

CAPITOLO XVI

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)

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

a) *Considerazioni generali.* — Gli andamenti e i risultati della gestione dell'ANAS nel 1979 devono essere considerati nell'ambito della generale politica dei lavori pubblici — essendo l'Azienda dopo il decentramento regionale il maggior apparato di intervento diretto della relativa Amministrazione centrale — partendo dalle indicazioni programmatiche delineate dal Governo e dal Parlamento fra la fine del 1978 e l'inizio del 1979.

Come ricordato nella precedente relazione con il varo di un « programma d'emergenza » (concernente accanto all'ANAS le altre opere pubbliche di competenza dell'Amministrazione centrale) finanziato con il terzo provvedimento di variazione di bilancio 1978 (legge 23 dicembre 1978, n. 844), con l'inserimento dell'ANAS all'interno di un « programma triennale » per i lavori pubblici disciplinato dalla legge finanziaria per il 1979 (legge 21 dicembre 1978, n. 843, articoli 41, 42, 44, 45, 46) e con l'emanazione di provvedimenti d'urgenza concernenti il settore autostradale (decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 813, convertito in legge 19 febbraio 1979, n. 51) l'attività dell'ANAS veniva orientata verso due fondamentali direzioni:

l'attuazione diretta di un vasto programma di opere direttamente gestite, come componente strategica di un rilancio degli investimenti di opere pubbliche;

l'avvio di una organica definizione dei rapporti fra Azienda e società concessionarie di autostrade (i cosiddetti enti autostradali) per superare la crisi del settore ed anche in vista di una possibile ripresa delle attività in questo campo (ancora oggetto, com'è noto, del « blocco » disposto con legge 28 aprile 1971, n. 287, articolo 11).

Su entrambi i temi si riferirà analiticamente nella parte dedicata all'attività istituzionale. Si può, tuttavia, sin da ora enunciare una valutazione di sintesi.

L'attuazione del programma triennale incontra difficoltà di diverso ordine:

la definizione del programma, che in virtù della disciplina della legge finanziaria per il 1979 esige una preventiva verifica ed un controllo costante del Parlamento, ha richiesto tempi molto lunghi, soprattutto in collegamento con la necessità (ritenuta politicamente non eludibile in sede di formulazione degli indirizzi programmatici del Parlamento ancorché non doverosa per legge) di acquisire il consenso preventivo delle Regioni sulla ripartizione delle risorse e sulle linee fondamentali del programma;

la capacità di progettazione dell'Azienda mostra ancora difficoltà nell'adeguarsi alle esigenze poste dalla vastità del programma, sicché il passaggio dalle generali enunciazioni programmatiche alla predisposizione dei progetti da assumere a base dei procedimenti contrattuali appare caratterizzato da tempi non brevi;

l'attività contrattuale, dal progetto all'esecuzione dei lavori, continua ad essere caratterizzata dalle disfunzioni e dai ritardi analoghi a quelli registrati in passato e tipici dell'intera materia contrattuale in tema di lavori pubblici;

non sono state acquisite attraverso il ricorso al mercato le risorse finanziarie previste dalla legge per l'esercizio 1979 (900 miliardi) sia per una scelta aziendale correlata alla lentezza nell'avvio della spesa sia a causa dei vincoli e limiti posti dalle attuali condizioni del mercato finanziario.

L'evoluzione dei rapporti fra ANAS e società concessionarie della costruzione e gestione di autostrade (sia per quanto attiene alla gestione ex SARA sia per le altre società oggetto dei provvedimenti di urgenza di cui al decreto-legge n. 813) resta affidata a provvedimenti parziali volti a fronteggiare situazioni di emergenza mentre non è intervenuto il più volte annunciato provvedimento organico di riassetto del settore e perdura il fenomeno sostanziale dello squilibrio gestionale delle società concessionarie, che genera, attraverso la garanzia statale e gli oneri legislativamente imposti all'ANAS, *deficit* che finiscono per ricadere sulla finanza statale.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — Negli esercizi passati le risultanze della gestione, pur figurando in pareggio nell'esposizione contabile del consuntivo, presentavano un modesto avanzo di gestione (21,2 miliardi nel 1977 e 16,7 nel 1978). Tale avanzo è stato posto in evidenza nelle passate relazioni della Corte come risultante della iscrizione in bilancio delle disponibilità accertate a chiusura del precedente esercizio da utilizzare ai sensi dell'articolo 27, ultimo

comma, della legge n. 59 del 1967 per l'esercizio di opere stradali. Le stesse somme vengono, poi, iscritte su un apposito capitolo dell'entrata dell'esercizio successivo (1).

Per quanto attiene all'esercizio 1979 tra le entrate della categoria V (somme non attribuibili) continuano ad essere iscritte (capitolo 161) le somme attinenti a disponibilità accertate a chiusura del precedente esercizio (da utilizzare per le già indicate opere di cui all'articolo 27 della legge n. 59) per 35,5 miliardi (pari all'importo di 16,7 miliardi di cui all'avanzo del 1978 più 18,8 miliardi in conto residui). Sul correlato capitolo 245 della spesa risultano, per 34,2 miliardi le analoghe disponibilità accertate a chiusura dell'esercizio 1979, da versare in entrata nel 1980.

La gestione aziendale presenterebbe, dunque, applicando il metodo di valutazione sopra esposto, un saldo attivo pari a 34,2 miliardi risultante dalla differenza fra 1.984,8 miliardi di accertamenti complessivi di entrata e 1.950,6 miliardi di complessivi impegni di spesa (al netto del citato capitolo 245).

Tali risultanze devono, tuttavia, essere sensibilmente corrette alla luce della recente pronuncia della Sezione del controllo (2) che ha dichiarato non conforme a legge l'accertamento dei residui passivi relativi al citato capitolo 245.

Il capitolo 604 del consuntivo per l'entrata reca una iscrizione di competenza (pari all'autorizzazione recata dalla legge finanziaria n. 843 del 1979, articolo 42, per l'esercizio 1979) di 900 miliardi. Nel corso dell'esercizio l'Azienda non ha stipulato alcun mutuo né ha emanato alcun atto preliminare finalizzato all'accertamento ed alla riscossione di tale entrata. Non appare, dunque, regolare l'iscrizione della corrispondente somma in consuntivo per la cifra corrispondente alle disponibilità di competenza quale residuo attivo (somme rimaste da riscuotere). In carenza di un atto di accertamento dell'entrata la somma di 900 miliardi di cui al capitolo 604 in discorso deve essere considerata come « minore entrata ».

Appare, invece, regolare e conforme alla disciplina della legge n. 468 (nonché alla norma speciale dettata dal già richiamato articolo 27, ultimo comma, della legge n. 59 del 1961) l'iscrizione fra i residui passivi (residui di stanziamento) della somma iscritta nel corrispondente capitolo della spesa (capitolo 527), per la quale si sono registrati (come si dirà più ampiamente nel paragrafo dedicato all'attività istituzionale) impegni di spesa per soli 6,2 miliardi.

Alla luce delle correzioni così recate alle risultanze del consuntivo dell'entrata la gestione dell'ANAS presenta, dunque, nell'esercizio 1979, un disavanzo di 865,8 miliardi, pari alla minore entrata di 900 miliardi di cui al capitolo 604, dal cui importo va detratto

(1) Sulla legittimità di tale meccanismo si è pronunciata, come più diffusamente si è detto nella passata relazione, la Sezione del controllo della Corte, che ne ha ammesso la regolarità (pronuncia n. 924 del 30 novembre 1978).

(2) Sezione del controllo, 12 giugno 1980, n. 1.079.

l'avanzo risultante dal sopra ricordato capitolo 245 della spesa per 34,2 miliardi.

Tale ammontare del disavanzo, se interpretato nel suo significato economico, deve tuttavia, essere ridimensionato, dal momento che - come si è sopra detto - quasi per intero la disponibilità del capitolo di spesa concernente il programma triennale (capitolo 527) ha dato luogo alla formazione di residui di stanziamento.

La vicenda sopra esposta sembra rivelare che l'applicazione ad una Azienda autonoma del principio posto dall'articolo 14 della legge n. 468 (che esige l'iscrizione nel bilancio di previsione delle autorizzazioni di spesa per le quali la copertura è prevista mediante specifiche operazioni di indebitamento) può dar luogo ad inconvenienti considerevoli, almeno sotto il profilo della significatività dei dati finali del conto consuntivo. Sicché potrebbe essere valutata l'opportunità, limitatamente alle aziende autonome (a causa della particolare autonomia gestionale ad esse accordata), di una specifica norma derogatoria del generale regime contabile, che autorizzi la iscrizione fra i residui attivi delle somme iscritte fra i capitoli di entrata come derivanti da mutui e per le quali non sia stato posto in essere il procedimento per l'acquisizione del mutuo stesso; ciò per consentire all'Azienda una politica di ricorso al mercato correlata alle capacità effettive di spesa ed alle condizioni del mercato finanziario senza alterare le risultanze finali della gestione.

Sono ulteriormente aumentate, nel 1979, le dimensioni complessive della spesa (anche se con ritmo meno accentuato rispetto a quello registrato nel 1978 sull'anno precedente). La spesa complessiva è passata da 1.742,2 miliardi del 1978 a 1.929,1 nel 1979, con un incremento del 13,6 per cento.

Si è ridotto, nell'esercizio 1979, il fenomeno, in passato posto in rilievo, del divario fra previsioni iniziali di competenza ed effettive dimensioni della gestione. Per effetto della norma già richiamata, contenuta all'articolo 14 della legge n. 468 del 1978, infatti, sono ora iscritte preventivamente in bilancio anche le spese alla cui copertura si provvede con operazioni di indebitamento.

Lo scostamento fra previsioni iniziali e dato consuntivo (da 1.929,1 a 1.984,8 miliardi) si collega - attraverso le leggi recanti variazioni di bilancio o provvedimenti ministeriali - prevalentemente all'istituzione dei nuovi capitoli di entrata (n. 546) e di spesa (n. 549) in attuazione del decreto-legge n. 813 del 1979, convertito in legge n. 51 del 1979, concernenti il pagamento dei debiti di società autostradali (per 150 miliardi); all'attuazione della legge 19 gennaio 1979, n. 17, concernente interventi per pubbliche calamità; all'applicazione della legge per l'occupazione giovanile.

Nell'esercizio 1979 emerge il dato del rallentamento nell'evoluzione dell'indebitamento. Acquisito, infatti, alla fine dell'esercizio scorso, il mutuo connesso all'attuazione del piano di emergenza di cui alla terza variazione di bilancio per il 1978 (legge 23 dicembre 1978, n. 844), nel corso dell'esercizio 1979 l'ANAS ha contratto un solo mutuo, afferente alla gestione ex SARA (decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19, convertito in legge 6 aprile 1977, n. 106) per un

netto ricavo di 73,1 miliardi. Con tale mutuo è stato completato il finanziamento autorizzato dai citati provvedimenti legislativi del 1977 concernenti la gestione ex SARA. La convenzione relativa al mutuo ora menzionato (decreto interministeriale 21 dicembre 1979, n. 337) ha implicato costi maggiori di quelli sopportati nello scorso esercizio per analoghe operazioni essendosi elevato l'interesse passivo dal 10 al 13 per cento ed essendosi previsto l'ammortamento in 10 anni anziché in 15. L'ammontare complessivo dell'indebitamento dell'Azienda che era alla fine dell'esercizio 1978 di circa 3.500 miliardi è restato sostanzialmente immutato.

Gli oneri per interessi hanno subito, in relazione ai descritti andamenti dell'indebitamento, una riduzione passando dai 94,4 miliardi del 1978 a 76,8 nel 1979 (dei quali 28,2 per mutui ex SARA). Gli oneri per rimborso prestiti sono passati dai 37,4 miliardi del 1978 a 42,9 nel 1979 (di cui 17,6 per mutui ex SARA).

Si è già posto in luce, in sede di considerazioni generali, il limitato significato da attribuire al dato, che così emerge, del meno rilevante incremento subito dall'indebitamento dell'ANAS.

Per quanto attiene alla struttura dell'entrata resta limitato il peso delle entrate proprie (categoria I), che ammontano a 7,4 miliardi e sono pari allo 0,7 per cento delle entrate totali (pari, al netto del capitolo n. 604 a 1.084,8 miliardi).

L'andamento della spesa pone in evidenza un lieve incremento dei pagamenti complessivi che passano dai 999,2 miliardi del 1978 a 1.107 nel 1979 (con un aumento percentuale del 10,8 per cento). I pagamenti in conto capitale passano dai 681,9 miliardi del 1978 a 736,6 nel 1979, con un incremento percentuale dell'8 per cento.

Per quanto attiene alla spesa sul capitolo n. 505, che racchiude la quota più rilevante delle risorse destinate a lavori pubblici, è possibile fornire una valutazione in termini di spesa impegnata (poiché si dispone dei dati concernenti i residui di stanziamento). Le risultanze della gestione sul capitolo sopra indicato mostrano impegni per 1.064,6 miliardi, segnando un incremento del 22,4 per cento rispetto all'esercizio 1978; i residui di stanziamento sono stati di 285,7 miliardi. In particolare gli impegni complessivi hanno riguardato per 167,3 miliardi le disponibilità di competenza e 897,3 miliardi il conto resti (i residui di stanziamento sono stati di 96,3 miliardi sulla competenza e di 189,4 miliardi sul conto resti). I pagamenti sul capitolo 505 hanno, tuttavia, fatto registrare una, sia pur lieve, flessione.

La massa dei residui passivi che aveva fatto registrare nel 1978 un cospicuo aumento rispetto all'esercizio precedente (pari all'85 per cento) ha subito un ulteriore notevolissimo incremento passando dai 1.267,3 miliardi al 1° gennaio 1979 a 2.505,2 al 1° gennaio 1980 (segnando, dunque, un incremento del 53,9 nel corso dell'esercizio). In particolare i residui in conto capitale sono passati da 1.461,2 miliardi (al 1° gennaio 1979) a 2.299,2 miliardi alla fine dell'esercizio, con un incremento del 57,3 per cento.

La quota dei pagamenti in conto capitale sulle disponibilità di competenza, pari nel 1978 al 26,5 per cento, è scesa nel 1979, al

19,2 per cento; lo smaltimento dei residui (pagamenti sul conto resti in rapporto alle disponibilità di quest'ultimo) è passato dalla percentuale del 41,4 per cento registrata nel 1978 a quella del 29,7 per cento del 1979.

Si è in presenza di un regresso dell'effettiva capacità di spesa che deve essere attentamente valutato, nelle sue implicazioni, allorché si formulano programmi per il futuro (su questo tema si tornerà nella parte dedicata alla attività istituzionale).

c) È da notare, infine, che le risultanze del controllo (esercitato come è noto in via successiva) mostrano numerosi casi nei quali - pur rispettando il disposto dell'articolo 24, secondo comma, della legge n. 1 del 1978 che fissa un termine di trenta giorni per la trasmissione degli atti d'impegno - l'Azienda risponde con ritardo ai rilievi istruttori. Tale prassi contrasta con l'esigenza di esercitare il controllo successivo, soprattutto in materia contrattuale, avendo riguardo alla successione degli atti inseriti nel procedimento contrattuale (dalla approvazione del contratto al collaudo).

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 si è riferito nelle passate relazioni, ed in particolare in quella relativa all'esercizio 1977.

Nel corso del 1979 sono stati dichiarati regolari i rendiconti trimestrali concernenti l'esercizio 1978. Sono tuttora in esame i rendiconti annuali relativi agli esercizi 1975, 1976, 1977 e 1978.

Per i rendiconti annuali, tuttora in esame, si ha la seguente situazione:

	<i>Entrate</i>	<i>Uscite</i>
Anno 1975	2,6 miliardi	1,2 miliardi
Anno 1976	6,7 »	2 »
Anno 1977	1,8 »	5,9 »
Anno 1978	4,7 »	4,9 »

Il saldo attivo complessivo della gestione risulta, al 31 dicembre 1978, di 6,7 miliardi.

b) *Gestione ex concessione SARA*. — Eliminando dubbi insorti circa l'applicazione degli articoli 9 e 11 del decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19, convertito con modificazioni in legge 6 aprile 1977, n. 106, il decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 661, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 32, ha stabilito che per l'espletamento dei compiti connessi con la successione dell'ANAS alla SARA il direttore generale dell'Azienda si avvale dei fondi somministrati con ordinativi diretti commutabili in quietanze di contabilità speciale a lui intestate. Si è pertanto disposto espressamente, da parte della stessa norma ora citata, che si applichino alla gestione le disposizioni dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

L'articolo 3 del citato decreto-legge n. 661 ha autorizzato il rinnovo del contratto per il personale addetto alla costruzione delle autostrade gestite dalla ex SARA non oltre il 31 dicembre 1982.

Non è stata approvata, in sede di conversione del decreto-legge n. 661, la norma dell'articolo 4 che attribuiva in concessione alla « Società autostrade » dell'IRI la gestione delle autostrade prima affidata alla SARA.

Si protrae, così, la situazione venutasi a determinare negli esercizi passati, in virtù della quale, nonostante la decadenza della SARA e la stessa liquidazione della società, l'ANAS non è stata in grado di subentrare integralmente nelle attività di esercizio; il liquidatore della ex società SARA opera quale custode abilitato a compiere gli atti di ordinaria amministrazione rendendo conto al Direttore generale dell'ANAS. Tale modalità di gestione è stata dichiarata regolare dalla Corte (3).

Come già ricordato, per fronteggiare gli oneri derivanti dai rapporti attivi e passivi della decaduta società SARA, l'ANAS ha contratto (in virtù del decreto-legge n. 19 del 1977) mutui per complessivi 293 miliardi; in particolare nel 1979 l'Azienda ha stipulato un mutuo con un ricavo netto di 73 miliardi. Il decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 661, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 32, ha autorizzato l'ANAS a stipulare un altro mutuo di 73 miliardi per ulteriori oneri connessi alla gestione.

Alla fine dell'esercizio 1978 la gestione presentava un saldo attivo di 90,1 miliardi, derivante da entrate per 158,4 miliardi ed uscite per 79,7 miliardi, cui si aggiunge il precedente saldo attivo registrato a fine esercizio 1977 di 11,4 miliardi.

Nel corso del 1977 la gestione ha erogato pagamenti per lavori eseguiti per 38,8 miliardi cui si aggiungono 34,2 miliardi per revisione prezzi. Nel 1978 i pagamenti per lavori eseguiti sono stati di 36,5 miliardi e quelli per revisione prezzi pari a 31,3 miliardi.

(3) Sezione del controllo, pronuncia n. 1050, del 13 marzo 1980.

c) *Gestione per il soddisfacimento dei debiti indilazionabili degli enti autostradali a prevalente capitale pubblico e di consorzi per le autostrade siciliane (decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 813, convertito in legge 19 febbraio 1979, n. 51).* — Si è già descritto nella precedente relazione il meccanismo introdotto dal sopracitato decreto-legge n. 813 per disciplinare l'intervento dell'ANAS per il pagamento dei debiti degli «enti autostradali». I relativi adempimenti sono devoluti al Direttore generale dell'Azienda, che vi provvede con ordini di accreditamento commutabili in quietanze di contabilità speciale a lui intestate. La legge dispone espressamente che ai fondi così gestiti si applichi la disciplina delle gestioni fuori bilancio di cui all'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Alla gestione è stata destinata la somma di 150 miliardi per il 1979. Il rendiconto relativo non è stato presentato (4). Per il 1980 una destinazione di finanziamento pari a 100 miliardi all'ANAS è prevista dal disegno di legge (Atto Senato, VIII legislatura, n. 672) sul Fondo centrale di garanzia, del quale si riferisce nel paragrafo sulla attività istituzionale.

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

a) L'analisi della gestione, la difficoltà dell'Azienda nel subentrare nelle funzioni della ex società SARA, la lentezza dell'avvio del programma triennale costituiscono sintomi da collegare (sia pur non in modo esclusivo) alle carenze organizzative dell'ANAS.

Le dimensioni assunte dalla gestione finanziaria affidata alla Azienda, e ancor più il disegno che emerge dalle decisioni programmatiche e legislative che la configurano come un grande apparato funzionale preposto ad una rete nazionale di vaste dimensioni di strade ed autostrade (il maggiore fra quelli che fanno capo al Ministero dei lavori pubblici dopo il trasferimento delle funzioni alle Regioni attuato con i decreti delegati del 1977) rendono palese la inadeguatezza delle attuali strutture organizzative.

Questa consapevolezza comincia ad emergere, ora, con la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge (5) sulla ristrutturazione dei ruoli ANAS.

I ruoli organici dell'Azienda sono ancora quelli stabiliti con legge n. 59 del 1961 mentre la rete stradale ad essa affidata è passata dai 25 mila chilometri di strade statali del 1961 agli attuali 44.336 chilometri di strade statali, 800 chilometri di autostrade direttamente gestite dall'Azienda e 300 chilometri di raccordi; ed è da ricordare la sorveglianza affidata all'ANAS per l'intera rete delle

(4) Secondo dati forniti dall'Amministrazione sono stati accertati debiti da addossare alla gestione considerata per l'importo di 68,6 miliardi.

(5) Atto Camera, VIII legislatura, n. 1550.

autostrade in concessione. Il citato provvedimento legislativo, pur non affrontando il problema di fondo di una riforma organizzativa dell'Azienda si propone di affrontare i problemi posti dalle più immediate carenze organizzative e di disponibilità di personale tecnico.

Come già accennato nella relazione per lo scorso esercizio il tema della revisione del modello organizzativo dell'Azienda si pone, peraltro, in termini più ampi ed è connesso all'impegno richiesto all'ANAS sia per la diretta attuazione di programmi di investimento, sia in ordine all'assetto definitivo dell'intero settore autostradale.

Nessuna rilevante innovazione organizzativa è stata introdotta nel corso del 1979.

b) Quanto al personale si è già ricordata la proroga, consentita dal decreto-legge n. 661 dei rapporti di lavoro con gli addetti alla ex SARA.

Solo nel maggio 1980 sono stati trasmessi alla Corte i contratti concernenti l'applicazione nel precedente esercizio della legge sulla occupazione giovanile. L'Azienda è stata autorizzata ad assumere, ai sensi della legge 1° giugno 1977, n. 285, 778 unità di personale. Sul corrispondente capitolo di spesa (n. 119) risultano disponibilità, per 7,1 miliardi (da ultimo alimentate con variazione di bilancio approvata in data 31 dicembre 1979) e sono stati erogati pagamenti per 1,9 miliardi.

Nel 1979 sono stati banditi concorsi regionali: per operai specializzati per 84 posti complessivi; per operai comuni per 1.222 posti; per impiegati nella carriera esecutiva per 40 posti (12 dei quali per tecnici); per la carriera di concetto per 72 posti (45 tecnici); per la carriera ausiliaria amministrativa per 22 posti; per la carriera ausiliaria tecnica (cantonieri) per 1.186 posti. È stato ultimato un concorso per 601 posti di cantoniere.

In materia di reclutamento del personale la mancata emanazione del regolamento previsto dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077 (disciplina per l'espletamento dei concorsi per l'accesso alle singole carriere) è tanto più avvertita a causa dell'importanza nell'ANAS delle diverse carriere tecniche.

Per l'espletamento di incarichi di collaudo per opere eseguite dalla decaduta società SARA, sono stati corrisposti compensi ai soggetti incaricati, funzionari statali in servizio ed a riposo. L'erogazione di tali compensi è stata ritenuta regolare dalla Corte allorché si tratti di opere eseguite in regime di concessione (6).

Sono stati aboliti, come è noto, i compensi particolari in precedenza previsti da speciali disposizioni normative da parte della legge 15 novembre 1973, n. 734. Restano invece in vigore prestazioni non pecuniarie a favore del personale derivanti dall'articolo 41 della legge n. 59 del 1961: a favore dei figli dei dipendenti del personale dislocato lungo le strade statali, del personale che svolge attività

(6) Sezione del controllo, pronuncia n. 1027 del 17 gennaio 1980.

tecnica, del personale abilitato ad elevare contravvenzioni ai sensi dell'articolo 137 del codice della strada (7).

Complessivamente le spese per il personale in servizio ed in quiescenza (categorie I e II) sono passate da 107,1 miliardi nel 1978 a 129,6 miliardi nel 1979 (con un incremento del 21 per cento).

c) Quanto alle spese per acquisto di beni e servizi la spesa complessiva è passata da 169,5 miliardi nel 1978 a 209,3 miliardi nel 1979, con un incremento del 23,5 per cento.

È rimasta sostanzialmente immutata, invece (dopo il sensibile incremento registrato nel 1978 sul 1977) la spesa per l'acquisto di mezzi di trasporto (capitolo 501), pari, nel 1979, a 6,4 miliardi.

Le spese per il funzionamento e la gestione del centro elettronico per l'elaborazione dei dati aziendali sono passate dai 907,4 milioni del 1978 a 809,6 milioni. In termini di pagamenti erogati allo stesso titolo si è registrata una riduzione del 16,3 per cento rispetto all'esercizio precedente.

d) Il ritardato avvio della attuazione del programma triennale pur connettendosi a cause politico-istituzionali ed a carenze organizzative, sembra collegarsi anche alle permanenti difficoltà che caratterizzano l'attività contrattuale.

La tematica su tale argomento è affrontata nel capitolo III, parte II, Sezione I della presente relazione, nonché nella parte dedicata all'attività contrattuale del Ministero dei lavori pubblici. Anche l'attività contrattuale dell'ANAS è caratterizzata dai fenomeni negativi del frequente ricorso a varianti e lavori suppletivi e dell'elevata incidenza degli oneri per revisione prezzi. Per quanto attiene alle modalità di affidamento dei lavori (8) si registra una prevalenza del ricorso alla trattativa privata, in particolare con l'applicazione della norma contenuta nell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (per un importo di 330,3 miliardi) (9).

In particolare il fenomeno delle perizie di variante e suppletive si è collegato sovente ad un non adeguato approfondimento dei progetti iniziali, ad esempio per quanto concerne i « saggi sui terreni » condotti saltuariamente.

Nel caso della esecuzione dei lavori di urgenza o di somma urgenza si è rilevato, con una certa frequenza, che la redazione della perizia, e la sua approvazione in linea tecnica da parte dell'organo locale, sono seguite solo a distanza di tempo dall'emana- zione del decreto di impegno da parte dell'Amministrazione centrale, con conseguente possibile influenza sulle stesse condizioni di affida-

(7) È prevista, inoltre, l'agevolazione della libera circolazione sui mezzi di trasporto pubblico nelle circoscrizioni del compartimento di appartenenza a favore del personale dell'Azienda.

(8) Si riporta in chiusura del presente paragrafo, una tabella descrittiva dell'attività contrattuale dell'ANAS del 1979.

(9) Si richiama in proposito la decisione n. 1002 del 18 ottobre 1979 della Sezione di controllo sul cui contenuto si riferisce, dato il rilievo generale in materia di contratti per opere pubbliche, nel capitolo della presente relazione sul Ministero dei lavori pubblici.

A.N.A.S. — *Attività contrattuale nel 1979.*

(in miliardi di lire)

Licitazioni private:

per lavori stradali	n.	94 *	per complessive	L.	133,2	media ribassi	4,363 %
per altri lavori	»	4	»	»	0,2		
per fornitura massa vestiario	»	6 **	»	»	0,8		
per altre forniture	»	3	»	»	0,2		
Totale licitazioni private	n.	107		L.	134,4		

* Delle 94 licitazioni esperite n. 9 - per complessive lire 5,4 - sono andate deserte e n. 1 - per l'importo di lire 3,3 - non ha avuto alcun effetto.

** Delle 6 licitazioni esperite n. 1 - per l'importo di lire 234 milioni - è andata deserta e n. 3 - per complessive lire 269 milioni - sono state dichiarate di nessun effetto.

Contratti stipulati:

a) a seguito di licitazione privata:					
per lavori stradali	n.	83	per complessive	L.	57,1
per altri lavori	»	3	»	»	0,1
b) a seguito di appalto concorso					
	»	3	»	»	59,2
c) a seguito di trattativa privata per lavori stradali:					
ai sensi dell'articolo 41 del regio decreto 23 mag-					
gio 1924, n. 827 e dell'articolo 5 della legge					
8 agosto 1977, n. 584					
	»	9	»	»	17,5
ai sensi dell'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978,					
n. 1					
	»	65	»	»	330,3
Totale contratti stipulati					
	n.	163	»	L.	464,2
Atti aggiuntivi stipulati					
	»	148	»	»	55,2
Convenzioni stipulate					
	»	3	»	»	
Convenzioni aggiuntive stipulate					
	»	2	»	»	

mento dei lavori (determinandosi ribassi d'asta). Per i lavori di somma urgenza il raggiungimento del limite di esecuzione di 100 milioni (posto dall'articolo 72 del regio decreto 24 maggio 1895, n. 350, e successive modificazioni), senza che sia intervenuto l'impegno, ha come conseguenza la sospensione dei lavori.

Il protrarsi dei tempi di esecuzione oltre i termini inizialmente previsti - fenomeno che si verifica frequentemente - trae con sé un ampio ricorso alla revisione prezzi e il conseguente lievitare dei compensi revisionali a danno della possibilità di finanziare, con le disponibilità di bilancio date, nuove opere.

I capitoli concernenti l'esecuzione dei lavori sono formulati (sia nello stato di previsione che nel rendiconto) in modo tale da non consentire una esatta individuazione della correlazione fra andamenti della spesa ed esecuzione delle opere, né una identificazione precisa della quota concernente compensi revisionali: perché l'oggetto dei capitoli stessi è ampio e riguarda categorie eterogenee di opere; perché, specie in materia di riparazioni e manutenzione, sussiste talora una non chiara distinzione fra capitoli di parte corrente e capitoli in conto capitale (ad esempio tale è la situazione concernente i capitoli 261 e 503); perché la legge di bilancio (articolo 118) autorizza variazioni compensative fra i capitoli di spesa in conto capitale di maggior incidenza nella materia delle opere pubbliche (capitoli 503, 504, 505, 509); perché, infine, la legislazione vigente consente il pagamento di acconti revisionali a valere sui capitoli di spesa concernenti i lavori cui i compensi revisionali ineriscono.

In questo contesto non appare sufficiente all'evidenziamento del fenomeno in esame l'inserimento nello stato di previsione di un apposito capitolo di spesa concernente la « somma occorrente per la liquidazione degli oneri derivanti dalla revisione dei prezzi contrattuali ». È tuttavia sintomatico che i pagamenti complessivi relativi a tale capitolo siano passati da 18,8 miliardi nel 1978 a 25,7 miliardi nel 1979, con un incremento del 36,7 per cento. Sul capitolo 505 (che include, come già detto la quota più cospicua di spesa per opere pubbliche) i compensi revisionali sono saliti di 144,3 miliardi, che rappresentano il 57 per cento delle disponibilità di competenza.

