione della riforma tributaria.

La reggenza delle delegazioni di spiaggia è tuttora regolata dal regio decreto 25 novembre 1937, n. 2360. Ne è previsto il conferimento ad impiegati dello Stato in attività di servizio, a dipendenti civili e militari in quiescenza o ad estranei alla pubblica Amministrazione. Per questi ultimi è previsto un compenso modesto fissato dalla legge 28 giugno 1977, n. 393, in 842.000 lire annue, mentre ai dipendenti statali è corrisposta una indennità aggiuntiva al trattamento economico di base. Attualmente le Delegazioni di spiaggia sono rette da 58 sottufficiali nocchieri di porto, 7 dipendenti del Ministero della marina mercantile, 12 civili estranei all'Amministrazione, 70 sottufficiali della Guardia di finanza, 1 sottufficiale appartenente al ruolo degli agenti di custodia.

(25) Per considerazioni di carattere generale si rinvia al capitolo « Personale » della Parte II, Sez. I di questa stessa relazione.

(26) Sulle cause che determinano la preferenza per tale sistema di contrattazione — ove sia possibile farvi ricorso — la Corte si è soffermata nella precedente relazione, vol. II, pag. 238.

(27) Nell'esercizio è andata deserta una licitazione privata (prezzo base 450 milioni) per l'acquisto di tre motovedette.

strazioni statali — in cui assai arduo si rivela il rispetto del precetto normativo — si è riferito nella precedente relazione (28).

Mette poi conto di segnalare che nel decorso esercizio assai notevole è stata l'entità dei compensi corrisposti per revisione prezzi in relazione a contratti stipulati nel triennio precedente con una incidenza media di aumento rispetto ai prezzi iniziali del 28% (29). L'alto livello di detti oneri va, in massima parte, attribuito al fenomeno della lievitazione dei costi, segnatamente per la retribuzione della mano d'opera.

Per ciò che attiene alla fase di esecuzione dei contratti è da porre in rilievo che, a differenza di quanto verificatosi nel decorso esercizio, ben poche imprese appaltatrici di lavori e forniture di beni o servizi si sono avvalse della facoltà di richiedere l'anticipazione del prezzo contrattuale nella misura del 20% fissato dal decreto ministeriale 3 ottobre 1977 (30) in applicazione dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627.

Non diversa dall'esercizio precedente è la situazione degli alloggi demaniali e degli immobili locati per essere destinati a sede degli uffici periferici (31), ma risulta quasi raddoppiato l'onere per canoni di locazione corrisposti nell'esercizio, passato dai circa 58 milioni del 1977 agli oltre 98 del 1978. Anche nel decorso esercizio vi è stato un assai contenuto ricorso (un solo caso) a riconoscimenti di debito per ritardi nella stipula e conseguente approvazione di contratto di locazione.

Per quanto riguarda il parco automobilistico, va precisato che mentre è tuttora di poco inferiore al limite massimo fissato dal contingente il numero delle autovetture in dotazione all'Amministrazione centrale e ai suoi organi periferici (88 su 90), sono in costante aumento i relativi oneri di esercizio e manutenzione, incrementatosi di circa il 30% rispetto all'esercizio precedente (115 ed 83 milioni circa, rispettivamente).

Immutata è poi rimasta la consistenza dei mezzi nautici (224 unità) in dotazione agli organi periferici con una modesta flessione (del 10% circa) degli oneri di manutenzione.

Sintomatica, infine, della inadeguatezza dell'azione ministeriale in ordine alla promozione di studi e ricerche nei settori istituzionali è la ricorrente insufficiente utilizzazione dei fondi destinati all'assolvimento di tali finalità. Anche nel 1978, come nell'esercizio precedente, a fronte dei 70 milioni stanziati sui capitoli 1094, 8531, 8551 (32) non risultano assunti impegni, nè effettuati pagamenti.

(28) Relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pag. 238.

(29) L'importo globale di spesa previsto originariamente era di 6,8 miliardi. Per considerazioni generali in materia di revisione di prezzi si rinvia al cap. III « Attività contrattuale », vol. I.

(30) Il decreto del Ministero del tesoro è pubblicato sulla G. U. n. 281 del 14 ottobre 1977.

(31) Rispetto ai tre precedenti esercizi sono rimasti immutati il numero dei vani demaniali utilizzati (1829) e di quelli locati (630). Quest'ultimo dato non è comprensivo dei vani dell'immobile adibito a sede del Ministero, presi in uso per la durata di 20 anni dal 1° settembre 1961 al 31 agosto 1986 con il patto di trasferimento gratuito in proprietà al demanio dello Stato al termine di tale periodo. I rapporti tra l'Ente Eur proprietario dell'immobile ed il Ministero, disciplinati dalla legge 22 dicembre 1975, n. 697, hanno formato oggetto di considerazioni in questa stessa sede (Relazione per l'esercizio 1975, pag. 344, nota 20).

(32) La dotazione dei capitoli 8531 e 8551 era già stata ridotta di oltre l'80 per cento in sede di predisposizione dello stato di previsione, passando da 20 a 4 milioni.

5. — *Attività istituzionale*

a) *Navigazione sovvenzionata.* — La perdurante carenza delle norme di attuazione della legge 20 dicembre 1974, n. 684, a distanza di oltre tre anni dal termine dell'8 gennaio 1976 previsto dallo stesso provvedimento normativo, ha indotto la Corte a rinnovare anche nel 1978 la segnalazione di tale situazione al Ministro competente, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 15 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (33).

Le conseguenze della ritardata stipulazione delle convenzioni previste dalla legge n. 684 del 1974, derivante da tale omissione, sono state dettagliatamente esposte nelle due precedenti relazioni. Esse si sostanziano nella trasformazione di un sistema facoltativo ed eccezionale, quale quello della concessione di acconti (ammontanti al 31 dicembre 1978 ad oltre 600 miliardi) (34), in un mezzo normale di sovvenzionamento, di fatto surrogatosi alla formale disciplina giuridica dei rapporti fra Stato e le società di preminente interesse nazionale.

Gli acconti corrisposti alle quattro società del gruppo Fimmare hanno oscillato da un massimo di circa 40 miliardi corrisposti alla Tirrenia ad un minimo di 14 miliardi erogati alla Adriatica, con un onere complessivo di 122,2 miliardi pari al 90% circa dello stanziamento di bilancio (35).

Prosegue, anche se in tempi non brevi, la sistemazione dei rapporti disciplinati dalla precedente normativa (legge 2 giugno 1962, n. 600) talchè sono state perfezionate due convenzioni aggiuntive stipulate rispettivamente con le società Italia e Tirrenia per avvenimenti risalenti al triennio 1971-1974 (36). Si è inoltre provveduto alla definizione dei saldi di sovvenzione per oltre 17 miliardi in favore delle stesse società

(33) L'Amministrazione ha comunicato che sullo schema di regolamento delle norme di attuazione si è definitivamente e favorevolmente pronunciato il Consiglio di Stato nell'adunanza generale del 21 dicembre 1978 e che sarebbero già in stato avanzato le procedure inerenti alla predisposizione delle convenzioni previste dalla citata legge. Sull'attuazione della legge n. 684 del 1974 è stata svolta una interrogazione alla Camera dei deputati nella seduta del 29 novembre 1978.

(34) La possibilità di concessione di acconti è prevista dall'art. 19 della legge n. 684 del 1974. Nelle more del perfezionamento delle convenzioni è già in atto il programma di ristrutturazione dei servizi a suo tempo approvato con decreto interministeriale del 28 marzo 1975 e successivamente modificato anche a seguito della emanazione della legge 23 giugno 1977, n. 373, recante norme interpretative e modifiche della legge n. 684.

(35) Alla Società Italia sono stati corrisposti inoltre 12,7 miliardi (in aggiunta ai 35,7 miliardi erogati nel precedente esercizio) per il ripianamento delle perdite subite in conseguenza della dismissione e successiva vendita delle turbonavi Michelangelo e Raffaello non ancora completamente ammortizzate.

(36) Nel determinare il saldo definitivo di sovvenzione spettante alla società Italia per l'anno 1974, l'Amministrazione aveva riconosciuto la causa di forza maggiore per tutti i viaggi o parti di viaggio omessi nello stesso anno a causa della crisi energetica, corrispondendo alla società, in sostituzione della relativa quota di sovvenzione, un equivalente importo di 5,25 miliardi.

Le perplessità, inizialmente manifestate dal competente ufficio di controllo della Corte nel senso di ritenere non strettamente connesso l'inadempimento alla menzionata causa di forza maggiore, sono state superate dalla Sezione del controllo nell'adunanza dell'11 gennaio 1979. Si è infatti ritenuto che la causa di forza maggiore debba ricercarsi non tanto nella crisi energetica quanto piuttosto nella materiale impossibilità di effettuare il numero dei viaggi pattuito, causata dalle stesse disposizioni ministeriali che avevano autorizzato la riduzione della velocità di esercizio delle navi.

e della Adriatica, alla quale soltanto la regolamentazione definitiva si è potuta estendere al periodo 1974-1975.

Si è infine data parziale applicazione all'articolo 7 della legge 23 giugno 1977, n. 373, che prevede l'assunzione a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'onere di 18 miliardi derivante dall'esecuzione dei lavori di trasformazione strettamente necessari per destinare le navi Ausonia, Galilei e Marconi ai servizi passeggeri di prevalente interesse turistico.

Sono stati infatti corrisposti a titolo di acconto oltre 13 miliardi sul competente capitolo aggiunto 8101 sicchè il totale delle erogazioni effettuate in favore delle società del gruppo Finmare ha superato i 166 miliardi dei quali 134,9 miliardi costituiti dagli oneri derivanti dalla menzionata legge n. 684 del 1974. A 18 miliardi sono ammontati i pagamenti disposti in applicazione della legge 2 giugno 1962, n. 600.

b) *Servizi marittimi di interesse locale.* — Anche per le società che gestiscono servizi marittimi di interesse locale la mancata emanazione della legge 20 dicembre 1974, n. 684, ha impedito la stipula delle convenzioni ventennali previste dall'articolo 8 della stessa legge.

La concessione di anticipazioni nella misura del 90% dello stanziamento di bilancio (37), pone peraltro problemi di minor rilievo rispetto a quelli prospettati per le società del gruppo Finmare in quanto un decreto interministeriale approvato alla fine del 1976 determina forme e modalità secondo le quali debbono essere svolti i servizi marittimi di interesse locale.

Quanto alle altre due società operanti nel settore — la Navigazione alto Adriatico e le Linee marittime dell'Adriatico — è da dire che nemmeno nel 1978 sono state stipulate le convenzioni integrative per il periodo 1° gennaio 1975-31 dicembre 1978, rese necessarie dall'emanazione della menzionata legge n. 169 del 1975, che per tali società aveva previsto un nuovo sistema di sovvenzionamento (38). Gli acconti concessi anche in questo caso sono stati superiori del 10% circa a quelli liquidati nel precedente esercizio (3,6 e 3,2 miliardi rispettivamente).

c) *Cantieristica.* — Assai ridotta è stata, nell'esercizio, l'applicazione della legge 25 maggio 1978, n. 231 (39), con la quale — in attesa del-

(37) Gli acconti concessi sono ammontati ad oltre 21 miliardi con un incremento di tre miliardi rispetto a quelli erogati nell'esercizio precedente. L'anticipo di importo più rilevante è stato concesso alla Soc. Caremar (10,3 miliardi); quello di minore entità alla Toremar (4,7 miliardi).

(38) A decorrere dal 1° gennaio 1979 i servizi marittimi nel settore dell'alto e medio Adriatico sono affidati alle società del gruppo Finmare, Lloyd Triestino ed Adriatica.

(39) La legge dispone che può essere concesso un contributo in misura non eccedente il 30% del costo di costruzione accertato dal Ministero della marina mercantile per i contratti di costruzione o di prima vendita stipulati successivamente al 1° aprile 1977, e comunque non oltre il 30 settembre 1978. Una quota degli stanziamenti previsti dalla stessa legge viene riservata, nella misura di un terzo per il 1978 e della metà per gli esercizi successivi ai contratti di costruzione o di prima vendita stipulati successivamente al 1° gennaio 1978, sempre che le relative costruzioni abbiano avuto inizio dopo tale data.

Una commissione mista operante presso il Ministero ha poi provveduto all'elaborazione del piano di ristrutturazione dell'industria cantieristica, presentato al Parlamento entro il termine di due mesi dall'entrata in vigore della menzionata legge n. 231 del 1978 (art. 1, ultimo comma).

l'emanazione di una legge organica riguardante la ristrutturazione dell'industria cantieristica navale e fino all'entrata in vigore della legge — sono state disposte provvidenze integrative per la stessa industria per il periodo 1° aprile 1977-30 settembre 1978. Sono stati infatti assunti tre soli impegni per un contributo complessivo di 1,2 miliardi, pur se va considerato che il provvedimento interministeriale contenente la fissazione dei criteri per la determinazione della percentuale del contributo ha concluso il suo *iter* con la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* nell'ultimo trimestre dell'esercizio.

Con i fondi residuati dagli stanziamenti previsti dalla legge 27 dicembre 1973, n. 878, la cui operatività era fissata al 31 dicembre 1977, sono state accolte 41 richieste di contributi per costruzioni e trasformazione di navi (40). La crisi che attraversa il settore si è ancora una volta riflessa sull'entità degli impegni assunti sul competente capitolo 7543, passati dai 28,4 miliardi del 1977 ai 14,2 miliardi del decorso esercizio. Complessivamente dall'entrata in vigore della citata legge n. 878 del 1973 sono state accolte 211 richieste di contributi per un impegno complessivo di 62,5 miliardi.

Dopo la stasi determinatasi nel biennio precedente — anche per difficoltà interpretative della relativa normativa — assai intensa è stata la richiesta di contributi per lavori diversi dalle costruzioni (modificazioni, riparazioni ed installazione di apparati motori) talchè sono stati disposti impegni ed effettuati pagamenti pari a 2,6 miliardi, corrispondenti all'80 per cento circa delle somme sinora utilizzate per tali provvidenze.

Per quanto concerne la incentivazione delle iniziative di nuovi investimenti delle imprese cantieristiche (articolo 13 e seguenti della menzionata legge n. 878 del 1973 e successive modificazioni) ancora più ridotta che nell'esercizio precedente è stata la concessione delle relative agevolazioni. Solo quattro (7 nel 1977) sono state le iniziative realizzate da altrettanti cantieri navali, comportanti la concessione di un contributo di poco più di 2 miliardi di lire a fronte di un investimento programmato di 20,5 miliardi (41).

La decrescente operatività di dette agevolazioni è da porsi in relazione al fatto che il maggior numero di iniziative è stato completato sin dal 1975, trattandosi di programmi già realizzati o in avanzato stato di esecuzione alla data di entrata in vigore della menzionata legge n. 878 del 1973, così come consentito espressamente dall'articolo 21 della stessa legge.

(40) Nella concessione delle provvidenze l'Amministrazione ha seguito le direttive impartite dal C.I.P.E. nel febbraio del 1978 secondo le quali sono stati considerati « settori carenti » tutti quelli in cui si articola la flotta mercantile italiana, ad eccezione delle nuove iniziative relative a grandi navi passeggeri ed a navi di oltre 250.000 tonnellate di portata. È stata altresì prevista la possibilità che una quota di almeno il 20% degli stanziamenti sia destinata alla concessione dei contributi per lavori diversi dalle nuove costruzioni navali e che una disponibilità non superiore ad un miliardo e mezzo sia utilizzata per la concessione di residui contributi di costruzione di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 19. Priorità assoluta è stata poi attribuita alle costruzioni da ultimarsi entro il 1978 in connessione con i programmi di ristrutturazione della flotta di P.I.N.

(41) Al 31 dicembre 1977 erano state complessivamente assistite 14 iniziative, realizzate da altrettante aziende. I contributi corrisposti sono ammontati a poco più di 9,4 miliardi di lire per un totale di investimento pari a 94,1 miliardi circa.

Quanto alle provvidenze della legge 23 dicembre 1975, n. 720, per la demolizione del naviglio vetusto abbinata alla costruzione di nuove unità, si è avuta un'attività più intensa che nel precedente esercizio, con assunzione di impegni (quattro) per un importo di 2,9 miliardi riferentesi alla demolizione di sette navi ed alla costruzione di quattro nuove unità (42). Sussistono tuttora residui di stanziamento pari a 3,4 miliardi sul capitolo 7542.

Ancora inattuati sono poi gli interventi previsti dagli articoli 5, 6 e 7 della stessa legge n. 720, recanti una serie di agevolazioni creditizie per le imprese operanti nel settore, con la conseguente inutilizzazione di complessivi 20 miliardi sui capitoli 7550 e 7551 (43). Molteplici ne sono le cause, fra le quali la complessità delle procedure che ha comportato ritardi nella concessione dei contributi tali da scoraggiare, in alcuni casi, la realizzazione delle iniziative. Va però posto nel dovuto rilievo che, prevedendo il menzionato articolo 6 la non cumulabilità delle agevolazioni con analoghi contributi concessi dallo Stato o dalle regioni, non può escludersi che le imprese interessate abbiano ugualmente operato facendo ricorso a provvidenze valide per tutto il settore industriale, anche in vista delle meno rigorose formalità da osservare nella documentazione delle spese sostenute (44).

Tuttora inoperante è poi la legge 8 aprile 1976, n. 203, che autorizza la concessione di contributi per complessivi 40 miliardi per la costruzione e gestione di impianti di ricezione e trattamento delle morchie e delle acque di zavorra e lavaggio delle petroliere. Al 31 dicembre 1978 sul capitolo 8051 erano accantonati in conto resti 16 miliardi, corrispondenti agli stanziamenti dell'ultimo triennio.

Anche nel 1978 è stato poi disposto l'impegno di 3 miliardi in favore della società Cetena, a prevalente partecipazione statale, per ricerche applicate nel settore della costruzione ed in quello della propulsione navale, previsti dalla legge 5 maggio 1976, n. 259 (45).

d) *Credito navale.* — Varie cause hanno impedito sinora un efficiente funzionamento del sistema del credito navale agevolato, alcune riconducibili alle procedure stesse introdotte dalle leggi di incentivazione, complesse e richiedenti tempi lunghi per la concreta erogazione delle provvidenze, altre esterne all'Amministrazione ed identificabili nel-

(42) Al 31 dicembre 1978 la situazione nel settore era di 344 unità demolite e 136 di nuova costruzione per un onere complessivo di 12,4 miliardi. I pagamenti effettuati ammontano a 11,7 miliardi, di cui 2,9 erogati nell'esercizio.