Tale incidenza percentuale degli oneri revisionali, pur restando obiettivamente elevata, segna una riduzione rispetto ai precedenti esercizi (65,4 per cento nel 1977; 68,32 per cento nel 1978).

In merito alla collaudazione delle opere è da rilevarsi che sono stati constatati ritardi notevoli rispetto ai tempi previsti.

4. — *Attività istituzionale.*

L'ANAS, le cui competenze non sono state interessate dal trasferimento alle Regioni attuato con il decreto delegato n. 616 del 1977, rappresenta il maggior apparato funzionale di intervento per opere pubbliche direttamente gestito dalla amministrazione centrale.

La finalità istituzionale dell'Azienda concernente la costruzione, la conservazione e l'ammodernamento della rete stradale nazionale (grande viabilità secondo la legge n. 126 del 1958) implica una azione amministrativa ed una gestione finanziaria di crescente ampiezza, in relazione sia al continuo incremento della motorizzazione, sia all'estendersi della rete stradale ed autostradale.

Come emerge dalle risultanze della gestione (delle quali si è detto nel relativo paragrafo) l'esercizio 1979 mostra difficoltà rilevanti incontrate dall'ANAS per adeguarsi ai compiti crescenti ed al metodo programmato di gestione.

a) Per quanto attiene alla attuazione del programma d'emergenza e del programma triennale 1979-81 il quadro offerto dai risultati della gestione dell'esercizio 1979 non è soddisfacente.

Il programma d'emergenza (finanziato per quanto attiene al Ministero dei lavori pubblici come si è detto con la terza variazione di bilancio per il 1978) assumeva come punto di partenza, secondo le valutazioni e informazioni fornite alle Camere dal Ministro dei lavori pubblici nel marzo 1979 ai sensi dell'articolo 46 della legge finanziaria per il 1979, un patrimonio di progetti già pronti per l'affidamento dei lavori. Il finanziamento - assicurato secondo i meccanismi istituzionali vigenti per l'ANAS ai sensi della legge n. 59 del 1961, mediante ricorso al mercato - fu reperito con la tempestiva stipula di mutuo con il Consorzio di credito per le opere pubbliche per l'intero importo previsto di 500 miliardi (decreto ministeriale 30 dicembre 1978, n. 175740), iscritto in bilancio al capitolo 602 in entrata nonché al capitolo 505 dello stato di previsione della spesa (integrando le ordinarie disponibilità di quest'ultimo).

Secondo dati forniti dall'Amministrazione, con la Relazione al Parlamento presentata nel marzo 1980 ai sensi del già citato articolo 46 della legge n. 843 del 1979, i lavori relativi al piano di emergenza sono stati affidati per la quasi totalità all'inizio del 1979 (con il ricorso alle procedure accelerate della legge n. 1 del 1978) per un importo complessivo di 660 miliardi (superiore quindi alle disponibilità provenienti dal mutuo ma anche a quelle ordinarie di bilancio).

Lo stato delle informazioni contabili non consente un raccordo rigoroso fra i dati suddetti riguardanti l'affidamento dei lavori (che pure devono trovar fondamento in atti di impegno) e quelli relativi ai dati di consuntivo.

Pur rinviando ai prossimi esercizi una verifica delle conseguenze dell'azione intrapresa in termini di effettiva capacità di spesa resta il dato di un andamento assai poco soddisfacente della spesa sul capitolo n. 505 (che assorbe come già ricordato la quota più rilevante di disponibilità per l'esecuzione di opere pubbliche). Le somme pagate nel 1979 sono state (in conto competenza e in conto residui) complessivamente di 405,3 miliardi segnando una ulteriore sia pure lieve diminuzione rispetto ai 406,1 miliardi del 1978 che avevano segnato una flessione più sensibile paragonati ai 443,8 miliardi di pagamenti del 1977 sullo stesso capitolo.

È evidente che questi risultati non incoraggiano l'attesa di quella netta inversione di tendenza che pure dovrebbe risultare nel futuro immediato secondo le linee programmatiche sopra riportate.

Ancora più grave appare la situazione concernente l'avvio del programma triennale 1979-81. Per l'attuazione di tale programma l'ANAS è stata autorizzata (articolo 42 della legge n. 843 del 1978) a contrarre mutui per 900 miliardi nel 1979, 800 miliardi nel 1980, 800 miliardi nel 1981. Il documento programmatico presentato alle Camere nel marzo 1979 informava della esistenza di un « programma generale » già approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'Azienda nel cui ambito figuravano - sempre secondo l'Amministrazione - progetti già elaborati (pronti o da aggiornare) valutabili per un importo presunto di 2.446 miliardi. Sicché si affermava la possibilità di un sollecito avvio dell'attuazione ponendo in luce l'opportunità di avvalersi della possibilità di assumere impegni anche al di là delle disponibilità iscritte nell'apposito capitolo di bilancio concernente il programma triennale (capitolo 527 della spesa di nuova istituzione nel 1979).

I dati di consuntivo dell'esercizio 1979 mostrano una pressoché totale situazione di stallo. Sul versante dell'entrata si registra, come già detto, la mancata stipula dei mutui necessari al reperimento sul mercato della autorizzata disponibilità di 900 miliardi (capitolo 604). Dal lato della spesa, si sono registrati, come già riferito, sul relativo capitolo 527, impegni per 6,2 miliardi (10).

Resta da constatare in questa sede il mancato decollo di un programma che pure era stato concepito come momento qualificante dell'attività dell'Azienda sin dal 1979.

La relazione del Ministro dei lavori pubblici presentata nel marzo 1980 ai sensi dell'articolo 46 della legge finanziaria per il 1979 (e già menzionata) dà conto delle ragioni che hanno ritardato l'avvio del programma triennale dell'ANAS. In sostanza l'esigenza, sorta in sede parlamentare, di una riformulazione dei programmi disponibili presso l'Azienda e la opportunità, politicamente ritenuta non eludibile, di conseguire una intesa con le Regioni su di esso

(10) Come si è già ricordato l'articolo 14 della legge n. 468 del 1978 impone la iscrizione in bilancio anche delle autorizzazioni di spesa per le quali è prevista la copertura mediante specifiche operazioni di indebitamento. Si discute se la possibilità di assumere impegni sui relativi capitoli sussiste anche prima dell'effettivo reperimento sul mercato dei finanziamenti specifici autorizzati. Una risposta positiva a tale interrogativo emerge dalla sistematica della legge n. 468 che rafforza il principio di unità del bilancio e tende a concentrare nei saldi complessivi il momento nel quale si verifica il complessivo equilibrio finanziario. Un argomento puntuale a favore della indicata possibilità deriva, in particolare, dalla norma dell'articolo 18 comma terzo della stessa legge n. 468, in virtù della quale l'amministrazione può stipulare contratti o assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata da leggi di spesa che prevedano opere od interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi (fermo restando che i relativi pagamenti devono essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio). L'impegno sembra collegarsi alla autorizzazione legislativa di spesa mentre la tutela degli equilibri finanziari non è collegata al reperimento delle risorse connesso alle singole autorizzazioni di spesa ma alla generale disciplina dei saldi di bilancio quale emerge dalle norme relative alla legge finanziaria, al bilancio pluriennale, ai bilanci annuali di competenza e di cassa.

hanno impedito di passare alla fase operativa. Secondo le informazioni fornite nella citata sede parlamentare dal Ministro dei lavori pubblici l'ANAS avrebbe, comunque, di recente avviato il procedimento amministrativo precontrattuale (fase consultiva) per progetti importanti la spesa complessiva di 1.081,1 miliardi.

È da ricordare, infine, che la legge finanziaria per il 1980 (legge 24 aprile 1980, n. 146), assegna all'ANAS una quota parte (che sarà determinata dal CIPE) delle risorse di un « programma straordinario » di completamento degli interventi della Cassa per il mezzogiorno, complessivamente finanziato per 1.500 miliardi, « per il completamento funzionale e l'attrezzatura di tronchi di arterie già avviati, compresi i tronchi di collegamento e di svincolo, di competenza, sino alla scadenza della legge 2 maggio 1976, n. 183, della Cassa per il mezzogiorno ».

b) I rapporti fra ANAS e società concessionarie di autostrade non sono stati, neppure nel corso del 1979, oggetto di quella organica definizione legislativa, la cui necessità ed urgenza è, pure, affermata da alcuni anni nelle relazioni della Corte ed è sottolineata in molteplici occasioni in sedi governative e parlamentari (11).

Nell'esaminare i riflessi di tale carenza sulla gestione 1979 (e sulle decisioni ulteriori assunte o da assumere) si deve distinguere fra problemi concernenti la gestione ex SARA e quelli riguardanti le restanti società autostradali.

Nel corso della gestione 1979, con la acquisizione da parte dell'ANAS di un mutuo per un ricavo netto di 73 miliardi, si è sostanzialmente conclusa la vicenda relativa alla attuazione del decreto-legge 10 febbraio 1977, n. 19, convertito in legge 6 aprile 1977, n. 106, concernente la ex SARA; è stato, cioè, completato il finanziamento previsto dall'articolo 11 del provvedimento ora citato, pari complessivamente a 293 miliardi.

Ma le misure decise legislativamente nel 1977 non comprendevano tutte le passività pregresse (la cui regolazione il legislatore riteneva opportuno dettare in sede di disciplina generale della situazione degli « enti autostradali »). Già la legge finanziaria per il 1979, come già ricordato nella passata relazione, integrava le misure in precedenza assunte addossando al Fondo centrale di garanzia per le autostrade (istituito con legge 28 marzo 1968, n. 382) l'onere delle rate dei mutui contratti dalla ex SARA per la costruzione delle autostrade Roma-Alba Adriatica e Roma-Pescara (legge n. 843 del 1979, articolo 45). Gli oneri relativi per il 1979 sono stati determinati in sede di legge di bilancio (legge 28 marzo 1979, n. 88) e, successivamente, definitivamente fissati in 62,6 miliardi dalla prima

(11) Si vedano, in particolare: Senato, VII legislatura, Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla situazione autostradale, Commissione 8°, doc. XXXIV, n. 1, giugno 1977; disegno di legge governativo, atto Camera, VII legislatura, n. 1741, concernente il « riassetto degli enti autostradali a prevalente capitale pubblico ».

variazione di bilancio per l'esercizio 1979 (legge 13 agosto 1979, n. 380, articolo 10).

Tale situazione, pur così gravosa per l'erario, non può dirsi tale da concludere la vicenda della ex gestione SARA. Il decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 661, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 32, autorizza l'ANAS a contrarre mutui fino al ricavo netto di 73 miliardi per far fronte ad ulteriori oneri finanziari derivanti dall'indebitamento della ex SARA (articolo 2).

Nei confronti dell'insieme delle società autostradali a prevalente capitale pubblico nonché dei consorzi per le autostrade siciliane, ha operato, nel 1979, il regime introdotto dal decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 813, convertito in legge 19 febbraio 1979, n. 51, che si articolava su due misure: un aumento tariffario (i cui proventi sono stati in parte vincolati ad uno speciale conto corrente infruttifero presso il Tesoro denominato « conto speciale per il ripianamento degli squilibri economici degli enti autostradali », non ancora disciplinato con legge come previsto dal citato decreto n. 813); il pagamento da parte dell'ANAS del 70 per cento dei debiti maturati al 31 dicembre 1978, di determinate società autostradali elencate dalla legge stessa, utilizzando una assegnazione, per il 1979, di 150 miliardi. Tale disponibilità, assegnata all'ANAS (capitolo di entrata n. 546) è inserita, come già riferito nella relazione scorsa, in una nuova gestione fuori bilancio presso l'Azienda della quale si è riferito nell'apposito paragrafo.

Una nuova normativa in materia, inizialmente inserita nel disegno di legge finanziaria per il 1980, è attualmente oggetto di una iniziativa legislativa del Governo in esame alle Camere (Atto Senato, VIII legislatura, n. 672, Atto Camera n. 1465). Tale provvedimento dispone: l'intervento per 230 miliardi del Fondo centrale di garanzia per le autostrade per il pagamento delle rate dei mutui e delle obbligazioni in scadenza nell'anno 1980 in luogo delle società autostradali elencate nella legge medesima (per la parte non coperta dai loro introiti); l'intervento del Fondo stesso per 120 miliardi per le pendenze delle società sopra indicate (rate insolute, interessi di mora, finanziamenti a breve) maturati al 31 dicembre 1979, previa una operazione di consolidamento di tali debiti; l'autorizzazione all'ANAS per il pagamento integrale (per il 30 per cento non coperto dal precedente provvedimento) delle passività delle società autostradali già definite dal decreto-legge n. 813 del 1978, destinando a tal fine 100 miliardi prelevati dal conto corrente infruttifero cui affluiscono, come sopra detto, quote degli introiti degli aumenti tariffari.

E da ricordare, infine, che il già citato decreto-legge n. 661 ha disposto la proroga del nuovo regime tariffario fissato dal decreto-legge n. 813 « fino alla data di entrata in vigore della legge generale di riassetto delle società concessionarie a prevalente capitale pubblico » e comunque non oltre il 31 dicembre 1980.

La complessa normativa, sopra richiamata nei suoi essenziali riflessi sulla gestione dell'esercizio 1979, continua a far fronte, con parziali misure di tamponamento, alla situazione di dissesto delle

società concessionarie della costruzione e gestione autostradale che costituisce, per i suoi meccanismi e per la sua entità, uno degli esempi più tipici di fonte generatrice di *deficit* occulti.

La dimensione del problema - secondo la documentazione posta a disposizione del Parlamento dalla Banca d'Italia - emerge dai dati relativi all'indebitamento complessivo delle società autostradali (stimato al 31 dicembre 1977 in 3.436 miliardi), ai proventi della gestione (nel 1977, 107 miliardi), all'onere finanziario (431 miliardi), al disavanzo di gestione (384 miliardi). Sempre secondo la Banca d'Italia l'esposizione complessiva verso il sistema creditizio al gennaio 1978 (con esclusione delle emissioni obbligazionarie e dei prestiti contratti all'estero) era pari a 2.467 miliardi.

Le soluzioni-tampone sin qui poste a carico dell'erario non toccano, evidentemente, i meccanismi generatori dello squilibrio modesto apparendo il peso dei ritocchi tariffari.

Una soluzione organica - cui ancora una volta rinvia espressamente il citato decreto-legge n. 661 - deve poggiare su accertamenti analitici dei disavanzi, delle singole posizioni debitorie e della estensione della garanzia statale. Solo a queste condizioni potrà essere valutata la opportunità di un impegno diretto o indiretto dell'ANAS nel settore autostradale, quale organismo pubblico di programmazione e coordinamento o anche come centro responsabile della gestione della rete autostradale.

c) Problemi peculiari, di notevole rilievo, emergono dall'esame della vicenda concernente il progetto di costruzione di un ponte sullo stretto di Messina (legge 28 marzo 1968, n. 384; 17 dicembre 1971, n. 1158). Le fasi preliminari dell'*iter* progettuale avrebbero dovuto articolarsi in due momenti essenziali: l'espletamento di un concorso di idee per la definizione del progetto di massima per il collegamento viario fra continente e Sicilia attraverso lo stretto di Messina; la concessione ad una società a totale partecipazione pubblica (con partecipazione maggioritaria dell'IRI e, per quote, dell'ANAS, dell'Azienda ferrovie dello Stato, delle Regioni Sicilia e Calabria, di amministrazioni ed enti pubblici) dell'attività di progettazione e di esecuzione dei lavori.

L'Azienda ha provveduto nel 1972 a stipulare una convenzione preliminare con l'Osservatorio geofisico sperimentale di Trieste (ente pubblico di ricerca) per uno studio sulla situazione marina nello stretto, ritenuto preliminare all'espletamento del concorso di idee per il progetto di massima. La convenzione, per la quale era previsto il termine di due anni con un costo complessivo di 334 milioni è stata prorogata e rinnovata nel 1979, con una integrazione di spesa di 116 milioni.

Le dimensioni abnormi del ritardo registrato, che non ha ancora consentito l'avvio dell'*iter* previsto dalle leggi citate, rivelano un comportamento dell'amministrazione distante dalle indicazioni del legislatore. I termini della vicenda sopra citata sono stati riferiti alla Procura generale della Corte.

CAPITOLO XVII

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

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

I più recenti interventi legislativi sulle funzioni ministeriali (1), particolarmente quelli in tema di politica attiva dell'impiego, hanno rafforzato notevolmente il ruolo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, proponendolo come centro di convergenza delle esperienze e delle problematiche sull'occupazione, sulla mobilità e sulla formazione della manodopera, ai fini dell'indirizzo e del coordinamento di efficaci interventi da attuare in concorso con altre sedi decisionali e operative.

A fronte di tale arricchimento di funzioni, la situazione organizzativa del dicastero, rappresentata essenzialmente nelle strutture dei tre apparati, centrale, periferico degli uffici del lavoro e della massima occupazione e periferico degli Ispettorati del lavoro (2), appare inadeguata sotto il profilo quantitativo, mentre continua ad avvertirsi l'esigenza di un congruo livello professionale degli addetti a taluni compiti di fondamentale rilievo; maggiore livello indispensabile non soltanto per le complesse interazioni delle nuove funzioni con il sistema economico, ma anche per far fronte a quelle, non meno impegnative, del controllo sull'applicazione dell'intricata legislazione socio-previdenziale; della composizione dei conflitti di lavoro e della vigilanza sulla gestione di enti, talora, di grande rilievo finanziario.

(1) Si veda quanto riferito nella relazione per l'esercizio 1978, volume II, pagine 260-261.

(2) Le strutture sono tuttora essenzialmente quelle definite dalla legge 21 luglio 1961, n. 628. Gli unici apporti innovativi di un certo rilievo sono stati da allora rappresentati dalla disciplina delle funzioni dirigenziali (decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972) e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 con il quale talune funzioni sono state trasferite alle regioni. Nella nota preliminare allo stato di previsione per il 1980 si auspica ancora una volta il generale riassetto organizzativo del Ministero e l'adeguamento degli organici.

D'altra parte né dai dati di previsione né da quelli del consuntivo emergono ancora significative indicazioni di tendenza verso un adeguamento dei mezzi e degli apparati alle crescenti esigenze funzionali; ciò che più risalta è, come di consueto, l'imponenza dei trasferimenti ad enti ed istituti (assorbenti in percentuale altissima la disponibilità di bilancio) (3) nei confronti dei quali il Ministero, dovrebbe porsi come organismo dotato di reali capacità cognitive e di vigilanza. Basti accennare, tra l'altro, all'attività di trasferimento di fondi che l'Amministrazione svolge, a favore degli enti previdenziali, in materia di rimborsi per sgravi contributivi alle imprese (4), per la quale l'organo statale dovrebbe rivestire non soltanto un ruolo di tramite finanziario ma anche quello di efficace vigilanza sull'attività degli enti beneficiari dei rimborsi, anche al fine di un controllo del fenomeno occupazionale delle aziende, dalla cui consistenza reale deriva in gran parte l'onere finanziario per lo Stato.

Sugli stanziamenti definitivi dell'esercizio, assommati a 6.510,1 miliardi, di cui solo 121,9 relativi ad investimenti, sono stati assunti impegni per complessivi 6.416,6 miliardi, con un incremento pari al 5,7 per cento. Sulla limitatezza dell'incremento, assai inferiore a quello medio generale (34,1 per cento), ha inciso in misura determinante l'eliminazione degli oneri per l'assistenza sanitaria, le cui funzioni sono passate alle regioni. Ciò malgrado, il comparto dei trasferimenti correnti ha registrato un onere assai elevato in termini assoluti (6.098 miliardi) e relativi (oltre il 13 per cento della intera spesa per trasferimenti sostenuta dallo Stato e il 95 per cento di tutto l'onere ministeriale), e, altresì, un lieve incremento (+ 3,5 per cento) rispetto al precedente esercizio.

Quanto alle altre voci della classificazione economica, quasi tutti gli oneri correnti hanno subito un incremento di una certa entità rispetto al 1978: quelli per il personale in servizio sono passati da 125,6 miliardi a 176,7 (+ 41 per cento) e quelli per l'acquisto di beni e servizi da 13,9 miliardi a 19. Un aumento assai cospicuo (+ 217 per cento) è da registrare per le spese in conto capitale, passate da 38,4 miliardi a 121,9 in dipendenza degli oneri dei capitoli 8056 e 8071, entrambi di nuova istituzione: il primo, relativo al fondo per la mobilità della manodopera (circa 5 miliardi), il secondo diretto ad alimentare il fondo di rotazione istituito dalla legge 21 dicembre 1978, n. 845, in materia di formazione professionale.

I pagamenti complessivi sono assommati a 4.253,8 miliardi, di cui 4.156,8 in conto competenza. Dalla tavola allegata emergono i dati dello smaltimento degli stanziamenti di bilancio nel quinquen-

(3) 6.097,7 miliardi nel 1979.

(4) 2.914,1 miliardi, di cui 1.098 gravanti sul capitolo 3589 contributo all'INPS, gestione contro la disoccupazione involontaria per sgravi a favore delle imprese del Mezzogiorno; 1.805,6 gravanti sul capitolo 3602 (rimborso all'INAM e ad altri enti pubblici per sgravi contributivi disposti per il contenimento del costo del lavoro), 11 gravanti sul capitolo 3612 (rimborso all'INPS per sgravio oneri sociali per le imprese del Mezzogiorno).

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

	SIANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMI	
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.												
1975	2.174.692	60,55	37,41	0,38	0,00	0,00	2.138.577	98,34	1.530	0,07	34.585	1,59
1976	2.943.226	96,53	2,06	0,45	0,00	0,00	2.914.900	99,04	1.425	0,05	75.900	0,91
1977	6.550.186		54,74	42,36	0,31	0,26	6.386.480	97,41	147.975	2,26	71.781	0,33
1978	6.073.747		94,05				5.788.950	95,31	277.718	4,57	7.079	0,12
1979	5.510.081				63,85		4.156.790	63,85	2.259.777	34,71	93.515	1,44
TITOLO 1												
1975	2.149.807	63,17	37,77	0,39	0,00	0,00	2.113.692	98,32	1.530	0,07	34.585	1,61
1976	2.916.341	96,67	1,91	0,46	0,00	0,00	2.888.915	99,03	1.426	0,05	76.900	0,92
1977	6.533.801		54,62	42,50	0,31	0,26	6.365.596	97,43	146.474	2,24	71.781	0,33
1978	6.035.362		94,31		1,14		5.760.563	95,45	267.720	4,44	7.079	0,12
1979	5.388.183				63,35		4.046.597	63,35	2.248.377	35,19	93.500	1,46
TITOLO 2												
1975	24.885	93,97	6,03	0,00	0,00	0,00	24.885	100,00	0	0,00	0	0,00
1976	26.885	31,40	18,60	0,00	0,00	0,00	26.885	100,00	0	0,00	0	0,00
1977	22.385		91,07	1,35	0,88	0,88	20.884	93,29	1.501	6,71	0	0,00
1978	36.385		53,11		20,84		28.387	73,95	9.998	26,05	0	0,00
1979	121.898				90,40		110.193	90,40	11.699	9,60	0	0,00

LA VOCE "ECONOMIE" RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELL'ECONOMIE F DELLE ECCEZIONI DI SPESA

nio 1975-1979 che mostrano, nel corso del periodo, un andamento assai incostante dell'incidenza delle erogazioni sulle disponibilità di competenza. Per gli esercizi 1975 e 1976 i residui sono di scarso rilievo (rispettivamente, 1,5 e 1,4 miliardi) ma appare di una certa entità l'importo delle economie, pari, in percentuale all'1,59 e allo 0,91. Quanto ai residui degli esercizi 1977 e 1978, essi sono, invece, ancora di una certa consistenza (rispettivamente 147,9 e 281,1 miliardi); per il 1979 tenuto conto del tasso d'incidenza relativamente contenuto delle erogazioni (63,8 per cento), l'ammontare dei resti è assai cospicuo (2.353,4 miliardi), soprattutto se posto a raffronto con quello registrato al termine dell'esercizio 1978 (357,9 miliardi).

2. — Gestioni fuori bilancio.

Fondo per la mobilità della manodopera. — La gestione, istituita, com'è noto, con l'articolo 28 della legge 12 agosto 1977, n. 675, con la finalità di corrispondere provvidenze ai lavoratori costretti a mutare residenza per ragioni di lavoro a seguito dei piani di riorganizzazione industriale, ha visto accrescere le proprie funzioni per effetto dell'articolo 22 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, che ha previsto l'afflusso al fondo di una somma annualmente prevista con la legge finanziaria per lo svolgimento delle attività di formazione professionale rientranti nella competenza dello Stato.

Con decreto del 15 febbraio 1979 il Ministro del lavoro ha disciplinato le modalità di amministrazione del Fondo e con successivo provvedimento (decreto ministeriale del 30 novembre 1979) ne ha approvato il bilancio di previsione. Da tale documento risultano entrate pari a 19,1 miliardi rappresentati esclusivamente dai contributi dello Stato e da quello a carico della cassa integrazione guadagni, e spese di pari ammontare, delle quali, 13,2 miliardi per rimborsi alla Cassa integrazione per gli operai dell'industria e 6,1 miliardi per l'attività di formazione professionale. Tenuto conto che l'attività della gestione non è stata ancora avviata a regime la Corte non dispone di elementi per poterne riferire.

Fondo per il funzionamento degli enti di patronato e di assistenza sociale. — La Corte si è soffermata nelle sue relazioni più recenti sulla gestione del Fondo, per considerarne gli aspetti strutturali e di funzionamento meritevoli di revisione nel quadro del riaspetto della materia previdenziale (5). Ciò in relazione, anche, alla notevole portata finanziaria della gestione — che ha un movimento annuo di alcune decine di miliardi — ed alla natura eminentemente

(5) Si veda quanto al riguardo riferito nella relazione per l'esercizio 1978, parte II, pagine 263-264.

pubblica degli scopi che essa persegue con il finanziamento dell'attività di assistenza tecnico-giuridica dei patronati a favore dei lavoratori. In particolare la Corte ha rilevato l'esigenza di rivedere i meccanismi di provvista finanziaria del Fondo, e soprattutto il sistema di agganciamento dei contributi alla mole dell'attività svolta, che si presterebbe a favorire la tendenza ad avviare procedure di non sempre sicura fondatezza per il conseguimento di maggiori introiti.

Alla parziale soddisfazione di tali esigenze dovrebbe poter contribuire la recente legge 27 marzo 1980, n. 112, che ha demandato al Ministero del lavoro un controllo dei requisiti degli istituti di patronato e la determinazione dei criteri per la corresponsione dei finanziamenti e della documentazione necessaria per ottenerli. Desta qualche perplessità, peraltro, tenuto conto del carattere pubblico e delle implicazioni finanziarie del servizio svolto dagli istituti, la soluzione prescelta nella legge citata circa la privatizzazione degli enti che viene dichiarata, dopo oltre trenta anni di svolgimento dell'attività assistenziale, con effetto retroattivo (6). In relazione alla natura privatistica degli istituti sono state fatte salve le posizioni giuridiche ed economiche acquisite dai dipendenti in seguito ai benefici maturati in base a norme vigenti per il personale degli enti pubblici.

Quanto alla gestione fuori bilancio, nessuna disposizione della recente legge l'ha riguardata: essa, pertanto, continua ad operare come tramite per l'acquisizione dei contributi da parte degli enti previdenziali e per l'erogazione dei finanziamenti secondo i nuovi criteri che saranno stabiliti.

Per quanto attiene al rendiconto per l'esercizio 1977, i cui dati sono stati indicati nella precedente relazione, non si è ancora esaurito il procedimento istruttorio diretto ad acquisire chiarimenti su taluni aspetti della gestione.

I dati che emergono dal rendiconto relativo all'esercizio 1978, anch'esso, come il precedente, non ancora ammesso al visto di regolarità, sono i seguenti:

Entrate	miliardi	76,9
Uscite	»	48,1
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1978	»	67,8

Fondo per il funzionamento degli uffici di patronato e di assistenza sociale per il territorio di Trieste. — Per gli uffici di patro-

(6) La legge ha carattere di interpretazione autentica del decreto del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, con il quale fu consentita la creazione degli istituti di patronato.

nato operanti nel territorio di Trieste restano valide le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni circa l'opportunità di unificare la relativa gestione con quella riguardante gli istituti operanti nel resto del territorio nazionale (7).

Il rendiconto per l'esercizio 1978, per il quale è stata attivata un'istruttoria per l'acquisizione di documenti e di chiarimenti, evidenzia i dati seguenti:

Entrate	milioni	606,6
Uscite	»	430,5
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1978	»	339,8

Fondo speciale infortuni. — La protratta, quasi totale, mancanza di interventi finanziari da parte del fondo, ha dato luogo alla formazione di una giacenza di cassa assai cospicua (circa 5,4 miliardi alla fine dell'esercizio 1978), che viene costantemente incrementata dall'afflusso dei proventi per contravvenzioni alle norme antinfortunistiche (negli ultimi otto esercizi sono registrate entrate annuali varianti da 300 a poco meno di 400 milioni).

Come già riferito nelle precedenti relazioni (8), tre sono le forme di attività previste per il fondo: erogazione di un contributo all'INAIL per il pagamento degli speciali assegni ai superstiti dei grandi invalidi del lavoro, sovvenzioni di istituzioni per il mantenimento e l'educazione degli orfani di infortunati sul lavoro, sviluppo e perfezionamento degli studi di discipline infortunistiche. Dall'epoca della sua istituzione l'attività del fondo, come meglio precisato più oltre, è stata, però, assai limitata.

In particolare va ricordato che l'attività contributiva a favore dell'INAIL ha costituito un ampliamento delle precedenti attribuzioni in dipendenza dell'istituzione degli speciali assegni, di cui si è detto, previsti dalla legge 5 maggio 1976, n. 248. Senonché, sia prima che dopo l'intervento di tale normativa, la dinamica gestoria è mancata quasi del tutto, come dimostra il seguente prospetto relativo ai dati dal 1971 al 1978 (9), esercizio cui si riferisce l'ultima contabilità pervenuta alla Corte.

(7) La gestione risulta ancora considerata distintamente da quella nazionale del disegno di legge (Atto Senato 688) di recente presentato al Parlamento al fine della determinazione delle gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito della pubblica Amministrazione.

(8) Vedasi per tutta la relazione per l'esercizio 1978, volume II, pagina 265.

(9) In milioni di lire.

(in milioni di lire)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Entrate	331,5	377,4	396,3	362,4	312,3	375,5	314,4	330,3
Uscite	0,4	2,0	2,9	—	—	—	13,4	—
Giacenza di cassa fine esercizio	2.931,1	3.306,5	3.699,9	4.062,3	4.374,6	4.750,1	5.051,1	5.381,4

Soltanto di recente, nel corso dell'esercizio 1980, l'Amministrazione ha provveduto ad erogare all'INAIL la somma di 400 milioni, con ciò aderendo a sollecitazioni della Corte tendenti a precisare la portata della disposizione contenuta nell'articolo 8 della citata legge n. 248 circa l'obbligo della destinazione integrale della somma predetta, in sede di prima applicazione della norma, in conto degli interventi a favore dei superstiti dei grandi invalidi.

L'attivazione del fondo nei termini ora detti è, peraltro, ben lontana dal risolvere il problema del preesistente squilibrio della gestione che si risolve in una costante elevatezza della giacenza di cassa. Essa difficilmente potrà ridursi entro limiti fisiologici anche nella probabile ipotesi di una normalizzazione dei rapporti con l'INAIL, dato che il regime di concessione degli assegni (10) consente erogazioni di entità complessiva relativamente modesta (77 milioni nel 1977), comunque assai inferiore a quella delle entrate. A ciò si aggiunga, per altro verso, che le ulteriori attribuzioni del fondo, dianzi ricordate, non vengono di fatto esercitate e che, oltre tutto, essendo le medesime di natura prevalentemente assistenziale, neppure più rientrano nella competenza dello Stato.

Le considerazioni ora svolte inducono pertanto la Corte, come già in precedenti occasioni, a sottolineare come la protratta inutilizzazione di cospicue somme di pertinenza pubblica e la limitatezza del campo degli interventi, pongano il problema dell'opportunità o meno di mantenere ancora in vita la gestione del Fondo infortuni se non interverrà una diversa e più congrua regolamentazione delle finalità istituzionali.

Fondo per le provvidenze ai lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo. — Come già riferito nelle precedenti relazioni, la Corte (Sezione del controllo n. 781 del 19 maggio 1977) ha dichiarato non regolari i rendiconti per gli esercizi dal 1971 al 1974, avendo rilevato l'illegittimità del sistema amministrativo contabile del Fondo e dei criteri di affidamento in sede periferica del servizio di cassa ed istituti di credito.

Analoga recente pronuncia, in data 17 aprile 1980, ha riguardato le contabilità degli anni 1975, 1976 e 1977.

L'ultimo rendiconto pervenuto alla Corte (esercizio 1978) non evidenzia alcun dato finanziario non essendo stata svolta alcuna attività.

Fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati o sospesi da aziende carbosiderurgiche. — L'attività di riscontro dei rendiconti ha posto in evidenza complessi problemi in ordine alla individuazione dei raccordi con l'ordinamento della CECA e con i sistemi di controllo che la stessa effettua per le verifiche di rego-

(10) Da tempo risulta allo studio, presso l'Amministrazione, la predisposizione di uno schema di disegno di legge tendente a ridurre dall'80 al 65 per cento il grado di inabilità dei grandi invalidi ai cui superstiti gli assegni sono destinati, in modo da ampliare la sfera degli interventi.

larità degli interventi a favore delle aziende carbosiderurgiche. Rilevanti, in materia, sono le implicazioni di ordine generale derivanti dalla necessità di rendere uniformi le iniziative comunitarie, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto della documentazione a sostegno dei conti.

Il fondo non ha prodotto il rendiconto per il 1978 non essendosi verificata in tale anno alcuna attività di gestione.

Fondo per le ispezioni ordinarie delle cooperative. — Dopo la dichiarazione di regolarità dei rendiconti per le gestioni dal 1971 al 1974 intervenuta ad opera della Sezione del controllo (in data 29 marzo 1979) e della quale si è già fatto cenno nella scorsa relazione, è in corso di espletamento l'attività di revisione di tutti i rendiconti concernenti le gestioni degli esercizi posteriori al 1974.

L'ultima contabilità presentata si riferisce all'esercizio 1978 e registra i seguenti dati:

Entrate	milioni	423,6
Uscite	»	420,9
Giacenza di cassa al 31 dicembre 1978	»	1.595,4

Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori. — La Corte sta vagliando le risposte di recente fornite dall'Amministrazione del Fondo - ormai in fase di liquidazione dopo la soppressione disposta dalla legge 21 dicembre 1978, n. 845 - in ordine ad alcune l'istituto di credito che esercita il servizio di cassa, la situazione osservazioni riguardanti l'impostazione del bilancio, i rapporti con dei residui e quella patrimoniale. Ciò per quanto attiene ai rendiconti di gestione relativi agli esercizi dal 1971-72 al 1976-77. Per gli esercizi successivi non sono ancora pervenute alla Corte le relative contabilità.

Per quanto concerne la gestione stralcio operante dal 14 gennaio 1979 - giorno di entrata in vigore della legge soppressiva - è possibile riferire soltanto che con decreto ministeriale del 28 luglio 1979 sono stati adottati provvedimenti di variazione agli atti di previsione dell'entrata e della spesa per l'esercizio 1978-79 anche in vista del conferimento delle disponibilità di chiusura al Fondo comune da ripartire tra le regioni in applicazione dell'articolo 22 della legge n. 845.

Fondo di rotazione per l'accesso al Fondo sociale europeo ed al Fondo regionale europeo. — Si tratta di un Fondo istituito dall'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo ed al Fondo regionale europeo dei progetti di formazione realizzati dagli organismi indicati nell'arti-

colo 8 della decisione del consiglio delle Comunità europee n. 71/66/CEE del 1° febbraio 1971 modificata dalla decisione n. 77/80/CEE del 20 dicembre 1977 (11). L'autorizzazione a presentare ai competenti organi della CEE i progetti di formazione spetta alle Regioni, ognuna per l'area di sua competenza, con l'intervento del CIPE che indica il limite massimo di spesa compatibile per ciascuna regione. Strutturato come gestione fuori bilancio ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, il Fondo è finanziato con una dotazione iniziale di 100 miliardi a carico del bilancio dello Stato e con apporti annuali pari a due terzi delle somme derivanti dall'aumento dell'aliquota del contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. Le somme affluiscono ad un apposito conto corrente infruttifero aperto presso la tesoreria centrale dello Stato e la parte di disponibilità non utilizzata, al termine di ogni triennio, viene acquisita alla gestione per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

La gestione è stata attivata nel corso del 1979 e il Ministero del lavoro con decreti, rispettivamente del 20 aprile e del 1° luglio dello stesso anno, ha approvato le norme di amministrazione ed il bilancio preventivo. Una variazione del bilancio è stata disposta con decreto ministeriale del 30 ottobre 1979.

Il primo intervento del CIPE per la fissazione del limite massimo di spesa entro cui ciascuna regione può autorizzare l'inoltro dei progetti, è stato effettuato con deliberazione del 14 maggio 1979.

Alla Corte non è ancora pervenuta alcuna documentazione dei rendiconti per il primo anno di esercizio della gestione.

Fondo per il finanziamento integrativo dei progetti speciali. —

Istituito dalla legge quadro nella formazione professionale (articolo 26), il Fondo, come già accennato nella precedente relazione, ha lo scopo di integrare i finanziamenti dei progetti speciali previsti dall'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, per le ipotesi di rilevante squilibrio fra domanda ed offerta di lavoro nei territori del mezzogiorno. Il finanziamento ha luogo mediante il versamento da parte dell'INPS di un terzo delle somme derivanti dall'aumento dell'aliquota al contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. Il relativo importo affluisce al bilancio statale per essere poi versato su un apposito conto corrente istituito presso la tesoreria centrale dello Stato.

Con decreti ministeriali del 19 aprile e del 30 settembre 1979 è stato provveduto ad approvare le norme di amministrazione e, rispettivamente, il bilancio preventivo.

Nessun rendiconto è finora pervenuto alla Corte.

(11) Si tratta di enti pubblici e privati aventi specifica competenza nel campo della materia della formazione professionale.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Delle modifiche funzionali e, in parte, strutturali che hanno interessato di recente l'organizzazione ministeriale è stata fatta specifica rassegna nella precedente relazione (12).

Interventi di minore portata innovativa, ma non per questo meno impegnativi sotto il profilo operativo, hanno fatto seguito nel corso dell'anno 1979 con riguardo alle materie dell'integrazione salariale (13), della mobilità della manodopera (14), e dell'occupazione giovanile (15). Hanno poi interessato, seppure marginalmente, l'apparato organizzativo e le competenze del Ministero tre provvedimenti adottati con decreto del Presidente della Repubblica che, nel quadro degli indirizzi di decentramento regionale, hanno inteso di adeguare gli ordinamenti delle regioni Sicilia e Sardegna ai nuovi livelli di autonomia riconosciuti, in alcune materie di competenza statale, alle regioni a statuto ordinario.

Con un primo provvedimento (decreto del Presidente della Repubblica 16 febbraio 1979, n. 76), recante modificazioni ed integrazioni al decreto presidenziale 25 giugno 1952, n. 1138, di attuazione dello Statuto della regione Siciliana), le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie riflettenti i rapporti di lavoro, la previdenza e l'assistenza sociale sono state devolute, nel rispettivo territorio, all'Amministrazione regionale; di conseguenza, gli uffici periferici del Ministero esistenti in Sicilia sono entrati a far parte della organizzazione amministrativa della regione e, in via transitoria, il personale dello Stato al servizio degli uffici trasferiti è stato posto in posizione di comando in attesa delle norme integrative necessarie per il passaggio del personale stesso alla regione.

Disciplina parzialmente diversa, sempre per la Sicilia, è stata invece dettata dal decreto presidenziale 16 febbraio 1979, n. 143, traslativo di alcune attribuzioni statali in materia di istruzione artigiana e professionale. In tale campo - in cui opera la legge quadro sulla formazione professionale (legge 21 dicembre 1978, n. 845) - una serie di funzioni non secondarie sono però rimaste di competenza dello Stato, e saranno esercitate dalla regione per delega secondo le direttive del Governo statale.

Su di uno schema assai analogo a quello adottato per le Regioni ad autonomia ordinaria dal decreto presidenziale n. 616 del 1977, si è collocato, invece, il provvedimento concernente la Regione sarda (decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348), che, a modifica ed integrazione delle previgenti norme di attuazione

(12) Vedasi relazione per l'esercizio 1978, volume II, pagine 270 e seguenti.

(13) Decreto-legge 26 maggio 1979, n. 159, convertito con modificazioni.

(14) Decreto-legge 13 dicembre 1978, n. 794, convertito nella legge 1979, n. 36.

(15) Decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito con modificazioni nella legge n. 33 del 1980.

del relativo statuto, ha trasferito o delegato alla Regione funzioni, tra cui quella della istruzione professionale e artigiana e quella dell'assistenza (quest'ultima solo in parte di spettanza del Ministero del lavoro).

Quanto alle modifiche organizzative direttamente disposte mediante il decreto presidenziale n. 617 del 1977, con la soppressione della direzione generale dell'orientamento e dell'addestramento professionale, cui doveva seguire il previsto riordinamento interno dei servizi dell'ufficio, a quasi tre anni dal decreto, non risulta ancora adottato il necessario provvedimento.

Analogamente, sia pure per un tipo di motivi diversi dal caso precedente, non ha avuto alcuna attuazione il trasferimento alle Regioni delle sezioni mediche e chimiche e dei servizi sanitari di protezione antinfortunistica esistenti presso gli ispettorati regionali e provinciali del lavoro. Tale trasferimento che, in virtù del decreto n. 616, doveva aver luogo non oltre il 1° gennaio 1979, è, infatti, stato procrastinato per implicazioni connesse all'attuazione della legge sull'istituzione del servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833). Secondo la normativa in essa contenuta il personale delle predette sezioni e quello del servizio medico centrale doveva essere comandato a decorrere dal 1° gennaio 1980 presso il costituendo Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro e presso le unità sanitarie locali. Peraltro le due deleghe al Governo (articoli 23 e 24 della legge n. 833) per la riorganizzazione degli uffici dello Stato già competenti nella materia e, rispettivamente, per la costituzione dell'Istituto superiore, non sono state esercitate entro il termine del 31 dicembre 1979, con la conseguente situazione di stasi - in attesa del rinnovo delle deleghe legislative - del resto, poi, inevitabile anche per il mancato avvio a regime delle unità sanitarie locali che dovrebbero svolgere anch'esse funzioni in tema di sicurezza del lavoro e prevenzione degli infortuni.

Lo stato di incertezza organizzativa inevitabilmente generato dalle situazioni ora descritte, trova poi la sua maggiore espressione nel settore dei « servizi dell'impiego » già pesantemente deficitari sotto il profilo dell'entità di personale addetto rispetto agli organici. La riforma del collocamento da tempo auspicata, nelle sedi competenti, come fulcro di possibile soluzione dei problemi dell'occupazione, non è stata ancora avviata e permangono non definite le indicazioni sui moduli più adeguati da adottare. D'altra parte le nuove strutture già costituite, come la Commissione centrale e le Commissioni regionali dell'impiego, proprio nell'efficienza dei servizi di collocamento, dovrebbero trovare l'essenziale presupposto per rendere operative le loro funzioni.

In questo quadro si colloca la mancata conversione del decreto-legge 11 dicembre 1979, n. 624, recante disposizioni innovative in materia di servizi dell'impiego, di mobilità e di integrazione salariale. Tale provvedimento inteso a modificare, tra l'altro, le attuali strutture e procedure del collocamento avrebbe comunque richiesto, in sede legislativa di conversione, opportuni ritocchi non avendo disciplinato la collocazione, nel nuovo modulo organizzativo rap-

presentato dalle Sezioni circoscrizionali per l'impiego, delle strutture preesistenti su base zonale, comunale e frazionale, né avendo per esse previsto la soppressione.

b) *Personale.* — La consistenza effettiva del personale ministeriale, pur avendo registrato alcune variazioni di segno positivo nei ruoli di talune carriere (16) è complessivamente diminuita nel 1979 confermando una tendenza che, con rari intervalli, ha avuto inizio a partire dal 1970.

Ponendo a raffronto, infatti, per una valutazione del fenomeno, la dotazione organica al 1° luglio di tale anno, determinata a seguito del riordinamento delle carriere disposto dal decreto presidenziale n. 1077 del 1970 (18.650 unità) con quella risultante al 31 dicembre 1979 (14.512), e con la dotazione effettiva di dipendenti in servizio al termine dell'esercizio trascorso (11.902 unità), si ha la misura del progressivo depauperamento delle disponibilità di personale, pari, nel corso di nove anni, ad oltre il 22,7 per cento in termini di dotazioni organiche e, rispettivamente, di quasi il 36 per cento in termini di personale presente in servizio (17).

Rispetto al 1978 (posti in organico 15.035, unità in servizio 13 mila 186) si registra una diminuzione di 523 posti negli organici e di 1.284 nelle unità presenti, con una contrazione in percentuale, rispettivamente, del 3,5 e del 9 per cento circa.

La situazione ora descritta che, come altre volte sottolineato, ha una indubbia incidenza negativa sull'efficienza dei servizi ministeriali, è stata determinata principalmente dall'esodo conseguente all'applicazione della legge n. 336 del 1970 e del decreto presidenziale n. 748 del 1972. Basti considerare che nel periodo 1970-1979 l'esodo degli ex combattenti e categorie assimilate ha interessato complessivamente 3.244 unità dando luogo alla diminuzione di altrettanti posti nei ruoli organici originari. Come effetto poi del decreto sulla dirigenza dianzi citato, particolarmente sensibile è la carenza di personale nell'ambito della carriera direttiva dei vari ruoli dove figurano coperti, nell'Amministrazione centrale, 153 posti su 309, negli Ispettorati del lavoro, 490 su 781 e negli uffici del lavoro e della massima occupazione 381 su 648 di organico. Riguardato nei suoi aspetti più generali, il fenomeno delle vacanze organiche, però, assume dimensioni e portate più ragguardevoli soprattutto negli uffici periferici dell'Amministrazione. Malgrado l'incremento delle attribuzioni, tra l'altro anche collegato al perdurante stato di crisi economica che coinvolge i rapporti di lavoro e l'occupazione, nel 1979 hanno prestatato servizio presso gli uffici del lavoro 1.791 unità contro le 4.055 del 1970, presso gli uffici di collocamento 5.804 unità, contro le

(16) Si è trattato di incrementi nelle qualifiche dirigenziali, della carriera direttiva dell'Amministrazione centrale e in quelle della carriera di collocatore, dovuti a promozioni, nel primo caso, ed a nuove assunzioni nel secondo.

(17) Le valutazioni sono effettuate al netto delle unità in soprannumero (373 nel 1970 e 15 nel 1979) e fuori ruolo (8 nel 1970 e 10 nel 1979).

7.253 del 1970, presso gli ispettorati del lavoro 2.849 unità contro le 3.858 del 1970.

Né d'altra parte in tali settori si può riconoscere efficacia all'apporto del personale giovanile utilizzato, in applicazione della legge n. 285 del 1977 e successive modificazioni, nei servizi dell'impiego (5.475 unità) e in quelli dell'ispettorato del lavoro (1.670 unità) (18).

Va considerato al riguardo non soltanto che detto personale, al momento, non dispone di adeguata preparazione professionale ed è privo di rapporto stabile, ma anche che l'utilizzazione del medesimo, pur dopo l'esaurimento delle procedure di graduale assunzione previste dalla recente normativa (19), potrebbe rivelarsi improduttiva se non sarà dato corso alla tempestiva riorganizzazione dei servizi ed alla dotazione di mezzi adeguati in relazione alle effettive esigenze.

Quanto alle normali procedure concorsuali di assunzione, una particolare lentezza nell'espletamento (mediamente tre anni) caratterizza quelle svolte presso l'Amministrazione centrale, mentre più sollecite sono le procedure instaurate su base circoscrizionale. Nel corso del 1979 sono stati indetti oltre quaranta concorsi, per complessivi 500 posti circa. Di questi, oltre 400 concernono l'accesso alle qualifiche iniziali delle varie carriere, soprattutto quella di concetto ed esecutive dei ruoli periferici. Non trascurabile è l'entità dei concorsi indetti in anni anteriori al 1979 e non ancora pervenuti a definizione, ma si tratta generalmente di concorsi interni (20) per l'accesso a qualifiche intermedie, soprattutto della carriera direttiva e di quella di concetto.

Per quanto concerne le prestazioni di lavoro 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 (170 dipendenti a fronte dei 150 del 1978); le unità di personale autorizzato alle prestazioni straordinarie presso gli uffici del lavoro e della massima occupazione, gli Ispettorati del lavoro ed il servizio del collocamento, sono state, rispettivamente, 1.000, 900 e 1.700 con un limite individuale di ore variante da 20 a 25.

Il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, in numero di 89, è stato autorizzato a prestare lavoro straordinario con un limite individuale mensile di 60 ore.

c) *Beni e servizi strumentali.* — Nel complesso degli immobili di cui si avvale l'Amministrazione per i suoi servizi centrali e periferici non sono da registrare che mutamenti di marginale rilievo.

(18) Nel 1979 l'incremento a fronte dell'anno precedente è stato di 2087 e, rispettivamente di 523 unità.

(19) Articoli 26-ter e seguenti del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, come integrato dalla legge di conversione 29 febbraio 1980, n. 33.

(20) I concorsi non definiti indetti prima del 1979 risultano in numero di 22 e risalgono prevalentemente agli anni 1977 e 1978 e, solo in pochissimi casi, al 1976 e al 1975.

Il numero degli immobili di proprietà statale è rimasto invariato rispetto al precedente esercizio (46 unità), mentre un aumento contenuto ha subito quello degli immobili in locazione passati da 412 a 422. Dell'insieme di immobili ora detto gli uffici centrali occupano 10 edifici, quelli periferici 458. La spesa per canoni di locazione nel 1979 è passata da 1.181 milioni a 1.235 con un incremento, che trova riscontro anche nelle spese per manutenzione (da 75,4 a 83,4 milioni), dovuto all'ampliamento delle disponibilità di immobili.

La dotazione di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche risulta accresciuta nel 1979 per effetto di nuovi acquisti per 110 milioni. Alla spesa per canoni di noleggìo, ridottasi lievemente da 345 a 331 milioni, ha fatto riscontro un notevole aumento delle spese di funzionamento passate da 495 a 1.600 milioni.

Al personale normalmente applicato ai servizi del centro di elaborazione automatica di dati si sono aggiunte 19 unità provenienti dalle liste dell'occupazione giovanile.

Per quanto riguarda l'attività contrattuale, essa si è esplicitata, oltre che, nel settore della locazione di immobili, ove è stato pressoché abbandonato il sistema, già censurato dalla Corte, del riconoscimento di debito, in quello delle prestazioni di servizi a favore dei lavoratori emigranti, ove la spesa è passata da 667 milioni a 828, e in quello dei rapporti con le associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo per l'attuazione dei compiti previsti dall'articolo 19 della legge 17 febbraio 1971, n. 127, ove la spesa è passata da 1.900 milioni a 2.830.

Nella materia contrattuale va ribadita ancora una volta l'esigenza di provvedere ad un adeguamento delle disposizioni del regolamento amministrativo-contabile (decreto del Presidente della Repubblica n. 1709 del 1965), le cui disposizioni risultano in buona parte superate e di incerta applicazione dopo l'emanazione della normativa sulla dirigenza statale.

4. — *Attività istituzionale.*

Si è già avuto occasione di notare come, negli ultimi anni, la sfera delle attribuzioni ministeriali si sia venuta progressivamente estendendo sia per l'attribuzione di nuovi e più impegnativi compiti di coordinamento e di indirizzo, sia per la crescita in termini quantitativi di quelli tradizionali, connessi al fenomeno congiunturale.

È da avvertire che una non trascurabile fascia di tale attività istituzionale - sottratta all'esame della Corte in relazione all'attuale configurazione del sistema dei controlli - se non si traduce in fatti finanziari con diretta incidenza sul bilancio, talora si riflette in via mediata sulla spesa pubblica condizionando, o potendo condizionare, altri centri di erogazione diversi dello Stato (21). L'osservazione

(21) Per le gestioni degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, la Corte riferisce nelle sue periodiche relazioni al Parlamento concernenti la gestione degli enti stessi.

concerne principalmente l'attività di vigilanza sull'applicazione della complessa e vasta legislazione sociale che coinvolge soprattutto gli uffici periferici del Ministero. In particolare si fa riferimento alla attività concernente il settore delle contribuzioni assicurative, ove le carenze dei sistemi di controllo connesse a fattori organizzativi e la mancanza di un ben congegnato modello unificato di riscossione dei contributi, non sempre consentono un'efficace azione contro il diffuso fenomeno dell'evasione. Inoltre va considerata tutta l'attività di accertamento riguardante l'esistenza dei presupposti per l'insorgenza del rapporto assicurativo, quella per il recupero delle prestazioni indebite, quella intesa all'osservanza delle norme antinfortunistiche. Né va trascurato, infine, un cenno all'attività di verifica della legittimità delle richieste di integrazione salariale concernenti interi settori produttivi o singole imprese. Tale verifica che implica, talvolta delicate e complesse indagini istruttorie da parte degli uffici del lavoro, si traduce poi, previa consultazione con le organizzazioni sindacali, in provvedimenti ministeriali di concessione o di proroga del trattamento ordinario o straordinario a carico della Cassa integrazioni guadagni. Circa tali provvedimenti che negli ultimi anni e, dopo l'entrata in vigore della legge 12 agosto 1977, n. 675, hanno assunto una notevole dimensione quantitativa come rilevabile dalla quasi quotidiana pubblicazione di essi a cura della *Gazzetta Ufficiale*, va notato il ritardo che non di rado contrassegna la loro emanazione rispetto al periodo cui si riferisce la concessione (22).

Quanto all'attività istituzionale che si traduce in erogazioni a carico del bilancio, viene ora riferito con riguardo ai singoli settori.

a) *Previdenza sociale*. — Permangono nel settore i problemi già altre volte evidenziati, in attesa di una generale riforma che ponga in essere i presupposti per il risanamento finanziario degli enti previdenziali, tuttora gravati da pesanti *deficit*.

Dell'onere sostenuto dallo Stato per la previdenza sociale (6.098 miliardi), la quota maggiore, come già anticipato nel paragrafo 1, è rappresentata dai trasferimenti agli istituti previdenziali per rimborso di contributi non percepiti dalle imprese per sgravi di oneri sociali (2.914 miliardi). Al fondo sociale istituito presso l'INPS sono stati destinati 2.328,5 miliardi, con un incremento rispetto al 1978 di quasi il 10 per cento.

Lievemente superiore a quello del 1978 (+ 7 per cento) è stato, poi l'onere per il concorso dello Stato a favore dei regimi di pensione per i lavoratori autonomi gestiti dall'INPS, assommato a 515 miliardi, mentre un incremento notevole (+ 300 per cento) ha

(22) Ricorrente è, poi, il caso di più decreti ministeriali, riguardanti una stessa impresa o uno stesso settore, emessi in date immediatamente consecutive e in relazione ad una serie di periodi trimestrali successivi; il che si traduce in un rispetto meramente formale del dettato legislativo (che richiede un provvedimento per ciascuna proroga periodica) in contrasto sostanziale con lo scopo della normativa tendente ad assicurare con tempestività il trattamento dovuto ai lavoratori e, indirettamente, a consentire alla Cassa integrazione guadagni una tempestiva previsione degli oneri.

subito il contributo a favore della Cassa integrazione guadagni passato da 20 a 80 miliardi.

b) *Cooperazione.* — L'importante settore, a giudicare dai dati della gestione risultanti dal consuntivo, registra una scarsa dinamicità della spesa, già rilevata nella precedente relazione con riferimento all'esercizio 1978, allorché quasi l'intera somma stanziata (21,9 miliardi) si tradusse in residui. La previsione di competenza del 1979 è stata ridotta a 3 miliardi che, sommati ai residui degli anni precedenti, hanno costituito una disponibilità di 29,6 miliardi. Su tale cospicua massa spendibile i pagamenti hanno inciso per 1 solo miliardo. Da notare, per il secondo esercizio consecutivo, la totale assenza di pagamenti sui residui (24 miliardi) del capitolo 4101 (somme da assegnare alle Regioni per iniziative dirette a favorire nel settore agricolo la cooperazione di cui al titolo III della legge sull'occupazione giovanile), privo di stanziamenti di competenza. Dei 24 miliardi disponibili, 4 sono stati portati ad economia.

c) *Collocamento della manodopera.* — Il settore, com'è noto, da tempo oggetto di dibattiti e di iniziative in sede legislativa, non ha ancora visto risolti i problemi di vasta rilevanza sociale ed economica che riguardano soprattutto la creazione di nuove strutture territoriali per far fronte con razionalità ed efficienza alle crescenti esigenze in tema di disoccupazione.

I dati di consuntivo evidenziano una spesa di circa 2 miliardi, al pari del 1978, in buona parte 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.

d) *Occupazione giovanile.* — Come già nell'esercizio 1978, il settore è caratterizzato dalla mancanza o limitatezza di erogazioni sulle disponibilità complessive. Così è per gli oneri iscritti ai capitoli 1111 (spese per i compiti di studio e di ricerca per l'attuazione della legge n. 285 del 1977) e 1112 (spese relative ai programmi di assistenza tecnica organizzati dal FORMEZ); in entrambi i casi la massa spendibile, rispettivamente, pari a 600 milioni e a 6 miliardi, non si è tradotta in alcun pagamento. Parimenti va detto per il capitolo 4101 in tema di cooperazione agricola, già citato sub b) del presente paragrafo. Per i due capitoli 1507 e 2506 concernenti la spesa per i giovani impiegati, presso gli uffici del Ministero, nella attuazione dei progetti speciali, a fronte di impegni per 42,9 e 15,5 miliardi, le erogazioni sono assommate, rispettivamente a 9,3 e 2,7 miliardi.

CAPITOLO XVIII

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

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

a) *Considerazioni generali.* — Il dibattito sviluppatosi negli ultimi anni intorno alla sorte del Ministero non ha condotto finora ad alcun risultato. La scelta fra le soluzioni alternative ipotizzate in varie sedi (potenziamento o soppressione) dovrebbe in ogni caso essere affrontata nel quadro dell'auspicato riordinamento complessivo dell'apparato statale. Sussiste, intanto, la realtà non certo soddisfacente di una struttura fragile ed inadeguata rispetto ai diversificati compiti istituzionali, che sconta l'originaria mancanza di un coerente disegno organizzativo (1). Le attribuzioni del Ministero risultano infatti dalla mera aggregazione di funzioni diverse, comunque collegate con le attività marittime.

Concorre a limitare l'efficienza dell'Amministrazione la mancanza di un idoneo apparato tecnico. Basti considerare che l'Ispettorato tecnico centrale, cui sono demandati importanti adempimenti in materia di incentivi, è attualmente provvisto di soli tre ingegneri navali rispetto ad una dotazione complessiva di otto unità. Sarebbe poi necessaria, per quanto riguarda gli altri settori di intervento, una articolata struttura composta di tecnici di varie discipline (geometri, biologi, chimici, ecc.) per assicurare la presenza attiva dell'Amministrazione anche in periferia. Alle scarse capacità operative dell'Amministrazione — ma la notazione vale per l'intero apparato statale — fa riscontro anche la mancanza di un supporto organizzativo in materia di programmazione, che particolarmente necessario si rivela nella pianificazione degli investimenti portuali (2).

(1) L'incarico *ad interim* affidato per circa tre anni al titolare di altro dicastero ha introdotto ulteriori motivi di incertezza operativa.

(2) Nell'attuale legislatura sono state ripresentate varie proposte di legge intese ad individuare nel Ministero della marina mercantile il centro della programmazione portuale e ad apprestare i necessari strumenti organizzativi. Nel corso del 1979, d'intesa con il Ministero dei lavori pubblici con cui

La massima parte degli stanziamenti di bilancio è destinata all'azione di sostegno degli operatori economici pubblici e privati, che assorbe circa il 90 per cento della spesa del Ministero.

Una sostanziale inattività si riscontra, invece, nel campo della tutela del demanio e della difesa delle acque marine dall'inquinamento, come dimostra il coefficiente di utilizzo (13 per cento) dei pur limitati mezzi a disposizione (3).