(43) L'Amministrazione ha fatto presente che — sussistendo notevoli difficoltà in ordine all'accertamento dei presupposti per l'erogazione delle provvidenze — è stata costituita una Commissione formata da elementi tecnici ed amministrativi per la valutazione tecnica dell'esecuzione dei lavori ai quali vanno riferiti i relativi finanziamenti.

(44) Si rinvia alle analoghe considerazioni formulate nelle relazioni per l'esercizio 1973, pag. 320, nota 313.

Si veda la relazione per l'esercizio 1976, pag. 293 per un caso in cui la sezione del controllo (n. 750 del 10 marzo 1977) ha dichiarato la non conformità a legge di un provvedimento concedente agevolazioni ad imprese esercenti il trasporto navale.

(45) Nel corso dell'esercizio è stato anche provveduto, tra l'altro, alla corresponsione in favore di detta Società dei 3 miliardi stanziati per il 1977, essendo stata prodotta la documentazione relativa all'attività svolta durante quell'esercizio.

la insufficiente rispondenza del settore creditizio ad operazioni di mutuo nello specifico settore.

Di qui il determinarsi di situazioni solo apparentemente antitetiche, quale, da un lato, il progressivo formarsi di una ingente massa di residui (118,3 miliardi, dei quali 66,8 costituiti da residui propri) dall'altro, in non pochi casi, la mancata realizzazione di iniziative a causa del continuo aumento dei prezzi di costruzione delle navi e dell'elevato costo del denaro, quest'ultimo solo in parte attenuato dalla concessione del contributo statale sugli interessi, pur più che raddoppiato rispetto a quello fisso del 3,50% in atto nei primi anni di applicazione della legge 9 gennaio 1962, n. 1 (46).

Ad alcune delle cennate disfunzioni ha inteso ovviare la legge 25 maggio 1978, n. 234, che oltre ad autorizzare ulteriori limiti di impegno per complessivi 55 miliardi per il periodo 1977-1982, ha previsto lo snellimento di alcune fasi della procedura concessiva (47). Le maggiori somme stanziata per il 1978 sono peraltro tutte confluite in conto resti, non avendo avuto ancora, la menzionata legge, concreta attuazione.

È proseguita viceversa l'applicazione della legge 2 febbraio 1974, n. 26, con l'assunzione di 31 impegni comportanti un onere complessivo di 75,5 miliardi riferibili ad un finanziamento globale di oltre 171 miliardi. Rispetto al precedente esercizio si rileva, che a fronte di un pari numero di impegni, vi è stata una flessione degli oneri finanziari di circa il 40% (48).

Va sottolineato che nel settore si avverte la inadeguatezza delle strutture organizzative dell'Amministrazione per la rilevata insufficienza della dotazione del ruolo tecnico direttivo (49), sicchè il controllo e l'accertamento della realizzazione delle opere sovvenzionate avviene prevalentemente su base documentale, non frequenti essendo i sopralluoghi nei cantieri navali, più idonei a verificare la sussistenza delle condizioni a base della contribuzione ministeriale.

Il permanente ricorso a strutture esterne all'apparato ministeriale, quali il Registro navale italiano con personalità giuridica di diritto privato, pur se in grado di attenuare in parte i denunziati inconvenienti, pone problemi di diversa natura, per i quali si rinvia alle considerazioni esposte in precedenti relazioni (50).

e) *Pesca marittima.* — L'esistenza di forme differenziate di interventi (contributi a fondo perduto e sugli interessi dei mutui, contributi di funzionamento per promuovere l'associazionismo nel settore) e la

(46) I 7 miliardi annui per nuovi impegni autorizzati dalla legge 20 dicembre 1974, n. 684, si sono rivelati insufficienti a far fronte al solo fabbisogno del gruppo Finmare e delle società miste che gestiscono i servizi marittimi di interesse locale.

(47) Sulle principali innovazioni introdotte dalla legge n. 234 del 1978 si rinvia alla precedente relazione, vol. II, pag. 243, nota 35.

(48) Dall'entrata in vigore della legge n. 1 del 1967, sono state accolte 524 richieste per un onere complessivo di 474,8 miliardi. Nell'esercizio sono stati effettuati pagamenti per 32,7 miliardi riferentisi a semestralità di contributo sugli interessi maturati in ragione dei singoli piani di ammortamento dei finanziamenti.

(49) La consistenza del personale direttivo tecnico dell'Amministrazione è attualmente di soli tre ingegneri, su una dotazione complessiva di otto unità.

Sulla questione si veda, inoltre, il paragrafo relativo all'organizzazione dei servizi.

(50) Si veda la Relazione per l'esercizio 1975, pag. 348 e nota 33.

presenza di una pluralità di enti operanti nel comparto richiedono tuttora una azione di coordinamento intesa a prevenire l'eventualità di distorsioni nell'utilizzazione delle agevolazioni (51).

È da ricordare, infatti, che da alcuni anni oltre agli organismi nazionali (Regioni, Cassa del Mezzogiorno, istituti di credito autorizzati) operano nello specifico settore anche le Comunità europee mediante la erogazione di contributi in conto capitale condizionati all'avvenuta concessione — da parte dello Stato membro — di analoghi contributi in misura non inferiore al 5% dell'ammontare della spesa di investimento.

Alla varietà degli interventi e alla pluralità dei centri di spesa non fa seguito una sollecita liquidazione delle provvidenze; segnatamente di quelle previste dalla leggi emanate nell'ultimo quinquennio.

Se infatti prosegue, pur con intensità sempre più ridotta rispetto ai precedenti esercizi (52), l'applicazione della legge 16 ottobre 1973, n. 676, concernente l'erogazione di contributi a fondo perduto a favore di imprese singole o associate del settore, del tutto insoddisfacente è la situazione dei mutui concessi sul fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio a causa dei tempi lunghi (in media due anni) necessari per l'esame delle domande di finanziamento e della successiva concessione dei mutui (53).

A motivazioni di diverso ordine è dovuta viceversa la scarsa applicazione della legge 10 maggio 1976, n. 343, con la quale viene disposta una ulteriore integrazione di fondi per il concorso statale nel pagamento degli interessi sui mutui pescherecci per la costruzione di navi fino a 10 tonnellate di stazza. In disparte la circostanza che le provvidenze statali non possono che accedere ai mutui concessi dagli istituti bancari, la sussistenza di una notevole massa di residui di stanziamento sul capitolo 8553 (al 31 dicembre 1978 circa 600 milioni) può derivare dallo scarso interesse degli operatori del settore alla costruzione di navi di tonnellaggio così limitato, cui si aggiungono le consuete complesse procedure richieste dal sistema creditizio.

Anche nel 1978 si è tradotto in economia quasi il 90% dello stanziamento di bilancio del capitolo 3567 che prevede contributi di avviamento per le organizzazioni ed associazioni di produttori nel settore della pesca in aderenza alle disposizioni di vari regolamenti comunitari.

(51) Di tale esigenza si è resa avvertita la legislazione più recente. L'art. 2 della legge 14 maggio 1976, n. 389, ha espressamente previsto che, ove le stesse iniziative siano ammesse a contributi da parte di enti nazionali o comunitari, il contributo statale deve essere determinato in misura tale che l'intervento complessivo non superi una certa percentuale della spesa documentata.

(52) A fronte dei 92 e 56 impegni assunti rispettivamente nel 1976 e 1977, 28 sono state le richieste di contributo accolte nel 1978 comportanti un onere di 1,9 miliardi, inferiore di oltre il 60% a quello determinatosi nell'esercizio precedente. Non risultano poi utilizzati gli stanziamenti dell'ultimo biennio per complessivi tre miliardi.

(53) Siffatta situazione pone agli operatori l'alternativa o di attendere la comunicazione della concessione del mutuo prima dell'esecuzione delle opere programmate, con un inevitabile aumento dei costi, o di eseguirle ricorrendo al credito ordinario dietro la corresponsione di elevati interessi.

Sono così andati inutilizzati gli oltre due miliardi stanziati dalla legge 2 agosto 1975, n. 388, per promuovere l'associazionismo nel settore a causa della mancanza di richieste da parte degli interessati. Nel triennio di operatività della legge il riconoscimento ministeriale è intervenuto nei confronti di sei organizzazioni.

Va infine fatta menzione dell'applicazione della legge 15 novembre 1975, n. 588, concernente studi e ricerche nello stesso comparto. Pur essendo stati concessi nell'ultimo biennio sei contributi, prevalentemente ad istituti universitari, per l'attuazione di alcuni programmi di ricerca scientifica (54) permangono tuttora i problemi già esposti nella precedente relazione (55) — sulla insufficiente opera di stimolo e programmazione degli interventi da parte dell'apposito Comitato tecnico scientifico istituito presso il Ministero. Sul competente capitolo 3568 si sono tradotti in economia oltre 300 milioni.

f) *Demanio marittimo*. — I problemi derivanti dall'utilizzazione delle aree demaniali marittime hanno formato oggetto, in varie sedi (56), di interesse sempre crescente, segnatamente nell'ultimo triennio.

Di alcuni aspetti dell'azione amministrativa nel settore si è occupata anche la Corte nelle sue più recenti relazioni, segnalando il denegato rinnovo di varie concessioni ad uso privato (il che ha consentito l'utilizzazione da parte della collettività di nuovi tratti di arenile in aggiunta a quelli già di pubblico godimento), nonché la graduale normalizzazione di situazioni irregolari pregresse, finora disciplinate con licenze annuali. Quest'ultima azione è proseguita anche nel decorso esercizio come si è potuto rilevare dall'esame dei provvedimenti di concessione per il 1978, comportanti il versamento all'erario di canoni demaniali ammontanti a 69 milioni circa per tale anno.

E da segnalare, che, anche in adesione all'orientamento interpretativo più volte manifestato dalla Corte, è stato per la prima volta introdotta in un atto di concessione la clausola di revisione periodica del relativo canone, sicchè, ove tale comportamento si consolidasse (57) verrebbero meno le rilevanti disarmonie ed incongruenze cui il precedente sistema dava luogo. Basti pensare che in alcuni casi la complessità ed il considerevole protrarsi del procedimento istruttorio (58) hanno evidenziato come all'epoca della emanazione del formale provvedimento di concessione, l'Amministrazione dovesse far riferimento a valutazioni

(54) Per il noleggio di navi attrezzate per dette ricerche sono stati inoltre impegnati 43,5 milioni sul cap. 3562.

(55) Relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pag. 244.

(56) All'atto dello scioglimento delle Camere si trovava ancora in discussione al Senato il disegno di legge dal titolo « Tutela del demanio marittimo ».

(57) Da taluni concessionari, già nel passato, il principio della rivedibilità periodica dei canoni era stato contestato nella considerazione che, in sede di determinazione iniziale dello stesso canone, esso può graduarsi in ragione dell'ammortamento degli investimenti previsti per opere ed installazioni che alla scadenza vengono incamerati dall'erario. L'art. 2 dell legge 21 dicembre 1961, n. 1501, prescrive che per le nuove concessioni di demanio pubblico e per le rimozioni l'Amministrazione è tenuta a graduare gli aumenti dei canoni minimi sulla base dell'utilità economica che i privati traggono dalle concessioni.

(58) Su tali aspetti si veda, in particolare, la relazione per l'esercizio 1974, pag. 331.

disposte dai competenti organi finanziari in periodi molto remoti, risalenti, ad esempio, alla fase dell'anticipata occupazione di zone demaniali (59). Sempre nello stesso settore va sottolineata la ancora insoddisfacente utilizzazione dei fondi stanziati sul capitolo 2547 relativo alla manutenzione ed alla pulizia del demanio, attività questa di grande rilievo per assicurare la più ampia e proficua destinazione delle aree demaniali marittime all'uso pubblico. Pur denotando infatti un miglioramento rispetto all'esercizio precedente, in cui la dotazione del capitolo si era tradotta in economia per oltre l'80%, gli impegni assunti nel 1978 sono stati pari al 60% dello stanziamento con il passaggio all'economia del residuo 40%.

È proseguita nell'esercizio l'azione dell'Amministrazione intesa a prevenire l'inquinamento marino. Sul capitolo 2545 che comprende, oltre agli oneri per l'acquisto di mezzi antinquinamento, anche quelli per la fornitura delle relative dotazioni tuttora accantonati in conto resti 1,5 miliardi (60).

Non ha trovato ancora applicazione la legge 8 aprile 1976, n. 203, sulla costruzione e gestione degli impianti di lavaggio e trattamento delle morchie ed acque di lavaggio delle petroliere (61).

Resta da dire, infine — in quanto rientrante nell'attività di tutela del demanio marittimo — della fase finale dell'operazione di recupero di tetrametile e tetraetile di piombo della motonave « Cavtat » di bandiera jugoslava, affondata nel luglio 1974 nelle acque territoriali italiane (62). Nell'aprile 1978 sono stati conclusi i lavori di recupero del carico, con il rinvenimento di 872 fusti sui 900 stivati a bordo. La spesa complessiva delle operazioni è ammontata sinora a 9,7 miliardi, dei quali 9,3 già corrisposti, mentre 436,6 milioni saranno erogati non appena definito il collaudo dei lavori (63).

Il mancato ritrovamento di una sia pur modesta parte del carico inquinante ha determinato l'Amministrazione ad affidare al Consiglio nazionale delle ricerche l'incarico (64) di procedere ad un controllo dell'ambiente marino mediante monitoraggio. La convenzione stipulata a tal fine comporterà un onere complessivo di 111,7 milioni.

g) *Enti portuali*. — Come già riferito nella precedente relazione (65), in questa sede non sono possibili notazioni di particolare rilievo sugli enti portuali, in quanto nello stato di previsione dell'Amministrazione

(59) Dai provvedimenti di concessione trasmessi nell'esercizio si è altresì rilevato che in non pochi casi, il canone è fissato nella misura minima di 30 lire al mq. raggiungendo solo eccezionalmente il limite di 820 lire, con una media comunque aggirantesi sulle 266 lire al mq.

(60) Sempre in materia di inquinamento marino, la I Sezione giurisdizionale, nella udienza del 5 giugno 1979, ha affermato, tra l'altro, la competenza della Corte a conoscere delle eventuali responsabilità derivanti dalla vicenda dei cosiddetti « fanghi rossi » di Scarlino.

(61) Per ulteriori notazioni si veda « infra » il paragrafo « Cantieristica ».

(62) Si veda la precedente relazione al Parlamento, pag. 247.

(63) La Società Saipem ha richiesto altresì 46,6 milioni a titolo di revisione prezzi in conformità alle norme contrattuali.

(64) Sull'affidamento dell'incarico è stata sentita la Commissione consultiva prevista dalla legge 6 aprile 1977, n. 107.

(65) Relazione per l'esercizio 1977, pag. 247.

figurano solo due capitoli relativi a contributi per il funzionamento del Consorzio del porto di Brindisi (3 milioni) e dell'Ente autonomo del porto di Trieste (2,3 miliardi).

Puntuali considerazioni sulla gestione degli enti compaiono viceversa nelle relazioni che la Sezione controllo enti periodicamente rimette al Parlamento.

Dalla più recente relativa al Provveditorato al porto di Venezia per gli esercizi dal 1973 al 1977 è emersa, tra l'altro la mancata pronuncia del Ministero sui bilanci preventivi e consuntivi dell'Ente, nonostante che su detti bilanci esistano puntuali osservazioni del Ministero del tesoro (66).

Quanto alle Aziende dei mezzi meccanici — enti pubblici economici sottoposti alla vigilanza del Ministero — operanti in cinque porti italiani; va sottolineato il loro continuo potenziamento mediante l'acquisto di nuove attrezzature per il carico e scarico delle merci.

Nell'esercizio è stato completato un programma di investimento nei porti di Livorno ed Ancona per 2,3 miliardi complessivi (67). Restano tuttora accantonati sul competente capitolo 8021, 3,7 miliardi.

Per ulteriori notizie sui programmi di costruzione di opere portuali si rinvia, infine, al paragrafo « Opere marittime » del capitolo XV - Ministero dei lavori pubblici.

(66) Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, il ritardo nell'approvazione dei bilanci degli Enti portuali troverebbe causa anche nella circostanza che la maggior parte di essi non raggiunge l'equilibrio gestionale. Da rilevazioni recenti è emerso che negli ultimi anni i costi del personale hanno assorbito circa il 63% della spesa degli Enti. La situazione di equilibrio tra costi e ricavi si rivelerebbe ancora più ardua in quanto mentre le spese, tra le quali prevalente il trattamento economico del personale, vengono approvate dal Ministero della marina mercantile, le entrate, costituite in buona parte dalle tariffe commerciali, sono invece stabilite dal Ministero dei trasporti.

(67) A tutto il 1977 erano state finanziate attrezzature per 9,5 miliardi.

CAPITOLO XIX

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

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

a) *Considerazioni generali.* — La particolare attenzione prestata, in sede governativa e parlamentare, alla situazione organizzativa, finanziaria e produttiva del sistema delle partecipazioni statali si è tradotta, negli ultimi due anni, in importanti provvedimenti legislativi incentrati sull'esigenza di arrestarne il processo di crisi. A consistenti interventi finanziari di sostegno si è accompagnata la previsione di nuovi meccanismi programmatori e di controllo nonchè l'adozione di misure, anche radicali, di riorganizzazione al fine di avviare il risanamento del settore sul piano del riequilibrio economico e gestionale e di rilanciarlo verso il perseguimento di obiettivi di sviluppo da delineare, con più articolati strumenti, nelle competenti sedi decisionali.

Particolare rilievo hanno assunto, in questo quadro, gli interventi legislativi del 1977 — di cui sono stati già esaminati alcuni aspetti nella precedente relazione — relativi alla soppressione dell'Ente autonomo di gestione per le aziende minerarie metallurgiche (EGAM) (1) e all'introduzione di nuove norme riguardanti l'intero settore delle partecipazioni statali (contenute nella legge 12 agosto 1977, n. 675: articoli da 12 a 15 e 29, punti III e IV) le quali, oltre ad autorizzare per un sessennio ulteriori cospicui conferimenti ai fondi di dotazioni degli enti di gestione (2), hanno ridefinito le procedure di programmazione della loro attività (3).

Quanto, in particolare, alla soppressione dell'EGAM, che, come è noto, ha portato alla messa in stato di liquidazione di alcune società già in esso inquadrate e all'assegnazione delle restanti all'IRI e all'ENI, è da ricordare come per le relative operazioni fossero stati previsti, nel 1977, rilevanti apporti finanziari che, peraltro, come si è già avuto occa-

(1) Decreto-legge 7 aprile 1977, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 1977, n. 267.

(2) Per 4.500 miliardi da ripartire negli anni dal 1977 al 1982.