Per il settore della pesca marittima la situazione non è più soddisfacente. In relazione anche alla scarsa entità degli stanziamenti - che vanno, peraltro, annualmente decrescendo (4) - le somme erogate nel 1979 sono pari a 2,4 miliardi (di cui la metà in conto residui), importo di poco superiore alla spesa giornalmente sostenute dall'Italia per l'importazione di prodotti ittici.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — L'attività svolta dal Ministero ha comportato l'assunzione di impegni effettivi di spesa per 434,1 miliardi, superiore di oltre il 59 per cento all'importo raggiunto nel precedente esercizio (271,8 miliardi). In aumento rispetto al 1978 (+ 56 per cento) sono stati anche i pagamenti complessivi passati da 280,7 a 439,1 miliardi (5). La gestione del 1979 si è chiusa con una ulteriore sensibile crescita dei residui che sono ammontati a 523,5 miliardi (+ 40 per cento). Di questi costituiscono residui di nuova formazione 268,8 miliardi (6), pari ad oltre il 45 per cento degli stanziamenti dell'anno. Infatti i pagamenti sulle disponibilità di competenza sono stati pari al 54,6 per cento (7), percentuale che, pur se leggermente superiore a quella del precedente esercizio (52,7 per cento) rimane molto al di sotto di quella media realizzatasi nel triennio 1975-1977 (oltre il 67 per cento). I residui si riferiscono per 165,7 miliardi alle spese correnti (8) e

promiscuamente gestisce la materia, un'attività programmatoria di un certo rilievo è stata posta in essere in ordine all'utilizzazione dei fondi stanziati per le opere portuali per il triennio 1979-1981 dalla legge 21 dicembre 1978, n. 843. Tuttavia solo il programma relativo al 1979 ha potuto essere approvato, avendo le competenti Commissioni parlamentari limitato all'attuazione del programma dell'anno il loro parere favorevole.

(3) Sulla rubrica IV le somme stanziare per interventi diretti del Ministero (1.500 milioni) si sono tradotte in economia per 1.300 milioni.

(4) Nel 1979 i fondi assegnati in bilancio per la pesca marittima sono ammontati a 1.750 milioni. Di essi 1.000 milioni sono stati regolarmente erogati sul capitolo 8581 al fondo di rotazione di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956 n. 1457, mentre i restanti 750 hanno dato luogo a pagamenti per soli 213 milioni. La scarsa incisività dell'azione amministrativa nel settore è confermata dall'entità dei residui che superano i 2,9 miliardi.

(5) Di detti pagamenti ben 381 miliardi (circa l'87 per cento) si riferiscono ai capitoli 3061, 7541 e 7543).

(6) Concorrono, peraltro, in modo rilevante al cospicuo formarsi dei predetti residui i 100 miliardi stanziati sul titolo II dalla legge 26 gennaio 1980, n. 11 (secondo provvedimento di variazione del bilancio).

(7) Circa l'88 per cento dei pagamenti sulla competenza riguarda i capitoli 3061, 7541 e 7543, già citati.

(8) Di essi circa 147 miliardi (pari all'87 per cento) si riferiscono al capitolo 3061 relativo alle sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi. Giova precisare che, fino all'esercizio 1978 compreso, in forza delle disposizioni contenute nella legge di approvazione del bilancio, tale capitolo era assoggettato alla disciplina dell'articolo 36, secondo e terzo comma, della legge di contabilità di Stato, per cui erano conservate tra i residui anche somme non impegnate.

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALI PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GFN.												
1975	190.173	66,56	8,26	21,32	5,44	0,89	175.865	92,48	10.967	5,77	3.361	1,76
1976	446.977	69,34	7,99	7,99	5,93	3,60	388.229	86,86	56.115	12,55	2.633	0,59
1977	550.570	57,43	9,63	6,10	9,63	6,10	460.588	83,66	85.440	15,52	4.547	0,82
1978	356.301	52,69	52,69	16,87	16,87	16,87	247.857	69,56	106.858	29,99	1.586	0,45
1979	592.659	54,64	54,64	23,87	23,87	23,87	323.814	54,64	287.872	48,73	974	0,16
TITOLO 1												
1975	131.188	83,82	4,97	1,55	0,14	0,01	118.700	90,48	10.129	7,71	2.368	1,81
1976	314.731	82,56	6,19	6,19	0,46	1,18	254.497	80,89	28.112	8,93	2.123	0,67
1977	428.808	81,01	8,01	2,93	6,63	2,93	388.361	90,57	37.750	8,83	2.697	0,63
1978	274.060	76,79	76,79	9,31	9,31	9,31	192.259	69,81	30.655	11,19	1.146	0,41
1979	345.252	81,65	81,65	81,65	81,65	81,65	281.895	81,65	62.732	18,17	676	0,19
TITOLO 2												
1975	58.985	28,17	15,60	33,07	17,22	2,84	57.165	96,91	848	1,44	973	1,65
1976	132.246	37,86	12,27	18,96	9,35	9,35	103.732	78,44	28.004	21,18	511	0,39
1977	121.762	19,60	19,60	20,21	20,21	19,51	72.227	59,32	47.590	39,17	1.844	1,51
1978	132.241	11,86	11,86	30,19	30,19	30,19	55.598	42,04	76.203	57,62	430	0,33
1979	247.407	16,94	16,94	16,94	16,94	16,94	41.919	16,94	205.141	82,92	347	0,14

LA VOCE «ECONOMIE» RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELL'ECCESSIONE DI SPESA

CC-11-ZR-04

per 357,8 miliardi alle spese in conto capitale. In tale ultima cifra sono ricompresi 254,5 miliardi di residui di stanziamento che ne rappresentano il 68 per cento (9).

La previsione finale della spesa del Ministero, aumentata di oltre il 66 per cento rispetto al 1978, continua ad essere caratterizzata dalla netta prevalenza degli oneri di parte corrente (oltre il 58 per cento) rispetto a quelli in conto capitale, in virtù soprattutto delle sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi (10). Altro dato ricorrente è elevato grado di rigidità che si registra nella gestione degli interventi in conto capitale per effetto delle spese in annualità. Nel valutare quindi l'attitudine della spesa in conto capitale a promuovere nuovi investimenti occorre depurare i relativi dati globali di quelle spese che costituiscono mero pagamento, in esecuzione di impegni assunti per iniziative già realizzate. In tema di struttura del bilancio va segnalata l'eccessiva genericità di alcuni capitoli (1103) e l'eterogeneità dell'oggetto di altri (1101, 1104, 2062 e 3031) (11).

In ordine ai bilanci speciali degli Uffici del lavoro marittimo e portuale permane, seppure con una tendenza alla normalizzazione, una cadenza di presentazione (e un ritardo nel rispondere alle osservazioni della Corte) che non consente che gli stessi siano annessi al rendiconto generale dello Stato prima che venga accertata la loro regolarità da parte della Corte. I rendiconti dell'esercizio 1971 e 1973, di cui sono note le vicende, sono stati dichiarati regolari dopo che l'Amministrazione ha fornito idonea e definitiva documentazione circa il recupero delle somme illegittimamente erogate. Le contabilità afferenti all'esercizio 1977 sono state restituite con varie osservazioni, mentre è tuttora all'esame della Corte il rendiconto relativo all'esercizio 1978.

2. — *Gestioni fuori bilancio.*

Il fenomeno delle gestioni fuori bilancio assume un certo rilievo nell'ambito del Ministero della marina mercantile più per il numero che per la consistenza finanziaria di esse.

Nel disegno di legge n. 688, presentato al Senato dal Ministro per il tesoro in esecuzione dell'articolo 33 della legge n. 468 del 1978, ne è prevista la conferma che non per tutte sembra giustificata, tenuto conto che alcune amministrano somme di non rilevante entità.

(9) Una notevole parte di essi, per un ammontare di oltre 166 miliardi grava sul capitolo 7541, concernente contributi sugli interessi per operazioni di credito navale.

(10) È da notare che nelle previsioni iniziali il divario era ancora più accentuato, risultando le spese di parte corrente, pari al 70 per cento dello stanziamento.

(11) Va altresì rilevato che, in contrasto con le norme in tema di classificazione amministrativa della spesa, rimane a gestione promiscua lo stanziamento del capitolo 3531.

Premesso che la Corte (12) si è espressamente pronunciata in ordine alla non assoggettabilità alla disciplina della legge 25 novembre 1971, n. 1041, del fondo di assistenza sociale lavoratori portuali, si espongono di seguito i dati riguardanti le gestioni in atto.

1. — Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio.

A seguito della dichiarata inquadrabilità del fondo fra le gestioni fuori bilancio, il Ministero ha provveduto a trasmettere, tramite la competente Ragioneria centrale, i rendiconti afferenti agli esercizi finanziari 1971-1978 che sono tuttora all'esame della Corte. Il rendiconto relativo all'ultimo esercizio evidenzia entrate per circa 2.878 milioni e spese per circa 2.815 milioni con una giacenza di cassa al 31 dicembre 1978 di oltre 1.317 milioni rispetto ai 1.254 milioni accertati all'inizio dello stesso anno.

2. — Fondo per il collocamento della gente di mare e per il movimento degli ufficiali.

Al fondo afferiscono, com'è noto, le gestioni disciplinate rispettivamente dal regio decreto-legge 24 maggio 1925, n. 1031 e dalla legge 16 dicembre 1928, n. 3042. Nel corso dell'esercizio sono stati dichiarati regolari 2 rendiconti dell'esercizio 1974 e 20 rendiconti dell'esercizio 1978. Dall'esame dei rendiconti relativi agli esercizi dal 1971 al 1977 di diverse Capitanerie di porto è emersa l'assunzione, in base ad una mera autorizzazione del Ministro *pro tempore*, senza concorso ed in eccedenza all'organico del Ministero, di alcuni dipendenti ai quali viene corrisposto un trattamento economico e di carriera di gran lunga più vantaggioso di quello spettante al personale di corrispondente livello (13).

Nei rendiconti riguardanti il 1978 si registrano entrate per 187,9 milioni ed uscite per 147,8 milioni con una giacenza finale di cassa pari a 141,8 milioni rispetto a quella accertata all'inizio dell'esercizio in 101,7 milioni.

3. — Depositi di terzi per spese concernenti l'istruttoria di concessioni sul demanio marittimo, nonché le ispezioni ed i collaudi a stabilimenti e depositi costieri.

Nel corso dell'esercizio sono stati trasmessi alla Corte e dichiarati regolari un rendiconto dell'esercizio 1977 e 43 rendiconti dell'esercizio 1978. Questi ultimi riflettono entrate per 559,9 milioni ed uscite per 258,3 milioni con una giacenza di cassa complessiva di 1.499,6 milioni al 31 dicembre 1978 rispetto a quella accertata all'inizio dell'anno in 1.198 milioni (14).

4. — Depositi per controversie gente di mare.

Sono stati esaminati e dichiarati regolari i 13 rendiconti relativi all'esercizio 1978. Essi evidenziano un notevole squilibrio tra le en-

(12) Sezione del controllo n. 969 del 3 maggio 1979.

(13) Della questione è stata investita la Sezione del controllo.

(14) I dati in questione confermano le notazioni sui tempi lunghi che caratterizzano la procedura per il rilascio delle concessioni demaniali.

trate (18,1 milioni) e le spese (1,8 milioni). La giacenza di cassa al 31 dicembre 1978, si è quasi quintuplicata rispetto a quella iniziale, passando da 4,1 a 20,4 milioni.

5. — Depositi cauzionali per danni causati da navi ad impianti ed opere portuali.

Sono stati presentati e dichiarati regolari 15 rendiconti afferenti all'esercizio 1978. Dagli stessi emergono entrate per 49,7 milioni e spese per 28 milioni con una giacenza finale di cassa di 40,3 milioni più che raddoppiata rispetto a quella accertata all'inizio dell'esercizio.

6. — Ricavato della gestione di recuperi e vendita di oggetti ritrovati.

Sono stati presentati dalle competenti Capitanerie di porto e dichiarati regolari 29 rendiconti riguardanti l'esercizio 1978. Vi sono registrate entrate per 24,3 milioni ed uscite per 15,1 milioni con una giacenza di cassa alla fine dell'esercizio 1978 di 37,6 milioni rispetto ai 28,4 milioni accertati all'inizio dello stesso anno.

7. — Ricavato della vendita di oggetti appartenenti a persone morte o scomparse in mare.

Nel corso dell'esercizio nessun rendiconto è pervenuto alla Corte in relazione a tale gestione.

8. — Depositi di terzi per spese relative ad inchieste formali sulle cause e responsabilità dei sinistri.

In ordine ai tre rendiconti riguardanti l'esercizio 1978, presentati dalle Capitanerie di porto di Bari, Catania e Napoli si è pervenuti alla dichiarazione di regolarità. Come si è riferito nella precedente relazione, sia i movimenti che la giacenza di cassa complessiva sono di modestissima entità.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nella parte generale è stata evidenziata l'eterogeneità delle competenze del Ministero. Ciò comporta la possibilità di interferenze con l'azione svolta da altri dicasteri e talvolta l'esigenza di raccordi procedurali, che appesantiscono l'attività della Amministrazione incidendo negativamente sulla sua capacità operativa. Immutato è rimasto il disegno organizzativo del Ministero anche in occasione della seconda fase del decentramento regionale, conseguente all'emanazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, e dei relativi decreti delegati (15).

(15) L'unica innovazione introdotta dalla richiamata normativa riguarda la delega alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative relative all'utilizzazione per finalità turistiche e ricreative del demanio marittimo. Sulle vicende connesse all'attuazione del disposto dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, si riferirà nella parte relativa all'«attività istituzionale».

Permane, pertanto, una situazione di sostanziale inadeguatezza delle strutture sia al centro che in periferia (16). Soprattutto carente resta l'opera degli organi periferici su cui grava una notevole serie di compiti in materie di rilevante interesse pubblico. Sussiste, in particolare, come si è già evidenziato nel paragrafo 1, l'esigenza di disporre, di personale tecnico fornito di particolare qualificazione. E tale carenza, del resto, comune a tutto l'apparato statale, che condiziona l'attività del Ministero molto più delle vacanze attualmente esistenti (62 unità) nella complessiva dotazione organica (772 posti). A tale ultima non grave deficienza, fra l'altro, il Ministero riesce ad ovviare, utilizzando personale comandato da altre Amministrazioni - 47 unità (17) - nonché avvalendosi del contingente di personale di enti pubblici soppressi - 49 unità - di cui è cenno nella precedente relazione.

A specifiche esigenze di taluni settori (18) dovrebbe poi provvedersi nel quadro applicativo della legge sulla occupazione giovanile, dopo che gli originari piani sono stati opportunamente rielaborati in coerenza con le nuove finalità indicate nel decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351, convertito nella legge 4 agosto 1978, n. 479. A seguito della conferma, in data 25 ottobre 1979, dei suddetti piani da parte del CIPE, sarà così possibile completare l'iniziale programma mediante l'assunzione di 374 giovani ed il rinnovo dei 31 contratti in corso debitamente convertiti in contratti di formazione lavoro.

b) *Personale*. — I problemi più importanti in materia di personale sono quelli connessi agli aspetti organizzativi evidenziati nel precedente sottoparagrafo. In questa sede, pertanto, restano da aggiungere poche altre notazioni. Nel corso dell'anno si è concluso, con l'assunzione dei tre vincitori del concorso, indetto con decreto ministeriale del 10 marzo 1978, a cinque posti per la qualifica di consigliere nel ruolo della carriera direttiva amministrativa. Inoltre l'Amministrazione è stata autorizzata dalla Presidenza del Consiglio a bandire un concorso a 6 posti per lo stesso ruolo.

In tema di missioni sono poi da reiterare le osservazioni in ordine alla eccessiva durata e al loro concentrarsi in prossimità della scadenza dell'esercizio finanziario.

Nessun dipendente è stato autorizzato a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali (140 ore annue *pro capite* per ciascuna unità ed entro il tetto massimo individuale di 240 ore annue), fatta eccezione per il personale degli uffici aventi fun-

(16) Alcune lievi modificazioni alle circoscrizioni territoriali sono state apportate con decreto del Presidente della Repubblica 20 luglio 1979, n. 600. L'organizzazione periferica ha, peraltro, bisogno di ben altri interventi. Tutora irrisolti, ad esempio, sono i problemi del funzionamento delle Delegazioni di spiaggia a causa delle carenze di personale e di fondi.

(17) Di cui 32 assegnate al Gabinetto del Ministro.

(18) Si tratta di progetti specifici riguardanti il Demanio marittimo e dei porti, la pesca, il naviglio, il centro elettronico, l'Ispettorato tecnico.

zione di diretta collaborazione all'opera del Ministro per il quale è stato autorizzato un limite massimo di 500 ore annue *pro capite* ed individuale di 720 ore. Per i dirigenti si è data applicazione alle disposizioni introdotte dalla legge 22 luglio 1978, n. 385, secondo le quali l'autorizzazione è concessa fino ad un massimo di 180 ore.

4. — Beni e servizi strumentali.

La non rilevante attività contrattuale del Ministero si è svolta, come di consueto, nei settori delle locazioni di immobili, degli acquisti di autovetture e natanti, nonché delle varie forniture (19). I relativi impegni di spesa, sono diminuiti del 48,3 per cento rispetto all'esercizio precedente, passando da 10,9 miliardi a 5,6 miliardi. Nel quadro di un piano di potenziamento della dotazione delle imbarcazioni assegnate alle Capitanerie di porto per lo svolgimento dei compiti di istituto, si è provveduto all'acquisto di due imbarcazioni Boston Whaler, di cinque motovedette in vetroresina e di cinque motovedette veloci.

In ordine alle clausole contrattuali, numerosi risultano gli esoneri dall'obbligo di prestare cauzione, previo miglioramento del prezzo. In qualche caso l'Amministrazione ha dato inizio all'esecuzione del contratto in pendenza dell'approvazione e talvolta perfino della stipulazione. Riguardo alla fase di esecuzione dei contratti è da segnalare che buona parte delle imprese appaltatrici di lavori e fornitrici di beni e servizi si è avvalsa della facoltà, prevista dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1972, n. 627, di richiedere l'anticipazione del prezzo contrattuale nella misura del 20 per cento.

Con un atto di transazione, previo parere del Consiglio di Stato e dell'Avvocatura generale dello Stato, si è posta fine ad una vertenza tra il Ministero ed il cantiere Partenocraft (20). Ne è derivato un recupero all'erario della somma di 200 milioni comprensiva dell'anticipo riscosso, degli interessi maturati e delle penalità.

Anche nel decorso esercizio si sono verificati casi di riconoscimento di debito, in numero di due, per ritardi nella stipula e conseguente approvazione dei contratti di affitto. Sempre inferiore al limite massimo fissato dal contingente continua ad essere la consistenza del parco automobilistico (170 su una dotazione di 372 autoveicoli).

(19) Risulta ancora nettamente prevalente, tra i sistemi di scelta dei contraenti, la trattativa privata.

(20) La vertenza ha tratto origine dall'inadempimento di detto cantiere agli obblighi derivanti da un contratto di costruzione di navi, approvato con decreto ministeriale del 23 dicembre 1969.

Gli impegni relativi all'attività del Centro elettronico (capitolo 1113) sono ammontati nell'esercizio a 434,3 milioni (21). I dati oggetto di trattamento automatico riguardano il personale, la gente di mare, il naviglio, il movimento merci e passeggeri.

5. — *Attività istituzionale.*

Il quadro normativo che regola l'attività del Ministero nel 1979 è rimasto sostanzialmente inalterato. Anche i provvedimenti legislativi intervenuti all'inizio del 1980 (22) rivolti come sono a fronteggiare problemi congiunturali, si limitano, in attesa di una organica riforma dei relativi settori, al rifinanziamento di leggi precedenti.

a) *Navigazione sovvenzionata.*

Società di preminente interesse nazionale. — Con l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 501, approvativo del regolamento per l'esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684, dovrebbe finalmente procedersi, dopo oltre 4 anni, alla stipulazione delle convenzioni che, com'è noto, costituiscono la base regolamentare dei rapporti tra il Ministero e le quattro società del gruppo FINMARE. Va considerato, peraltro, che pur nelle more del perfezionamento di tali convenzioni, è in fase di avanzata esecuzione il programma di ristrutturazione dei servizi a suo tempo approntato con decreto interministeriale 28 marzo 1975, più volte modificato in relazione ad esigenze emerse in sede di attuazione della ristrutturazione stessa, specie in connessione con l'entrata in vigore della legge 23 giugno 1977, n. 373, che ha introdotto al riguardo elementi innovativi. Nel quadro sopra delineato è intervenuto il decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 676 (23), con il quale viene prorogato di un anno l'intervento finanziario dello Stato per le linee Italia-Nord America della società « Italia » e Italia-India-Pakistan-Bangladesh della società « Lloyd Triestino ». In attesa che le cennate convenzioni divengano operanti, si è provveduto anche nel 1979 alla corresponsione degli acconti alle quattro società per un importo effettivamente erogato di 149,6 miliardi (sui 166,8 previsti), pari al 90 per cento circa del relativo stanziamento di bilancio. Sono stati altresì erogati

(21) Tale importo si riferisce al corrispettivo in favore della Società IBM-Italia per la locazione di un impianto elettronico 370/138 e di alcune macchine per la elaborazione dei dati, per forniture ed accessori vari, nonché per il servizio di assistenza tecnico-applicativa fornito dalla stessa Società.

(22) Si tratta, oltre che della legge di conversione citata nella successiva nota, della legge 29 febbraio 1980, n. 57 (intervento straordinario a favore della pesca marittima); della legge 7 marzo 1980, n. 63 (modifiche ed integrazioni alla legge 25 maggio 1978, n. 234, riguardante il credito navale agevolato); della legge 24 marzo 1980, n. 94 (provvidenze integrative per l'industria delle riparazioni navali per il periodo 1° gennaio 1979 - 31 dicembre 1980); della legge 2 aprile 1980, n. 122 (provvidenze integrative per l'industria delle costruzioni navali per il periodo 1° gennaio 1979 - 31 dicembre 1980).

(23) Tale decreto è stato convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 1980, n. 40.

nell'esercizio congruagli degli acconti di sovvenzione, per il periodo 1° gennaio 1975-31 dicembre 1978, per 64,5 miliardi.

Altri 5,2 miliardi sono stati erogati, quali acconti di sovvenzione, al Lloyd Triestino ed Adriatica per avere assunto dal 1° gennaio 1979 i servizi svolti in passato dalle Società « Navigazione Alto Adriatico » e « Linee Marittime dell'Adriatico ». Complessivamente, pertanto, alle società del gruppo FINMARE, per i diversi titoli, sono stati erogati sul capitolo 3061 del decorso esercizio 219,2 miliardi (24), rispetto ad un impegno complessivo di 257,2 miliardi.

Servizi marittimi di interesse locale. — Anche alle società regionali del Gruppo Tirrenia (« Toremar », « Caremar », « Siremar »), in attesa della stipulazione delle convenzioni (25), sono stati corrisposti importi di sovvenzioni pari al 90 per cento delle disponibilità degli stanziamenti assegnati in bilancio e congruagli degli acconti di sovvenzione per gli anni 1976 e 1977. Le relative erogazioni sono ammontate a 36,3 miliardi (26).

Alle società « Linee Marittime dell'Adriatico » e « Navigazione Alto Adriatico » che hanno gestito rispettivamente le linee del medio ed alto Adriatico fino al 31 dicembre 1978, sono stati a vario titolo corrisposti congruagli per 3,5 miliardi (27). In complesso le erogazioni sul capitolo 3061 a favore delle società esercenti servizi di carattere locale sono ascese a 39,8 miliardi, a fronte di impegni per 42,4 miliardi.

b) *Cantieristica.* — Nel 1979, dopo il lento avvio dell'esercizio precedente, ha cominciato ad operare in maniera più soddisfacente la legge 25 maggio 1978, n. 231. Infatti altri impegni per complessivi 44,4 miliardi sono stati assunti sullo stanziamento globale di 49 miliardi previsto dalla legge stessa (28).

Per quanto riguarda le disponibilità sugli stanziamenti previsti dalla legge 27 dicembre 1973, n. 878, sono stati assunti ulteriori impegni per 7,8 miliardi sul competente capitolo 7543. Sullo stesso capitolo, altri 13,6 miliardi sono stati impegnati in relazione a modificazioni del prezzo contrattuale emerse in sede di saldo del relativo contributo.

Dall'inizio dell'attuazione della legge n. 878 le domande di contributo di costruzione accolte ammontano a 220 per un impegno complessivo di 70,3 miliardi. Sulla stessa legge assai intensa è stata la richiesta di contributi per lavori diversi dalle costruzioni (modi-

(24) In relazione poi ai lavori di trasformazione delle navi passeggeri « Ausonia », « Galileo » e « Marconi » sono stati corrisposti, a titolo di acconto alle tre società interessate (Italia, Lloyd Triestino e Adriatica) 2,3 miliardi sul capitolo 8101. Si tratta delle tre navi gestite dall'ICI (società a capitale misto) di cui sono note le travagliate vicende.

(25) Si rammenta, peraltro, che un decreto interministeriale del 1976 determina forme e modalità secondo le quali devono essere svolti i servizi marittimi di interesse locale.

(26) Di cui 27,6 in conto competenza e 8,7 sui residui.

(27) Di cui 1,5 miliardi in conto competenza e 2 miliardi sui residui.

(28) Gli impegni assunti dall'entrata in vigore della legge ammontano a 45,6 miliardi.

fizzazioni, riparazioni ed installazione di apparati motori) per cui sono stati disposti impegni e corrisposti pagamenti per 8,1 miliardi, in relazione alla concessione di 1.696 contributi.

I pagamenti complessivamente effettuati nell'esercizio sulle disponibilità del capitolo 7543 ascendono a 71,9 miliardi.

In ordine agli incentivi per nuove iniziative impiantistiche, previsti dall'articolo 13 e seguenti della citata legge n. 878 del 1973, nel corso dell'esercizio sono state assistite altre nove iniziative, le quali hanno comportato un impegno complessivo di 2,2 miliardi, a fronte di un investimento programmato di circa 22 miliardi. La contenuta applicazione di dette agevolazioni, determinata dalla carenza di disponibilità (29), come la persistente inattuazione degli articoli 5 e 6 della legge 23 dicembre 1975, n. 720, coi quali sono state predisposte speciali agevolazioni creditizie per le imprese interessate ai programmi di ristrutturazione (30), ripropone anche nel comparto di cui trattasi il problema della adeguatezza e della tempestività dell'azione di sostegno dello Stato.

Inapplicata continua ad essere la legge 8 aprile 1976, n. 203, con la quale è stata autorizzata la concessione di contributi per complessivi 40 miliardi per la costruzione e gestione di impianti di ricezione e di trattamento delle morchie e delle acque di zavorra e lavaggio delle petroliere (31). Neppure la legge 27 dicembre 1977, n. 986, con la quale sono state emanate disposizioni per superare talune difficoltà applicative, ha sortito l'effetto di accelerarne la operatività.

In attuazione della legge 5 maggio 1976, n. 259, si è provveduto ad impegnare anche nel 1979 l'importo di 3 miliardi per il contributo a favore della « Cetena S.p.A. », per ricerche applicate nel settore della costruzione e della propulsione navale.

Nel corso dell'esercizio, sulle somme stanziata dalla legge 23 dicembre 1975, n. 720, per la demolizione del naviglio vetusto abbinato alla costruzione di nuove unità, sono stati assunti due impegni, per un importo di 2,9 miliardi, riferentisi alla demolizione di 5 unità (tonnellate di stazza lorda 83.663 circa) e alla costruzione di due nuove unità (tonnellate di stazza lorda 64.000 circa) (32).

(29) Con legge 26 gennaio 1980, n. 11 (2° provvedimento di variazione del bilancio) è stato disposto un aumento di tre miliardi della dotazione del capitolo 7544.

(30) La somma all'uopo stanziata in bilancio sul capitolo 7550 (10 miliardi) è integralmente confluita in conto resti, il cui ammontare complessivo è pari a 25 miliardi.

(31) Sul competente capitolo 8051 risultano tuttora accantonati 16 miliardi di residui. Negli esercizi 1978 e 1979 non risultano neppure stanziati in bilancio i fondi previsti dalla legge di cui trattasi, essendo il relativo capitolo iscritto solo per memoria.

(32) Al 31 dicembre 1979 i risultati globalmente ottenuti possono così sintetizzarsi:

Unità demolite	349	(tonnellate di stazza lorda 2.183.600 circa).
Nuove costruzioni	138	(tonnellate di stazza lorda 2.364.000 circa).
Onere complessivo	15,3	miliardi.
Pagamenti effettuati	13,7	miliardi (di cui 2 miliardi erogati nel corso del 1979, in conto residui, capitolo 7542).

c) *Credito navale*. — È stata avviata nell'esercizio l'attuazione della legge 25 maggio 1978, n. 234, emanata per ovviare alle difficoltà di funzionamento del sistema del credito navale agevolato ed, in particolare, per sveltire la macchinosità della procedura per l'ammissione ai benefici e dei relativi controlli ministeriali (33).

Sulla base della legge 2 febbraio 1974, n. 26, e della legge 23 dicembre 1975, n. 720, sono stati assunti 13 impegni comportanti un onere complessivo di 49,3 miliardi riferibili ad un finanziamento globale di oltre 98,3 miliardi. Gli impegni assunti dall'entrata in vigore della legge sul credito navale si riferiscono all'accoglimento di 537 richieste; l'ammontare degli impegni per la durata dei finanziamenti (fino ad un massimo di 15 anni) è di 524,1 miliardi ed interessa un volume di finanziamenti di circa 1.044 miliardi. In relazione alla difficoltosa attuazione degli interventi a favore della industria cantieristica e delle imprese armatoriali, va ribadito che nel settore si avverte la inadeguatezza delle strutture organizzative dell'Amministrazione per la rilevata insufficienza della dotazione del ruolo tecnico-direttivo, sicché il controllo e l'accertamento delle spese sovvenzionate avviene prevalentemente su base documentale, non frequenti essendo i sopralluoghi nei cantieri navali, più idonei a verificare la sussistenza delle condizioni richieste per i contributi ministeriali.

d) *Pesca marittima*. — Alla molteplicità delle forme di intervento a favore della pesca marittima (34) corrispondono, come già si è osservato, la limitata entità delle risorse finanziarie assegnate, nonché tempi lunghi per la concessione dei relativi benefici. Ciò vale, in particolare, per le concessioni dei finanziamenti a tasso agevolato, il cui tempo medio si aggira intorno ai due anni, per l'erogazione dei contributi a fondo perduto (legge 28 marzo 1968, n. 479, e successive modifiche, nonché legge 14 maggio 1976, n. 389). In base a quest'ultima legge nel corso dell'anno sono state assistite 50 iniziative per un impegno complessivo di 1.100 milioni sui fondi degli esercizi 1976 e 1977. Va infatti sottolineata la relativa modestia degli interventi rispetto al gran numero delle domande giacenti (35). Una situazione diversa si presenta invece per le provvidenze che si sostanziano nel concorso nel pagamento degli interessi sui mutui

(33) Senonché i diciotto decreti finora emanati ai sensi della predetta legge (che avrebbero comportato sul competente capitolo 7541 impegni complessivi per 41,5 miliardi, di cui gran parte protraentisi fino all'esercizio 1994) sono stati restituiti con rilievo istruttorio per acquisire le motivazioni giuridiche in ordine alla disapplicazione della normativa di cui all'articolo 5 della legge in parola, la quale, ai fini della individuazione dei criteri di priorità, fa riferimento a quelli stabiliti «nell'anno nel quale sono stati perfezionati o abbiano avuto inizio i lavori in proprio».