(3) Le richiamate disposizioni della legge n. 675 hanno ampia portata ed evidenziano, nel loro insieme, la contestualità delle esigenze di risanamento del settore e di rilancio degli investimenti. Esse hanno, tra l'altro, modificato la disciplina dei referti programmatici del Ministero delle partecipazioni statali; hanno investito di funzioni di indirizzo e controllo delle azioni programmatiche del settore il nuovo Comitato dei Ministri istituito, per la politica industriale, con l'articolo 1 della stessa legge (CIPI) e la Commissione parlamentare istituita dall'articolo 13; hanno prescritto la revisione della contabilità delle imprese controllate dagli enti di gestione o da loro finanziarie; hanno parzialmente ridisciplinato gli interventi della società GEPI.

Di particolare interesse, anche, la precisazione contenuta nell'art. 12, che i conferimenti ai fondi di dotazione devono essere finalizzati solo agli investimenti — da realizzare secondo i programmi approvati dal CIPI — e alla copertura di eventuali « oneri indiretti » (cioè di costi sopportati per esigenze di interesse pubblico). L'applicazione del nuovo orientamento richiederà, ovviamente, un'appropriata individuazione e quantificazione dei suddetti oneri (v. anche successivo paragrafo 3).

sione di notare, si sono rivelati insufficienti (4). Sono così sopravvenute, nel primo semestre 1978, ulteriori autorizzazioni di spesa (5) che hanno portato a ben 1.712 miliardi l'onere complessivo finora assunto dall'Erario per la sistemazione dei pregressi rapporti patrimoniali dell'ente e per il risanamento delle società trasferite (6).

Solo, poi, verso la fine del 1978 è stata determinata e ripartita la quota, per tale anno, dei richiamati conferimenti pluriennali ai fondi di dotazione autorizzati dalla legge n. 675 del 1977. È da notare, a proposito di tale quota che con 1.649 miliardi ha rappresentato oltre un terzo dell'intera somma prevista per il sessennio 1977-1982 (7), come l'articolo 2 della legge 13 novembre 1978, n. 730, che l'ha determinata abbia stabilito la sua destinazione ai programmi di investimento in corso di esecuzione ed alle esigenze della gestione relativa all'anno 1978, con ciò derogando, limitatamente a tale anno, al criterio previsto in via generale dall'articolo 12 della legge n. 675 riferito, come già accennato, alla finalità fondamentale del finanziamento dei nuovi investimenti e a quella aggiuntiva della copertura di eventuali oneri indiretti.

È, infine, da porre in rilievo la soppressione, avvenuta nel novembre 1978, dell'Ente autonomo di gestione per le aziende termali (EAGAT) che era stata prevista, assieme a quella dell'Ente cinema, in un disegno di legge presentato dal Governo nel 1977 (Atto Camera n. 1845). La norma che l'ha stabilita (8) ha, come è noto, assegnato le partecipazioni azionarie delle società già inquadrate nell'EAGAT e i rapporti patrimoniali e giuridici all'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM) (9).

È derivata, dal complesso dei menzionati provvedimenti legislativi, una forte pressione sul bilancio statale come dimostrano i dati di consuntivo relativi alla spesa in conto capitale del dicastero (per trasferimenti, partecipazioni azionarie e conferimenti) che nel 1976 era stata di 144 miliardi ed è poi notevolmente salita nel 1977 (873 miliardi) per raggiungere, nel 1978, l'elevata quota di 2.360 miliardi.

(4) Si veda la relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pagg. 255 e 256, in cui è stato sottolineato come siano risultate inadeguate le stime delle effettive esigenze finanziarie dell'EGAM e delle aziende del gruppo e come si sia verificato, per la mancata attuazione dei previsti programmi, un ulteriore appesantimento delle esposizioni debitorie delle singole società.

(5) Ex articolo 8 legge 15 giugno 1978, n. 279 con la quale è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 14 aprile 1978, n. 110 che ha, tra l'altro, prorogato il termine di durata dell'apposito Comitato di liquidazione istituito con il citato decreto-legge n. 103 del 1977.

(6) Si fa riferimento alle sole autorizzazioni intervenute negli anni 1977 e 1978: 729 miliardi da assegnare al Comitato di liquidazione (di cui 558 già erogati nel biennio e 171 nel 1979) e 983 miliardi da ripartire negli anni dal 1978 al 1982 tra il fondo di dotazione dell'IRI (per 406 miliardi) e quello dell'ENI (577 miliardi).

Per considerazioni riferite alla irregolare copertura di parte del richiamato onere si veda, oltre alla relazione per l'esercizio 1977, vol. I, pagg. 58 e 61, il capitolo II, par. 2 (sub c ed e) della Sezione I, Parte I della presente relazione.

(7) La quota per il 1977 era stata determinata dalla stessa legge n. 675 in 750 miliardi, corrispondenti a un sesto della complessiva dotazione autorizzata.

La quota per il 1978 è stata ripartita per 950 miliardi all'IRI, per 522 all'ENI, per 170 all'EFIM, per 7 all'EAGAT. Si veda, per ulteriori notazioni, *infra*, sub b).

(8) Art. 1-*quinquies* sub art. 1 della legge 21 ottobre 1978, n. 641, che ha convertito in legge con modificazioni il decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481.

Non è stato adottato, invece, alcun provvedimento legislativo riguardante l'Ente cinema, di cui continua l'amministrazione commissariale.

(9) Le operazioni di liquidazione dei rapporti facenti capo all'ente soppresso sono state affidate al citato Comitato di liquidazione dell'EGAM di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 103 del 1977.

Sugli interventi finanziari autorizzati dalla richiamata normativa si tornerà nel prosieguo, ma è evidente che adeguate considerazioni sui loro effetti, per quanto riguarda in particolare l'utilizzo delle disponibilità acquisite dai singoli enti di gestione, saranno possibili solo nelle prossime relazioni della Corte, sulla base dei risultati del controllo, in corso di svolgimento, sull'attività di tali enti nel più recente periodo.

Va, intanto, considerato in questa sede come proprio la rilevanza e la complessità dei problemi posti dalla situazione di crisi del settore e dal difficile avvio dei nuovi programmi di risanamento e di investimento (10) postuli, di per sè, da parte dell'Amministrazione, un sempre più impegnativo esercizio della funzione di vigilanza e indirizzo che istituzionalmente le compete quale tramite per la concreta attuazione e verifica delle scelte compiute dal Parlamento. Sotto questo profilo devono in particolare richiamarsi le considerazioni svolte in passato — confermate, come si vedrà dall'esame dei dati relativi al 1978 — circa l'inadeguatezza dell'apparato ministeriale a svolgere la particolare funzione ispettiva attribuitagli dalla legge per verificare, nei confronti degli enti di gestione, l'attuazione delle direttive e la puntuale osservanza dei criteri di economicità di gestione.

b) *Considerazioni sulla gestione.* — La previsione di spesa del Ministero, inizialmente limitata a 310 miliardi, di cui 308 destinati alla parte in conto capitale, risulta aumentata in sede di previsione definitiva, per effetto di nuovi stanziamenti che hanno interessato quasi esclusivamente detta parte, a 2.362,3 miliardi (11), segnando, così, un incremento di oltre 1.472 miliardi rispetto a quella finale 1977.

Le modifiche dello stato di previsione, che per la loro rilevanza sotto l'aspetto quantitativo e strutturale (12) hanno privato ancora una volta di reale significato la stima iniziale, si ricollegano soprattutto ai nuovi cospicui apporti ai fondi di dotazione degli enti di gestione autorizzati per il 1978 della richiamata normativa.

Infatti, dei 2.360 miliardi definitivamente stanziati in conto capitale, tutti erogati entro l'anno (13), 1.987 miliardi — di cui 1.872 auto-

(10) E da citare quanto sottolineato nel cap. I, sub a della Relazione programmatica del Ministro delle partecipazioni statali per l'anno 1979 circa le incertezze della situazione economica (caratterizzata da una grave crisi recessiva) che non creano le condizioni migliori per nuove iniziative industriali « per le quali mancano attualmente sia le prospettive di mercato, sia le compatibilità finanziarie, sia definiti riferimenti programmatici ». Secondo il Ministro, nel sistema delle partecipazioni statali, « vi sono situazioni di crisi così complesse e, per certi aspetti, deteriorate da far pensare che non se ne possa uscire se non con coordinate politiche d'intervento a livello governativo », che si attendono, del resto, « dalla legge sulla riconversione e ristrutturazione industriale (legge n. 675 del 1977), ormai in fase di elaborazioni applicative ».

(11) Di cui 2.360 miliardi afferenti alla spesa per investimenti (888 nel 1977) e 2,3 miliardi alla spesa corrente (2,1 nel 1977).

(12) La somma inizialmente iscritta ha rappresentato appena il 7,6 per cento dell'importo finale (il 15,1% nel 1977). Quanto alla struttura dello stato di previsione è da rilevare che agli originari tre capitoli del titolo II — uno dei quali ha subito variazioni in aumento per 58 miliardi — sono stati aggiunti altri 5 nuovi capitoli, dotati complessivamente di 1.994 miliardi.

(13) A parte i 308 miliardi, iscritti inizialmente nello stato di previsione, 1.124 miliardi sono stati reperiti mediante la emissione di buoni del Tesoro poliennali al 12% e 928 miliardi sono stati prelevati dallo speciale conto corrente infruttifero istituito, a norma dell'art. 30 della legge n. 675 del 1977, presso la Tesoreria centrale « per il finanziamento di provvedimenti concernenti la ristrutturazione industriale » e alimentato con operazioni di ricorso al mercato finanziario.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rizzati da norme emanate nel 1978 — attengono ai diretti conferimenti a tali fondi, mentre gli altri 373 miliardi (di cui 308 iscritti inizialmente in bilancio) riguardano i trasferimenti al Comitato di liquidazione di cui all'art. 4 del citato decreto-legge n. 103 del 1977 per le operazioni conseguenti alla soppressione dell'EGAM e dell'EAGAT (14).

Come nel 1977, peraltro, i beneficiari hanno acquisito la disponibilità della maggior parte dei mezzi finanziari assegnati per l'esercizio (1.839 miliardi su 2.360) solo verso la fine di esso, soprattutto perchè le relative statuizioni normative sono intervenute ad esercizio inoltrato (15). Nel prospetto che segue sono precisati, per l'anno in riferimento, i beneficiari, la data e l'ammontare delle assegnazioni.

Capitolo	Destinazione	Data e ammontare dell'erogazione	
7242	Comitato liquidazioni per operazioni connesse soppressione EGAM.	1° marzo	48 miliardi
		14 marzo	257 miliardi
		29 aprile	40 miliardi
		2 novembre	18 miliardi
		TOTALE	363 miliardi
7543	Comitato liquidazione per operazioni connesse soppressione EAGAT.	21 dicembre	7 miliardi
7558	Conferimenti ai fondi di dotazione IRI, ENI, ed EFIM per sottoscrizione aumento capitale GEPI.	26 febbraio	72 miliardi
7559	Comitato liquidazioni per operazioni connesse soppressione EGAM in relazione a riattivazione bacino carbonifero del Sulcis.	11 aprile	3 miliardi
7560	Conferimenti al fondo di dotazione IRI.	16 febbraio	50 miliardi
		17 ottobre	90 miliardi
		19 dicembre	615 miliardi
		21 dicembre	335 miliardi
		TOTALE	1.090 miliardi
7561	Conferimenti al fondo di dotazione ENI.	16 febbraio	26 miliardi
		2 novembre	82 miliardi
		21 dicembre	522 miliardi
		TOTALE	630 miliardi
7562	Conferimenti al fondo di dotazione EFIM.	16 febbraio	25 miliardi
		21 dicembre	170 miliardi
		TOTALE	195 miliardi
		TOTALE generale	2.360 miliardi

(14) 366 miliardi per le operazioni relative all'ex EGAM e 7 miliardi per quelle riguardanti l'ex EAGAT.

(15) 1.649 miliardi sono stati assegnati dalla legge n. 730 del 13 novembre e 190 miliardi dalla legge n. 279 del 15 giugno.

È infine da notare come a valere sulla ricordata autorizzazione di spesa di 4.500 miliardi recata dalla legge n. 675 del 1977 per i conferimenti ai fondi di dotazione nel sessennio 1977-198, siano stati già ripartiti nel primo biennio 2.640 miliardi (16) sicchè residuano per il resto del sessennio solo 1.860 miliardi. Di questi, peraltro, si profila l'intera utilizzazione già nel 1979, stando almeno alle indicazioni del « programma triennale » che ha prospettato, per il triennio 1979-1981, apporti ai fondi di dotazione per complessivi 7.000 miliardi, di cui 3.000 miliardi per il solo 1979 da coprire per 1.000 miliardi mediante il ricavo di emissioni di speciali certificati di credito del Tesoro e per una parte dei restanti 2.000 miliardi con l'utilizzo, appunto, dei residui fondi stanziati dalla legge n. 675.

Le persistenti peculiari esigenze di risanamento della situazione delle imprese del settore e di rilancio degli investimenti che, come già accennato, hanno portato, nell'ultimo biennio, ad una assai elevata pressione sul bilancio statale — la spesa in conto capitale per trasferimenti, partecipazioni azionarie e conferimenti è complessivamente ascesa, in tale periodo, a 3.133 miliardi — sembrano così destinate ad accentuare ancora fortemente tale pressione (17).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Permanendo immutato l'ordinamento dei servizi del dicastero (18), è da sottolineare, sotto il profilo organizzativo e di funzionamento, come l'Amministrazione abbia potuto finalmente ovviare alla carenza di personale con qualifica di primo dirigente che si protraeva da tempo e si era accentuata nel corso del

(16) Di cui 750 miliardi assegnati, come già ricordato dalla stessa legge n. 675; 101 miliardi assegnati dal decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 947, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 1978, n. 44; 100 miliardi dalla legge n. 267 del 1977; 40 miliardi dalla legge n. 279 del 1978; 1.649 miliardi dalla legge n. 730 del 1978. I suddetti fondi risultano erogati al 31 dicembre 1978 secondo la seguente ripartizione: 1.335 miliardi all'IRI; 671 miliardi all'ENI; 317 all'EFIM; 290 miliardi al Comitato di liquidazione EGAM; 12 miliardi all'EAGAT (di cui 7 al Comitato di liquidazione); 15 miliardi all'Ente cinema.

(17) Secondo il « programma triennale » le perdite nette delle imprese a partecipazione statale sono ammontate a quasi 1.200 miliardi nel 1977 e nel 1978. L'indebitamento dei singoli enti di gestione, in termini di quota parte dei rispettivi passivi, oscillava nel 1977 tra il 71 e il 74% (secondo l'indagine Mediobanca quello medio delle imprese private raggiungeva nello stesso anno il 47,1%). Il fabbisogno finanziario per gli investimenti da realizzare nel triennio 1979-1981 ascenderebbe a 15.000 miliardi di cui 4.812 nel 1979; l'autofinanziamento delle imprese dovrebbe avvicinarsi nel triennio a 10.000 miliardi.

Con riferimento a tali dati nel documento si afferma, tra l'altro, la pregiudizialità di « una importante e seria operazione di risanamento finanziario » e si sottolinea che per portare gradualmente le imprese a ottenere dal mercato, secondo il loro principio ispiratore, una parte consistente del capitale di rischio, occorre che, nella presente situazione di crisi, tale capitale sia ancora fornito in larga parte dallo Stato con gli apporti ai fondi di dotazione.

(18) I servizi furono ristrutturati con D.P.R. 31 marzo 1971, n. 382, che istituì, in luogo dell'unico Ispettorato generale prima previsto, tre Direzioni generali (per i programmi e lo sviluppo; per gli affari economici, per gli affari generali e l'organizzazione amministrativa) e l'Ispettorato generale per i servizi ispettivi ed incrementò la dotazione organica. Ognuna delle direzioni generali è articolata in 6 divisioni.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1978 (al 30 ottobre risultavano 16 vacanze sui 20 posti previsti dalla relativa dotazione organica).

Ciò è avvenuto verso la fine dell'anno, quando, sulla base degli scrutini autorizzati dalla legge 30 settembre 1978, n. 583, che ha recato norme transitorie per il conferimento della suddetta qualifica, è stato possibile assicurare la copertura di 18 dei richiamati 20 posti di funzione (19).

Conseguentemente 16 primi dirigenti (sui 18 previsti) sono stati ripartiti nelle tre Direzioni generali e 2 sono stati assegnati all'Ispettorato generale per i servizi ispettivi. È da notare, a proposito di tale organo, che ha funzioni tipiche nel quadro della vigilanza che il Ministero deve esercitare nei confronti degli enti a partecipazione statale (20), come esso, dotato per tutto il 1978 di scarso personale (un dirigente superiore, cinque impiegati direttivi, un impiegato di concetto, due dattilografi, due commessi e due autisti), abbia continuato a non esercitare quegli accertamenti diretti presso gli enti che pur ne costituiscono il principale compito istituzionale (21).

È altresì da segnalare che non è stato ancora realizzato il Centro per la rilevazione ed elaborazione dei dati relativi ai vari settori d'intervento, in previsione del quale era stato istituito nel 1971 un apposito ruolo del personale di meccanografia (22).

b) *Personale*. — Persiste un notevole divario tra la effettiva consistenza (148 dipendenti in servizio al 31-12-1978) e la dotazione organica complessiva (238 posti) fenomeno che certamente pregiudica il normale svolgimento dei compiti dell'apparato burocratico del dicastero. Le varie carenze che, come accennato, non riguardano più le qualifiche dirigenziali, attengono tutte a ruoli che già hanno una contenuta dotazione (23). Di esse non si profila, nei tempi brevi, l'eliminazione sia per l'assenza di concorsi sia per la mancata operatività dei ruoli unici istituiti in virtù del decreto del Presidente della Repubblica

(19) Sono interamente coperti i 4 posti di dirigente generale e i 5 di dirigente superiore.

(20) L'art. 8 del citato D.P.R. n. 282 del 1971 attribuisce all'Ispettorato il compito di « assumere direttamente presso gli enti pubblici dipendenti, su incarico del Ministro, ogni elemento utile ai fini di verificare l'attuazione delle direttive impartite dal Ministero e la puntuale osservanza dei criteri di economicità di gestione ». Agli Ispettori possono, anche, essere demandati compiti di indagine e ricerca in materia di partecipazioni statali.

(21) Secondo notizie fornite dall'Amministrazione nessun incarico è stato affidato nel 1978 per verificare l'attuazione delle direttive impartite dal Ministro e la osservanza dei criteri di economicità da parte degli enti di gestione. Per contro risultano numerose le missioni effettuate da personale in servizio nelle tre direzioni generali « per rilevazioni di dati » presso aziende a partecipazione statale dislocate in varie parti del territorio nazionale.