(34) Si rammenta che alle provvidenze nazionali si aggiungono, a determinate condizioni, anche contributi in conto capitale erogati dalle Comunità europee.

(35) Al riguardo va detto che su 3.765 domande presentate dal 1968 ad oggi, ne risultano soddisfatte appena 291. È da aggiungere che nonostante l'elevato numero delle istanze giacenti il capitolo 8554 è iscritto in bilancio solo per memoria.

pescherecci per la costruzione di navi fino a 10 tonnellate di stazza lorda. Risultano al riguardo, finora, presentate pochissime domande, in ragione del limitato numero di imbarcazioni di così modesto tonnellaggio che gli operatori fanno attualmente costruire.

Nel campo della ricerca scientifica, particolare importanza riveste la legge 15 novembre 1975, n. 588. Sulla base di essa sono stati sinora predisposti due programmi (36) finalizzati alla raccolta di elementi conoscitivi per un migliore sfruttamento delle risorse ittiche e per un ampio sviluppo dei nuovi sistemi di pesca. Lo svolgimento delle ricerche connesse al secondo di detti programmi ha comportato nel decorso esercizio l'impegno di 50 milioni sul capitolo 3532 per il noleggio di navi attrezzate necessarie per alcune delle ricerche in questione.

e) *Demanio marittimo*. — I complessi problemi interpretativi relativi all'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, hanno finora impedito la concreta attuazione della delega alle Regioni a statuto ordinario (37) delle funzioni amministrative sulle aree demaniali marittime, quando la utilizzazione prevista abbia carattere turistico-ricreativo. Si è tuttora nella fase di identificazione delle aree di preminente interesse nazionale - sulla base di elenchi all'uopo predisposti dalle Capitanerie di porto e trasmessi alle Regioni per il previsto parere - la cui conclusione deve necessariamente precedere il decreto di delega (38).

Sul piano amministrativo il Ministero, in attesa della piena operatività della delega di cui all'articolo 59, ha continuato ad operare, per quanto attiene all'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-balneari, secondo i criteri da alcuni anni applicati, intesi ad accentuare nella maggiore misura consentita la destinazione di dette zone all'uso pubblico.

Per quanto riguarda i canoni demaniali è continuata la applicazione, a seguito delle intese intercorse con il Ministero delle finanze, in sede di attuazione della procedura ex articolo 2, legge 21 dicembre 1961, n. 1501, del criterio di revisione periodica dei canoni fissati all'atto della costituzione del rapporto concessorio (sulla base delle variazioni degli indici ISTAT). Nell'esercizio sono state assentite 16 concessioni di aree demaniali comportanti canoni per circa 1 miliardo.

È da notare che le scarse risorse a disposizione per le attività istituzionali in materia di demanio, come si è già detto, non sono

(36) Il primo di tali programmi ha comportato nel 1977 l'assunzione di 5 impegni per 885 milioni sul capitolo 3568 a valere sugli stanziamenti del 1975-76 e 1977. Il secondo ha comportato nel 1978 l'assunzione di 6 impegni per 651,5 milioni sulle disponibilità degli anni 1978-79 e 1980.

(37) La disposizione del citato articolo 59 è stata estesa alla Regione Sardegna dall'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 349.

(38) Per non procrastinare ulteriormente l'attribuzione delle funzioni nei riguardi delle Regioni che hanno già provveduto ad esprimere il loro parere, il Ministro della marina mercantile, come ha dichiarato davanti alla competente Commissione parlamentare, è orientato ad esercitare la delega anche con più decreti riguardanti gruppi di Regioni.

dall'Amministrazione neppure utilizzate. Basti considerare che i 1.500 milioni circa stanziati sulla categoria IV per interventi diretti del Ministero (39) hanno dato luogo a 1.300 milioni di economie, e che assai modesto (poco più del 10 per cento) è il coefficiente di utilizzo dei residui.

f) *Tutela delle acque marine.* — La legge 24 dicembre 1979, n. 650, ha sostituito alla competenza del Ministero quella del Capo del Compartimento marittimo in ordine alle istruttorie sulle domande per gli scarichi in mare libero, disciplinate dalla legge 10 maggio 1976, n. 319. Restano, peraltro, aperti tutti i problemi in materia di tutela delle acque marine, anche se sembra avvertirsi a livello governativo una maggiore consapevolezza della gravità del fenomeno. Ne è una riprova il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 ottobre 1979 con cui è stata istituita presso il Ministero della marina mercantile la consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti (40).

Sul piano dell'attività, oltre che segnalare la perdurante inattuazione della legge 8 aprile 1976, n. 203, non può non rilevarsi la totale inutilizzazione e la conseguente traduzione in economia dello stanziamento del capitolo 2545 (1,2 miliardi) (41) per l'acquisto di mezzi antinquinamento delle acque marine e delle spiagge. Ulteriori fenomeni di inquinamento accidentale da idrocarburi verificatisi nel corso dell'anno ed, in particolare, quello occasionato dal sinistro occorso alla motonave da carico *Vera Berlingeri* evidenziano ancora una volta la complessiva carenza delle attuali strutture amministrative ed operative (42). L'incendio e l'affondamento in prossimità delle coste sarde della motonave da carico *Klearchos*, con le sue circa 230 tonnellate di merci pericolose, ripropone in termini allarmanti il rischio di danni irreversibili all'ambiente marino e sottolinea la necessità di adeguati controlli da parte delle autorità marittime, nonché di urgenti interventi legislativi.

(39) Dei restanti 19,3 miliardi stanziati sulla Rubrica IV, 16,8 si riferiscono a trasferimenti in favore di alcuni enti portuali e 2,5 all'acquisto di nuove attrezzature per le Aziende dei mezzi meccanici.

(40) Con decreto del 12 dicembre 1979 il Ministro della marina mercantile ha provveduto a costituire l'Ufficio di segreteria previsto dal suddetto decreto presidenziale.

(41) Tale importo contribuisce in maniera preponderante alla formazione delle economie di gestione rilevate sulla rubrica IV.

(42) Il disegno di legge n. 853, recante disposizioni per la difesa del mare, recentemente presentato al Senato, mira a colmare le attuali lacune normative e ad assicurare una efficace azione di prevenzione e tutela.

CAPITOLO XIX

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

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

a) *Considerazioni generali.* — La crisi che investe il sistema delle partecipazioni statali ha riproposto, con particolare accentuazione, l'esigenza di disporre in sede governativa di un funzionale apparato in grado di fornire validi supporti alla elaborazione di coordinate politiche di programmazione e di intervento nel settore e di verificarne, adeguatamente, i tempi e i modi di attuazione ed i risultati.

Tale esigenza, che la Corte non ha mancato di sottolineare nelle sue precedenti relazioni specie con riferimento alle persistenti carenze dell'azione ministeriale di indirizzo e vigilanza nei confronti degli enti di gestione, viene considerata, sempre più frequentemente, in sede governativa e parlamentare (1) ed è stata, di recente, oggetto di particolare valutazione da parte del Ministro delle partecipazioni statali che proprio alla ridefinizione del ruolo e delle strutture del Ministero ha dedicato un'apposita « memoria », ricognitiva e propositiva, presentata alla competente commissione del Senato (2).

(1) La necessità « di dotare il Ministero delle partecipazioni statali — visto come primo centro di verifica della coerenza delle direttive politiche impartite agli enti — di mezzi adeguati e di una struttura efficiente per farlo funzionare correttamente rispetto ai compiti demandatigli » è stata in particolare richiamata, dinanzi alla V Commissione permanente del Senato (seduta del 9 gennaio 1980) dal relatore sullo stato di previsione della spesa del Ministero per l'anno finanziario 1980.

E da ricordare anche l'intervento svolto, nella stessa seduta della Commissione, dal titolare del dicastero che, dopo aver illustrato gli essenziali compiti ministeriale, ha affermato che il Ministero non è attualmente in grado di adempiervi, riservandosi, quindi, di approfondire il problema dinanzi alla Commissione attraverso un apposito documento analitico.

(2) Il documento è stato presentato alla 5ª Commissione del Senato il 18 gennaio 1980.

L'ulteriore approfondimento, nelle competenti sedi, del tema della riorganizzazione del Ministero si lega inevitabilmente alle conclusioni dell'ampio dibattito, tuttora in corso di svolgimento, sull'intero sistema delle partecipazioni statali, cui ha dato particolare stimolo la discussione parlamentare sui disegni di legge concernenti interventi finanziari di rilievo per fronteggiare la situazione di emergenza in cui versano gli enti di gestione.

Sono, invero, note la rilevanza e la complessità dei problemi d'ordine finanziario, organizzativo, produttivo e occupazionale posti, in un intreccio di esigenze spesso contraddittorie, dall'aggravarsi della situazione di crisi dell'intero sistema.

Lo stesso carattere strutturale della crisi degli enti di gestione e di varie aziende dipendenti, le disfunzioni manifestatesi nei meccanismi programmatori e di controllo specificamente introdotti dalla legge n. 675 del 1977, le ricorrenti difficoltà d'ordine politico che rallentano, nelle competenti sedi, il processo di approfondimento dei basilari temi del risanamento delle gestioni imprenditoriali pubbliche e del rilancio dei loro investimenti sono tutti fattori che condizionano fortemente la formazione degli indirizzi e delle decisioni, ma che, certamente, non possono essere qui adeguatamente considerati.

Ampie notazioni e considerazioni in ordine ai vari profili delle gestioni degli enti e ai problemi che vi si ricollegano sono, d'altra parte, formulate nelle relazioni che la Corte dedica agli enti stessi, alle quali, quindi, si rinvia (3).

Tornando, qui, alle questioni riguardanti più direttamente il Ministero e, in primo luogo, all'introdotta tema del suo riassetto, può osservarsi che l'articolazione dei servizi ministeriali, così come prevista dall'ordinamento stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282 - tre direzioni generali (per i programmi e lo sviluppo; per gli affari economici; per gli affari generali e l'organizzazione amministrativa) e un Ispettorato generale (per i servizi ispettivi) - sembra possa considerarsi, di per sé, ancora idonea, almeno come formula organizzativa astratta, a coprire tutta l'area dei possibili interventi istituzionali del dicastero. Da detta normativa risultano, oltre tutto, ben precisati i compiti e le finalità dei citati organismi di vertice e delle relative divisioni.

Diversa valutazione deve invece farsi per quanto riguarda il funzionamento, in concreto, di tali apparati.

Si consideri, innanzitutto, che la consistenza del personale in servizio presso di essi risulta, come meglio si vedrà appresso, assai contratta, nonché sproporzionata (in difetto) rispetto a quella del personale assegnato al gabinetto e agli altri uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro e alle segreterie dei due sottosegretari. Basti, qui, accennare al dato, di particolare rilievo sintomatico, relativo alla distribuzione nel 1979 dei dipendenti del Ministero nelle 18 divisioni, in cui si articolano le Direzioni generali, e nell'Ispet-

(3) Cfr., in particolare, la relazione sulla gestione dell'IRI per l'esercizio 1979, presentata al Parlamento nel giugno 1980 (in corso di stampa).

torato: a parte, infatti, i dirigenti che sono preposti alle divisioni e quelli assegnati all'Ispettorato, risulta una ripartizione media, per ciascuna delle 19 articolazioni testé menzionate, di appena 4 dipendenti (4).

Per un adeguato svolgimento dei peculiari e delicati compiti affidati puntualmente dalla richiamata normativa del 1971 alle Direzioni generali e all'Ispettorato (5) era stata prevista, dalla stessa normativa, una complessiva disponibilità nell'organico di 248 posti, circa la metà dei quali riservata a personale della carriera direttiva (104) e di concetto (20). Attualmente, invece, tale disponibilità si è in concreto ridotta, per effetto di varie disposizioni (vedi paragrafo 2), a 141 posti, di cui 137 coperti - 58 da direttivi (compresi 29 dirigenti) e 6 da impiegati di concetto - e tre in via di copertura.

La forte contrazione si è verificata nonostante permanessero immutati dal 1971 i suddetti compiti che, invero, non sembra possano essere adeguatamente espletati senza l'apporto di un maggior numero di dipendenti e senza disporre, in particolare, di personale professionalmente qualificato per l'esame dei problemi economico-finanziari e aziendalistici (6).

Una migliore utilizzazione, poi, del pur ridotto personale attualmente in servizio presupporrebbe quanto meno un elevato *standard* di aggiornamento su detti problemi (7), ma non può certo dirsi, stante la persistente mancata attuazione di corsi di preparazione

(4) Assai limitato risulta, in particolare, il numero dei funzionari direttivi o di concetto: uno solo di essi, cioè, in base alla anzidetta ripartizione media, per ognuno dei considerati uffici. Sembra evidente la loro insufficienza a soddisfare le esigenze degli uffici in cui sono incardinati.

(5) Particolare rilievo hanno, tra le varie funzioni delle Direzioni generali quelle di studio e analisi dei problemi finanziari, aziendalistici e occupazionali; di predisposizione e di esame di documenti programmatici; di esame di proposte di acquisizione di imprese nel sistema delle partecipazioni statali; di trattazione di problemi relativi ai rapporti con l'estero del sistema stesso; di esame e studio dei bilanci degli enti e delle società e dei loro statuti; di formazione dello schedario degli enti e società.

Di particolare qualificazione appaiono anche i compiti previsti per l'Ispettorato per i servizi ispettivi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971 che si compendiano nell'«assumere direttamente presso gli enti pubblici dipendenti, su incarico del Ministro, ogni elemento utile ai fini di verificarne l'attuazione delle direttive impartite dal Ministero e la puntuale osservanza dei criteri di economicità di gestione». All'Ispettorato possono anche essere demandati compiti di indagine e di ricerca in materia di partecipazioni statali.

(6) La preminente esigenza di assicurare efficaci strumenti di interazione, all'interno dell'apparato ministeriale, tra le funzioni di studio e programmazione e quelle di vigilanza e controllo è stata sottolineata dal titolare del dicastero nella già citata memoria. Vi si fa, in particolare, riferimento alla necessità di valersi di personale qualificato per seguire gli sviluppi, interni e internazionali, dei settori al fine di disporre di un quadro di riferimento per la valutazione delle prospettive e per l'analisi delle proposte che gli enti prospettano al Ministero.

(7) Tanto più che, come è noto, si è dovuto pervenire al completamento del quadro dirigenziale (con le nomine di 16 primi dirigenti disposte, verso la fine del 1978, sulla base degli scrutini autorizzati dalla normativa transitoria della legge n. 583 dello stesso 1978) prescindendo dal considerare le esigenze di formazione «manageriale» dei funzionari che dovevano essere soddisfatte, nel disegno originario del legislatore, con lo svolgimento dei corsi previsti dall'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 478 del 1972.

e perfezionamento (8), che questo obiettivo venga perseguito dalla Amministrazione.

La disponibilità di un congruo numero di dipendenti provvisti di adeguata preparazione e una loro funzionale utilizzazione già potrebbero, di per sé, consentire non solo di ovviare alle carenze che continuano a manifestarsi nell'azione ministeriale - come, ad esempio, i ritardi nell'esame e nella predisposizione di documenti programmatici - ma anche di sottrarre il Ministero agli inevitabili condizionamenti degli apparati degli enti vigilati.

Un particolare cenno deve, infine farsi, quanto al funzionamento del Ministero, alla perdurante inazione dello strumento ispettivo, del quale risulta, invero, inspiegabile la sottovalutazione, nonostante ad esso riconduca, come già ricordato, una espressa previsione normativa che ne fissa le peculiari finalità. A quanto più volte considerato in passato riguardo alla cronica assenza dell'azione ispettiva del competente Ispettorato (organo a livello di direzione generale), è da aggiungere che essa è persistita anche nel 1979.

Eppure, come si è già avuto occasione di notare nella precedente relazione, proprio la tipica azione dell'Ispettorato, se pienamente svolta, potrebbe costituire un efficace strumento per la migliore conoscenza dei fenomeni gestori degli enti vigilati e per la loro verifica alla stregua delle scelte governative e parlamentari nonché per garantire lo svolgimento dell'attività degli enti stessi e delle dipendenti società secondo il canone dell'economicità (9).

b) *Considerazioni sulla gestione.* — La previsione di spesa per il 1979, inizialmente limitata a 498,3 miliardi (di cui poco più di 2,2 miliardi concernenti gli oneri di funzionamento) è salita, in sede di previsione definitiva, a 797,9 miliardi per effetto di nuovi stanziamenti che hanno interessato per poco meno di 600 milioni la parte corrente (10) e per 299 miliardi quella in conto capitale (11).

(8) Come nel precedente anno, lo stanziamento dell'apposito capitolo dello stato di previsione del dicastero (1102) è stato portato in diminuzione, in corso di esercizio, con legge di variazione del bilancio (primo provvedimento: legge 13 agosto 1979, n. 380).

(9) È da ricordare che il titolare del dicastero ha riconosciuto, nella citata memoria del gennaio 1980 (parte II, paragrafo 13), che «l'attività è ora praticamente dormiente, per cui l'attività dell'Ispettorato è, di fatto, essenzialmente, un'attività di studio». Si tratta — ha precisato il Ministro — «di ricerche di indubbio interesse che non giustificano però l'esigenza dell'Ispettorato che deve invece svolgere un'attività essenziale per le funzioni che al Ministro competono».

Il Ministro, dopo essersi soffermato sull'esigenza di riorganizzare l'azione di vigilanza e controllo sull'andamento economico e sui comportamenti degli enti e delle aziende, ha accennato, tra l'altro, all'opportunità di prevedere la nomina, anche nelle più importanti imprese, di sindaci, scelti tra funzionari e consulenti del Ministero, tenuti a riferire periodicamente a questo.

(10) La spesa impegnata per il personale in attività di servizio (2,2 miliardi) ha assorbito, come nei precedenti esercizi, la quasi totalità degli stanziamenti di parte corrente.

(11) Per la spesa in conto capitale, agli originari stanziamenti — destinati per 171 miliardi al Comitato di liquidazione dell'EGAM; per 66 miliardi ai fondi di dotazione dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM per la sottoscrizione di aumenti di capitale della GEPI; per 141 e 118 miliardi ai fondi di dotazione rispettivamente dell'IRI e dell'ENI — sono stati aggiunti 25 miliardi per le spese relative a una convenzione con l'AERITALIA; 4 miliardi per

In termini di impegni, la spesa del dicastero è ascesa, nell'anno, a 538,7 miliardi, mentre, come si vedrà, si sono formati residui impropri per 259 miliardi.

Assai maggiore era stato il complessivo stanziamento finale per il 1978 pari a 2.362,3 miliardi, di cui 1.987 miliardi afferenti ai conferimenti ai fondi di dotazione degli enti di gestione che vennero, poi, tutti erogati nel corso dell'esercizio.

La previsione definitiva per il 1979 è risultata, quanto a tali conferimenti, limitata a 595 miliardi, che sono stati impegnati e pagati solo per i 336 miliardi riguardanti i fondi per la sottoscrizione da parte degli enti di gestione dell'aumento del capitale della GEPI (12). Sono, invece, rimasti accantonati, come residui di stanziamento, i 259 miliardi iscritti in bilancio sulla base delle statuizioni autorizzative del decreto-legge 14 aprile 1978, n. 110, convertito in legge 15 giugno 1978, n. 279, e riguardanti l'aumento dei fondi di dotazione dell'IRI (capitolo 7560: 141 miliardi) e dell'ENI (capitolo 7561: 118 miliardi). Non è tempestivamente intervenuta, infatti, l'approvazione dei programmi di settore alla quale la legge n. 279 aveva subordinato la corresponsione delle suddette quote (13).

È anche da notare che non hanno trovato riscontro in sede decisionale le indicazioni contenute nel « programma triennale » che aveva prospettato, per il triennio 1979-1981, apporti ai fondi di dotazione per complessivi 7.000 miliardi, di cui 3.000 per il solo 1979 (14).

È noto, del resto, come si siano verificati sensibili slittamenti dei tempi delle procedure previste per l'esame, in sede governativa e parlamentare, degli specifici programmi concernenti il settore delle partecipazioni statali, sicché, tra l'altro, non si sono adottati i provvedimenti legislativi previsti dall'articolo 12, terzo comma, della legge n. 675 del 1977 per determinare la misura delle quote da assegnare nel 1979 a ciascun ente di gestione sulla residua parte disponibile dei 4.500 miliardi autorizzati dall'articolo 29 di tale legge per i conferimenti al fondo di dotazione relativi al sessennio 1977-1982 (15).

Al riguardo può rinviarsi alle ampie notazioni contenute nella citata relazione della Corte sulla gestione dell'IRI per il 1979 (para-

un'assegnazione straordinaria all'Ente autonomo di gestione per il cinema (decreto-legge 28 giugno 1979, n. 254); 270 miliardi per ulteriori apporti degli enti di gestione al capitale della GEPI (di cui 90 previsti dalla legge 8 gennaio 1979, n. 6, e 180 dal decreto-legge 26 maggio 1979, n. 157). I 184 miliardi previsti dai due citati decreti-legge sono stati tempestivamente iscritti in bilancio ed erogati; non è, peraltro, intervenuta la conversione in legge di tali decreti (cfr. capitolo I, Parte seconda, della presente relazione).

(12) Dei 336 miliardi citati, 180 si ricollegano all'autorizzazione recata dal già citato decreto-legge n. 157 del 1979 non convertito in legge.

(13) Per ulteriori notazioni si veda il successivo paragrafo 3.

(14) Nel « programma triennale » presentato dal Governo al Parlamento nel gennaio 1979 si era affermata la pregiudizialità di « una importante e seria operazione di risanamento finanziario » del sistema delle partecipazioni statali e si era altresì sottolineato che, per portare gradualmente le imprese a ottenere dal mercato una parte consistente del capitale di rischio, occorreva che, nella situazione di crisi, tale capitale fosse ancora fornito in larga parte dallo Stato con gli apporti ai fondi di dotazione.

(15) È da ricordare che nella nota preliminare allo stato di previsione del dicastero per il 1980 si affermava che detta residua disponibilità — pari,

grafo 2), in cui viene posto in evidenza, tra l'altro, come l'approvazione, da parte del CIPI, dei programmi predisposti per il periodo 1979-1983 sia intervenuta solo nel mese di marzo 1980 (16). È qui da sottolineare la necessità di porre ogni cura per evitare il riprodursi di sfasamenti temporali come quelli verificatisi che, oltre a rendere inattuali i riferimenti e le valutazioni riguardanti il primo anno di durata dei programmi, hanno impedito la tempestiva formazione delle decisioni relative al finanziamento degli enti di gestione per tale anno.

Ancora quanto alle spese in conto capitale del Dicastero, è da notare, infine, che sono stati tutti erogati, nel corso dell'esercizio, i 171 miliardi destinati per il 1979 (capitolo 7542) al Comitato di liquidazione dell'EGAM (ex articolo 8, legge n. 279 del 1978) e i 25 miliardi previsti per le spese per « l'esecuzione (da parte dell'AERITALIA) di studi, ricerche e progettazioni e avviamento alla produzione di aeromobili idonei a percorsi internazionali » (capitolo 7531). Su alcuni aspetti riguardanti situazioni connesse a tali interventi si tornerà nel successivo paragrafo 3.

Con particolare riferimento ai pagamenti effettuati dall'Amministrazione sulla parte corrente e su quella in conto capitale, si veda l'allegata tavola che riporta i dati di smaltimento degli stanziamenti di competenza relativi al quinquennio 1975-1979.

2. — *Organizzazione dei servizi e del personale.*

In argomento sono da aggiungere solo limitate notazioni a quelle esposte in sede di considerazioni generali (paragrafo 1, sub *a*) che hanno posto in risalto come la piena funzionalità del pur valido modello organizzativo adottato nel 1971 si leghi essenzialmente al superamento delle deficienze in materia di provvista e utilizzazione del personale.

Quanto alle disponibilità dell'organico è ancora da sottolineare che il decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971 l'aveva

all'epoca di presentazione del documento al Parlamento (settembre 1979), a 1593 miliardi — non appariva sufficiente a concorrere in misura adeguata alla copertura dei fabbisogni relativi al 1979.

I primi disegni di legge, relativi a provvedimenti urgenti per conferimenti riferiti al 1979 e imputati all'autorizzazione di cui al citato articolo 29 della legge n. 675, risultano presentati al Senato nell'ottobre 1979 (Atti nn. 359 e 360). Si è poi aggiunto, nel novembre 1979, un altro disegno di legge riguardante provvedimenti straordinari per il risanamento finanziario degli enti e società per il triennio 1979-1981 (Atto Senato n. 419).

Com'è noto, solo di recente (in data 26 giugno 1980) è stata approvata una legge concernente provvedimenti urgenti per conferimenti all'IRI per l'anno 1979 per un importo di 2.268 miliardi.

(16) La relazione del Ministro delle partecipazioni statali concernente detti programmi è stata presentata al Parlamento a seguito della prescritta autorizzazione del CIPE che l'ha deliberata il 5 dicembre 1979. I programmi sono stati poi approvati dal CIPI il 12 marzo 1980, previo il parere reso il 7 febbraio 1980 dalla competente commissione parlamentare istituita in virtù dell'articolo 13 della legge n. 675 del 1977.

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

	SIAZIAMEN-TO DI CUMULAZIONE	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI				RESIDUI		ECONOMIE				
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORIO	%	IMPORIO	%	IMPORIO	%	IMPORIO	%			
TOTALE C.M.																	
1975	476.051	5,10	0,02	0,00	0,00	0,00	463.799	97,84	10.112	2,13	140	0,03					
1976	157.771	32,01	1,38	0,07	0,07	0,77	147.550	93,52	9.901	6,28	321	0,20					
1977	890.078	98,23	98,23	0,03	0,03	0,77	881.473	99,03	8.236	0,91	762	0,46					
1978	2.362.323			99,96	99,96	0,71	2.361.750	99,98	239	0,01	336	0,01					
1979	797.890					67,38	537.676	67,38	260.109	32,60	155	0,02					
TITOLO 1																	
1975	1.551	12,07	3,12	0,00	0,00	0,00	1.299	83,77	112	7,19	140	9,06					
1976	1.771	55,71	9,74	6,11	6,11	0,23	1.465	81,59	4	0,31	721	18,10					
1977	2.078	63,68	63,68	12,47	12,47	5,90	1.705	82,05	4	0,20	369	17,75					
1978	2.323			62,70	62,70	12,62	1.750	75,33	239	10,30	336	14,47					
1979	2.865					56,76	1.626	56,76	1.084	37,84	155	5,40					
TITOLO 2																	
1975	472.500	5,08	0,01	0,00	0,00	0,00	462.500	97,88	10.000	2,12	0	0,00					
1976	156.000	32,31	1,28	0,00	0,00	0,77	146.105	93,66	9.895	6,34	0	0,00					
1977	888.000	98,31	98,31	0,00	0,00	0,76	879.768	99,07	8.232	0,93	0	0,00					
1978	2.360.000			100,00	100,00	0,70	2.360.000	100,00	0	0,00	0	0,00					
1979	795.025					67,42	536.000	67,42	259.025	32,58	0	0,00					

LA VOCE "ECONOMIE" RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELL' ECCELENZE DI SPESA

CUMULAZIONE DEI DATI IN PERCENTUALI

CC-11-ZR-04 (2/7) 82-2

stabilita in complessivi 248 posti (di cui 234 afferenti al personale impiegatizio e 14 a quello operaio), ma essa si è progressivamente contratta, per effetto di particolari disposizioni (17), fino a divenire, al 31 dicembre 1979, di oltre un terzo inferiore a quella originaria, pari, cioè, a 159 posti, a fronte dei quali risultano in servizio, alla stessa data, solo 137 dipendenti (131 impiegati e 6 operai).

Si registra, quindi, un divario, tra i posti previsti e consistenza effettiva, di 22 posti che, però, sono nella quasi totalità, indisponibili (18). Essendo stati messi a concorso nel 1979 tre posti (1 per la carriera direttiva e 2 per quella di concetto) alla fine dell'esercizio residuava, in effetti, la disponibilità di un solo posto nei ruoli dell'Amministrazione.

Ai 137 dipendenti considerati vanno, poi, aggiunti altri 10 operai (di cui 8 collocati in un ruolo ad esaurimento e 2 in posizione soprannumeraria) nonché 43 comandati da altre amministrazioni (19). Complessivamente risultano così in servizio presso il Ministero 190 dipendenti - compresi 29° dirigenti (20) - di cui 105 assegnati alle 18 divisioni in cui si articolano le tre Direzioni generali, 13 all'Ispettorato per servizi ispettivi e 72 (più un magistrato e due estranei) agli uffici di gabinetto e alle segreterie particolari (21).

La scarsità del personale di cui - compresi i comandati (per lo più addetti a mansioni esecutive) - dispone il Ministero si riflette, come può notarsi, soprattutto a danno della dotazione effettiva delle tre direzioni generali, mentre non investe quella del gabinetto e degli altri uffici. Già da ciò sembra possa trarsi una indicazione sintomatica di un obiettivo stato di sottoutilizzazione degli apparati delle tre direzioni generali - cui pur competono, come è stato rilevato, predeterminati compiti di particolare rilievo sul piano funzionale - e, per contro, di una tendenza all'assestamento, su valori relativamente elevati, degli apporti numerici di personale al gabinetto e agli uffici che ad esso si ricollegano (ufficio stampa, ufficio affari riservati, ufficio legislativo), i quali sono essenzialmente preordinati, com'è noto, a costituire il supporto dell'opera personale del Ministro e non dovrebbero potersi sostituire agli uffici amministrativi.

Un cenno deve, infine, rinnovarsi quanto al persistente ricorso all'istituto del comando di cui la normativa vigente prevede una applicazione eccezionale e limitata nel tempo e che pur continua ad essere utilizzato (soprattutto, per le esigenze del gabinetto)

(17) Per effetto delle disposizioni della legge 24 maggio 1970, n. 336 (per i relativi collocamenti a riposo) e del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618 (per la formazione dei ruoli unici).

(18) L'indisponibilità riguarda 18 posti e deriva dall'applicazione dell'articolo 67, penultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 sulla dirigenza e dell'articolo 11, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971 (concernente la carriera ausiliaria).

(19) Risultano comandati 6 dipendenti della carriera ausiliaria, 16 della carriera esecutiva, 8 di quella di concetto, 5 della carriera direttiva, 7 militari e un operaio.

(20) Di cui 4 dirigenti generali, 5 dirigenti superiori e 20 primi dirigenti.

(21) Delle 72 unità indicate, 28 si riferiscono a comandati.

anche se in misura minore che nel passato (22). Né, d'altra parte, a fronte della scarsità del personale utilizzabile sulla base della ridotta disponibilità dell'organico, il Ministero ha ritenuto di avvalersi, in luogo del personale comandato, delle assegnazioni di personale dei ruoli unici consentite, com'è noto, dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 618 del 1977, sulla base di motivate richieste dell'Amministrazione (23).

3. — *Attività istituzionale.*

Si è già accennato alla peculiarità dei compiti del Ministero delle partecipazioni statali che richiedono una particolare qualificazione degli apparati, specie in funzione della azione di indirizzo e vigilanza nei confronti degli enti di gestione e delle connesse esigenze di analisi e studio delle situazioni aziendali e dei problemi di politica economico-finanziaria.

Trattandosi di compiti che per la massima parte non si estrinsecano in provvedimenti sottoposti al controllo della Corte, possono qui considerarsi, oltre quelli già evidenziati, solo ulteriori frammentari aspetti dell'attività dell'Amministrazione.

Può rilevarsi, anzitutto, che dopo le due commissioni costituite nel 1978 presso il Ministero - per studi in tema di ristrutturazione del settore aeronautico e di concentrazione in unico ente di gestione delle aziende alimentari attualmente facenti capo all'IRI e all'EFIM - è stata costituita, nel novembre 1979, un'altra commissione di studio con il compito di esaminare le condizioni delle imprese operanti in vari settori (tessile, siderurgico, cantieristico, meccanico, dei trasporti marittimi e dell'alluminio) e di formulare indicazioni e suggerimenti per consentire il superamento della loro situazione di crisi.

Verso la fine del 1979 è stata anche costituita la nota commissione di indagine (cosiddetta « commissione Scardia ») in materia di approvvigionamenti di petrolio greggio (24).

Va pure ricordata l'iniziativa assunta dal Ministro per acquisire, dall'IRI, dall'ENI e dall'EFIM, l'elenco integrale delle partecipazioni, dirette o indirette, da loro possedute in società aventi sede all'estero (con vari dati relativi alla costituzione e all'entità delle partecipazioni e ai tipi di attività svolte da dette società), nonché dettagliati chiarimenti, per ciascuna delle società interessate, sia sulla connessione dell'attività svolta con i compiti istituzionali degli enti cui rispet-

(22) Nel 1978 i comandati da altre Amministrazioni statali erano stati 56.

(23) Per l'ulteriore evoluzione della normativa riguardante i ruoli unici si vedano le considerazioni svolte nel capitolo III della Sezione I, parte II, della presente relazione.

(24) La commissione è stata costituita con decreto del Ministro in data 7 dicembre 1979.

Si ricorda anche che nella richiamata materia si è pronunciata la Sezione del controllo enti con la determinazione n. 1533 del 25 marzo 1980.

tivamente fanno capo, sia sulle eventuali operazioni di intermediazione commerciale poste in essere (25).

Quanto in particolare all'avviato, nuovo censimento delle suddette partecipazioni un cenno deve farsi all'esistenza, presso il dicastero, di uno « schedario degli enti e delle imprese a partecipazione statale », alla cui tenuta deve provvedere, a norma del decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971, una divisione (XIV) della Direzione generale degli affari generali e dell'organizzazione amministrativa. Alle relative spese fa riferimento il capitolo 1101 del bilancio del Ministero, su cui insistono promiscuamente anche altri oneri. Nessuna spesa risulta però sostenuta nel 1979 per la tenuta dello schedario (1 milione circa nel 1978), mentre sembra necessario non trascurare l'esigenza, sotto vari profili funzionali, di una sua rinnovata impostazione che ne consenta il costante e tempestivo aggiornamento. Si ricorda, al riguardo, che non è stato ancora realizzato, presso il Ministero, il Centro per la rilevazione ed elaborazione dei dati relativi ai vari settori del sistema delle partecipazioni statali, in previsione del quale era stato istituito nel 1971 un apposito ruolo del personale di meccanografia (26).

Riguardo a un particolare settore di intervento, è da ricordare il funzionamento del Comitato tecnico-amministrativo istituito, in base all'articolo 4 della legge 26 maggio 1975, n. 184, con compiti consultivi in ordine all'attuazione di uno specifico programma per la produzione di aeromobili per percorsi internazionali, che ha formato oggetto di una convenzione con la società AERITALIA (del gruppo IRI) approvata verso la fine del 1978 (27). A proposito di tale convenzione - in cui sono stati precisati, oltre alle modalità di esecuzione del programma, i criteri di erogazione dei fondi spettanti all'AERITALIA sulla base dei preventivi di spesa da essa presentati - va rilevato che, a seguito dell'esame, da parte del comitato, del preventivo concernente il 1979, è stata operata una riduzione, da 55,4 a 53,1 miliardi, dell'importo prospettato in tale preventivo. A titolo di acconto su tale ultimo importo (28) è stata, quindi, erogata

(25) La richiesta è stata formulata dal Ministro con nota del 13 novembre 1979 nella quale è stato anche indicato agli enti il termine di trenta giorni per fornire i dati e i chiarimenti.

Per taluni riflessi della particolare attenzione prestata di recente nelle competenti sedi al tema della intermediazione si veda il capitolo VII (paragrafo 3), Sezione II, parte II, della presente relazione, in cui vengono richiamate specifiche direttive emanate in materia dal Presidente del Consiglio dei ministri. Tali direttive hanno portato, nel maggio 1980, alla costituzione, presso il Ministero del commercio con l'estero, di un comitato consultivo - di cui fanno parte rappresentanti di vari dicasteri (tra cui quello delle partecipazioni statali) - in materia di « operazioni concernenti il trasferimento all'estero di valuta per il pagamento di compensi di mediazione ».

(26) Il limitato personale disponibile appartenente a detto ruolo viene ora utilizzato prevalentemente per attività di fotocopie.

(27) 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'articolo 2 della citata legge n. 184.

Per notazioni riferite all'avviata attuazione di tale legge e all'instaurato regime convenzionale si veda la relazione per l'esercizio 1978, volume II.

(28) A termini dell'articolo 6 della citata convenzione, l'acconto non può essere comunque superiore ai 3/5 dell'importo del preventivo approvato.

(in data 7 novembre 1979) - come già evidenziato - l'intera somma di 25 miliardi stanziata sulla competenza dell'esercizio (capitolo 7531).

Merita anche menzione la convenzione stipulata tra il Comitato di liquidazione dell'EGAM, l'IRI, l'ENI e gli Istituti di credito interessati (approvata nel 1979 con decreto del Ministro delle partecipazioni statali di concerto con quello del tesoro, sentito il Comitato del credito e del risparmio) con la quale si è provveduto al consolidamento delle residue esposizioni debitorie delle società operative già inquadrate nel soppresso ente e trasferite, a cura del predetto comitato, all'IRI e all'ENI secondo le disposizioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 279 del 1978 e delle allegate tabelle (29).

È stato convenuto, in particolare, un consolidamento, al giugno 1979, per l'importo di 284 miliardi, che non costituisce l'importo complessivo dell'indebitamento delle predette società operative alla data del trasferimento, bensì solo il 60 per cento di tale importo (30). Sono state anche definite transattivamente, con separati atti, le pendenze con le banche circa il residuo indebitamento da riferire all'EGAM e alla società ISAI (finanziaria del gruppo). Tale indebitamento è stato ricostruito in circa 392 miliardi (di cui 189 a carico della gestione EGAM e 203 a carico dell'ISAI) che sono stati ridotti, in sede transattiva, a 300 miliardi. I debiti, poi, a carico dello stesso EGAM e dell'ISAI per garanzie fidejussorie reali prestate verso banche e verso soggetti diversi a copertura dell'esposizione debitoria delle società operative del gruppo sono stati definiti in 51,8 miliardi.

A favore del Comitato di liquidazione risultano erogati in unica soluzione (in data 16 luglio 1979) i 171 miliardi stanziati per l'anno 1979 (capitolo 7542) sulla base dell'autorizzazione dell'articolo 8 della legge n. 279. Non sono stati, invece, erogati - come già ricordato - gli importi, pure inizialmente stanziati in bilancio, di 141 miliardi (capitolo 7560) e di 118 miliardi (capitolo 7561), che, secondo la previsione della norma testé citata, dovevano essere portati in aumento dei fondi di dotazione, rispettivamente, dell'IRI e dell'ENI, al fine precipuo di provvedere all'attuazione dei programmi di risanamento e investimento delle società ex EGAM. Solo dopo la fine dell'esercizio è infatti intervenuta l'approvazione da parte del CIPI

(29) Si è fatto riferimento, nella precedente relazione, ai rilevati oneri assunti a carico dell'Erario nel biennio 1977-1978 per la sistemazione dei pregressi rapporti patrimoniali dell'ente e per il risanamento delle società trasferite. Complessivamente erano stati autorizzati 1,712 miliardi, di cui 729 già assegnati al Comitato di liquidazione - 558 erogati nel predetto biennio e 171 nel 1979 - e 983 da ripartire negli anni del 1978 al 1982 tra il fondo di dotazione dell'IRI (per 406 miliardi) e quello dell'ENI (527 miliardi). Nel 1979, com'è stato accennato e come meglio si vedrà appresso, non sono state erogate le previste quote di 141 miliardi (per l'IRI) e di 118 (per l'ENI).

(30) Il termine consolidamento usato dal legislatore (cfr. articolo 7, primo comma, della legge n. 279 del 1978) è stato considerato, in sede interpretativa, come riferito più ampiamente a una soluzione contabile incentrata su una definizione della complessiva situazione debitoria e sulla ricerca di accordi transattivi per conseguire dalle banche condizioni vantaggiose sia nella dilazione dei pagamenti, sia nei tassi di interesse, sia nell'eventuale decurtazione del debito.

di tali programmi, che era stata posta dall'articolo 2 della legge n. 279 come condizione per l'erogazione dei fondi stanziati (31).

In tema di nomine dei componenti degli organi degli enti di gestione è da sottolineare che, dopo quelle da ultimo effettuate, resta ancora da disporre quella del vicepresidente dell'IRI e occorre provvedere al rinnovo del Consiglio di amministrazione dell'EFIM scaduto dal 31 agosto 1978. Per l'ente cinema è da notare che è tuttora in carica il Commissario straordinario, scaduto il 25 gennaio 1978, mentre per l'Ente autonomo « Mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo » risultano non rinnovati il presidente, scaduto nel luglio 1979, e il Consiglio di amministrazione, -scaduto nell'ottobre 1978 (32).

(31) I programmi sono stati trasmessi dal Ministero il 9 maggio 1979 al CIPI e da questo approvati con delibera del 17 gennaio 1980.

Per più ampie notazioni in argomento si veda la citata relazione della Corte sulla gestione IRI per il 1979 (paragrafo 6), in cui è stato, tra l'altro, rilevato come lo slittamento dei programmi e il ritardo nell'erogazione delle predette somme — che si è protratto in attesa della prescritta reinscrizione nel bilancio 1980 (articolo 17 legge n. 468 del 1978) — comportino ulteriori aggravamenti della situazione finanziaria delle aziende ex EGAM (e di quella dei due enti di gestione cui ora fanno capo) con pregiudizio anche della integrale attuabilità dei programmi approvati.

La stessa delibera del CIPI sopracitata (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 45 del 15 febbraio 1980) dà atto che il fabbisogno finanziario relativo ai programmi aggiornati, per i soli interventi di copertura perdite e di ricapitalizzazione nel periodo di risanamento, è da considerarsi superiore agli importi degli stanziamenti già autorizzati. Nella delibera si afferma anche (punto 3) che del maggior fabbisogno si dovrà tener conto nel quadro dei provvedimenti generali per il riassetto economico-finanziario e per gli investimenti degli enti di gestione.

(32) Il presidente deve essere nominato dal Ministro delle partecipazioni statali di concerto con quelli degli affari esteri e dell'industria, commercio e artigianato. La nomina del consiglio di amministrazione è di competenza del solo Ministro delle partecipazioni statali.

CAPITOLO XX

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

La struttura organizzativa del Ministero si compendia nel Gabinetto del Ministro e nelle segreterie dei sottosegretari di Stato, mentre, per converso, le funzioni attribuite sono di notevole rilievo quali il coordinamento ed il controllo dell'attività delle due aziende autonome e delle concessionarie (1).

Da sottolineare, anche, che le attribuzioni ministeriali tendono sempre più ad ampliarsi sia nel settore della programmazione, per effetto delle più puntuali incombenze in materia demandate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e dal Comitato interministeriale per la politica industriale (CIPI), sia nel settore dell'organizzazione del lavoro e gestione del personale (2).

(1) Alle due Aziende autonome (Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni e Azienda di Stato per i servizi telefonici), i cui bilanci costituiscono allegati allo stato di previsione della spesa del Ministero, sono dedicati i capitoli che seguono.

In atto la gestione dei servizi di telecomunicazioni è esercitata per una parte direttamente dallo Stato e per l'altra, di gran lunga prevalente, da Società, il cui capitale azionario è posseduto direttamente o indirettamente dall'IRI e precisamente:

S.I.P. - Società italiana per l'esercizio telefonico;
ITALCABLE - Servizi cablografici radioelettrici e radiotelegrafici;
TELESPAZIO - Società per azioni per le comunicazioni spaziali;
RAI-TV - Radio-televisione italiana;
RADIOSTAMPA - S.p.A.;
S.I.R.M. - Società italiana radio marittima;
TELEMAR - Compagnia generale.

(2) La legge 3 aprile 1979, n. 101, concernente il nuovo ordinamento del personale postelegrafonico di cui si riferisce nei capitoli che seguono, dedicati alle Aziende dipendenti dal Ministero, ha previsto la emanazione dei seguenti atti di natura regolamentare:

— con decreto del Ministro delle poste e telecomunicazioni, sentiti una apposita commissione paritetica amministrazione-sindacati del personale postelegrafonico a carattere nazionale maggiormente rappresentativi e il Consiglio di amministrazione, devono essere individuate le qualifiche funzionali e definiti i relativi profili professionali (articolo 1);

— con la medesima procedura sopra specificata devono essere stabiliti « i programmi di esame per i concorsi pubblici e per quelli interni, il tipo,

Al CIPE vengono sottoposti i piani pluriennali di sviluppo e potenziamento dei servizi postali e di telecomunicazioni nonché i programmi di sviluppo e potenziamento dei servizi telefonici; il CIPI con delibera in data 16 ottobre 1979 ha formulato gli indirizzi operativi da intraprendere nel settore delle telecomunicazioni sulla base delle indicazioni del programma finalizzato per l'elettronica, con particolare riguardo alle azioni da realizzare per quanto concerne l'assetto tecnico ed organizzativo del servizio di trasmissione dati, i criteri di connettività per le prime centrali di commutazione in tecnica elettronica e l'impulso da dare alla messa a punto di sistemi di commutazione di progettazione originale italiana.

In ordine alla spesa del Ministero, tutta di parte corrente, a fronte di una previsione definitiva di 787 milioni, sono stati assunti impegni per complessivi 759,3 milioni (514 milioni nel 1978) dei quali 419,2 per il personale in attività di servizio (+ 52,8 per cento rispetto al 1978).

Sotto il profilo della aderenza delle previsioni di spesa alle effettive esigenze è da rilevare che nessuno impegno risulta assunto a carico del capitolo 1091 (compensi per speciali incarichi) e dei capitoli 1092 (spese per il funzionamento di Comitati e Commissioni) e 1094 (spese casuali) per i quali sono stati stanziati rispettivamente 1,8 milioni, 450 mila e 1,0 milioni.

Con riguardo ai compiti di istituto del Ministero in materia di vigilanza sul settore della radiodiffusione è da ricordare che il disegno di legge presentato al Parlamento sulla disciplina degli impianti radiotelevisivi in ambito locale è decaduto per l'anticipato scioglimento delle Camere.

Rimane, perciò, per tale settore di notevole importanza l'esigenza di un intervento legislativo perché stabilisca le modalità per l'assegnazione delle frequenze e fissi le condizioni che consentano l'autorizzazione all'esercizio di tale diritto in modo che questo si armonizzi e non contrasti con il preminente interesse generale e salvaguardando il ruolo insostituibile del servizio pubblico nazionale, in conformità, peraltro, alle indicazioni della Corte costituzionale (sentenza 15-28 luglio 1976, n. 202).

È da sottolineare, inoltre, l'esigenza di un più efficace controllo, il quale per svolgere una effettiva funzione deve essere tempestivo e concomitante allo sviluppo dell'attività dell'ente concessionario. Le forme di controllo in atto previste dalla legge e dagli altri strumenti giuridici vigenti (in particolare la convenzione fra Stato e RAI), non si appalesano adeguati (3).

i programmi di insegnamento e di esame per i corsi professionali, i titoli eventualmente da valutare per ogni tipo di concorso e per l'ammissione ai corsi, la corrispondenza tra profili professionali e quant'altro nella materia occorra» (articolo 10);

— sempre con la stessa procedura deve essere stabilito il numero delle aspettative da concedere per motivi sindacali (articolo 23).

(3) Vedasi quanto previsto, al riguardo, nella relazione per l'esercizio 1978, parte seconda, Sezione II, capitolo XX.

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI (%)		RESIDUI		ECONOMIE	
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.												
1975	247	47,34	23,29	0,00	0,00	0,00	175	70,64	5	2,12	67	27,24
1976	393		30,22	19,57	28,33	0,05	307	78,17	30	7,69	56	14,15
1977	471			27,21	15,88	40,45	394	83,54	29	6,20	48	10,26
1978	543				14,96	21,71	199	36,67	315	57,92	79	5,41
1979	787					7,11	56	7,11	703	89,38	78	3,52
TITOLO 1												
1975	247	47,34	23,29	0,00	0,00	0,00	175	70,64	5	2,12	67	27,24
1976	393		30,22	19,57	28,33	0,05	307	78,17	30	7,69	56	14,15
1977	471			27,21	15,88	40,45	394	83,54	29	6,20	48	10,26
1978	543				14,96	21,71	199	36,67	315	57,92	79	5,41
1979	787					7,11	56	7,11	703	89,38	78	3,52
TITOLO 2												

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE
LA VOCE "ECONOMIE" RIPORTA LA SOMMA ALGEBRAICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDENZE DI SPESA

CAPITOLO XXI

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE
E DELLE TELECOMUNICAZIONI

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

Il conto delle operazioni della gestione finanziaria dell'Amministrazione si è chiuso nel 1979 con un disavanzo - quale risulta esposto nel capitolo 601 dell'entrata (ricavo delle anticipazioni del Tesoro a copertura del disavanzo) - pari a 607,6 miliardi, di poco inferiore ai 632 miliardi del 1978.

Ciò segna un'inversione rispetto alla tendenza consolidatasi in precedenti esercizi (contrassegnati, com'è noto, da una crescente progressione nell'aumento del *deficit*); ma l'entità stessa del saldo negativo del 1979 resta a testimoniare di un andamento finanziario compromesso dalla lievitazione dei costi di gestione e dall'insufficienza dei proventi propri aziendali.

Benché il fenomeno non sia nuovo, v'è poi da rilevare che tra le entrate dell'Amministrazione figurano accertati, sul capitolo 607, 85 miliardi attinenti a mutui da contrarre per il finanziamento di spese patrimoniali, mutui che nell'anno non risultano peraltro essere stati stipulati. Nella mancanza di un titolo giuridico idoneo a giustificare l'iscrizione di detta posta tra gli accertamenti di entrata (1), la decisione delle Sezioni riunite cui è allegata la presente relazione ha tra l'altro sancito che al disavanzo della gestione coperto da anticipazioni del Tesoro (pari, come si è detto, a 607,6 miliardi) debba aggiungersi un *deficit* ulteriore, non coperto da legittimi accertamenti d'entrata, pari per l'appunto a 85 miliardi.

Al lordo di tale posta, ma al netto del disavanzo coperto da anticipazioni del Tesoro, le entrate dell'Amministrazione sono comunque ammontante, nell'anno, a 2.697,2 miliardi, con un forte incre-

(1) Sul punto, si è pronunciata la Sezione del controllo in data 27 giugno 1980.

mento (+ 32,7 per cento) rispetto al dato del 1978, analogamente calcolato (2.030 miliardi). Ciò sembra delineare un complessivo recupero rispetto agli anni decorsi, cui ha concorso il favorevole andamento del traffico della posta-lettera (che negli anni 1977 e 1978 aveva fatto registrare una crescente flessione), e, in misura maggiore, quello dei conti correnti sintomo di un avvio alla normalizzazione del servizio dopo la sfavorevole fase di inizio dell'automazione.

La spesa complessiva dell'Amministrazione, per contro, è passata da 2.665,1 miliardi a 3.389,8, con un aumento del 27,2 per cento, alla determinazione del quale ha notevolmente contribuito la lievitazione degli oneri di personale (+ 36,9 per cento) (2).

Della spesa corrente, pari a 3.048,0 miliardi, una quota del 79,5 per cento risulta coperta dagli accertamenti di entrata del Titolo I (2.422,7 miliardi), ma è da tener conto che tra questi ultimi figurano compresi 450,7 miliardi relativi a sovvenzioni straordinarie del Ministero del tesoro per l'applicazione di leggi sul trattamento economico del personale (3), oltre 5,2 miliardi di rimborsi del Ministero stesso di rate d'ammortamento di mutui contratti per il finanziamento di spese patrimoniali.

Al netto di tali trasferimenti, il disavanzo di parte corrente sale da 625,3 a 1.081,2 miliardi e la quota parte delle spese correnti coperte da corrispondenti entrate scende al 64,5 per cento.

Sulla complessiva spesa dell'Amministrazione, gli oneri correnti incidono per l'89,9 per cento, mentre alla spesa per investimenti si riferisce una quota assai ridotta (9,6 per cento) inferiore a quella del decorso esercizio (10,8 per cento) (4).

(2) Gli oneri per il personale in servizio ed in quiescenza sono passati da 1.562,5 a 2.138,7 miliardi. In particolare, per l'anno 1979, oltre all'indennità integrativa speciale hanno influito pesantemente sulla lievitazione di tale spesa l'applicazione della legge 3 aprile 1979, n. 101, relativa al nuovo ordinamento del personale postelegrafonico e l'applicazione della legge 9 febbraio 1979, n. 49 relativa al premio di produzione ed al compenso di fine esercizio.

Una sensibile variazione in aumento riguarda anche il personale in quiescenza (+ 46,7 per cento; da 181,2 a 265,9 miliardi).

(3) In particolare: 56,7 miliardi sul capitolo 265 (legge n. 609 del 1979); 220,7 miliardi sul capitolo 272 (legge n. 101/79); 155,4 miliardi sul capitolo 273 (legge n. 364 del 1975) e 17,9 miliardi sul capitolo 275 (legge n. 374 del 1979).

Da segnalare, anche, la sovvenzione da parte del Ministero del tesoro sul capitolo 271 di entrata, di nuova istituzione, pari a 86,2 miliardi, per far fronte alle spese relative a contributi vari in favore dell'Istituto postelegrafonico, i cui pertinenti capitoli di spesa (173, 243, 244, 245, 249, 252 e 253) erano stati riportati in bilancio «per memoria» per il fatto che il predetto Istituto era incluso fra gli enti suscettibili di soppressione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 ed è stato poi, dichiarato non assoggettabile alla relativa procedura di liquidazione con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979 e, cioè, dopo l'approvazione del bilancio.

(4) In termini di previsioni definitive, le suriportate incidenze si modificano nell'89,6 per cento e nel 9,5 per cento. Variazioni di notevole rilievo, per quanto concerne il settore delle spese, rispetto alle previsioni iniziali, afferiscono al Titolo I, rubrica I, categoria I (personale in attività) con un aumento della spesa di circa 503,8 miliardi. Le variazioni relative si riferiscono alle spese per la corresponsione dell'indennità integrativa speciale (212,1 miliardi), per l'erogazione del premio di produzione (138 miliardi sul capitolo 147 di nuova istituzione) e del compenso di fine esercizio (19,3 mi-

Particolare notazione merita, relativamente alle spese di investimento finanziate in tutto o in parte, con prestiti, la riscontrata difficoltà nella contrazione dei mutui, come dimostra anche la limitata acquisizione delle disponibilità finanziarie rispetto agli stanziamenti autorizzati per l'anno. A tale difficoltà, più che all'intento dell'Amministrazione di graduare il flusso delle entrate in relazione alle effettive esigenze di cassa, sembra rapportarsi il descritto fenomeno degli accertamenti di entrata iscritti in bilancio relativamente a prestiti autorizzati ma non effettivamente stipulati.

Sempre relativamente agli investimenti, va altresì segnalata l'insufficiente capacità di spesa dell'Amministrazione che si traduce nell'abnorme elevatezza dei residui del Titolo II.

Nel comparto, infatti, le somme erogate nell'anno sui 328,3 miliardi di stanziamento sono ammontate a 42,4 miliardi (12,9 per cento), mentre i pagamenti in conto resti (182,8 miliardi) hanno inciso per non più del 20,4 per cento sugli 897,6 miliardi di residui al 1° gennaio. Il rapporto tra pagamenti complessivi ed intera massa spendibile risulta pari al 18,4 per cento, con un ammontare di resti, al termine dell'anno, di quasi 1.000 miliardi (999,5) (5).

Per le spese correnti, l'impeto dei residui passivi è nell'anno ammontato da 950,5 a 1.250 miliardi; ma va tenuto conto che circa 300 miliardi di resti insistono sul capitolo 472, relativo al versamento all'Erario dell'avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, mentre 245,1 miliardi attengono a poste compensative (ammortamento dei beni patrimoniali e somme da versare all'entrata per il potenziamento e lo sviluppo degli impianti).

Di assai rilevante importo risultano, infine, anche i residui attivi (2.401,9 miliardi nel complesso), in ordine ai quali vanno peraltro richiamate - per la parte relativa all'accensione di prestiti - le osservazioni dianzi svolte.

Quanto alla sistematica dello Stato di previsione valgono le notazioni, già formulate nelle precedenti relazioni, circa la classificazione delle spese in rubriche con riferimento non all'organo che amministra la spesa bensì ai servizi cui si riferiscono i relativi oneri. Tale suddivisione - seppur trovi spiegazione nel fatto che alcune unità amministrative (direzioni centrali, servizi postali, patrimonio, automazione, ecc.) partecipano alla gestione di servizi costituenti diverse rubriche - determina una non soddisfacente osservanza delle norme di contabilità delle rubriche, nelle quali è dato rinvenire

liardi sul capitolo 148 di nuova istituzione)), per l'attuazione della legge n. 101 del 1979 (203,6 miliardi) e delle leggi n. 374 e 610 del 1979 (17,8 miliardi).

All'onere delle spese suddette è stato provveduto in gran parte mediante le rilevate sovvenzioni straordinarie del Tesoro sui capitoli di entrata 265, 272, 273 e 275, tutti di nuova istituzione.

(5) Nel complesso, i residui passivi dell'Amministrazione si sono nel 1979 accresciuti da 1.848 a 2.255,1 miliardi, dei quali 1.276,9 relativi alla competenza dell'anno (a 75 miliardi sono ammontate le economie) e 978,2 provenienti da esercizi precedenti.

numerosi capitoli gestiti da più unità amministrative riflettenti servizi diversi (6).

L'adozione di tale criterio di classificazione delle spese comporta, inoltre, il fenomeno di pluralità di capitoli il cui soggetto coincide in tutto o in parte con quello di altri capitoli, concernenti spese necessarie comuni alle diverse rubriche (7). Ciò che determina anomalie in sede di gestione, per la ragione che spese di identica natura o per forniture di uguale oggetto possono venire imputate ora all'uno, ora all'altro capitolo, a seconda delle disponibilità.

In separata rubrica (servizi generali) risultano, poi, iscritte quelle spese che per la loro natura o caratteristiche non possono essere attribuite specificamente ad alcuno dei settori sopra indicati (postali, di bancoposta, di telecomunicazioni).

Va segnalato, infine, il fenomeno (opposto a quello innanzi ricordato) di capitoli ad oggetto eterogeneo, in contrasto con il principio della specificazione del bilancio e con implicazioni negative sulla classificazione delle spese sotto il profilo dell'analisi economica (8).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

In tema di organizzazione dei servizi, restano attuali le osservazioni nella precedente relazione, circa il difettoso coordinamento fra le disposizioni normative che disciplinano la competenza degli organi periferici dell'Amministrazione e le norme sulla dirigenza. La competenza di secondo grado degli organi provinciali, tuttora compresa entro ristretti limiti di valore ed esercitabile mediante delega da parte dei direttori compartimentali, contrasta, in particolare, con il sistema di esclusive competenze per valore e per materia previsto, per i dirigenti statali, dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Sussistono carenze, pur dopo l'applicazione della legge n. 583 del 1978, nei ruoli dirigenziali periferici (soprattutto nelle direzioni provinciali) e ad esse l'amministrazione ha cercato di ovviare, come di consueto attraverso il conferimento di reggenze interine. Il problema è stato peraltro superato dalla legge 3 aprile 1979, n. 101, che consente, per esigenze di servizio, il conferimento temporaneo di funzioni superiori al personale con qualifica dirigenziale ed al personale direttivo delle qualifiche ad esaurimento.

(6) Così, vedasi a titolo esemplificativo, i capitoli 103, 350, 354, 397, 398, 401, 421 e 437.

(7) Vedasi, in particolare, i capitoli 206, 351, 395 e 428; capitoli 207 e 397; capitoli 210, 218, 354 e 437; capitoli 321, 381, 421 e 476; capitoli 342, 398 e 436.