In ordine alla carenza dell'attività ispettiva « vera e propria » l'Amministrazione fa riferimento (v. Relazione del Consiglio di amministrazione per l'anno 1977 ex art. 18 D.P.A. 748 del 1972) alla inadeguatezza dell'attuale normativa che escluderebbe la possibilità di controlli diretti proprio nei confronti dei soggetti che svolgono attività operativa (la società dipendenti degli enti di gestione) e alla necessità che venga istituito, con legge, uno specifico ruolo ispettivo con adeguata dotazione organica di personale.

(22) Ne fanno parte finora due soli dipendenti (sui 5 previsti) che nel 1978 sono stati prevalentemente applicati ad attività di fotoreproduzione.

(23) Al 31 dicembre 1978 risultavano in servizio 32 funzionari direttivi sui 70 posti previsti dalla dotazione organica, 6 impiegati di concetto su 19 posti, 55 della carriera esecutiva (su 66), 15 della carriera ausiliaria (su 34) e 12 operai (su 20).

24 luglio 1977, n. 618. D'altra parte non può considerarsi valido correttivo di tale situazione la persistente utilizzazione di personale comandato da altre amministrazioni (nel 1978, come nell'anno precedente, in numero di 56 unità) non solo perchè dell'istituto del comando è stata prevista una applicazione eccezionale e limitata nel tempo, ma anche perchè, in concreto, si continua a fare prevalente ricorso al comando di personale della carriera esecutiva, di cui, sulla base delle risultanze del relativo ruolo ministeriale, si dovrebbe avere in effetti minore necessità (24).

Il personale in servizio presso il Ministero risulta, poi, per una consistente parte (79 unità), assegnato al Gabinetto, alle Segreterie particolari e agli altri uffici di diretta collaborazione con l'opera del Ministro, mentre la parte restante, a prescindere da quella, già indicata, in servizio presso l'Ispettorato generale per i servizi ispettivi, risulta mediamente ripartita in 6 unità per ciascuna delle 18 divisioni in cui si articolano le tre Direzioni generali.

In tema di trattamento economico va segnalato che è notevolmente aumentata, passando da 103,1 a 194,7 milioni, la spesa per retribuire le prestazioni di lavoro straordinario del personale che, come è noto, hanno trovato di recente, nel decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 e nella legge 22 luglio 1978, n. 385, una nuova disciplina (25). Una attivazione pressochè generalizzata del meccanismo previsto dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 (per superare i limiti orari annui fissati in via generale dall'art. 1 dello stesso decreto) ha portato all'autorizzazione delle seguenti prestazioni: per il personale di magistratura e dirigenziale in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione col Ministro (due Consiglieri di Stato, un dirigente generale e un primo dirigente) fino al limite massimo individuale e di spesa di 720 ore annue; per altre 75 unità di personale assegnate a tali uffici entro il limite di spesa di 500 ore annue per ciascuna unità e fino al limite annuo individuale di 720 ore; per otto unità di personale dirigenziale entro il limite massimo individuale e di spesa di 285 ore annue; per il restante personale, inizialmente, entro il limite di spesa di 140 ore *pro capite* e fino al limite annuo individuale di 240 ore, e, successivamente, per 40 unità, entro il limite annuo di spesa di 360 ore ed individuale di 420 ore.

3. — *Attività istituzionale*

In argomento, rilevano, oltre gli interventi finanziari di cui si è già trattato — che essenzialmente caratterizzano, sotto il profilo della gestione, l'attività del Ministero — le funzioni di indirizzo, coordinamento e vigilanza che si estrinsecano in massima parte in atti non sottoposti al controllo della Corte.

(24) Nell'organico della carriera esecutiva sussistono 11 vacanze. Il personale di tale carriera comandato ammonta a 23 unità. Risultano, inoltre, comandati 9 militari, 2 operai, 2 autisti, 3 commessi, 11 impiegati della carriera di concetto, 6 di quella direttiva.

(25) Notazioni al riguardo sono contenute nel capitolo II, Sezione I, di questa stessa parte della Relazione.

Si è già fatto riferimento, sulla base degli elementi acquisiti, alla mancanza di un'adeguata azione ispettiva nei confronti degli enti di gestione. Questa, cui riconduce una espressa previsione normativa, può di certo costituire, se pienamente svolta, un idoneo strumento per la migliore conoscenza dei fenomeni gestori e la loro verifica alla stregua delle scelte governative e parlamentari nonchè per garantire lo svolgimento dell'attività degli enti e delle dipendenti società secondo il fondamentale canone di economicità.

Nel 1978 hanno avuto particolare rilievo, peraltro, l'emanazione di direttive ministeriali agli enti e le richieste, agli stessi, di specifici adempimenti. Dalla documentazione pervenuta alla Corte si citano la circolare con cui, tra l'altro, è stato richiesto, anche in relazione ai criteri introdotti dalla legge n. 675, che i programmi pluriennali degli enti abbiano un maggior grado di determinazione per il primo triennio ed esponcano, con particolare approfondimento, le linee di soluzione elaborate in ordine alla situazione di crisi dei settori siderurgico, cantieristico, chimico e tessile (26); quella con cui, richiamato l'avviato censimento delle imprese facenti capo agli enti sulla base della distribuzione territoriale delle loro unità operative, si è richiesto di aggiornarne i dati fornendo, in particolare, quelli consuntivi e previsionali sull'occupazione e sugli investimenti ripartiti per dette unità (27); quella con cui è stato richiesto all'IRI e all'EFIM di progettare il reinquadramento delle società operanti nei settori cantieristico e dieselistico navale (28).

Pure nell'anno sono state costituite, nell'ambito del dicastero, due commissioni, entrambe presiedute da un Sottosegretario, aventi compiti di studio in tema di ristrutturazione del settore aeronautico e di concentrazione in un unico ente di gestione delle aziende alimentari attualmente facenti capo all'IRI e all'EFIM. Nel primo semestre si sono conclusi i lavori della commissione costituita nel 1978 per l'esame dei problemi riguardanti la ristrutturazione e il coordinamento delle attività turistiche delle partecipazioni statali (29), mentre proseguono i lavori dell'apposito comitato costituito nel marzo 1977 per studiare i problemi della sicurezza del lavoro nelle aziende (30).

(26) Con circolare del Ministero del 4 maggio 1978 con cui si è richiesto pure che gli enti forniscano i dati relativi alla esecuzione degli avviati programmi in misura maggiore che nel passato. È stato sollecitato, altresì, un adeguato approfondimento teorico e pratico degli enti in merito alla puntualizzazione quantitativa degli « oneri indiretti » e al ripiano delle perdite alla stregua dei principi contenuti nell'art. 12 della legge n. 675 del 1977. Si è precisato, infine, in ordine alla ripartizione delle somme di cui all'art. 29, punto III della legge n. 675, che l'importo residuo disponibile per i fondi di dotazione all'inizio del 1979 sarà del tutto insufficiente a concorrere in misura adeguata alla copertura del fabbisogno per investimenti (v., anche, retro, paragrafo 1, sub b).

(27) Con nota ministeriale del 25 maggio 1978.

(28) Nota del Ministro del 4 luglio 1978.

(29) Risultano, poi, avviati contatti con gli enti interessati per definire se sia opportuno, a fini di economicità di gestione, mantenere le attività turistiche nell'ambito dei gruppi attuali ovvero trasferirle, tutte o in parte, a un nuovo organismo in cui esse siano convenientemente concentrate (da nota ministeriale n. 0814 del 6 luglio 1978).

(30) In rapporto ai lavori del Comitato il Ministro ha chiesto, nell'ottobre del 1978, agli enti di far compilare, a fini statistici, dalle aziende controllate, distintamente per ciascun stabilimento, un questionario sui rischi negli ambienti di lavoro, nonchè di riferire, con dettagliata relazione, sul funzionamento e il grado di operatività delle strutture esistenti (circolare 01356 del 17 ottobre 1978).

Dopo tre anni dalla emanazione della legge 26 maggio 1975, n. 184 — che aveva statuito l'adozione di iniziative per avviare la produzione di aeromobili destinati a percorsi internazionali ed autorizzato stanziamenti per 150 miliardi ripartiti negli anni dal 1975 al 1980 — è stata infine stipulata la prevista convenzione con la società Aeritalia del gruppo IRI (31) per la concessione alla stessa dell'esecuzione, in collaborazione con la società Boeing, di compiti di studio, ricerca, progettazione e avviamento alla produzione dei predetti aeromobili. Nella convenzione risultano, precisati, tra l'altro, il programma di attività e le modalità di esecuzione, i criteri di erogazione dei fondi spettanti alla concessionaria sulla base dei preventivi di spesa approvati dall'apposito Comitato tecnico-amministrativo (32), l'obbligo dell'Aeritalia di corrispondere allo Stato una quota sul ricavato della vendita degli aerei prodotti stabilita in complessivi 150 miliardi e da versare secondo predeterminate percentuali di riferimento (33).

In tema di nomine dei componenti degli organi degli enti di gestione è da sottolineare che, a parte la relativa sollecitudine con cui si è provveduto, come è noto, nel gennaio 1979 a sostituire i presidenti dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM scaduti nel corso del 1978 (34), continuano a verificarsi vari inadempimenti, taluni di particolare rilievo. Così, per quanto riguarda l'IRI, restano ancora da nominare, come è già stato sottolineato nella precedente relazione, sia il vice presidente (carica vacante dall'aprile 1977) sia uno dei tre membri chiamati a far parte del Consiglio di amministrazione in qualità di esperti, che è scaduto dalla carica sin dal giugno 1976, ma continua ad operare in detto organo come nel Comitato di presidenza, organo esecutivo dell'ente. Presso l'ENI, poi, è scoperta la carica di vice presidente resasi vacante nel gennaio 1979 ed operano in regime di *prorogatio* il Consiglio di amministrazione e la Giunta esecutiva scaduti nell'agosto 1978. Neanche risulta che si sia ancora provveduto al rinnovo del Consiglio di amministrazione dell'EFIM scaduto il 31 agosto 1978.

Un cenno merita, da ultimo, la situazione della società per le gestioni e partecipazioni industriali — GEPI — la nota società per azioni costi-

(31) Approvata con decreto del 16 novembre 1978 del Ministro delle partecipazioni statali di concerto con quello del tesoro previo parere dell'apposita Commissione parlamentare istituita con l'art. 2 della citata legge n. 184. Non ne è ancora derivata alcuna spesa a carico del pertinente capitolo 7531, dotato esclusivamente di residui (di stanziamento) per 35 miliardi e iscritto sulla competenza 1978 « per memoria » (ex art. 208 legge di approvazione del bilancio per l'anno 1978).

(32) Del comitato, previsto dalla stessa legge citata, fanno parte un dirigente generale del Ministero, che lo presiede, un dirigente superiore della stessa Amministrazione, 4 esperti del settore aeronautico, due dei quali designati dal Consiglio nazionale delle ricerche.

(33) Lo 0,2% per i primi 200 velivoli; l'1,5 dal 201° al 500° velivolo; il 3 fino all'800°; il 4 fino al 900°; il 5 fino al 1000° e il 10% dal 1001° in poi.

(34) Il 15 marzo 1979 sono stati poi emanati i provvedimenti di determinazione delle indennità di carica dei presidenti degli enti di gestione, pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* (n. 114 del 26 aprile 1979) ai sensi dell'art. 24 della legge 24 gennaio 1978, n. 14. Tali indennità sono state determinate in 100,85 e 70 milioni annui per i presidenti, rispettivamente, dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM.

tuita nel 1971 con un capitale di 60 miliardi (35) e parzialmente inquadrata nel sistema delle partecipazioni statali in ragione della partecipazione azionaria dell'IRI, dell'ENI, e dell'EFIM (al 50% in parti eguali tra loro) (36).

Vanno richiamati, innanzitutto, i continui aumenti di capitale della GEPI disposti a partire dal 1974 (per complessivi 564 miliardi sino al 1978) — cui gli enti di gestione hanno concorso per 282 miliardi sulla base dei relativi contestuali incrementi dei fondi di dotazione — i quali dimostrano l'estendersi degli interventi della società e correlativamente l'aumento delle imprese in difficoltà. Ma è da notare, in particolare, che a tali aumenti hanno fatto costante riscontro consistenti riduzioni del capitale per perdite di gestione — 258 miliardi nello stesso periodo — (37) le quali portano, di per sé, a ritenere come, in molti casi, gli interventi della società — che pur deve operare a fini di risanamento delle imprese (sulla base di piani di riassetto e di riconversione) e valersi di un parziale autofinanziamento (mediante le cessioni delle partecipazioni assunte) — non abbiano in effetti raggiunto tali finalità. Queste invero si legano a una adeguata applicazione dei criteri previsti dalla legge istitutiva essenzialmente riferiti alla scelta di aziende intrinsecamente risanabili e alla loro successiva cessione (38).

(35) Con la legge 22 marzo 1971, n. 184. L'attività della GEPI è stata da ultimo ridisciplinata con l'art. 15 della già citata legge n. 675 del 1977 che, in particolare, ha ristretto l'ambito dei suoi nuovi interventi nei territori del Mezzogiorno e delle aree delimitate ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 9 novembre 1976, n. 902, cioè delle aree insufficientemente sviluppate dell'Italia centrale.

Il capitale della società è asceso, nel 1978, a 366,2 miliardi.

(36) Il restante 50% del capitale è costituito da apporti dell'Istituto mobiliare italiano (IMI).

(37) Il capitale iniziale di 60 miliardi (sottoscritto per 30 miliardi dagli enti di gestione previo incremento dei rispettivi fondi di dotazione) fu aumentato di 192 miliardi nel 1974, ma nello stesso anno ne fu disposta la riduzione per 24 miliardi (12 a carico degli enti di gestione i cui fondi di dotazione furono ridotti ciascuno di 4 miliardi). Nel 1976 vi fu un aumento di capitale per 84 miliardi cui seguì, nello stesso anno, una riduzione di 85,8 miliardi. Con la legge n. 675 sono stati autorizzati ulteriori forti incrementi (144 miliardi per il 1977 e per il 1978, 132 miliardi per il 1979) e verso la fine del 1978 è stata disposta un'altra riduzione (circa 148 miliardi ex D.I. 22 novembre 1978). Di particolare rilievo i nuovi apporti di capitale autorizzati per il 1979: ai 132 miliardi già menzionati vanno infatti aggiunti i 180 miliardi recati dalla legge 8 gennaio 1979, n. 6 e i 360 miliardi di cui al D.L. 26 maggio 1979, n. 157 (pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 28 maggio 1979, n. 144), al momento non ancora esaminato dal Parlamento.

(38) Secondo i dati emersi in occasione dell'indagine conoscitiva sulla situazione della GEPI svolta dalla V Commissione del Senato (seduta unica del 25 maggio 1977) gravavano, invece, in quell'epoca, sull'amministrazione della società 109 aziende (di cui 71 operanti e ben 38 a perdurante inoperatività) e circa 45.000 dipendenti. Fino al 1976 erano state effettuate una trentina di cessioni (su circa 100 acquisizioni), ma già a partire dall'inizio di tale anno era divenuto sempre più difficile per la società operare adeguate selezioni delle imprese da acquisire (secondo il criterio della risanabilità) sia per l'estendersi delle crisi aziendali sia per la maggiore influenza di fattori sociali.

CAPITOLO XX

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Le modifiche intervenute per il settore delle poste e telecomunicazioni con la emanazione nel 1979, in dipendenza di accordi sottoscritti dal Governo con le organizzazioni sindacali durante il 1978, delle leggi n. 49 e n. 101, sono oggetto di sintetiche notazioni nei capitoli che seguono dedicati alle Aziende dipendenti dal Ministero (1).

In sostanza la nuova disciplina si riflette in un ampliamento delle attribuzioni ministeriali particolarmente accentuato in tema di gestione del personale aziendale. È da considerare, sotto tale profilo, come al Ministro siano state demandate, per la attuazione delle due cennate leggi, funzioni di particolare rilievo nel settore dell'organizzazione del lavoro; tra queste la ricerca e la definizione di un più valido modello funzionale che, basato su un'effettiva mobilità del personale ed un miglior rapporto numerico di questo con le esigenze dei vari uffici, dovrebbe consentire l'auspicato recupero di produttività delle due Aziende (2).

Una migliore organizzazione dell'Amministrazione postale è stata d'altra parte oggetto di approfondito dibattito nella decorsa legislatura: dal « Libro bianco » sui servizi postali portato all'attenzione della 10^a Commissione permanente del Senato al disegno di legge, — Atto Senato 1124 — (decaduto), relativo alla nuova strutturazione dei servizi postali e telefonici. Anche nella sede governativa una serie di iniziative, ultima tra queste l'insediamento ai primi del corrente anno di una Commissione ministeriale presieduta da un Sottosegretario, ha avuto come costante riferimento la necessità di una modifica della attuale struttura ritenuta inadatta a fornire servizi di livello accettabile nel rispetto del principio della economicità di gestione (3).

La spesa del Ministero, tutta di parte corrente, è come è noto di limitata ampiezza e costituita pressochè integralmente dagli oneri per il personale addetto al Gabinetto ed alle segreterie particolari. Nel 1978 a fronte di una spesa complessiva in termini di impegni di 514 milioni (433 milioni nel 1977 e 315,5 milioni nel 1976) quella per il personale è

(1) Per i riflessi organizzativi è anche da ricordare il D.L. 29 maggio 1979, n. 163 (ancora non convertito) e segnatamente l'art. 73 che facoltizza il Ministro delle poste e telecomunicazioni a prorogare o rinnovare per un triennio i contratti a tempo determinato previsti dalla legge n. 15 del 1974 (assunzione di laureati in discipline tecniche).

(2) Spetta infatti al Ministro (art. 3 della legge 49/1979) definire i rapporti di produttività dei vari uffici aziendali nonchè i criteri per l'attribuzione del cosiddetto premio di produzione. Sempre al Ministro è attribuita la facoltà di modifica delle piante organiche del personale delle aziende sulla base delle riconosciute maggiori esigenze di carattere permanente dei vari servizi.

(3) Pur nella ovvia considerazione dei risvolti sociali di una « politica delle comunicazioni » volta a garantire alla collettività, in ogni parte del territorio nazionale, tutti i servizi postali e telegrafici.

infatti ammontata a circa 475 milioni. Di questi, circa 194 milioni attongono al capitolo 1083 sul quale grava il rimborso, all'Amministrazione P.T. ed all'Azienda dei Servizi telefonici, delle retribuzioni e degli altri assegni fissi per il personale addetto ad uffici del Gabinetto del Ministro e delle Segreterie dei Sottosegretari di Stato. La restante parte si riferisce per circa 186 milioni a spese per compensi di lavoro straordinario.