(8) Così il capitolo 200 il cui oggetto comprende sia le spese per manutenzione ed affitto di mobili e macchinari, che le spese per l'espletamento dei concorsi; il capitolo 396 il cui oggetto comprende sia le spese di ufficio, cancelleria, illuminazione e facchinaggio che le spese di manutenzione di macchine da scrivere, calcolatrici e di mobili relativi ai servizi dei risparmi postali.

Particolare notazione merita, in materia di personale, la legge 3 aprile 1979, n. 101, che ha definito il contratto di lavoro per il triennio l'inizio 1976-30 aprile 1979, determinando il trattamento normativo ed economico del personale postelegrafonico.

Circa la complessa attuazione delle disposizioni della legge stessa - di cui è stato sottolineato lo scorso anno il carattere ampiamente innovativo sia in materia di ordinamento che di stato giuridico del personale - non si è per ora in grado di esprimere adeguate valutazioni.

L'Amministrazione ha dato, di recente, attuazione alla suindicata normativa con la disposizione dei profili professionali.

Ha provveduto, altresì, in applicazione dell'articolo 30 della legge, a determinare le dotazioni delle qualifiche di consigliere e direttore di sezione (categoria VII, raggruppamento a) e della qualifica di direttore aggiunto di divisione (categoria VIII) con un aumento complessivo di 1.120 unità (9).

Nel 1979, a seguito di concorsi espletati nel corso dell'anno, si sono avute assunzioni per circa 8.700 unità (7.400 nel 1978). Va al riguardo sottolineato l'elevato numero di partecipanti rispetto al numero dei posti messi a concorso, specie per l'accesso alla carriera esecutiva, che conferma l'orientamento dei giovani, in attesa della prima assunzione, verso gli impieghi presso la pubblica Amministrazione (10).

Su un organico complessivo al 1° gennaio 1980 di 197.944 unità (di cui 93.197 appartenenti alla carriera degli uffici locali ed agenzie) risultavano in servizio al 31 dicembre 1979 circa 179.000 unità con una vacanza del 10 per cento circa dei posti in organico. Le vacanze più significative riguardano la carriera direttiva (direttore aggiunto di divisione, direttore di sezione e consigliere con una media del 50 per cento riferita, peraltro, alle vecchie qualifiche non essendo ancora ultimato l'inquadramento nelle categorie professionali in base alla legge n. 101 del 1979).

Particolare rilevanza assume il ricorso dell'Amministrazione ad assunzione di personale in via straordinaria che anche per il 1979 è stato abbastanza sostenuto.

(9) Ruolo amministrativo:

- + 496 posti nella qualifica di direttore aggiunto di divisione;
- + 395 posti nella qualifica di consigliere e direttore di sezione;

Ruolo tecnico telecomunicazioni:

- + 76 posti nella qualifica di direttore aggiunto di divisione;
- + 58 posti nella qualifica di consigliere e direttore di sezione;

Ruolo tecnico costruzioni:

- + 44 posti nella qualifica di direttore aggiunto di divisione;
- + 32 posti nella qualifica di consigliere e direttore di sezione;

Ruolo tecnico trasporti:

- + 8 posti nella qualifica di consigliere e direttore di sezione (oltre a 11 posti nella qualifica di direttore aggiunto di divisione).

(10) In particolare su 166 posti messi a concorso per l'accesso nella carriera esecutiva dei ruoli tradizionali hanno concorso 38.316 partecipanti, e su 398 posti messi a concorso per l'accesso nella carriera esecutiva dei ruoli ULA hanno concorso 146.100 partecipanti.

L'incremento del numero delle unità (ad oltre 38.000 rispetto alle 35.000 del 1978) cui si connette anche l'aumento della spesa (11) mette in evidenza il permanere del problema di recupero di produttività e di una più soddisfacente utilizzazione dei nuovi sistemi introdotti nella lavorazione degli effetti postali (meccanizzazione ed automazione).

Secondo dati attinti dall'Amministrazione, il tasso di assenteismo del personale è sceso nel 1979 al 9,5 per cento contro l'11,22 per cento del 1977 e l'11,31 del 1978.

La riduzione sembra essersi riflessa sul ricorso al lavoro straordinario, giacché sempre secondo i dati forniti dall'Amministrazione, per il personale applicato ad uffici esecutivi, sono state chiamate nell'anno a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali (di 350 ore annue) oltre 35.000 unità contro le oltre 40.000 unità del 1978 (12).

Peraltro in termini finanziari, la spesa per compensi di lavoro straordinario è nell'anno ammontata, per il personale di ruolo (compreso quello degli ULA ed escluso il personale straordinario ed a contratto) a 97,5 miliardi con un incremento del 14 per cento circa sul dato del 1978, in ragione dell'aumento delle misure orarie.

Ancora in tema di trattamento economico, è da segnalare che le competenze accessorie (compresi i compensi per lavoro straordinario) corrisposte al personale postelegrafonico, hanno comportato una spesa complessiva di 381,2 miliardi di cui 138,0 per premio di produzione (13), 54,3 miliardi per premio industriale, 19,3 miliardi per premio annuale di fine esercizio 14,4 miliardi per indennità di missione o traferimento ed il resto per compensi a carattere non generale dovuti a particolari categorie di personale.

Per quanto riguarda l'attività ispettiva va rilevato un certo miglioramento qualitativo e quantitativo rispetto agli anni precedenti. Infatti risultano eseguite 788 visite contro le 718 dell'anno 1978 ed esperite oltre 16.300 inchieste, cui debbonsi aggiungere 862 interventi dell'ecoradio, contro le 14.390 inchieste definitive nel 1978.

(11) Il personale straordinario assunto, ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 dicembre 1965, n. 1376, ha prestato la propria attività presso le Direzioni provinciali (25.041 unità) e presso gli uffici locali e agenzie (13.132 unità) per periodi limitati, con una spesa complessiva di lire 71 miliardi contro i 48 miliardi nell'anno precedente.

(12) Anche nell'anno 1979 sono stati autorizzati a prestazioni di lavoro straordinario, 330 dirigenti, ivi compresi i dirigenti generali, per un numero di ore prestate complessivamente di 115.500 (per un massimo individuale annuo di ore 350).

Per quanto riguarda l'esecuzione del lavoro con il sistema del cottimo, le prestazioni hanno riguardato circa 15.000 unità.

(13) Il premio di produzione è legato alla presenza in servizio ed è, inoltre, ridotto di un terzo qualora l'impiegato usufruisce di permesso o si assenti dal servizio per qualsiasi motivo per un periodo di tempo sino a due ore; il compenso è anche correlato al rendimento individuale per cui non viene corrisposto qualora la produzione prevista non è stata conseguita per negligenza. La legge n. 49/79 prevede, inoltre, l'adeguamento automatico degli assegni numerici del personale, per il tempestivo allineamento della capacità operativa degli uffici alle variazioni in aumento della curva del traffico ed istituisce compensi di intensificazione a favore del personale degli uffici principali.

Sono state sporte oltre 2.900 denunce all'autorità giudiziaria contro le altre 2.300 del precedente anno. Delle suddette inchieste oltre 3.300, che hanno dato luogo a 926 denunce all'autorità giudiziaria, concernono il settore della esclusività postale e ciò denota un certo orientamento dell'Amministrazione a dare maggiore impulso ed incisività all'opera di prevenzione e di repressione degli illeciti in tale materia.

Nell'anno 1979 sono stati tenuti, sia presso l'Istituto superiore delle poste e telecomunicazioni, sia presso istituti pubblici o privati ed uffici periferici dell'Amministrazione, n. 70 corsi di qualificazione, aggiornamento, preparazione e perfezionamento del personale.

3. — Attività istituzionale.

Nel quadro dei programmi pluriennali d'intervento predisposti dall'Amministrazione per il potenziamento e l'ammodernamento delle proprie strutture e servizi di istituto, particolare rilevanza assumono gli investimenti nei settori edilizio, degli impianti di meccanizzazione ed automazione dei servizi postali e telegrafici ed in quello dei servizi radioelettrici.

Ai piani quinquennali di investimenti si innestano i provvedimenti di interventi straordinari previsti dalle leggi 23 gennaio 1974, n. 15, e 27 giugno 1975, n. 227 (14).

L'ammontare annuo delle spese destinate per tali investimenti negli ultimi sette anni è aumentata di circa cinque volte passando da 61,5 miliardi del 1972 ai 302,4 miliardi di lire nel 1979. In tutti i settori appare notevole la consistenza dei residui.

a) *Settore edilizio* (capitoli 501, 503, 514, 808). — Gli impegni complessivi assunti sono risultati di 119,1 miliardi ed i pagamenti di 78,6 miliardi di cui lire 6,5 miliardi in conto competenza e lire

(14) L'Amministrazione ha recentemente elaborato un aggiornamento del piano quinquennale 1977-81 (approvato dal CIPE in data 3 agosto 1977) per il periodo 1979-83 inviato al CIPE in data 19 gennaio 1980. Gli investimenti previsti dal piano aggiornato per grandi aggregati sono:

Edilizia operativa	1.049,7	miliardi
Edilizia abitativa	172,7	»
Impianti tecnici	1.108,4	»
Attrezzature tecniche	125,8	»
Trasporti	55,0	»
Totale	2.511,6	miliardi

In proposito va ricordato che è stato presentato un disegno di legge (Atto Camera 1.539) che prevede un finanziamento globale dal 1980 al 1983 di 1.223 miliardi (1.073 miliardi per l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e 250 miliardi per l'Azienda di Stato per i servizi telefonici) al fine di consentire il completamento dei programmi di rinnovamento e potenziamento delle strutture attesa la progressiva erosione dei finanziamenti straordinari, già concessi con le leggi n. 15 del 23 gennaio 1974 e 227 del 27 giugno 1975 per effetto del continuo accrescimento dei costi correlato al ritardo nell'attuazione dei piani previsti.

72,1 miliardi in conto residui. Questi ultimi sono nel corso dell'anno aumentati da 428,2 a 468,7 miliardi. Va, in particolare rilevato che il programma di interventi straordinari, previsti dalla legge 23 gennaio 1974, n. 15, con il finanziamento di 150 miliardi nel quinquennio 1973-1977 (costituzione di edifici destinati a sede di uffici in comuni non capoluoghi di provincia) non si è potuto realizzare interamente per le difficoltà connesse con il reperimento dei suoli edificatori, dovute a cause locali di contenuto soprattutto urbanistico, ed ai perduranti incrementi dei costi (15).

Sul capitolo 514 in particolare, relativo alla attuazione del programma di interventi straordinari per la costruzione di alloggi di servizio da assegnare in locazione semplice ai dipendenti postelegrafonici (e da realizzare anche mediante case-albergo), la legge n. 227 del 1975 prevede investimenti per 180 miliardi, ripartiti nell'arco di otto anni. Nel corso dell'anno sono stati sul capitolo stesso pagati 2,4 miliardi su una disponibilità totale (competenza e residui) di 102 miliardi, con un aumento dei resti da 77,0 miliardi a 99,6.

b) *Settore degli impianti tecnici dei servizi postali, telegrafici e radioelettrici* (capitoli 502, 504, 515). — Gli impegni assunti nel corso dell'esercizio al lordo dei residui di stanziamento ammontano a 175,9 miliardi ed il totale dei pagamenti è stato di 127,9 miliardi, di cui 32 riferibili alla competenza e 95,9 ai residui; anche in tale settore si è avuto un aumento dei residui, passati da 431,7 miliardi a fine 1978 a 479,7 miliardi al 31 dicembre 1979 (16).

(15) In esecuzione della legge n. 15 del 1974 l'Amministrazione ha stipulato in data 24 giugno 1975 con la ITALPOSTE S.p.A., del gruppo IRI un'apposita convenzione-quadro che contempla la stipula di separati atti di concessione al fine di procedere alla pratica realizzazione dei vari interventi previsti. Allo stato attuale sono stati stipulati con la società ITALPOSTE vari disciplinari per la costruzione di n. 311 edifici (di cui 170 ultimati od in fase di ultimazione) comportanti una spesa complessiva di oltre 124 miliardi di lire. Ad esaurimento dello stanziamento di 150 miliardi sono in corso di esame i progetti per la costruzione di altri 64 edifici. Il programma, che inizialmente prevedeva la costruzione di 1.000 edifici, è stato ridimensionato, limitando la costruzione degli edifici nelle sedi ove maggiori risultano le esigenze dei servizi e le necessità dell'utenza.

(16) L'intero programma di investimenti per la meccanizzazione delle corrispondenze e dei pacchi prevede una spesa di oltre 930 miliardi (370 a carico dei fondi ordinari e 560 derivanti dagli stanziamenti straordinari di cui alla legge 227/1975) per il periodo 1975-1982. Al 31 dicembre 1979 sono stati impegnati oltre 736 miliardi: di questi 364 miliardi corrispondono al finanziamento utilizzabile a tutto il 1979 rispetto all'intera somma messa a disposizione dalla citata legge n. 227; la residua parte, pari a 196 miliardi, sarà gradualmente disponibile a decorrere dall'esercizio 1980 e sono al 1982.

Dei centri per le corrispondenze dodici sono già in funzione (Firenze, Trento, Ancona, Genova, Torino, Milano, Bari, Catania, Brescia e Bologna); per il settore pacchi in funzione l'impianto di Milano Scalo Farini.

Il programma di automazione dei servizi a danaro, mediante un sistema costituito da un insieme di centri elaborazione dati e da terminali situati negli uffici postali, è in corso di ultimazione: sono stati già installati ed attivati dieci centri, su sedici previsti, presso le sedi di Milano, Bologna, Ancona, Roma, Napoli, Bari, Torino, Venezia, Palermo e Genova; la attivazione dei restanti Centri è prevista entro il 1980.

Nel settore telegrafico il programma di investimenti prevede la estensione della tecnica elettronica nella sede telegrafica con l'installazione: di sedici centrali elettroniche per il servizio telex; di dieci centrali elettroniche per il servizio dati; di due centri elettronici a commutazione di messaggio per il servizio telegrafico pubblico.

c) *Settore trasporti* (capitoli 510, 511). — A fronte di una disponibilità complessiva sulla competenza di 6,4 miliardi e sui residui di oltre dieci miliardi, sono stati nell'anno pagati per l'acquisto di automezzi ed il potenziamento degli impianti fissi (autorimesse, officine, magazzini) 4,3 miliardi (quasi per intero in conto resti) per cui la consistenza dei residui ascende al 31 dicembre 1979 a 12,3 miliardi.

La spesa sostenuta dall'Amministrazione nell'anno 1979 per locazioni di immobili è stata pari a circa 14,7 miliardi; nello stesso periodo i pagamenti effettuati per acquisti e costruzioni di immobili da destinare ad uffici sono stati di oltre 40,5 milioni, di cui 14,7 milioni per acquisti e oltre 25,8 milioni per costruzione.

La spesa sostenuta per la manutenzione degli immobili di proprietà è risultata nell'anno di 16,9 miliardi (17).

(17) Sono in fase di realizzazione: cinque case-albergo per complessive 591 unità abitative e 11 complessi edilizi per complessive 494 alloggi; sono in fase di istruttoria l'approvazione dei progetti per la costruzione di una casa-albergo per 74 unità abitative e di 6 edifici per 261 alloggi.

CAPITOLO XXII

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

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

Il conto consuntivo della gestione 1979 dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici prospetta complessivamente entrate per 1.166,6 miliardi (1.034 nel 1978) e spese per 1.010 miliardi (890,4 nel 1978) e, quindi, un avanzo, pari a 156,6 miliardi (interamente da versare al Tesoro).

È da notare, però, che su un capitolo di entrata (603: ricavo dei mutui contratti per il riassetto della rete telefonica) risulta iscritto quale residuo attivo l'intero importo della disponibilità di competenza (27 miliardi) che, invece, non può ritenersi effettivamente accertato non essendo stato perfezionato, nel corso dell'esercizio, il mutuo previsto (1).

In mancanza di un atto di accertamento, il suddetto importo di 27 miliardi deve essere considerato come « minore entrata » e, correlativamente, gli esposti dati del consuntivo riguardanti il totale delle entrate e l'avanzo di gestione vanno modificati, rispettivamente, in 1.139,6 miliardi e in 129,6 miliardi.

Ciò precisato, va rilevato che, nell'ambito dell'entrata, quella di parte corrente, derivante in massima parte dai proventi aziendali veri e propri, ha segnato un incremento del 15,5 per cento (12,3 per cento nel 1978) raggiungendo l'importo di 754,7 miliardi (653,2

(1) La Sezione del controllo, con deliberazione del 27 giugno 1980, ha dichiarato non conforme a legge il decreto di accertamento residui relativo al capitolo 253 di spesa (Avanzo di gestione da versare al Tesoro) per la parte relativa all'importo di 27 miliardi, stante la giuridica insussistenza di tale disponibilità, derivata dalla illegittimità dell'accertamento di entrata sul citato capitolo 603, mancando tale accertamento di idoneo titolo giuridico.

Con la decisione cui è allegata la presente relazione le Sezioni riunite hanno dichiarato la irregolarità delle suddette partite di entrata e di spesa.

Per notazioni riferite alla fattispecie e ad altre analoghe riguardanti diverse aziende e amministrazioni autonome si veda, nella presente relazione, il capitolo I, Sezione I, della parte prima.

nel 1978) ancora una volta nettamente superiore a quello della spesa corrente che, al netto della parte relativa dell'avanzo di gestione da versare al Tesoro (129,6 miliardi), è asceso a 633,6 miliardi (538,3 nel 1978), crescendo del 17,7 per cento (18,7 per cento nel 1978).

Assai minore è stata la crescita delle entrate in conto capitale (da 350,8 a 481,8 miliardi) pari, in valore relativo, all'8,8 per cento (21,6 nel 1978). Tali entrate continuano, peraltro, a coprire interamente le spese del corrispondente comparto (370,7 miliardi) e a risultare, inoltre, costituite, per la quasi totalità (380,6 miliardi), da quelle della categoria VII (per ammortamenti e migliorie), tratte, per una rilevante quota, dall'entrata di parte corrente afferente ai proventi di esercizio (2).

Questi proventi, che figurano nella categoria I (vendita di beni e servizi), hanno complessivamente raggiunto i 688,1 miliardi (598 nel 1978), pari al 91,2 per cento dell'entrata corrente, registrando ulteriori incrementi e continuando ad assicurare all'Azienda una notevole capacità di autofinanziamento. Rilevano, in particolare, quelli derivanti dal traffico telefonico interurbano che, passando da 292,2 a 318 miliardi, sono aumentati dell'8,8 per cento (solo l'1,3 per cento nel 1978) e dal traffico telefonico internazionale (in arrivo e in partenza) che sono saliti da 134,4 a 161,8 miliardi con un incremento del 20,4 per cento (37 per cento nel 1978). Sono anche aumentati i canoni versati dalla SIP per la concessione dei servizi telefonici (da 90,8 a 98,5 miliardi) e quelli derivanti dalla concessione di mezzi trasmissivi di telecomunicazione, passati da 47,3 a 55 miliardi (3).

Ancora quanto all'entrata, è da ricordare che sulla competenza dell'esercizio sono state previste accensioni di prestiti per complessivi 30 miliardi per il finanziamento di un particolare programma di investimenti autorizzato dalla legge n. 227 del 1975 e finalizzato alla costruzione di alloggi di servizio (capitolo 602: 3 miliardi) e al riassetto dei centri nodali della rete telefonica (capitolo 603: 27 miliardi).

In ordine alla spesa per l'attuazione di tale programma si riferirà nel prosieguo; qui va notato come - diversamente che per il capitolo 603 su cui ci si è già soffermati - l'importo del capitolo 602 figura correttamente iscritto in consuntivo quale residuo attivo risul-

(2) Attraverso una partita di giro che comporta l'iscrizione del corrispondente importo in appositi capitoli della spesa corrente (capitolo 331: 41,2 miliardi per ammortamento dei beni patrimoniali; capitolo 332: 339,4 miliardi quale quota parte di proventi di esercizio da versare all'entrata in conto capitale).

(3) Tra le diverse entrate per vendita di beni e servizi sono anche da citare quelle accertate per le percentuali dovute dalle società concessionarie sulle soprattasse interurbane, scese da 14,5 a 13,3 miliardi e quelle dei proventi delle soprattasse sul traffico telefonico salite da 9,6 a 10,4 miliardi.

Le altre entrate correnti attengono, per 47,7 miliardi, ai trasferimenti (categoria II) — tra cui spiccano tre sovvenzioni straordinarie del tesoro per complessivi 36,7 miliardi — per 326 milioni ai redditi vari (categoria III), per 35,1 miliardi a poste compensative delle spese (categoria IV) e per 3,5 miliardi a somme non attribuibili (categoria V) relative ad economie accertate nella gestione dei residui passivi da versare al Tesoro ad integrazione dell'avanzo delle gestioni degli esercizi precedenti.

tando concessa, anche se non versata, la relativa anticipazione della Cassa depositi e prestiti.

Nell'ambito della spesa corrente - che ha rappresentato il 62,7 per cento (il 60,4 per cento nel 1978) dell'intera spesa - vengono in particolare evidenza, oltre gli oneri assunti per ammortamenti e migliorie cui si è già accennato a proposito delle corrispondenti voci d'entrata (4), quelli per il personale in attività di servizio e in quiescenza che, passando da 131,7 a 182,5 miliardi, hanno segnato un forte incremento pari al 38,5 per cento (il 25,3 per cento nel 1978 e il 16,6 per cento nel 1977). Anche la spesa per acquisto di beni e servizi - afferente per quasi il 60 per cento alla manutenzione ordinaria della rete telefonica, degli impianti e degli immobili - è sensibilmente lievitata raggiungendo i 54 miliardi (40,7 nel 1978) con un aumento, in termini relativi, del 32,7 per cento (il 24,4 per cento nel 1978 e il 6,5 per cento nel 1977).

In termini di quota parte del totale della spesa corrente, gli oneri per il personale, di cui segnatamente si dirà nel successivo paragrafo 2, hanno rappresentato il 28,8 per cento; quelli per acquisto di beni e servizi l'8,5 per cento. Ove, però, si consideri la spesa corrente globale al netto della spesa impegnata per ammortamenti e migliorie, l'incidenza dei suddetti oneri risulta, rispettivamente, del 72,1 per cento e del 21,3 per cento (5).

Circa le spese d'investimento, tutte relative alla categoria IX (costituzione di capitali fissi) e limitatamente aumentate, come già accennato, sia in valore assoluto che in percentuale, si riferisce, in particolare, nel successivo paragrafo 3 a proposito dei piani pluriennali di intervento dell'Azienda.

E, qui, da notare, in ordine a tali spese, come l'incidenza dei pagamenti (95,3 miliardi) sugli stanziamenti della competenza (370,7 miliardi) si sia mantenuta scarsa attestandosi, a fine esercizio, sul 25,7 per cento che costituisce un valore solo lievemente superiore a quelli registrati alla fine del 1978 (25 per cento) e del 1977 (24,9 per cento). È da evidenziare, anche, l'ulteriore rallentamento del ritmo di smaltimento del conto residui con pagamenti per 145 miliardi che hanno rappresentato il 26,8 per cento (il 29,3 per cento nel 1978, il 31,8 per cento nel 1977) dell'ammontare di tale conto (541,6 miliardi) all'inizio del 1979.

Alla chiusura dell'esercizio sono così risultati, per la spesa in conto capitale, residui per 671,9 miliardi (di cui 275,4 afferenti alla gestione di competenza) che, sommati ai residui passivi di parte

(4) Gli oneri per ammortamenti e migliorie (per complessivi 380,6 miliardi già indicati) hanno rappresentato il 53,6 per cento del complesso degli impegni di spesa corrente.

(5) Tra le altre spese correnti quella per trasferimenti, considerata al netto dell'avanzo di gestione, è stata, con 4,8 miliardi, lievemente inferiore a quella registrata nel 1978 (4,9 miliardi). La parte preponderante di essa (4,2 miliardi) è stata costituita, come nel passato, dal versamento all'Istituto postelegrafonici delle quote di soprattasse sulle conversazioni telefoniche.

Gli oneri per interessi si sono aggirati, come nell'anno precedente, sui 10 miliardi. Per poste correttive e compensative delle entrate sono stati impegnati 1,8 miliardi, di cui 1,2 afferenti ad abbuoni, rimborsi e restituzione di somme indebitamente percepite.

corrente - pari, al netto di quelli relativi al versamento al Tesoro dell'avanzo di gestione, a 227,7 miliardi - hanno raggiunto il complessivo importo di 899,6 miliardi (604,1 nel 1978), con un assai sensibile incremento sia in valore assoluto (295,5 miliardi; 95,2 miliardi nel 1978 e 166,8 nel 1977) sia in valore relativo, pari al 48,9 per cento, superiore pure a quello, molto elevato (48,7 per cento), manifestatosi nel 1977 (6).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

Va preliminarmente rilevato che non si è ancora in grado di esprimere adeguate valutazioni in ordine all'avviata complessa attuazione delle disposizioni della già ricordata legge n. 101 del 1979 di cui è stata sottolineata nella precedente relazione l'ampia portata innovativa in materia di ordinamento e stato giuridico del personale dell'Azienda, così come di quello dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.

Alle notazioni illustrative già formulate può aggiungersi che in atto stanno avendo corso gran parte dei provvedimenti relativi alle prime due fasi « ricognitive » (inquadramento riferito al personale in servizio al 1° maggio 1978 e prima determinazione delle dotazioni organiche delle categorie) mentre tardano gli adempimenti relativi alle altre fasi previste che attengono essenzialmente alla individuazione delle qualifiche funzionali, alla definizione dei profili professionali e alla rideterminazione degli organici.

Si tratta, comunque, di innovazioni che, come quelle introdotte dalle disposizioni della già richiamata legge n. 49 del 1979 in materia di trattamento economico dello stesso personale, non hanno, di per sé, diretta incidenza sulla struttura organizzativa dell'Azienda.

Gli aspetti peculiari di tale struttura, e principale tra questi il notevole accentramento della quasi totalità delle competenze gestionali nelle direzioni centrali, sono stati più volte considerati, da ultimo nella precedente relazione (7), alla quale si fa integrale riferimento non risultando intervenuta, in tema di ordinamento dei servizi amministrativi e tecnici, alcuna modificazione della situazione già rappresentata (8).

Va quindi nuovamente sottolineata l'esigenza di pervenire a un parziale ridimensionamento delle competenze delle direzioni centrali a vantaggio di quelle degli organi periferici, esigenza che aveva

(6) Nel 1978 il tasso annuo d'incremento dei residui fu del 18,7 per cento.

(7) Relazione per l'esercizio 1978 (volume II, pagine 321 e 322).

(8) E, in particolare, da richiamare la persistenza della struttura centralizzata stabilita dal tuttora vigente regio-decreto 14 giugno 1925, n. 884 (con le modificazioni apportate dalla legge 18 febbraio 1963, n. 81) che tra l'altro impedisce ai dirigenti preposti agli uffici periferici (gli Ispettorati telefonici di zona) di esercitare appieno le funzioni previste dalla normativa del 1972 sulla dirigenza (decreto del Presidente della Repubblica n. 784). E anche da sottolineare la mancanza di ragionerie zonali che comporta, di per sé, inevitabili lungaggini dell'azione amministrativa dato che quasi tutti gli atti emanati dagli Ispettorati devono transitare per la Ragioneria centrale.

già ispirato nel 1978 la presentazione di un disegno di legge volto, tra l'altro, all'ampliamento delle competenze dei dirigenti « periferici », alla istituzione di sezioni zonali di ragioneria e al connesso decentramento del controllo esterno (9).

Tornando al personale aziendale va rilevato, in attesa di disporre di significativi elementi sul riordinamento in atto, che al 31 dicembre 1979 persistevano in tutti i ruoli notevoli carenze rispetto alle previsioni tabellari. Dei 16.071 posti della complessiva dotazione organica - rimasta invariata - ne risultavano coperti 12.546, pari al 78,1 per cento di detta dotazione; nell'anno precedente la percentuale dei posti coperti sulla dotazione era stata pari al 79,6 per cento.

Fatta eccezione per i dirigenti - in servizio, come nel precedente anno, nel numero di 84 unità (su 87 previsti dalla dotazione) - per il restante personale della carriera direttiva si registravano, a fine esercizio 1979, 49 vacanze sui 136 posti previsti per i direttivi amministrativi e 37 (su 160) tra quelli tecnici. Tra le altre carenze vanno segnalate quelle concernenti gli assistenti di commutazione (166 su 450), gli operatori telefonici (poco meno di 2.000 su circa 7.600 posti), i dirigenti e revisori di esercizio (64 su 115), i sorveglianti smistatori e conducenti (486 su 1.267).

L'Azienda ha continuato ad avvalersi, in misura pressoché uguale a quella del 1978, di personale straordinario assunto con contratto di diritto privato (ex articolo 3, legge 14 dicembre 1965, n. 1376). Tale personale, in costante aumento fino al 1976 allorché aveva raggiunto le 3.130 unità, è andato diminuendo negli anni successivi (2.703 nel 1977 e 1.698 nel 1978) ed è asceso, nell'anno in riferimento, a 1.721 unità, di cui 1.705 telefonisti e personale ausiliario addetto alle sale di commutazione e 16 operai addetti a lavori di manovalanza. La spesa complessiva sostenuta per tale personale si è aggirata, come nel precedente esercizio, su poco più di 2,9 miliardi.

Compreso tale onere, la spesa complessiva per il personale in servizio ha raggiunto, nel 1979, i 161,7 miliardi (117,6 nel 1978) pari al 20,5 per cento del totale della spesa corrente (il 17,2 per cento nel 1978). Quella per il personale in quiescenza, con 20,8 miliardi (10) - 14,1 nel 1978 - ne ha rappresentato il 2,6 per cento (il 2 per cento nel 1978).

(9) Il disegno di legge (Atto Senato n. 1124/1978), decaduto per la fine della legislatura, prevedeva anche la concentrazione, in una unica « Azienda di Stato per i servizi di telecomunicazione », di tutti i servizi telefonici, telegrafici e radiotelevisivi.

Nella presente legislatura risulta presentata una particolare proposta di legge (Atto Camera n. 1376) che, riproducendo parzialmente l'impostazione del decaduto disegno di legge, mira a stabilire le materie di competenza dei dirigenti applicati agli Ispettorati, a istituire le ragionerie zonali e a decentrare il controllo esterno presso le Delegazioni regionali della Corte dei conti operanti nei capoluoghi dove hanno sede gli Ispettorati.

(10) Di cui 4,8 miliardi (5 nel 1978) 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).