Sotto il profilo della congruità delle previsioni può osservarsi che nessun impegno di spesa è stato assunto a carico del capitolo 1091 — (compensi per speciali incarichi) — capitolo che viene riprodotto, ormai da vari esercizi, senza dar luogo ad alcun impegno; anche nel capitolo 1092 (spese per il funzionamento di consigli, comitati, commissioni), e per il capitolo 1094 (spese casuali) si è tradotta in economia l'intera dotazione.

Quanto ai compiti istituzionali di vigilanza sul settore delle telecomunicazioni e della diffusione radiofonica e televisiva può essere ricordata, per i riflessi sull'attività del Ministero, l'avvenuta presentazione al Parlamento (Atto Senato 1308) dello schema di disegno di legge (approvato dal Consiglio dei Ministri nel giugno 1978 e poi decaduto) sulla disciplina degli impianti radiotelevisivi in ambito locale. In particolare, la normativa approvata in sede governativa demanda al Ministero, sulla base di indicazioni degli organi locali (Regioni e Province) la formulazione del piano generale delle radiofrequenze da sottoporre all'approvazione di un istituendo « Comitato nazionale per la radio-diffusione » (4).

Relativamente al controllo sull'attività della concessionaria, nel rinviare alle specifiche notazioni contenute nella Relazione al Parlamento della sezione del controllo sugli Enti (in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259) (5), può osservarsi in questa sede, reiterando analoghe considerazioni svolte in passato, come la complessità, l'entità della gestione, l'attuale insufficienza di informazioni verso la Corte da parte della concessionaria RAI, postulino la esigenza di una migliore funzionalità ed efficienza del controllo — oggi esclusivamente cartolare ed incompleto — attraverso la partecipazione di un magistrato della Corte alle sedute degli organi di amministrazione e revisione della concessionaria.

Ciò consentirebbe, tra l'altro, un migliore svolgimento dell'attività referente sicchè il Parlamento, potendo contestualmente disporre della relazione annuale della Commissione parlamentare, verrebbe ad avere a disposizione un quadro completo ed articolato sul funzionamento della società concessionaria.

(4) L'art. 12 del testo approvato fa carico al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni di presentare annualmente al Parlamento una relazione sull'attività del Comitato. Al Ministero è anche demandato l'esame dei piani di utilizzazione delle frequenze che la concessionaria RAI è tenuta a sottoporre ai sensi della legge n. 103 del 1975.

(5) Determinazione della Corte dei conti n. 1446 del 18 luglio 1978. Comunicata alla Presidenza del Senato il 25 settembre 1978. La problematica del controllo sugli Enti è oggetto di analisi, su un piano generale, nel capitolo V (parte terza) della presente Relazione.

CAPITOLO XXI

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

1. — *Considerazioni generali e sulla gestione*

Il risultato della gestione aziendale per l'esercizio 1978 conferma, sulla base dei dati di consuntivo, la tendenza alla progressiva e marcata accentuazione dei *deficit* annuali.

Il disavanzo finanziario dell'anno decorso rappresenta infatti con 632 miliardi la punta più elevata nei valori riscontrati per gli ultimi cinque esercizi venendo a costituire poco meno del 24% della complessiva spesa dell'Azienda (1).

Le difficoltà di gestione intervenute per l'anno di riferimento, rese ostensive dall'elevata consistenza del *deficit*, si sono conseguentemente riflesse in un ulteriore accrescimento del volume di intervento finanziario del Tesoro che oltre ad assumere la copertura del detto disavanzo ha concorso alla formazione delle entrate della Azienda con erogazioni per oltre 200 miliardi (2).

Le cause dell'indicato peggioramento vanno ricondotte inizialmente alla stazionarietà dei proventi postali (per la categoria I - vendita di beni e servizi, il volume dell'accertato è risultato sostanzialmente costante tra il 1977 ed il 1978) in presenza di una continua dilatazione della spesa corrente; quest'ultima, nell'ultimo esercizio, ha fatto riscontrare un incremento superiore al 13% (da 2.098 a 2.364 miliardi) (3).

(1) Il disavanzo è originato da impegni di spesa per circa 2.522 miliardi e da accertamenti complessivi d'entrata (al lordo dell'assunzione di prestiti ed al netto dell'avanzo A.S.S.T.) per 1.890 miliardi. Nel 1977 la gestione si era conclusa con un disavanzo di 340 miliardi originato da una spesa impegnata per 2.326,78 miliardi e da una entrata accertata per 1.986,78 miliardi. L'incremento del disavanzo è risultato quindi del 23,5% tra il 1976 e il 1977 e dell'85% tra il 1977 ed il 1978.

(2) Somme dovute dal Tesoro in dipendenza della abrogazione delle esenzioni e riduzioni delle tasse postali e telegrafiche (cap. 106 per 99,7 miliardi), e quale sovvenzione straordinaria del Tesoro per l'attuazione della legge 31 luglio 1975, n. 364 (cap. 273 per 100,8 miliardi). Rimborsi da parte del Tesoro delle rate di ammortamento in conto capitale delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti e dei mutui contratti per il piano di automazione dei servizi postali hanno dato luogo ad entrate per circa 5 miliardi; a circa 6,7 miliardi somma poi la sovvenzione integrativa del Tesoro a copertura del disavanzo di gestione dell'anno 1974 (cap. 728).

(3) Nel bilancio di previsione per l'anno 1979 sono previste, a copertura del disavanzo dell'Azienda postale, anticipazioni per circa 724 miliardi. È anche da rilevare che neppure per il 1978 sono stati assunti impegni di spesa sui capitoli 286 e 287 a carico dei quali sarebbe dovuto avvenire il versamento al Tesoro degli interessi sulle annualità di rimborso dovute dalla Azienda per anticipazioni destinate a copertura dei disavanzi di esercizi finanziari precedenti.

Sull'entrata globale dell'Azienda, l'incidenza degli apporti del Tesoro (escluse le anticipazioni a copertura del disavanzo) è risultata, per il 1978, pari a circa l'11% (così come nel 1977).

Le anticipazioni del Tesoro vengono corrisposte (cfr. da ultimo legge 143/1978) con le « modalità ed alle condizioni stabilite in apposite convenzioni approvate dal Ministero del tesoro ». Queste dovrebbero tra l'altro stabilire anche i termini e le modalità di rimborso delle anticipazioni. Solo nel 1979 il Tesoro ha regolamentato tale pur rilevante aspetto presumibilmente in ragione della cronica situazione deficitaria della Azienda. La situazione rappresentata postula comunque l'adozione di idonee iniziative legislative atte ad identificare un sistema organico di finanziamento dell'Azienda.

Nell'ottica di una migliore trasparenza del bilancio aziendale e della significatività del risultato d'esercizio, rinviando a quanto nella precedente relazione è stato osservato sull'argomento, va altresì rimarcato l'assai notevole divario corrente tra le previsioni definitive di spesa per ammortamento di beni aziendali e l'effettiva successiva attribuzione al capitolo corrispondente dell'entrata (cap. 531) delle somme relative. Anche per il 1978 infatti ad una valutazione previsionale di circa 50 miliardi a titolo di ammortamento ha corrisposto una concreta destinazione di poco più di 23 miliardi (4).

La discrezionalità dell'Amministrazione nel discostarsi da stime che si suppongono originate da una precisa valutazione tecnico-economica delle esigenze di rinnovamento e ammodernamento degli impianti può riflettersi in una rappresentazione fuorviante della situazione finanziaria dell'Azienda.

Anche se sostanzialmente non muta l'ampiezza dell'intervento finanziario a ripianamento del *deficit*, esigenze di chiarezza contabile esigono poi una corretta applicazione della disciplina dei rapporti tra Azienda e Ministero del Tesoro con riguardo alla gestione del capitolo 311 dell'entrata. Questo prevede nell'oggetto il versamento al Tesoro delle « economie realizzate nella gestione dei residui passivi » peraltro, in dipendenza della situazione di disavanzo aziendale le economie realizzate (44 miliardi nel 1978, 43 miliardi nel 1977) concorrono sostanzialmente a ridurre il *deficit* annuale.

Ai medesimi fini di trasparenza e riprendendo un'osservazione già formulata in passato, va ancora prospettata l'opportunità di un diretto trasferimento, dall'Azienda di Stato per i servizi telefonici al Tesoro, del relativo avanzo di gestione, avanzo attualmente iscritto come partita di giro nel bilancio dell'Amministrazione delle Poste.

Con riferimento alla parte attiva del bilancio aziendale si è già accennato ai riflessi finanziari dell'andamento negativo di alcuni servizi postali; in particolare il complessivo ammontare dei proventi aziendali veri e propri per l'esercizio 1978 è risultato in valore assoluto superiore, seppur di poco, al dato di un anno prima (da miliardi 1.312 a miliardi 1.380) ma, non di meno, il rapporto tra entrate correnti e totale dell'entrata si è ridotto dal 53% del 1977 al 51% dell'ultimo esercizio. Il limitato incremento nel gettito dei proventi aziendali è da collegare principalmente alla flessione verificatasi nel comparto delle « corrispondenze impostate » che ha tra l'altro neutralizzato il favorevole andamento riscontrato per il settore dei conti correnti postali.

Gli accertamenti dell'entrata di conto capitale (miliardi 202 nel 1978, miliardi 241,2 nel 1977) si riferiscono prevalentemente alla posta « Ammortamenti, rinnovamenti e migliorie » e derivano dalla iscrizione « in entrata » di un pari importo figurante in appositi capitoli della spesa di parte corrente (capitoli 311 e 312).

(4) Nell'esercizio 1977 dovevano essere impegnati secondo la previsione di spesa, circa 42,5 miliardi; ne furono invece trasferiti al relativo capitolo dell'entrata circa 21,5; nell'esercizio 1976 a fronte di una previsione di spesa per ammortamenti di circa 32,3 miliardi, le somme impegnate furono pari a 19,3 miliardi.

Sono da richiamare al riguardo le considerazioni espresse nella precedente relazione sulla scarsa rispondenza delle previsioni di entrata iscritte in bilancio alle risultanze di gestione, previsioni in qualche caso notevolmente distanti da quelle desumibili da analisi ed extrapolazione delle curve statistiche di andamento dei diversi servizi postali e telegrafici elaborate dalla stessa Amministrazione (5).

Più in particolare, dai dati di consuntivo emerge che sui « proventi del servizio posta-lettere », a fronte di previsioni di entrate (definitive) per 827 miliardi, gli accertamenti sono stati di poco superiori ai 637 miliardi con una differenza pertanto di circa 190 miliardi (pari al 23% della previsione definitiva). Anche negli anni precedenti la sopravvalutazione in bilancio del gettito di entrata a tale titolo era risultata assai elevata: 167,3 miliardi accertati in meno rispetto ai 753 della previsione per il 1977 e 158 miliardi in meno (su 652 della previsione) per l'esercizio 1976. Per contro, le stime in bilancio del gettito connesso al servizio dei conti correnti hanno sostanzialmente scontato gli effetti della tendenza espansiva in atto: gli accertamenti di entrata sono infatti risultati relativamente vicini al dato previsionale: 231 miliardi accertati contro 230 miliardi della previsione definitiva (un anno prima 206 miliardi di accertamenti).

Relativamente alla situazione dei residui attivi questi in chiusura di esercizio risultavano complessivamente definiti in oltre 2.000 miliardi (1.892 miliardi un anno prima).

In particolare restavano da riscuotere sulle entrate accertate per la competenza circa 1.455 miliardi e sui residui degli esercizi precedenti circa 545 miliardi (alla fine dell'esercizio 1977 rispettivamente 1.260 e 633 miliardi). Le consistenze più significative riguardano, per l'esercizio decorso, i rimborsi da parte della Cassa depositi e prestiti delle spese di gestione per il servizio dei risparmi (72 miliardi) ed il pagamento da parte delle concessionarie di canoni (per circa 8 miliardi).

Per la parte passiva del bilancio si è già detto dell'aumento della spesa corrente che con 2.364 miliardi di impegni ha comportato rispetto al precedente esercizio un incremento in valore assoluto di oltre 276 miliardi. Dall'analisi delle singole componenti passive del bilancio si rileva come i maggiori oneri determinatisi rispetto al precedente esercizio nelle spese di parte corrente siano riferibili essenzialmente ai miglioramenti intervenuti nell'anno nei trattamenti stipendiali ed acces-

(5) Dal cosiddetto « libro bianco sui servizi postali » pubblicato nel dicembre 1978 dal Ministero delle Poste e telecomunicazioni, emerge una sostanziale stabilità nell'andamento della gran parte delle attività operative dell'Azienda e quindi del traffico postale. In effetti gli « scostamenti » rispetto al valore mediano del quinquennio 1973-1977 (preso a base nelle elaborazioni ministeriali) risultano estremamente contenuti e limitati comunque nell'intorno del $\pm 5\%$. In particolare, per i « servizi a denaro » (vaglia emessi e pagati), per il « servizio dei pacchi » (movimento generale), per il « servizio risparmio postale », per il « servizio pagamenti conto INPS », i dati forniti dall'Amministrazione pongono in evidenza lievi differenze, durante il citato quinquennio, nel numero delle operazioni e dei servizi, affidati e compiuti dall'Azienda. Per contro, scostamenti di un certo rilievo, sono rilevabili per il « servizio delle corrispondenze impostate » (flessione del 18% tra il 1973 ed il 1977) e per il « servizio dei conti correnti » (incremento del 23% tra il 1973 ed il 1977). Peraltro la progressione nell'andamento positivo e la regressione in quello negativo risultano lineari e quindi relativamente facile poteva ritenersi la lettura della curva extrapolata.

sori (premio di produzione, incentivi, trattamento di missione e trasferimento, ecc.) dei dipendenti dell'Azienda postale. La spesa relativa al personale (categoria I e categoria II) è infatti passata, in termini di impegno, dai 1.300 miliardi circa dell'anno 1977 agli oltre 1.560 miliardi del 1978 con un incremento, nei dodici mesi, di circa il 20%; essa ha così rappresentato nell'esercizio decorso poco meno dei 2/3 dell'intera spesa del Titolo primo (6). Ne è derivata, in difetto di una maggiore produttività della struttura aziendale, presumibile in ragione dei consistenti investimenti compiuti negli ultimi anni nel settore della meccanizzazione ed automazione dei servizi, la necessità di ulteriore ricorso a finanziamenti esterni (assunzioni di prestiti, anticipazioni del Tesoro), finanziamenti utilizzati anche in cospicua misura per la copertura finanziaria delle occorrenze di parte corrente. In particolare, per l'esercizio 1978, compreso il ricavo delle anticipazioni del Tesoro a copertura del disavanzo di gestione (capitolo 601 per 632 miliardi), l'assunzione di prestiti ha riguardato complessivamente oltre 745 miliardi (423 miliardi nel 1977) (7). Per rimborso dei prestiti, gli impegni di spesa a tale titolo, sono assommati, nel consuntivo 1978, a circa 13,8 miliardi (a fronte di una previsione di 29,4 miliardi), con un incremento in valore assoluto di circa 2 miliardi sul corrispondente dato di un anno prima (8).

Quanto alla spesa in conto capitale, il rapporto con quella complessiva mostra per il 1978 una assai consistente flessione. In sede consuntiva infatti gli impegni di spesa sul Titolo II hanno rappresentato per l'anno di riferimento con 287,3 miliardi di lire (circa 82 miliardi in meno rispetto all'anno precedente) poco più del 10% della spesa totale, della Azienda, tasso questo sensibilmente minore di quello rilevato per l'anno 1977 (16%) e per l'anno 1976 (18% circa); si è in sostanza accentuata, come già detto, la tendenza alla progressiva dilatazione della spesa corrente a scapito di quella per investimenti.

È da rilevare, anche per l'esercizio di riferimento, una assai consistente formazione di residui passivi; alla fine dell'anno infatti restavano da pagare sulle somme impegnate di competenza circa 1.078 miliardi (su un totale di resti di 1.848 miliardi). Il tasso di formazione dei residui (inteso come rapporto fra somme non pagate ed ammontare degli impegni ivi compresi i residui di stanziamento) è peraltro passato dal 44% del 1977, al 40% del 1978.

Quanto allo smaltimento dei resti di esercizi precedenti (pari al 1° gennaio 1978 a circa il 60% delle disponibilità sulla competenza), il relativo indice percentuale (rapporto tra pagamenti effettuati ed ammon-

(6) Sul totale della spesa di parte corrente quella per acquisto di beni e servizi (categoria III) ha dato luogo ad impegni per 364 miliardi (15% del totale). Nel 1977 il rapporto era risultato del 14,7%.

Per la categoria IV (trasferimenti 20 miliardi di impegni) il dato più significativo riguarda l'aumento del contributo (da 11 ad oltre 16 miliardi) in favore dell'Istituto postelegrafonico e da 1.700 a 2.100 milioni per l'Ufficio centrale del dopolavoro postelegrafonico.

(7) Sono finanziati con accensione di prestiti i capitoli di spesa 252, 514, 515, 807 (aggiunto), 808 (aggiunto). Per i capitoli 252, 514 e 515 lo stanziamento trova copertura nei capitoli 605, 606 e 607 dell'entrata.

(8) Per l'esercizio 1978 il minor rimborso di prestiti rispetto a quello preventivato è risultato di oltre 15 miliardi (su 29,4 della stima). Analoga situazione si era verificata nell'esercizio precedente (6,6 miliardi in meno su una previsione di 18,4 miliardi).

tare complessivo dei resti all'inizio dell'anno) denota un lieve peggioramento rispetto alla situazione evidenziata per l'ultimo anno: 59% nel 1977, a fronte del 54% riscontrato per l'esercizio in esame.

Complessivamente, al 31 dicembre 1978, l'ammontare dei resti passivi risultava aumentato da 1.680 a 1.848 miliardi di cui circa 770 miliardi riferibili ad esercizi precedenti.

Dei residui di nuova formazione (770 miliardi) la quota comparativamente più elevata (638 miliardi) proviene, come è inevitabile, dal comparto della spesa di conto capitale: sull'ammontare complessivo di questa risultavano pagati in chiusura di esercizio poco più di 28 miliardi (su 287 miliardi della competenza) mentre sulla spesa di parte corrente i pagamenti sono ammontati a circa 1.545 miliardi (su 2.300 circa del totale) (9).

Della specifica incidenza dei resti con riguardo ai singoli settori di intervento dell'Azienda viene data più analitica informazione nel successivo paragrafo dedicato all'attività istituzionale.

Quanto alla struttura dello stato di previsione, rimasta invariata, va ancora segnalato che l'attuale classificazione della spesa (10) risulta in larga parte disancorata dagli organi che la amministrano. Accade così che più unità amministrative (direzioni centrali dei servizi postali, direzione centrale patrimonio, direzione centrale automazione) partecipino indistintamente alla gestione della spesa di servizi costituenti distinte Rubriche, il che comporta oltre la necessità, all'inizio dell'anno, di definire nei limiti quantitativi di ogni capitolo di spesa, la parte utilizzabile da ciascun servizio anche e soprattutto, la impossibilità di porre in evidenza il costo dei servizi inerenti a ciascuna funzione (11).

Frequenti, anche nel bilancio 1978, i capitoli contraddistinti da notevole eterogeneità; tale è il caso del capitolo 200 il cui oggetto comprende sia le spese per la manutenzione e locazione di mobili e macchinari che le spese per l'espletamento dei concorsi; del capitolo 396 il cui oggetto comprende sia le spese per consumi energia elettrica, per trasporto, per facchinaggio che le spese di manutenzione ordinaria delle macchine e mobilio del servizio dei risparmi postali.

Spese di identica natura o forniture di uguale oggetto vengono poi imputate — in relazione alla previsione in bilancio di capitoli diversi con un analogo oggetto — indipendentemente all'uno o all'altro di tali capitoli secondo il criterio, non certamente condivisibile — e già in precedenza censurato — della capienza ovvero dell'avvenuto esaurimento delle disponibilità (12). Oltre alle intuibili conseguenze sul piano di un efficace esercizio del controllo, il sistema tuttora seguito dall'Amministrazione, contribuisce a rendere difficoltosa qualsiasi seria indagine sull'effettivo costo delle singole unità amministrative.

(9) Un anno prima i resti di nuova formazione erano risultati rispettivamente in 754 miliardi (su 2.100 circa) per la parte corrente ed in 348,6 miliardi (su 369 circa) per la spesa di investimento.

(10) La spesa dell'Azienda postale è attualmente ripartita in sei Rubriche: Servizi generali, Servizi postali, Servizi di bancoposta, Servizi di Telecomunicazioni, gestione case economiche, Servizi promiscui.

(11) Ciò accade segnatamente per i capitoli 103, 114, 115, 127, 132, 134, 208, 241, 350, 354, 397, 398, 401, 421 e 437.

(12) Così è a dire tra l'altro del capitolo 206 rispetto ai capitoli 351, 395 e 428; dei capitoli 207 e 397; del capitolo 210 rispetto ai capitoli 218, 354 e 437; del capitolo 321 rispetto ai capitoli 381, 421, 476.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

La necessità di porre rimedio alla situazione di grave crisi attraversata dal settore ha condotto, nell'anno decorso, alla sottoscrizione di alcuni accordi con le organizzazioni sindacali, accordi suscettibili di modificare significativamente l'assetto organizzativo ed il quadro retributivo aziendale. In particolare, con l'accordo 23 giugno 1978 — i cui contenuti sono stati parzialmente recepiti con legge 9 febbraio 1979, n. 49 — di fronte all'insorgenza dei fenomeni di semiparalisi del settore postale, originati in larga parte da fattori esogeni (elevato tasso di assenteismo, scarsa produttività degli apparati di automazione e meccanizzazione, limitata mobilità del personale, non razionale organizzazione del lavoro) si è seguita una strategia prevalentemente orientata al riconoscimento di miglioramenti economici attraverso la previsione pressochè generalizzata di compensi incentivanti (il c.d. premio di produzione) in favore del personale. Sugli effetti del provvedimento con cui il predetto accordo è stato recepito, non è dato ancora poter esprimere maturate osservazioni tenuto conto della vasta serie di adempimenti amministrativi ancora da compiere per dare attuazione concreta alla legge citata.

Nè è possibile, per il breve tempo trascorso dalla emanazione, valutare l'impatto che la legge 3 aprile 1979, n. 101 (di ricezione dell'accordo 9 agosto 1978) ha avuto ed avrà sull'ordinamento del personale delle Aziende dipendenti dal Ministero.

Può solo rilevarsi come, in dipendenza della cennata congiunta normativa, più estese e pregnanti attribuzioni siano state affidate, particolarmente in materia di gestione del personale, all'organo ministeriale; tra queste, di rilievo, la conferita possibilità di autonoma determinazione delle piante organiche e connessa facoltà di nuove assunzioni nonchè di definizione, ai fini dei successivi inquadramenti in categorie, delle qualifiche e dei profili professionali richiesti (13).

Non sembra per contro che la nuova disciplina sia in condizione di incidere, quanto meno nel breve periodo, sui meccanismi operativi dell'Azienda; a parte infatti la rideterminazione degli « assegni » (numero delle unità) di personale ed il loro adeguamento automatico anche per gli uffici principali, le sole modifiche di un certo rilievo assunte nell'ottica dell'accrescimento della produttività aziendale sono limitate

(13) È previsto infatti che il personale postelegrafonico venga ad essere classificato (con la sola esclusione dei funzionari con la qualifica dirigenziale e con la qualifica ad esaurimento di ispettore generale e di direttore di divisione) in otto categorie professionali, sistema cui consegue oltre alla soppressione delle « carriere » precedentemente articolate in ventiquattro tabelle anche la rideterminazione degli stipendi con effetto retroattivo al 1° maggio 1978. Nella emananda normativa vengono altresì definiti nuovi criteri per l'ammissione in servizio del personale e per il passaggio all'interno delle singole categorie con una disciplina assai simile a quella di recente varata per il personale dell'Azienda ferroviaria. Sotto un profilo retributivo il più sensibile miglioramento risulta in via comparativa per la carriera dirigenziale e deriva, dal ripristino in favore dei funzionari dirigenti del « premio industriale » già soppresso in quanto sostituito dall'indennità di funzione (D.P.R. n. 748 del 1972) nonchè della attribuzione anche ai dirigenti, del cosiddetto « premio di fine esercizio », (istituito dall'art. 9 legge n. 49 del 1979) e sostitutivo di una serie di indennità, ora soppresse, delle quali peraltro tali funzionari non fruivano.

alla ridefinizione dei modi di raccolta delle corrispondenze delle cassette di impostazione (utilizzazione, a tal fine, del solo conducente dell'automezzo), ed al divieto, previsto per i funzionari direttivi, di assegnazione presso uffici centrali per almeno un quinquennio dalla data della nomina.

Non risultano sinora recepiti in atti regolamentari dell'Azienda altri punti del citato accordo del 23 giugno 1978, alla cui integrale attuazione veniva correlato il riconoscimento del c.d. « premio di produzione » e, in buona misura, condizionato il positivo avvio del processo di razionalizzazione e di rilancio del settore. (14) (15).

Su quest'ultimo aspetto va ricordato che la fine anticipata della legislatura, ha comportato la decadenza del disegno di legge governativo (Atto Camera 1124) per la unificazione dei servizi di telecomunicazione gestiti dalle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni (16).

In tale progetto peraltro — e ne poteva invece costituire occasione opportuna — non era stata prevista una diversa articolazione dell'Azienda volta a riflettersi in maniera più incisiva su un ordinamento amministrativo che si presenta tutt'oggi, ad onta della riforma del 1968 (legge 325) e delle modifiche introdotte con la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali caratterizzato da ancor notevole accentramento (17).

Conservano piena validità le osservazioni svolte nella precedente relazione, su alcune anomalie riscontrate, per difetto di coordinamento normativo; in particolare, la mancata generale estensione ai titolari degli uffici compartimentali e provinciali, delle competenze per valore

(14) Tra l'altro: nel settore degli uffici locali ed agenzie la modifica dei criteri per la valutazione della prestazione degli agenti ULA addetti al servizio di recapito; l'affidamento ai potralettere della descrizione delle raccomandate sui registri di consegna in precedenza svolta da impiegati; nei servizi di movimento postale: l'aumento degli indici di rendimento e delle misure di resa dal 10% al 20%; la modifica degli indici parametrici per la valutazione della prestazione giornaliera degli agenti addetti al servizio di recapito urbano; nei servizi di bancoposta: la determinazione di più « congrui » indici di rendimento per il lavoro eseguito nei reparti automatizzati degli uffici dei conti correnti; l'attuazione di un secondo turno ed eventualmente di un terzo turno presso i centri di elaborazione dati; nei servizi telegrafici: la rideterminazione dei parametri a fini di migliorare il rendimento del personale nell'ordine del 25%; l'aumento della resa giornaliera dei fattorini di almeno il 10%.

(15) Per un'ulteriore analisi del provvedimento in discorso ed in genere della dinamica retributiva nelle Aziende si rinvia alla parte II, Sez. I, capitolo II (Personale) della presente relazione.

(16) Vi si prevedeva, in sintesi, la soppressione dell'ispettorato generale delle telecomunicazioni nella cui competenza rientra attualmente il coordinamento dei servizi telegrafici, radioelettrici e telefonici gestiti dalle Aziende postelettriche e la devoluzione di tutte le attribuzioni in materia di servizi di telecomunicazione alla nuova « Azienda di Stato per i servizi di telecomunicazione » con conseguente trasferimento a quest'ultima degli organi centrali e periferici in atto preposti a tali servizi. Sotto il profilo del controllo — a parte ogni valutazione sulla mancata audizione della Corte sul testo governativo — viene prevista la devoluzione del compito di riscontro della legittimità degli atti degli organi periferici delle Aziende ad inesistenti organi della Corte dei conti (« sezioni della Corte dei conti » ubicate nel capoluogo di provincia).

(17) La Camera dei deputati nella seduta del 22 novembre 1978 (Commissione Trasporti - discussione sul bilancio 1979) ha accolto come raccomandazione l'ordine del giorno 0/2432-11/3/10 con il quale si impegna il Governo a provvedere alla attribuzione, a tutti i dirigenti preposti agli Uffici delle Divisioni compartimentali e provinciali, delle competenze per valore e materia previste dagli articoli 7, 8, 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

In tal senso cfr. Relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'anno 1977, pag. 263, 264.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e per materia previste per i dirigenti statali del decreto del Presidente della Repubblica n. 748, del 1972.

Per quanto poi riguarda l'attività ispettiva va rilevata una leggera flessione nel numero delle inchieste condotte durante l'anno (13.200 nel 1978 a fronte di circa 16.000 nel 1977) cui ha corrisposto una leggera flessione nel numero di denunce presentate all'Autorità giudiziaria (1.942 nel 1978, circa 2.000 nel 1977) (18).

Devono così pure essere ribadite le osservazioni espresse nella precedente relazione sul comportamento dell'Amministrazione con riguardo al mancato adempimento di varie prescrizioni legislative in materia postale. Ciò riguarda in particolare alcune norme di esecuzione del nuovo « codice postale », le norme regolamentari sui limiti di intervento dell'Ufficio centrale del Dopolavoro in materia di investimenti immobiliari; le norme regolamentari sui rapporti tra Azienda ed Istituto postelegrafonici (articolo 40 della legge 325/1968) (19).

In tema di personale va sottolineato per il 1978 l'ampio ricorso dell'Amministrazione ad assunzioni di carattere precario nonostante sia rimasta stabile la consistenza del numero complessivo di addetti e sia venuta progressivamente ad estendersi la meccanizzazione dei servizi postali (20). La lievitazione da 17.000 unità (media del biennio 1976-77) ad oltre 35.000 unità dell'anno di riferimento (cui ha corrisposto un aumento della relativa spesa da 21 a 48 miliardi) costituisce di per sé, anche alla luce delle tendenze evidenziate nell'andamento dei servizi postali, un chiaro sintomo della ridotta produttività aziendale, alla quale il rilevato incremento, nel corso dell'anno dell'indice di assenteismo, non può che essere solo in parte imputato (21).

(18) Per reati di furto, frode, malversazione, consumati presso gli uffici postelegrafonici sono state sporte dall'Amministrazione postale n. 246 denunce all'Autorità giudiziaria a carico di dipendenti postelegrafonici, n. 358 a carico di estranei, n. 1.438 a carico di ignoti.

Nel settore postale, propriamente detto, sono stati riscontrati oltre 6.000 casi di perdita, sottrazione, manomissione di corrispondenza e pacchi e sporte 256 denunce all'Autorità giudiziaria per sottrazione e manomissione di oggetti e dispacci speciali.

(19) La Sezione del controllo (n. 879 dell'8 giugno 1978) ha negato il visto e la conseguente registrazione a varie « determinazioni » con le quali il direttore compartimentale delle Poste e telegrafi di Napoli aveva disposto l'acquisto di un complesso balneare allo scopo di darlo in uso al dopolavoro postelegrafonico di Napoli. La spesa era stata disposta sui capitoli 501 e 503 del bilancio aziendale.

(20) L'art. 3 della legge 14 dicembre 1965, n. 1376, consente l'assunzione di personale straordinario per sopperire ad esigenze di carattere eccezionale nelle ricorrenze delle feste natalizie e pasquali e durante i mesi di giugno, luglio, agosto e settembre, disponendo, peraltro, tassativamente che detto personale non può essere tenuto in servizio per un periodo di tempo complessivamente superiore a 90 giorni nell'anno solare. Una deroga transitoria a tale tassativa disposizione è stata dettata dall'art. 4 della legge 31 dicembre 1977, n. 998, che ha consentito di trattenere in servizio il suddetto personale per un anno a decorrere dall'entrata in vigore della legge stessa. Delle 35.500 unità assunte circa 30.300 hanno prestato attività presso le Direzioni provinciali e circa 5.200 presso Uffici locali e agenzie.

(21) Dalla rilevazione effettuata dall'Amministrazione e circoscritta al periodo luglio-agosto 1978 è emerso un tasso di assenteismo (giornate di assenza *pro capite*) pari a circa il 30% con un incremento del 2% circa rispetto all'indice rilevato per il corrispondente periodo dell'anno 1977.

Non risulta per contro effettuata alcuna rilevazione tecnica volta ad accertare l'efficienza dell'Azienda sotto il profilo della utilizzazione razionale delle apparecchiature tecniche di supporto e della remuneratività alle tariffe vigenti (pur nella ovvia considerazione dei risvolti sociali) dei costi connessi all'esercizio della attività aziendale.

Considerevole anche per il 1978 il ricorso a prestazioni di lavoro straordinario in deroga alla disciplina generale. Secondo dati forniti dalla stessa Amministrazione oltre 40.000 unità hanno prestato lavoro straordinario oltre il limite (di 350 ore annue) previsto, per il personale applicato ad uffici esecutivi, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1150 del 1977 e dalla legge di copertura finanziaria 31 dicembre 1977, n. 998.

La spesa per prestazioni di lavoro straordinario, ivi compresa quella afferente all'intera carriera dirigenziale, è risultata nel 1978 superiore di circa il 25% al dato di un anno prima essendo passata da poco meno di 70 ad oltre 87 miliardi (22).

A seguito di concorsi giunti a definizione e della immissione degli idonei di concorsi espletati in anni precedenti, si sono avute nell'anno nuove assunzioni per circa 7.400 unità (2.550 nel 1977) a fronte di cessazioni dal servizio per 4.893 unità.

Nel complesso, su una dotazione organica al 1° gennaio 1979 di 194.725 unità (delle quali 91.135 appartenenti alla carriera degli uffici locali ed agenzie), risultavano in servizio alla stessa data circa 176.000 unità (pari, come nell'anno precedente a circa il 90% della dotazione). Le vacanze più significative, peraltro comprese nella media del 10%, riguardano la carriera dell'esercizio ed in parte quelle degli « uffici » (23) ma il dato relativo ha un minimo valore significativo tenuto conto della ormai prossima ripartizione (a seguito della emanazione della anzidetta legge 101 del 1979) in otto categorie o fasce professionali del personale dell'Azienda — con la sola esclusione di quello dirigenziale.

Quanto alle previsioni di nuovi ingressi, al 1° gennaio 1979, risultavano in corso di espletamento concorsi nelle varie carriere per un totale di oltre 6.000 posti (24) a fronte di prevedibili cessazioni dal servizio nello stesso anno per pensionamento ed altre cause, valutate nell'ordine delle 4.300 unità.

Con riguardo infine all'intervento finanziario dell'Azienda in favore della creazione e gestione di servizi socializzati e di impiego del tempo libero, l'importo delle somme impegnate per l'anno 1978 ha superato i 15.300 milioni con un incremento rispetto al 1977 di circa il 75%.

In particolare, per contributo alla « gestione mense e servizi sostitutivi » sono stati impegnati a carico del bilancio aziendale oltre 13 miliardi; per attività dopolavoristiche circa 2,1 miliardi; per attività meramente assistenziali circa 200 milioni (capitoli 241, 246, 250 e 253).

(22) Nel 1978 anche tutti i dirigenti generali hanno fruito di compensi per lavoro straordinario nella misura di 350 ore annue.

(23) Per la vigente disciplina (D.P.R. 1077 del 1970 e D.P.R. 748 del 1972) il personale dell'Amministrazione postelegrafonica si distingue in: a) personale direttivo; b) personale degli uffici; c) personale dell'esercizio (per il servizio postale e per gli uffici locali).

(24) Nel dettaglio: 146 posti a concorso per la carriera direttiva; 171 posti per la carriera degli uffici (concetto, esecutiva ed ausiliaria); 757 posti per la carriera dell'esercizio (concetto ed esecutiva); 165 posti nella carriera del personale operaio; 1.039 posti di operatori U.L.A.; 3.845 posti di fattorino degli Uffici locali e agenzie.

3. — *Attività istituzionale*

Deve rilevarsi, in via preliminare, come la ormai consuetudinaria ritardata trasmissione degli atti (in difetto di perentori termini di legge) al controllo successivo della Corte, non consenta di valutare appieno l'operato dell'Amministrazione in un quadro di riferimento aggiornato.

Pertanto le notazioni che seguono, con riguardo all'attività svolta dall'Amministrazione per interventi previsti dal piano pluriennale 1977-1981 e dai programmi settoriali per acquisto e installazione di impianti per la meccanizzazione ed automazione dei servizi postali, per la costruzione di alloggi da assegnare in locazione a dipendenti dell'Azienda, per lo sviluppo dell'edilizia postale (legge 15 del 1974 e legge 257 del 1975), si riferiscono necessariamente ai dati consuntivi sull'utilizzazione della connessa spesa di conto capitale. Relativamente ai principali settori di intervento può essere perciò rilevato quanto di seguito:

a) *Settore edilizio* (capitoli 501, 503, 507). A fronte di uno stanziamento sulla competenza di 88,5 miliardi (96,1 nel 1977) gli impegni effettivi (al netto cioè di quelli di stanziamento) sono risultati in 22,7 miliardi ed i pagamenti in 877 milioni. Ne è derivato un consistente accrescimento della consistenza dei residui, passati da 220 miliardi del 1977 ai 263,6 del 31 dicembre 1978. La maggiore formazione si è avuta sul capitolo 501 dove, a fine esercizio, risultavano circa 213 miliardi di resti (al 31 dicembre 1977 miliardi 167).

b) *Settore degli impianti postali e dei servizi radio-elettrici* (capitoli 502, 504 e 509). Su una disponibilità di competenza di oltre 81,4 miliardi (circa 115,5 nel 1977) risultavano a fine esercizio assunti impegni effettivi per poco più di 60,6 miliardi (56 miliardi un anno prima); del totale dei pagamenti (62,6 miliardi, a fronte di 67 nel 1977), solo 9,8 miliardi sono riferibili alla competenza; anche per il settore in esame va richiamata l'attenzione sull'accentuata formazione di resti incrementatesi in due anni di circa 18,7 miliardi (da 245,8 a 264,5).

c) *Settore trasporti* (capitoli 510 e 511). L'attività dell'Azienda volta all'acquisto di automezzi ed al potenziamento degli impianti fissi (autorimesse, officine, magazzini) ha dato luogo ad impegni effettivi per circa 205 milioni a fronte di disponibilità sulla competenza di 5,7 miliardi (4,65 nel 1977) e sui residui per circa 6,6 miliardi.

Nell'esercizio di riferimento, a pagamenti disposti per circa 2,9 miliardi (poco più del 6% riferibili alla competenza) ha fatto riscontro nuova formazione di resti per 4,6 miliardi e quindi una consistenza di questi ultimi al 31 dicembre 1978, di oltre 10 miliardi (circa 3,7 miliardi in più dell'anno precedente).

d) In merito all'assegnazione straordinaria del capitolo 514 (180 miliardi ripartiti dall'anno 1975 al 1982), assegnazione finalizzata alla costruzione di alloggi di servizio da assegnare in locazione semplice ai dipendenti delle Poste e telecomunicazioni, va rimarcato come l'intera disponibilità di competenza (25 miliardi) si sia tradotta interamente in residui come già nell'esercizio precedente; la consistenza di questi è quindi passata da 55 miliardi a 76,9 miliardi.

e) Dell'assegnazione straordinaria di 650 miliardi per gli esercizi dal 1975 al 1982 per l'acquisto ed installazione di impianti per la meccanizzazione e automazione dei servizi postali nonché per la realizzazione dei complessi edilizi occorrenti per l'allocazione dei relativi impianti (cap. 515), a fronte di una disponibilità nell'anno di 261 miliardi (153,8 dei quali afferenti a residui), sono stati assunti impegni effettivi per 62,7 miliardi e disposti pagamenti per 76,4 miliardi (di cui 59 in conto resti). Al 31 dicembre 1978 i residui sommavano ad oltre 184 miliardi.

f) Quanto all'assegnazione straordinaria del capitolo 808 aggiunto (già 513) (150 miliardi nel quinquennio 1974-1978) per la costruzione e acquisto di edifici da destinare a sede di uffici ubicati in capoluoghi di provincia) è da rilevare per il 1978 come, a fronte di una complessa disponibilità (sui resti) di oltre 112 miliardi, i pagamenti siano risultati pari a poco più del 19% (miliardi 21,5).

A fine esercizio pertanto rimanevano resti per circa 91 miliardi.

g) Con riferimento, infine, al capitolo 807 (aggiunto) concernente un'assegnazione straordinaria per la costruzione del complesso edilizio dell'EUR di Roma sul quale è stata iscritta la somma di 829 milioni prevista dalla legge 30 marzo 1965, n. 224, a fine esercizio non risultavano pagamenti, per cui tale somma, interamente impegnata, è stata trasportata nel conto dei resti dell'esercizio 1979.

CAPITOLO XXII

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

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

Il conto della gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici evidenzia complessivamente entrate per 1.034 miliardi (900 nel 1977) e spese per 890,4 miliardi (747,3 miliardi) e si chiude, quindi, con un avanzo di 143,6 miliardi che risulta inferiore di 9,1 miliardi a quello del 1977 (152,7 miliardi).

Si registra, così dopo anni di continua crescita, un decremento, pur se lieve, dell'avanzo di gestione (1) collegato naturalmente al diverso andamento della spesa e dell'entrata che, in valore assoluto hanno segnato, rispettivamente, una lievitazione di 143,1 e 134 miliardi (in termini percentuali del 19,1% e del 14,9%).

Va sottolineato che il complesso degli accertamenti di entrata di parte corrente pari a 653,2 miliardi (581,6 nel 1977), pur registrando un contenuto incremento, pari al 12,3%, è stato ancora una volta superiore al totale degli impegni di spesa del corrispondente comparto che, raggiungendo — al netto della parte relativa all'avanzo di gestione da versare al Tesoro — i 538,3 miliardi (453,4 nel 1977), è cresciuto del 18,7%. Anche le spese di investimento, salite da 289 a 346,7 miliardi (+19,9%) sono state interamente coperte dalle entrate in conto capitale che sono ascese a 350,8 miliardi (288,4 nel 1977) segnando un incremento del 21,6%.

Tali dati dimostrano come, nonostante la flessione dell'avanzo, sia rimasta integra la capacità di autofinanziamento dell'Azienda, la quale risulta maggiormente evidente ove si consideri che la massima parte delle entrate correnti deriva dai proventi aziendali veri e propri (categoria I: vendita di beni e servizi) ammontati nel 1978 a 598 miliardi (2) e che dell'entrata in conto capitale ha costituito, come nel precedente esercizio, componente pressochè esclusiva la quota relativa alla categoria VII (ammortamenti, rinnovamenti e migliorie) che ha raggiunto i 346,6 miliardi (287,1 nel 1977) ed è stata tratta, per una consistente parte, dall'avanzo di parte corrente (3).

(1) La riscontrata diminuzione (5,9%) segue agli aumenti che, pur con varie oscillazioni, si sono susseguiti dal 1973 quando, dopo un lieve decremento registrato nel 1972, vi fu un incremento dell'avanzo di gestione pari al 27,2%. L'incremento fu, poi, del 4,2% nel 1974, del 41,3% nel 1975, dell'8,3% nel 1976 e del 2,8% nel 1977.

(2) Tali entrate hanno rappresentato il 91,5% del totale delle entrate correnti (90,2% nel 1977).

(3) Le citate entrate della categoria VII sono specificamente riferite ai capitoli 531 e 532 cui sono affluiti i fondi provenienti dai corrispondenti capitoli di spesa corrente 331 (« somma da versare in entrata a titolo di ammortamento dei beni patrimoniali ») e 332 (« quota parte dei proventi di esercizi da versare in conto capitale ») rispettivamente ascisi a 34,1 e 312,5 miliardi.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tra i richiamati proventi di esercizio quelli del traffico telefonico interurbano, passando da 288,3 a 292,2 miliardi, hanno registrato un modesto incremento (4) mentre è stato di particolare rilievo l'aumento segnato dai proventi del traffico internazionale saliti da 98,1 a 134,4 miliardi (+37%; 23,8% nel 1977). Pure sensibile è stata la crescita degli introiti derivanti dai canoni versati dalla SIP per la concessione di servizi telefonici ad uso pubblico: da 69,4 a 90,8 miliardi (+30,8%; +21,7% nel 1977 (5).

Per accensione di prestiti sono stati, poi, accertati sulla competenza — ma non riscossi — 30 miliardi (che rappresentano solo il 2,9% dell'entrata globale), tutti riferiti ai finanziamenti di particolari programmi di interventi straordinari autorizzati dalla legge 7 giugno 1975, n. 227, di cui si tratterà nel prosieguo (6).

Nell'ambito della spesa è risultata ancora una volta prevalente l'incidenza degli oneri correnti (60,4%), considerati al netto della parte relativa all'avanzo di gestione, rispetto a quella degli oneri in conto capitale ma è da considerare che una consistente parte dei primi, pari al 64,4% è costituita da quelli assunti per ammortamenti e miglorie di cui si è detto a proposito delle corrispondenti voci d'entrata.

Oltre a questi vanno evidenziati, tra le varie componenti della spesa di funzionamento, gli oneri per il personale in servizio e in quiescenza che sono saliti da 105,1 a 131,7 miliardi (7) segnando un incremento del 25,3% (16,6% nel 1977), nonchè quelli per acquisto di beni e servizi (afferenti per oltre la metà alla manutenzione ordinaria della rete telefonica, degli impianti e degli immobili) che, passando da 32,7 a 40,7 miliardi, sono aumentati del 24,4% (6,5% nel 1977) (8).

(4) Nel 1977 l'incremento di tale fondamentale posta d'entrata era stato, invece, notevole (36,9%) in dipendenza dell'aumento tariffario disposto a decorrere dal 1° gennaio.

(5) Tra le altre entrate per vendita di beni e servizi rilevano quelle accertate per i canoni derivanti dalla concessione di mezzi trasmissivi di telecomunicazione passata da 40,8 a 47,3 miliardi (+15,9%; +22,1% nel 1977), quelle per le percentuali dovute dalle società concessionarie sulle soprattasse interurbane salite da 11,2 a 14,5 miliardi, i proventi delle soprattasse sul traffico telefonico (da 8,5 a 9,6 miliardi).

Le altre entrate correnti afferiscono, per 11,4 miliardi (15,4 nel 1977) ai trasferimenti (cat. II), per 340 milioni ai redditi vari (cat. III), per 35,3 miliardi a poste compensative delle spese (cat. IV) e per 8 miliardi a somme non attribuibili (cat. V) relative a economie accertate nella gestione dei residui passivi da versare al Tesoro ad integrazione dell'avanzo delle gestioni degli esercizi precedenti.

(6) Sui relativi capitoli di entrata 602 e 603 — riferiti il primo al programma di costruzione di alloggi di servizio ed il secondo a quello per il riassetto e il completamento della rete telefonica — a fronte di complessivi accertamenti per 78 miliardi (di cui 48 costituiti da residui), sono stati effettuati incassi per un totale di 15 miliardi (tutti in conto resti) pari al 19,2% di detti accertamenti, sicchè l'importo complessivo dei residui attivi si è elevato, a fine esercizio, da quello indicato a 63 miliardi.

Altre notazioni riferite a detti capitoli sono riportate nel successivo paragrafo 3 in tema di spese per l'attuazione dei richiamati programmi contemplate dai corrispondenti capitoli 544 e 545.

(7) Riguardo a tali oneri e, in particolare, a quelli relativi alle competenze accessorie si veda il successivo paragrafo 2, sub b.

(8) Tra le altre spese di funzionamento, quella per trasferimenti, al netto dell'avanzo di gestione, è salita da 4,1 a 4,9 miliardi (di cui 4,4 afferenti alle quote di soprattasse sulle conversazioni telefoniche da versare all'Istituto postelegrafonici) e quella per interessi da 8,9 a 10 miliardi.

Quanto alle spese di investimento, comprese nella quasi totalità nella categoria IX — costituzione di capitali fissi — (9) nella quale, come specificamente si vedrà nel successivo paragrafo 3, si riflette lo stato di attuazione dei piani pluriennali di intervento dell'Azienda, è qui da porre in rilievo, oltre quanto già accennato circa la loro ulteriore crescita (19,9%) — inferiore, peraltro, a quella, assai notevole, registrata nel precedente biennio (10) — come, nell'ambito di detta categoria, si sia mantenuta scarsa l'incidenza dei pagamenti sugli stanziamenti di competenza (86,8 miliardi su 345,9 pari al 25%; 24,9% nel 1977) e si sia verificato, anche, un ulteriore rallentamento del ritmo di smaltimento dei residui con pagamenti per 117,4 miliardi che hanno costituito il 29,3% (il 31,8% nel 1977, il 32,4% nel 1976) dell'ammontare di tale conto (400 miliardi) all'inizio del 1978.

Alla chiusura dell'esercizio sono, così, risultati, per le spese di investimento, residui per 541,6 miliardi (di cui 259 afferenti alla gestione di competenza) che, sommati ai residui passivi di parte corrente — pari, al netto di quelli relativi al versamento al Tesoro dell'avanzo di gestione, a 62,5 miliardi — hanno raggiunto l'importo di 604,1 miliardi (508,9 nel 1977) con un valore di incremento del 18,7% nettamente inferiore a quello, particolarmente elevato (48,7%) registrato nel 1977 (11).

È da notare che in tale anno vi era stata una marcata accentuazione della crescita sia dei residui in conto capitale sia di quelli di parte corrente, mentre nel 1978 a un consistente aumento dei primi, pari al 35,9%, ha corrisposto una notevole diminuzione dei secondi (42,6%).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi.* — In tema di ordinamento nessuna modificazione è intervenuta rispetto alla situazione rappresentata nelle ultime relazioni (12).

Permane, così, l'accentramento della quasi totalità delle competenze gestionali nelle direzioni centrali (13), che ha finora impedito all'Azienda di utilizzare appieno i suoi organi periferici per operare con maggiore dinamicità, su base decentrata, in corrispondenza del continuo ampliamento dell'utenza. Tra l'altro, come è stato già accennato in passato, in base all'ordinamento aziendale vigente i dirigenti assegnati agli Ispettorati telefonici di zona hanno, diversamente dai dirigenti periferici delle altre amministrazioni, una sfera di competenze esterne assai

(9) Su un totale di 346,7 miliardi, solo 800 milioni attengono all'altra categoria del titolo II (cat. XIII: costituzione di fondi di riserva).

(10) Sia nel 1977 che nel 1976 si era aggirata sul 49%.

(11) Contenuto, invece, era stato il tasso d'incremento dei residui sia nel 1976 (17,3%) che nel 1975 (11,7%).

(12) Cfr., per tutte, la relazione per l'esercizio 1977, Vol. II, pag. 272.

(13) Otto sono le Direzioni centrali, quattro « amministrative » (del personale e degli affari generali, del patrimonio e degli approvvigionamenti, dell'ispezione, della Ragioneria centrale) e quattro « tecniche » (commerciale del traffico, degli impianti, dell'esercizio e della manutenzione, del controllo delle concessioni).

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

limitata (14), che non ha potuto essere ampliata sulla base della normativa generale sulla dirigenza (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748). Non risultano, inoltre, previste ragionerie zonali, sicchè il transito per la Ragioneria centrale, che si rende necessario anche per gli atti emanati dagli Ispettorati di zona nell'ambito delle loro competenze esterne, determina inevitabili lungaggini dell'azione amministrativa.

È da ricordare, peraltro, che, nel 1978, il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni di concerto con quello del Tesoro aveva presentato al Senato un disegno di legge (Atto n. 1124) che mirava, tra l'altro, a realizzare il ridimensionamento delle competenze delle direzioni centrali a vantaggio degli organi periferici (15).

Va posto in rilievo, infine, come, di recente, siano sopravvenute le disposizioni delle leggi 9 febbraio 1979, n. 49 e 3 aprile 1979, n. 101 che hanno introdotto modifiche in materia di ordinamento, stato giuridico e trattamento economico del personale di entrambe le Aziende dipendenti del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni. Nel precedente capitolo XXI (paragrafo 2) sono esposte notazioni che evidenziano l'ampia portata innovativa di tali norme, sulla cui applicazione potrà riferirsi nelle prossime relazioni.

b) *Personale*. — Alla data del 31 dicembre 1978 su una dotazione organica complessiva di 16.071 posti risultavano in servizio 12.796 dipendenti, pari al 79,6% di detta dotazione. Nell'anno precedente la percentuale dei posti coperti sulla dotazione era stata pari al 77,2%. La variazione si riconnette all'assunzione di 857 revisori tecnici (personale dell'esercizio) per l'avvenuto espletamento di un concorso bandito nel 1975.

Come nel precedente esercizio, nell'ambito della carriera direttiva risultano coperti 84 degli 87 posti di dirigente previsti, mentre, nelle altre qualifiche, si registrano 47 vacanze (su 120 posti) tra i « tecnici » e 36 (su 102) tra gli « amministrativi » (16). Tra le maggiori carenze relative ai ruoli del restante personale, vanno segnalate, nell'ambito del personale degli uffici, quelle attinenti alla carriera esecutiva — 145 su 300 posti — e alla carriera ausiliaria — 66 su 83 — (17) e, tra il personale dell'esercizio, quelle concernenti i dirigenti e revisori di esercizio (60 su 115 posti), gli assistenti di commutazione (279 su 745), gli opera-

(14) In materia di gestione di fondi solo per i servizi da farsi in economia nei limiti previsti dall'apposito regolamento (D.P.R. 22 febbraio 1971, n. 362) che, tra l'altro, richiede l'autorizzazione dell'Ispettore generale superiore delle telecomunicazioni per le spese superiori a 9 milioni e quella del Ministro, previa audizione del Consiglio di Amministrazione, per le spese sopra i 27 milioni; in materia di personale per i provvedimenti di congedo, di aspettativa e di quiescenza.

(15) Il disegno di legge, presentato il 16 gennaio 1978, appariva volto a concentrare in un'unica « Azienda di Stato per i servizi di telecomunicazione », tutti i servizi telefonici, telegrafici e radiotelevisivi, oggi ripartiti tra l'Azienda di Stato per i servizi telefonici e l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni. In esso erano previste, tra l'altro, sulla base di delega legislativa, sia l'attuazione di un più ampio decentramento amministrativo con specificazione delle materie di competenza dei dirigenti « periferici », sia l'istituzione di sezioni di ragioneria ed il connesso decentramento del controllo esterno presso gli organi della Corte ubicati nelle città dove hanno sede gli uffici periferici dell'Azienda.

(16) È in via di espletamento un concorso per 14 Consiglieri della carriera direttiva tecnica, bandito nel gennaio 1978.

(17) Le vacanze riferite alla carriera di concetto del personale degli uffici sono solo 310 sui 2.258 posti previsti dalla relativa dotazione organica.

tori telefonici (1.831 su 8.266), i capi centrali ed operatori tecnici (51 su 200) e i sorveglianti smistatori e conducenti (564 su 1.267).

L'Azienda ha continuato ad avvalersi, anche se meno che negli ultimi esercizi, di personale straordinario assunto con contratto di diritto privato (ex articolo 3 della legge 14 dicembre 1965, n. 1376) per essere adibito, in massima parte, a compiti analoghi a quelli svolti dai dipendenti della carriera esecutiva e di quella ausiliaria, facenti parte del personale dell'esercizio. Tale personale, che era stato in costante aumento fino al 1976 (anno in cui aveva raggiunto le 3.130 unità) ed era poi diminuito, nel 1977, a 2.703 unità, è ulteriormente sceso, nel 1978, a 1.698 unità, di cui 1.653 telefonisti e personale ausiliario addetto alle sale di commutazione e 45 operai addetti ai lavori di manovalanza presso i gruppi di manutenzione cavi. La relativa spesa è stata dell'ordine di 2,9 miliardi (3,3 miliardi nel 1977).

Compreso tale onere, la spesa complessivamente sostenuta per il personale in servizio ha raggiunto, nell'esercizio, i 117,6 miliardi (97,8 nel 1977, 84,3 nel 1976), pari al 17,2% del totale della spesa corrente (il 21,5% nel 1977, il 25,3% nel 1976). Quella per il personale in quiescenza, con 14,1 miliardi (18 — 10,5 nel 1977, 8,8 nel 1976 — ne ha rappresentato il 2% (il 2,3% nel 1977, il 2,6% nel 1976).

Come è noto, il regime delle competenze accessorie del personale dell'Azienda, ha subito, di recente, varie modificazioni, segnatamente per effetto delle disposizioni della citata legge n. 49 del 1979, sulla cui applicazione, come già accennato, si riferirà nella prossima relazione (19). La corresponsione di tali competenze ha comportato, nel 1978, una spesa, in termini di impegni, di 29,6 miliardi che ha costituito il 25,1% (il 16,8 nel 1977) del complessivo onere retributivo sopra citato. È aumentata, con 5,1 miliardi, la spesa per retribuire le prestazioni di lavoro straordinario e a cottimo (20) che era ascesa nel 1977 a 3,9 miliardi;

(18) Di cui 5 miliardi (4 miliardi nel 1977) riferiti al versamento, da parte dell'Azienda, di predeterminate quote di soprattasse sulle conversazioni telefoniche alla Cassa integrativa per il personale telefonico statale (competente a liquidare il trattamento di quiescenza e previdenza a un numero chiuso di iscritti, costituito dal personale assunto nel periodo 1° luglio 1925 - 31 maggio 1948), a proposito della quale si richiamano le considerazioni svolte nella precedente relazione (Vol. II, pag. 274) circa l'opportunità di rapportare l'entità del contributo agli effettivi fabbisogni, anziché alla misura fissa del 30% del predetto gettito che è in continuo aumento.

(19) Con la legge citata vengono tra l'altro, introdotti il « premio di produzione » (da corrispondere a decorrere dal 1° febbraio 1978), il « compenso di fine esercizio », istituito in sostituzione di vari compensi soppressi a far tempo dal 1° dicembre 1978 (tra cui quelli di supercottimo, di località disagiata, di reperibilità), il « compenso orario di intensificazione », da corrispondere, a partire dal 1° gennaio 1980, nei casi di vacanze negli « assegni » numerici del personale dei vari uffici esecutivi.

I primi due compensi spettano anche ai dirigenti, ai quali vengono pure estesi il « premio industriale » e il « premio di cointeressenza », previsti, in precedenza, per il restante personale. E da citare anche la legge 11 gennaio 1979, n. 13 che ha esteso, a decorrere dal 1° settembre 1977, ai dirigenti la disciplina normativa ed economica in materia di missione e trasferimento stabilita, per l'altro personale, con il D.P.R. 6 gennaio 1978, n. 919, e ha fissato le nuove misure delle relative indennità.

(20) Si dispone di dati analitici solo per i dirigenti in servizio presso le direzioni centrali: a 21,8 milioni è ammontata la spesa per le prestazioni di lavoro straordinario effettuate da 9 dirigenti generali (per 3.125 ore), a 42 milioni quella per le prestazioni di 22 dirigenti superiori (7.680 ore), a 45,4 milioni quella per retribuire le 10.396 ore prestate da 31 primi dirigenti.

quella per indennità di missione è salita da 1,1 a 1,6 miliardi; il nuovo « premio di produzione » ha comportato un onere di 8,5 miliardi; il « premio di cointeressenza » si è mantenuto nell'ordine di 5,3 miliardi mentre il « premio industriale » ha superato i 2,8 miliardi (2,7 nel 1977 (21)).

Durante il corso dell'anno sono stati organizzati vari corsi per l'istruzione e l'aggiornamento professionale del personale, cui hanno partecipato complessivamente 584 dipendenti (22). La spesa sostenuta dall'Azienda è ammontata a 150 milioni (70 nel 1977, 40 nel 1976).

La gestione di servizi socializzati di assistenza del personale, come mense, dormitori, dopolavoro, asili nido, è stata condotta, come nel passato, dall'Istituto postelegrafonico e dal Dopolavoro postelegrafonico che operano sulla base di contributi erogati sia dall'Azienda che dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni. Per tali contributi l'Azienda ha assunto, nel corso dell'esercizio, impegni per 5,4 miliardi a favore dell'Istituto postelegrafonico (23), e per 17,5 milioni a favore del Dopolavoro postelegrafonico (24).

Va, infine, ricordato che il personale dell'Azienda beneficia di particolari agevolazioni previste, in materia di tariffe telefoniche, dalla vigente convenzione con la SIP (approvata con decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1964, n. 1594). Esclusivamente ad esso si applicano quelle stabilite dall'articolo 15 che prevede, tra l'altro, la riduzione del 75% del canone di abbonamento e la concessione di 160 scatti gratuiti a trimestre per qualsiasi tipo di servizi e conversazioni. Altra franchigia, che comprende la esenzione dal pagamento dell'intero canone e delle spese di impianto e trasloco, è prevista dalla stessa convenzione, all'articolo 50 (25), nei confronti di funzionari direttivi dell'Azienda, come dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e del Ministero, nonché di « altri dipendenti che per speciali ragioni accertate dagli organi centrali dell'Amministrazione abbiano necessità di disporre del collegamento telefonico ». Circa 2.500 sarebbero, in atto, secondo i dati forniti dall'Azienda, i titolari di questa franchigia.

(21) Sono da aggiungere oltre al compenso di « supercottimo » (1 miliardo), all'indennità per località disagiata (35,5 milioni) e al compenso per reperibilità (non corrisposto), che, come accennato, sono stati soppressi dal 1° dicembre 1978, il compenso al personale avente conoscenza di lingue estere (720 milioni), l'indennità per servizio serale e notturno (898 milioni), quella per servizi meccanografici (60 milioni), quella per conduzione di veicoli a motore (5 milioni), il compenso speciale a direttori di uffici interurbani e a capi turno e assistenti di commutazione (35 milioni), il compenso per turni festivi (680,6 milioni) e quello per conduzione impianti di riscaldamento (21 milioni).

(22) Numerosi i corsi di lingue estere (24 di inglese, 19 di francese, 9 di tedesco, 3 di altre lingue) che hanno avuto una durata media di 6 mesi e sono stati frequentati da 429 dipendenti, di cui 270 operatori tecnici presso gli uffici interurbani. 155 dipendenti hanno partecipato a corsi di specializzazione e di aggiornamento presso l'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni.

E da ricordare, oltre la spesa indicata nel testo, quella di 380 milioni, erogata dall'Azienda a favore di tale istituto a titolo di concorso per il suo funzionamento.

(23) L'Istituto postelegrafonico è compreso tra gli enti sottoposti alla procedura prevista dall'art. 113 del D.P.R. 616 del 1977.

(24) E da notare che al Dopolavoro, oltre al contributo diretto citato nel testo, spetta, per effetto di specifiche disposizioni, un'aliquota del contributo versato dall'Azienda all'Istituto postelegrafonico e che da questo gli viene corrisposta. Tale aliquota è stata, nel 1978, dell'ordine di 1,1 miliardi.

(25) Non sono compresi, in tale franchigia, gli oneri per impianti supplementari, per i servizi opzionali e per le conversazioni interurbane.

Sempre secondo i dati forniti dall'Amministrazione, a oltre 600 ammontano i dipendenti dell'Azienda concessionari di alloggi di servizio che, per la quasi totalità, ineriscono ad edifici industriali, stazioni telefoniche e ponti radio (26).

3. — Attività istituzionale

Come è noto, per l'attuazione degli interventi diretti allo sviluppo del servizio telefonico vengono elaborati, in via ordinaria, nell'ambito aziendale, piani quinquennali, spesso aggiornati a seconda delle esigenze, sia per le valutazioni di spesa che per gli obiettivi, sulla base di direttive approvate dal CIPE. Nel 1978 l'Azienda ha essenzialmente operato nel quadro delle previsioni del piano 1977-1981, cui si è accennato nella precedente relazione (27).

È in corso anche l'attuazione del programma autorizzato dalla già citata legge n. 227 del 1975 che ha previsto interventi straordinari per 220 miliardi (ripartiti in otto anni) di cui 200 per il riassetto e il completamento della rete telefonica e dei « centri nodali » e 20 per la costruzione di alloggi di servizio da assegnare in locazione semplice.

Riguardo a tale particolare programma vanno considerate le risultanze del consuntivo relative ai capitoli 544 e 545 (28) concernenti, rispettivamente, le spese per la costruzione di detti alloggi e quelle per il riassetto e il completamento della rete e dei suoi centri nodali.

La disponibilità del primo capitolo, pari a 10 miliardi (di cui 7 quali residui) non è stata finora affatto utilizzata (29), mentre sul capitolo 545, dotato di 85 miliardi (di cui 58 afferenti ai resti) risultano effettuati pagamenti — solo in conto residui come nel precedente esercizio — per

(26) Sulla base di una disciplina che si informa, in linea di massima, alle direttive del Ministro delle finanze in materia, i custodi fruiscono dell'alloggio a titolo gratuito mentre gli altri concessionari (per lo più personale tecnico: dirigenti e revisori di esercizio) sono tenuti a corrispondere un canone pari al 40% del valore di mercato, accertato dal competente Ufficio tecnico erariale. I fitti riscossi nel 1978 ammontano a circa 46 milioni di lire.

(27) Relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pag. 275 (nota n. 19 in particolare) in cui è esposta la ripartizione degli interventi previsti per complessivi 1.500 miliardi, cui sono da aggiungere quelli che restano da attuare (per 240 miliardi) previsti dal precedente piano 1974-1978.

(28) Per tali capitoli, come per gli altri della categoria IX del titolo II cui si fa riferimento nel prosieguo, si espongono limitate notazioni che si fondano essenzialmente sulle risultanze del consuntivo, dato che, come è noto, una notevole parte dei singoli atti di gestione viene sottoposta al controllo successivo dopo la scadenza degli esercizi cui tali atti si riferiscono. E anche da avvertire che, non essendo stato possibile stabilire, per detti capitoli, la parte della competenza effettivamente impegnata, si prende soprattutto in considerazione la parte che risulta erogata; correlativamente non vengono distinti, nell'ambito dei residui, quelli propri e quelli di mero stanziamento.

(29) Sul corrispondente capitolo d'entrata già menzionato (602), relativo al ricavo delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti, a fronte di accertamenti per 8 miliardi (di cui 5 costituiti da residui) sono stati effettuati incassi per 5 miliardi solo sul conto dei resti che sono scesi a 3 miliardi.

L'elaborazione del programma di costruzione degli alloggi di servizio è stata affidata alla società ITALPOSTE del gruppo IRI (con convenzione stipulata il 6 settembre 1977). Secondo elementi forniti dall'Azienda, sarebbero particolarmente avanzati gli adempimenti relativi ai progetti di costruzione di 20 alloggi in Torino, mentre sono all'esame dei competenti organi aziendali i progetti presentati dalla concessionaria per la costruzione di 120 alloggi in Garbagnate.

un importo di 7,8 miliardi, sicchè i residui stessi sono saliti a 77,2 miliardi (30).

Quanto alle spese riferite nell'attuazione dei citati piani quinquennali vanno richiamati vari capitoli, sui quali esse gravano per la quasi totalità. Invero, stando almeno alla persistente lentezza del ritmo di utilizzazione delle disponibilità di bilancio, non sembra che tali piani abbiano un soddisfacente andamento.

Ciò è dato ipotizzare, come nel passato, con particolare riferimento ai dati relativi al capitolo 531 — concernenti la costruzione e l'ampliamento degli impianti telefonici come dei fabbricati — sul quale, a fronte di cospicue disponibilità per 581,3 miliardi (428,7 nel 1977), di cui 294,8 in conto resti, sono stati effettuati anche nel 1978 limitati pagamenti — per 172,2 miliardi, di cui 78 riferiti alla competenza — (31) sicchè i residui sono di nuovo aumentati raggiungendo i 409 miliardi.

Sul capitolo 532 — relativo alla manutenzione straordinaria degli impianti, degli immobili, dei servizi tecnologici e delle strade di accesso e dotato di fondi per 26,9 miliardi (di cui 13,9 provenienti da precedenti esercizi) — sono state disposte erogazioni per 11,2 miliardi, di cui 4,3 sulla competenza; i residui sono così saliti a 15,7 miliardi (32).

I pagamenti sul capitolo 539 — concernente l'acquisto di macchine, attrezzature, strumenti per elaborazioni tecniche, esperimenti e misure con disponibilità per 13,5 miliardi, di cui 8 quali residui — sono ammontati a 5,3 miliardi, di cui 1,3 sulla competenza; i residui sono, quindi, saliti a 8,2 miliardi.

Sul capitolo 542 (acquisto, costruzione ed adattamento di capannoni ed altri immobili da adibire a magazzini, laboratori, officine, ecc.), dotato di 9,5 miliardi (dei quali 4 in conto resti) sono stati erogati 3,7 miliardi, di cui 2 sulla competenza (residui a fine esercizio: 5,8 miliardi).

Si è accentuato lo smaltimento dei residui di cui è esclusivamente dotato da tempo il capitolo 537 relativo a particolari interventi per il potenziamento di impianti e stabilimenti: nel 1978 su 2,6 miliardi disponibili sono stati effettuati pagamenti per 950 milioni (51 milioni nel 1977). I residui, poi, riferiti al capitolo 538 (impianto di collegamenti nell'interesse del servizio telefonico sociale) scesi a 6,2 miliardi per effetto di pagamenti dell'importo complessivo di 600 milioni.

Relativamente all'attività contrattuale è sempre da sottolineare la netta prevalenza del ricorso al sistema della trattativa privata nei confronti delle altre tipologie negoziali che si ricollega sia a motivi di urgenza, sia, più spesso, alla necessità di disporre commesse per le quali è richiesta un'alta specializzazione tecnologica e che riguardano forniture

(30) Sul corrispondente capitolo d'entrata 603 concernente il finanziamento del programma con mutui, a fronte di complessivi accertamenti per 70 miliardi (di cui 43 afferenti ai residui) risultano effettuati incassi per 10 miliardi — la stessa quota riscossa nel 1977 — solo sul conto dei residui che sono, quindi, saliti a 60 miliardi.

(31) L'incidenza dei pagamenti sulla disponibilità che già nel 1977, con il 31,2%, era diminuita rispetto a quella registrata nell'anno precedente (38,4%) è ulteriormente scesa (29,6%).

(32) Per gli interventi di manutenzione ordinaria (cap. 196 di parte corrente) sono stati assunti impegni per 21,9 miliardi e sono stati erogati 22,3 miliardi, di cui 2,5 sul conto dei residui che sono scesi da 4 a 3,6 miliardi.

ture coperte da brevetti o privative industriali. La spesa complessiva, afferente ai contratti passivi, è salita, secondo i dati forniti dall'Azienda (33), dai 218,9 miliardi nel 1977 a 312,3 miliardi, riferiti, per 288,9 miliardi (34) — pari al 92,5% — alla trattativa privata, per 16,9 miliardi alla licitazione privata, per 1,2 miliardi all'asta pubblica e per 5,3 miliardi ai lavori e servizi in economia. Continuano a rilevarsi ritardi nel perfezionamento degli atti contrattuali e nelle liquidazioni, dovuti, in gran parte, alle disfunzioni derivanti dalla mancata attuazione, già sottolineata, di un adeguato decentramento (35). Il fatto, poi, che molte delle opere deliberate comportino tempi di esecuzione pluriennali determina, talora, sospensioni, proroghe e variazioni contrattuali per esigenze sopravvenute e, in conseguenza, anche lo slittamento dei tempi di realizzazione di altri lavori connessi (36). È da ricordare, inoltre, quanto ai ritardi che si registrano nell'affidamento e nell'esecuzione dei collaudi, come l'Amministrazione continui a richiamare l'insufficienza numerica del personale collaudatore sottolineando le difficoltà che incontra l'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni, gravato da onerosi adempimenti, nell'attendere ai compiti istituzionalmente spettantigli in materia (37).

L'Azienda dispone, per le esigenze dei propri uffici, di 245 immobili di proprietà dello Stato (di cui 2 destinati agli uffici centrali e 243 a quelli periferici) nonchè di altri locali presi in locazione che hanno comportato, nel 1978, una spesa di affitto dell'ordine di 390 milioni (370 nel 1977). Nello stesso anno è salito a 3,5 miliardi (3,2 nel 1977) l'onere per il funzionamento dei servizi di elaborazioni dati che sono dotati di apparecchiature elettroniche e meccanografiche. È anche aumentata (da 5,6 a 6,2 miliardi) la spesa per le forniture di acqua, gas, energia elettrica, combustibili per riscaldamento e per servizi di pulizia e custodia. Per spese di esercizio degli automezzi, la cui consistenza complessiva ha raggiunto le 320 unità (39 autovetture e 281 altri autoveicoli), sono stati erogati 216,1 milioni, per quelle di manutenzione 77,9 milioni.

(33) Si fa riferimento, per l'esercizio, ai dati riepilogativi comunicati dalla stessa Amministrazione, in atto non suscettibili di riscontro sulla base delle scritture della Corte in quanto sono stati finora trasmessi, per il controllo successivo, solo una parte dei provvedimenti di approvazione di contratti intervenuti nel 1978.

(34) Di cui circa 269 miliardi afferenti al comparto della spesa in conto capitale.

(35) Gli uffici centrali, nella cui competenza deve in atto necessariamente rientrare la massima parte delle operazioni relative all'impegno e alla liquidazione della spesa, sono gravati da un notevole carico di lavoro, che affluisce specialmente dagli Ispettorati telefonici di zona.

(36) Qualche ritardo continua anche a registrarsi nell'esecuzione dei lavori di manutenzione della rete telefonica commessi alla società SIRTI essenzialmente per le interferenze dei lavori di ammodernamento delle strade eseguiti dall'ANAS e dagli enti locali.

(37) L'Amministrazione prospetta una soluzione del problema in sede legislativa mediante un sistema che consenta la nomina dei collaudatori da parte dei dirigenti che approvano i contratti e riconduca all'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni solo i lavori oggetto dei contratti di importo eccedente le competenze dirigenziali.