Per notazioni riferite alla Cassa si veda la relazione per l'esercizio 1977, volume II, pagina 274.

È quasi raddoppiata, passando da 7,7 a 14,7 miliardi, la spesa per retribuire le prestazioni di lavoro straordinario e a cottimo (capitoli 104 e 126) ed è anche salita quella per indennità di missione (da 1,6 a 2,1 miliardi). Rilevano, poi, tra le competenze tipiche del personale aziendale, il « premio di produzione », che è salito da 8,5 a 9,6 miliardi, il « premio di cointeressenza » corrisposto per circa 5,4 miliardi (5,3 nel 1978), il « premio industriale » che ha avuto una notevole crescita passando da 2,8 a 4,8 miliardi e il nuovo « compenso di fine esercizio » asceso a circa 1,2 miliardi (11).

È salita da 150 a 200 milioni la spesa sostenuta dall'Azienda per i corsi di istruzione e aggiornamento professionale del personale, svoltisi, per la maggior parte, presso l'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni (12).

È anche da ricordare il concorso alle spese per il funzionamento di diversificati servizi socializzati di assistenza al personale (come mense, dormitori, dopolavoro, asili nido) da tempo gestiti, in massima parte, dall'Istituto postelegrafonico e dal dopolavoro postelegrafonico, ai quali, nell'esercizio, sono stati rispettivamente devoluti contributi per 4,2 miliardi e per 16,6 milioni.

Non è mutato il regime delle agevolazioni in materia di tariffe telefoniche accordate al personale dell'Azienda sulla base della convenzione con la SIP richiamata nella precedente relazione (13).

Oltre quelle previste solo per tale personale - che concernono, tra l'altro, la riduzione del 75 per cento sul canone di abbonamento e la concessione di 160 scatti gratuiti a trimestre - si ricorda la particolare franchigia accordata a funzionari direttivi dell'Azienda come dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e del Ministero, nonché ad « altri dipendenti che per speciali ragioni accertate dagli organi centrali dell'Amministrazione abbiano necessità di disporre del collegamento telefonico ». Secondo i dati forniti dall'Azienda, di tale franchigia, che comprende la esenzione dal pagamento dell'intero canone e della spesa di impianto e trasloco, avrebbero beneficiato nel 1979, come nel precedente anno, circa 2.500 soggetti.

(11) Il compenso di fine esercizio è stato istituito dalla legge n. 49 del 1979 in sostituzione di vari compensi soppressi a far tempo dal 1° dicembre 1978 (tra cui quelli di supercottimo, di località disagiata, di reperibilità). La stessa legge ha anche istituito il « compenso orario di intensificazione » da corrispondere però, a partire dal 1° gennaio 1980, nei casi di vacanze negli « assegni numerici » del personale dei vari uffici esecutivi.

Le altre competenze accessorie corrisposte nel 1979 sono: l'indennità per servizio notturno (998 milioni), il compenso al personale avente conoscenza di lingue estere (900 milioni), l'indennità per conduzione di veicoli (5 milioni), quella per servizi meccanografici (60 milioni), il compenso per turni festivi (780 milioni) e quello per conduzione impianti di riscaldamento (21 milioni).

(12) Ai corsi hanno complessivamente partecipato 736 dipendenti.

È da ricordare, oltre la spesa indicata nel testo, quella di 380 milioni impegnata per il versamento all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni del contributo aziendale alle spese di funzionamento del citato istituto.

(13) Relazione per l'esercizio 1978, volume II, pagina 324.

Sempre secondo i dati forniti dall'Azienda, non avrebbe avuto apprezzabili variazioni il numero dei dipendenti (oltre 600) che fruiscono, a vario titolo, di alloggi di servizio per la quasi totalità inerenti ad edifici industriali, stazioni telefoniche e ponti radio (14).

3. — *Investimenti e beni strumentali.*

Gli interventi diretti allo sviluppo del servizio telefonico (15) sono, com'è noto, previsti in via ordinaria da piani pluriennali elaborati nell'ambito aziendale e approvati dal CIPE. Nell'anno in riferimento l'Azienda ha essenzialmente operato sulla base delle previsioni del piano ordinario 1977-1981 approvato dal CIPE nell'agosto 1977, su cui si è innestato il particolare programma di interventi straordinari autorizzato dalla legge 7 giugno 1975, n. 227, che ha stanziato 220 miliardi (ripartiti in otto anni), di cui 200 per il riassetto della rete e in particolare dei suoi centri nodali e 20 per la costruzione di alloggi da assegnare in locazione semplice al personale.

Nel quadro delineato dal predetto piano quinquennale è stato anche elaborato, in sede aziendale, uno specifico programma di massima per l'anno 1979 con proiezioni agli anni 1980 e 1981 (16) che ha previsto investimenti, nel triennio, per 1.189 miliardi (17).

Le notazioni che seguono, riferite al 1979, si fondano essenzialmente sulle risultanze del consuntivo relative ai capitoli della categoria IX (costituzione di capitali fissi) del titolo II dello stato di previsione della spesa dell'Azienda su cui insistono, nella quasi totalità, gli oneri sostenuti per l'esecuzione degli interventi; dato che, com'è noto, una notevole parte dei relativi provvedimenti viene

(14) I custodi fruiscono dell'alloggio a titolo gratuito, mentre gli altri concessionari (per lo più personale tecnico: dirigenti e revisori di esercizio) corrispondono un canone pari al 40 per cento del valore di mercato accertato dal competente Ufficio tecnico erariale.

(15) L'azienda provvede all'espletamento del traffico telefonico interurbano (con esclusione della teleselezione) tra 37 distretti nazionali e del traffico telefonico internazionale con tutti i Paesi europei e con alcuni Paesi del bacino del Mediterraneo nonché alla costituzione e alla manutenzione delle grandi arterie interurbane (sia in cavo che in ponte radio) utilizzate da essa e dalle società concessionarie.

(16) In ordine al programma dell'Azienda si sono espressi favorevolmente sia il Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione nell'adunanza del 29 maggio 1979 e il Consiglio d'amministrazione nell'adunanza del 30 maggio 1979. Detto programma è stato presentato agli organi collegiali unitamente a quello concernente il settore delle telecomunicazioni (servizi telegrafici, telex, dati e radioelettrici) dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, in adempimento di una raccomandazione espressa dal Consiglio d'amministrazione. Gli organi collegiali hanno anche esaminato i programmi elaborati per il predetto periodo dalle concessionarie SIP, ITALCABLE, TELESPIAZIO e RADIOSTAMPA.

(17) Di cui 965 miliardi (305 nel 1979, 320 nel 1980 e 340 nel 1981) per investimenti «ordinari»; 89 miliardi per gli interventi «straordinari» ex legge 227 del 1975 (27 per ognuno dei 3 anni per il riassetto dei centri nodali e 8 complessivamente per la costruzione di alloggi); 135 miliardi (35 nel 1979, 46 nel 1980 e 54 nel 1981) per altri investimenti relativi a manutenzione straordinaria, magazzini e officine, attrezzature varie eccetera.

sottoposta al controllo successivo dopo la scadenza degli esercizi cui si riferiscono (18).

A parte l'attuazione degli interventi straordinari di cui alla legge n. 227 del 1975 su cui si tornerà nel prosieguo, viene innanzitutto in considerazione, quanto alle spese per gli interventi programmati in via ordinaria; il capitolo 531 - riferito alla costruzione e all'ampliamento degli impianti telefonici di trasmissione e commutazione così come all'acquisto, costruzione e ampliamento di fabbricati - nel quale è concentrata la maggior parte dei fondi disponibili per tali interventi. Dai relativi dati continua ad evidenziarsi una limitata utilizzazione, in termini di pagamenti, delle disponibilità e ciò non può non richiamare, di per sé, la valutazione espressa nella precedente relazione circa l'insoddisfacente andamento dei programmi adottati. Su tale capitolo, infatti, a fronte di una notevole disponibilità per 711,4 miliardi (581,3 nel 1978), di cui 409,9 in conto residui, risultano disposti pagamenti per una parte limitata pari in termini assoluti a 207,6 miliardi (di cui 83,7 sulla competenza) e in valore relativo al 29,2 per cento, inferiore, se pure di poco, al già basso valore del 1978 aggiratosi sul 29,6 per cento (19). I residui del capitolo sono così sensibilmente aumentati (da 409,9 a 503,8 miliardi).

Sul capitolo 532 - destinato alle spese per la manutenzione straordinaria degli impianti telefonici, degli immobili, dei servizi tecnologici e delle strade di accesso - a fronte di una disponibilità di fondi per 35,3 miliardi (di cui 15,7 provenienti da precedenti esercizi), sono stati effettuati pagamenti per 12,1 miliardi sicché i residui sono saliti a 23,2 miliardi.

Le erogazioni, poi, sul capitolo 539 - relativo all'acquisto di macchine, attrezzature, strumenti per elaborazioni tecniche esperimenti e misure e con disponibilità di 15,7 miliardi (8,2 quali residui) - sono ammontate a 5,7 miliardi, di cui 3 sui residui che sono, quindi, saliti a circa 10 miliardi.

Sul capitolo 542 (acquisto, costruzione e adattamento di capannoni ed altri immobili da adibire a magazzini, laboratori, ecc.), con disponibilità per 14 miliardi, sono stati erogati 4,9 miliardi, di cui 1,7 sulla competenza, sicché i residui sono saliti da 5,8 a 9,1 miliardi.

Continuano a essere smaltiti lentamente anche i residui di cui sono esclusivamente dotati i capitoli 537 e 538. Quelli del primo - relativo alle spese per l'attuazione di un particolare programma per il potenziamento di impianti e stabilimenti - sono scesi a 1,2 miliardi per effetto di pagamenti dell'importo di 500 milioni (950 nel 1978). Assai più ridotto lo smaltimento dei residui del capitolo 539

(18) È da avvertire in particolare che non essendo possibile stabilire tempestivamente, per i vari capitoli del titolo II, 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.

(19) Nel 1977 l'incidenza dei pagamenti sulle disponibilità era stata del 31,2 per cento, inferiore di oltre 7 punti al corrispondente valore del 1976 (38,4 per cento).

(impianto di collegamenti nell'interesse del servizio telefonico sociale) scesi a 5,9 miliardi a seguito di pagamenti per soli 332,2 milioni (600 nel 1978).

Circa, poi, l'attuazione del programma di interventi straordinari autorizzato dalla legge n. 227 del 1975, vengono in evidenza i capitoli 544 e 545 istituiti in tale anno e riguardanti il primo la spesa per la costruzione di alloggi per il personale e il capitolo 545 quella per il riassetto e il completamento della rete e dei suoi centri nodali.

La disponibilità del capitolo 544 pari a 13 miliardi (di cui 10 quali residui) è stata utilizzata per la prima volta nel 1979 con l'assunzione di impegni sui resti per 8,7 miliardi. Sono stati erogati 1,8 miliardi sul conto dei residui che ora ammontano a 11,2 miliardi, dei quali, però, solo 4,3 miliardi risultano di stanziamento (20).

Com'è già stato rilevato in passato, i fondi previsti per tale capitolo vi affluiscono tempestivamente sulla base delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti (21), mentre per il capitolo 545 va notato che i 119 miliardi finora complessivamente stanziati (per il quinquennio 1975-1979) sono stati provvisti solo parzialmente della corrispondente copertura finanziaria in quanto sono stati finora perfezionati mutui (col CREDIOP) solo per 71,9 miliardi (22). Sul capitolo, a fronte di una disponibilità pari a 104,3 miliardi (di cui 77,3 afferenti ai resti), sono stati effettuati pagamenti (per 3,4 miliardi) solo sul conto dei residui che sono così saliti a 100,8 miliardi.

In tema di attività contrattuale si richiamano le considerazioni svolte nella precedente relazione in ordine alla inevitabile netta prevalenza del ricorso alla trattativa privata nei confronti delle altre tipologie negoziali e ad alcuni ricorrenti casi di ritardo nel perfezionamento degli atti e nelle liquidazioni, nonché nell'affidamento e nell'esecuzione dei collaudi (23).

Secondo i dati aziendali (24) la spesa derivante dai contratti

(20) La realizzazione del programma di costruzione degli alloggi è stata affidata, come è noto, alla società ITALPOSTE del gruppo IRI (con convenzione stipulata il 6 settembre 1977). Il programma prevede la realizzazione di 435 unità abitative in diverse città. Secondo i dati aziendali sarebbero in corso di costruzione 120 alloggi a Milano, 20 a Torino e 12 a Bologna e in fase di avanzata elaborazione i progetti per Trieste, Verona, Padova e Mestre (per complessivi 86 alloggi).

(21) Sul corrispondente capitolo d'entrata (602) risultano accertamenti per 6 miliardi (di cui 3 costituiti dai residui), ma non sono avvenuti incassi, sicché i residui attivi sono saliti da 3 a 6 miliardi.

(22) Dopo i mutui ottenuti nel periodo precedente (per 32 miliardi) a copertura totale dello stanziamento del 1975 e parziale di quello del 1976, nel dicembre del 1979 è stato perfezionato un mutuo di 39,9 miliardi (provenienti da finanziamento in divisa estera da parte della BEI) che ha coperto il saldo dello stanziamento 1976, lo stanziamento 1977 e parte di quello 1978.

Circa l'apposita posta d'entrata (capitolo 603) si rinvia a quanto osservato nel precedente paragrafo 1.

(23) Relazione per l'esercizio 1978, volume II, pagine 326 e 327.

(24) Si fa riferimento, per l'esercizio, ai dati riepilogativi forniti dalla stessa Amministrazione che in atto non sono suscettibili di riscontro sulla base delle scritture della Corte atteso il ritardo col quale i provvedimenti relativi vengono trasmessi per il controllo successivo.

a trattativa privata ha rappresentato, con 324 miliardi, il 90,5 per cento (il 92,5 per cento nel 1978) dell'onere complessivo dei contratti passivi che è salito dai 312,3 miliardi del 1978 a 357,9 miliardi (25).

Anche relativamente al compendio immobiliare utilizzato dalla Amministrazione non sono da aggiungere notazioni a quelle formulate nella precedente relazione, non essendo intervenute apprezzabili variazioni nella sua consistenza costituita, in prevalenza, da fabbricati propri (26).

È sensibilmente aumentata (dai 21,8 miliardi del 1978 a 32,2 miliardi) la spesa impegnata per gli interventi di manutenzione ordinaria della rete e degli impianti, degli immobili, dei servizi tecnologici, delle strade di accesso ecc. (capitolo 196 di parte corrente).

L'onere per il funzionamento e la manutenzione dei servizi di elaborazione dati, dotati di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche, è diminuito da 3,5 a 3,2 miliardi.

È invece salito (da 6,2 a 8,2 miliardi) quello sostenuto per le forniture d'acqua, gas, energia elettrica, combustibili e per servizi di pulizia, custodia e vigilanza.

Le spese, infine, di esercizio, manutenzione e riparazione degli automezzi, la cui consistenza complessiva è aumentata da 320 a 329 unità, sono ammontate a 329 milioni (332,7 nel 1978).

(25) I contratti a licitazione privata hanno comportato una spesa di 20,3 miliardi (16,9 nel 1978) e a 1,4 miliardi è ammontata quella relativa ai 3 appalti-concorso stipulati. In economia sono stati effettuati lavori e servizi, tutti in amministrazione diretta, per un importo di 12,2 miliardi (5,3 nel 1978).

(26) Nel 1979 per i locali presi in locazione è stata sostenuta una spesa di 360 milioni. Per fitti attivi relativi in prevalenza ad alloggi dati in locazione a dipendenti e a locali ceduti all'ENEL sono stati introitati all'Azienda circa 193 milioni.

CAPITOLO XXIII

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

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

a) *Considerazioni generali.* — Il vasto ed articolato dibattito che, da molti anni, nelle sedi decisionali competenti, investe i vari settori dell'istruzione pubblica e che, con l'emanazione dei decreti delegati del 1974, sembrava avviato ad un proficuo stadio di riforma, ha continuato a svolgersi nel corso del 1979, senza registrare — anche per la parziale incidenza della pausa legislativa — alcuna reale svolta verso una concreta maturazione dei problemi che ne sono oggetto (1). Di ciò è testimonianza la produzione normativa dell'esercizio, quasi tutta improntata, come gran parte di quella precedente, da un carattere di transitorietà e di urgenza (2) ovvero intesa alla rettifica e all'integrazione di disposizioni vigenti. Essa, anche se in misura relativamente contenuta data la prevalenza di norme di natura spiccatamente transitoria, ha contribuito all'ulteriore frammentazione ed appesantimento della complessa e spesso ridondante legislazione del settore, dovuta al sovrapporsi di interventi, come noto, non sorretti da precise linee di programma ed adottati spesso su sollecitazioni di varia origine e natura.

(1) Soltanto nei primi mesi del 1980 è intervenuta la legge delega sulla docenza universitaria — più oltre ricordata nel testo — che, se rappresenta un indubbio avvio alla soluzione dei problemi del settore, in parte, sostanzialmente, la rinvia al termine di una fase sperimentale.

(2) Si citano: la legge 19 febbraio 1979, n. 54, di conversione del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817 recante norme sul personale precario delle università, la legge 7 febbraio 1979, n. 3 (istituzione, in via transitoria, del Consiglio nazionale universitario e nuova disciplina dei concorsi a professore universitario); legge 3 aprile 1979, n. 122 recante norme per la provvisoria amministrazione della seconda università di Roma; decreto-legge 25 giugno 1979, n. 236, convertito nella legge 13 agosto 1979, n. 402 recante disposizioni per assicurare lo svolgimento degli scrutini e degli esami; decreto-legge 6 settembre 1979, n. 434 (convertito nella legge n. 566) che ha prorogato gli incarichi annuali per talune categorie di personale docente e non docente; decreto-legge 31 ottobre 1979, n. 535, e decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 664, entrambi recanti norme per il personale precario degli atenei.

Su tale carattere della normativa, altre volte, la Corte ha richiamato l'attenzione per sottolinearne gli effetti negativi sulla correttezza ed efficienza dell'azione amministrativa. Lo stato di disorganicità delle disposizioni è, poi, reso ancor più marcato dal frequente uso delle ordinanze - spesso, invero, prescritto dalle leggi con finalità regolamentari - e di atti di normazione interna, che assumono, non di rado, funzioni esplicative, di chiarimento interpretativo e, in certa misura, di integrazione, contribuendo così al prodursi di un complesso normativo di sempre più difficile lettura ed applicazione. Sono note, del resto, le connesse remore operative incontrate nei pur avviati processi di automazione degli atti di gestione del personale, materia cui in buona parte si riferiscono i contenuti legislativi del settore (3).

In questo quadro si trovano ad operare gli apparati della pubblica istruzione, non pochi dei quali contrassegnati da carenze ed inadeguatezze che non mancano di ripercuotersi negativamente sui livelli di qualità dei servizi. Di tali apparati, quello dell'Amministrazione centrale ha subito recenti ridimensionamenti strutturali (4) dai quali dovrebbe aver tratto, sul piano del funzionamento, significativi vantaggi, peraltro non ancora emergenti. Esso è comunque da tempo, in attesa di una riforma capace di renderlo efficace e moderno strumento di amministrazione della scuola; ma tale disegno innovativo tarda a delinearsi anche per la mancata soluzione di problemi di fondo che attengono all'ordinamento degli studi, cui esso si dovrà adeguare necessariamente.

Quanto agli apparati periferici dell'Amministrazione, le Sovrintendenze scolastiche regionali ed interregionali hanno visto progressivamente esaurire l'originaria sfera di competenza incentrata nella materia dell'edilizia scolastica, ma conservano, e in taluni casi incrementano addirittura (5), il proprio personale; mentre i provveditori agli studi, pesantemente aggravati da nuovi compiti di amministrazione del personale scolastico (6) e dalle necessità di curare i rapporti con gli organi collegiali di nuova e meno recente costituzione, risentono della mancanza di personale e talora della preparazione necessaria per far fronte ai complessi problemi applicativi della normativa.

(3) Su tale ordine di remore nel settore dell'automazione si sofferma anche, con riguardo all'Amministrazione del personale docente e non docente delle scuole, la relazione sullo stato della pubblica Amministrazione per gli anni 1975 e 1976 (pubblicata nel 1979). Quanto alle iniziative per l'automazione dei servizi, vedasi quanto riferito nei successivi paragrafi.

(4) Si tratta, com'è noto, dello scorporamento dei settori delle antichità e belle arti e dei beni librari, seguito all'istituzione del Ministero dei beni culturali e ambientali, del trasferimento alle regioni di funzioni in tema di assistenza scolastica e di edilizia, seguito dalla soppressione di uffici a livello di direzione generale; del decentramento funzionale di vasti comparti di amministrazione del personale delle università e dell'istruzione sub-universitaria.

(5) È il caso, riscontrato dalla Corte, dell'ufficio regionale di Bari.

(6) L'articolo 122 del decreto presidenziale n. 417 del 1974, che ha previsto la cosiddetta provincializzazione dei ruoli del personale della scuola media, ha trovato concreta attuazione nel 1978 (vedasi relazione per tale esercizio, volume II, pagina 335).

Sotto altro profilo, segni di inadeguatezza strutturale e funzionale alle finalità per le quali vennero creati, si avvertono, poi, in taluni istituti partecipativi introdotti dalla riforma del 1974, per i quali istanze di modifica, da più parti provenienti e riconosciute fondate anche in sede parlamentare, hanno indotto il Ministro a rinviare di qualche mese le elezioni della componente giovanile nei consigli di istituto; mentre per altri organismi di notevole importanza, come i consigli provinciali ed i distretti scolastici, l'avvio a regime dell'attività di competenza, ha trovato remore di varia specie anche connesse alla mancanza di personale (7).

Nell'ambito delle istituzioni scolastiche - le cui prospettive di riforma da tempo auspicate dovrebbero essere, almeno per quanto concerne la scuola secondaria superiore, di prossima realizzazione (8) - l'esigenza di provvedere all'attuazione delle esperienze di integrazione scolastica e del doposcuola negli istituti medi inferiori, fonte primaria, negli ultimi anni, dell'espandersi del fenomeno del precariato, ha dovuto conciliarsi con quella, posta dalla legge n. 463 del 1978 (9), di evitare la formazione di nuovi aspiranti all'accesso straordinario nelle carriere scolastiche (10).

Nel settore universitario, caratterizzato nel corso del 1979 da una serie di provvedimenti tendenti alla sistemazione transitoria del personale « precario » di varie categorie, il primo scorcio del 1980 ha visto l'emanazione della legge delega (n. 28 del 21 febbraio) per il « riordinamento della docenza universitaria e per la sperimentazione organizzativa e didattica ». Tale importante provvedimento che, oltre a delegare al Governo la revisione dello stato giuridico del personale docente delle università, prevede la raccolta in testo unico delle relative norme, il loro coordinamento, ed eventuale modifica, con quelle già in vigore, e la creazione di nuove forme organizzative e didattiche sperimentali (11), mentre tende a definire per il lungo periodo le questioni concernenti il personale docente degli atenei, non dà che un avvio al nuovo assetto delle strutture che saranno invece da realizzare compiutamente dopo quattro anni dall'inizio della sperimentazione.

(7) Per un'idea della lentezza in cui si risolve l'entrata in funzione di tali organismi, si consideri che solo nel marzo 1979 a distanza di quasi un anno e mezzo dalla loro costituzione il Ministero del tesoro ha esentato dall'affrancatura la corrispondenza ufficiale dei distretti e dei consigli scolastici provinciali (Bollettino ufficiale del Ministero della pubblica istruzione n. 15-16 del 12 settembre 1979).

(8) Il complesso *iter* parlamentare, ripreso dopo la pausa legislativa del 1979, è in stadio avanzato.

(9) Com'è noto la legge n. 43 ha previsto l'eliminazione dell'incarico a tempo indeterminato, la sistemazione del personale precario non licenziabile e la forma concorsuale come unico strumento di assunzione dei docenti.

(10) Per ulteriori dettagli vedasi quanto riferito nel paragrafo sul personale.

(11) Tra gli aspetti più qualificanti della legge venno ricordati la creazione di due fasce di professori (ordinari e straordinari ed associati), l'istituzione del ruolo dei ricercatori, l'istituzione del dottorato di ricerca; ed inoltre le nuove modalità del fondo annuale di bilancio destinato alla ricerca scientifica, la sperimentazione dei dipartimenti, l'istituzione di un'anagrafe nazionale delle ricerche finanziate a carico dei bilanci pubblici.

A conclusione di queste brevi notazioni di indole generale è da sottolineare come il Ministero della pubblica istruzione, anche secondo quanto emerge dal quadro finanziario più oltre esposto, continua a presentare le caratteristiche di una struttura di grandi dimensioni destinata quasi esclusivamente all'amministrazione del personale; ne è prova la quota di onere per esso sostenuta, pari, nel 1979, al 92 per cento circa dell'intera spesa. Il recupero di efficienza del comparto è indubbiamente legato al modo in cui tale gestione verrà condotta e, cioè, al ruolo che il Ministero intende rivestire nei riguardi del suo personale e, in specie, di quello preposto ai servizi dell'insegnamento. Se la cura degli aspetti retributivi e di stato giuridico è, infatti, indispensabile, altrettanto lo è la cura dell'aggiornamento e del perfezionamento degli insegnanti, la formazione di gran parte dei quali offre limitate garanzie, anche in relazione ai noti sistemi eccezionali di reclutamento del personale da tempo privi di carattere selettivo. È evidente, peraltro, come tale aspetto continui ad avere assai limitata considerazione come dimostra la circostanza che per l'attività suddetta è destinata una quota di spesa pari, nel 1979, allo 0,06 per cento dell'intero onere ministeriale. Oltretutto, la valutazione dell'utilizzo della somma in relazione alle varie categorie di dipendenti è resa difficile dalla unicità del capitolo (1121) esistente per tale scopo nello stato di previsione e concernente senza distinzione l'intero personale (12).

Nella relazione sull'esercizio 1978 (13) è stato messo in evidenza come l'attività di aggiornamento è generalmente affidata, secondo quanto consente la legge, a soggetti estranei all'Amministrazione, anziché a quest'ultima, carente di strutture organizzative. È da auspicare che il prossimo, anche se non immediato, avvio del funzionamento degli istituti regionali di ricerca - cui più oltre sarà fatto cenno - ai quali spetta di organizzare ed attuare l'aggiornamento del personale docente, possa favorire le iniziative finora mancate.

b) *Stato di previsione.* — Tra le modifiche di un certo rilievo che, nel 1979, hanno interessato lo stato di previsione, alcune rispondono ad esigenze di maggiore organicità e specificazione della spesa - in parte già evidenziate dalla Corte - altre sono connesse all'attuazione dei decreti presidenziali nn. 616 e 617 del 1977.

Rientrano tra le modifiche del primo tipo l'accorpamento in capitoli della rubrica 1 (servizi generali) degli oneri per retribuzioni al personale non docente della scuola (14), quelli per gli stipendi agli ispettori tecnici periferici (15), e quelli per compensi di lavoro

(12) Come si vedrà in seguito l'onere disponibile sulla competenza del 1979, in parte, è stato portato ad economia.

(13) Capitolo XXIII, parte II, Sezione II, pagina 341.

(14) I capitoli soppressi sono in tutto 10 e i relativi oneri sono stati trasferiti al capitolo 1030 di nuova istituzione.

(15) Il capitolo 1500 (rubrica 4 - istruzione elementare) è stato soppresso e l'onere è confluito nel capitolo 1029 della rubrica 1.

straordinario al personale delle scuole (16). Le spese, già gravanti su una serie di capitoli di varie rubriche, relativi alla realizzazione ed alla trasmissione di programmi radiotelevisivi attuati dalla RAI d'intesa con il Ministero, sono stati fatti confluire nell'unico capitolo 1140.

Tra le modifiche del secondo tipo rientrano la soppressione delle rubriche concernenti l'istruzione popolare (rubrica 5) e l'assistenza scolastica (rubrica 18) e dei relativi capitoli sui quali gravavano spese per funzioni trasferite alle regioni (17). Continua invece a fare parte dello stato di previsione la rubrica n. 19 (edilizia ed arredamento scolastico) che concerne i servizi già facenti capo all'apposita direzione generale di cui il decreto presidenziale n. 617 ha stabilito la soppressione. Numerose sono state poi le modifiche apportate alla denominazione di capitoli (18) il cui oggetto è mutato per effetto del trasferimento di funzioni alle regioni ad autonomia ordinaria; parimenti, in relazione a tale trasferimento nuovi capitoli sono stati istituiti per farvi confluire oneri concernenti funzioni residuali dello stato nelle regioni ad autonomia speciale (19).

Quanto ora sinteticamente accennato circa la struttura del bilancio della pubblica istruzione è indicativo di un processo di revisione in corso (20), la cui valutazione potrà meglio essere effettuata nel momento in cui esso sarà pervenuto a compimento.

È tuttavia da ribadire quanto già osservato in precedenti relazioni circa l'opportunità di scissione di taluni capitoli e, in particolare, del capitolo 1121 di cui s'è trattato nella prima parte del presente paragrafo, del capitolo 4101 che prevede promiscuamente oneri per università statali e università libere e di tutti i capitoli di spesa concernenti indistintamente il personale della scuola di ruolo e non di ruolo.

In corso d'esercizio è stata necessaria l'istituzione di capitoli nuovi per la riassegnazione di residui perenti delle spese in conto capitale. Si è trattato prevalentemente di spese per acquisto di beni mobili, macchine e attrezzature a carico diretto dello Stato (categoria XI) per le necessità di vari tipi di scuola e, solo in parte, di trasferimenti per la costruzione e l'adattamento di palestre ed impianti igienico-sportivi nelle regioni ad autonomia ordinaria (categoria XII).

(16) I capitoli soppressi sono stati 29. L'onere relativo è confluito nel nuovo capitolo 1031.

(17) Gli stanziamenti per funzioni rimaste allo Stato sono stati fatti confluire in appositi capitoli già esistenti della rubrica 4 — istruzione elementare, della rubrica 6 — istruzione secondaria di primo grado e della rubrica 1 - servizi generali.

(18) Si tratta dei capitoli 1202, 1431, 1461, 1571, 1572, 1573, 2082, 2754, 3103, 3272, 3273, 3275, 8251. La diminuzione complessiva dell'onere è stata pari a circa 40 miliardi.

(19) Si tratta dei capitoli 1139, 1514, 1515, 1576, 1677, 1626, 2009, 2086, 2123, 2588.

(20) Presso la direzione generale del personale e degli affari generali opera dal 1977 un gruppo operativo permanente per il bilancio con il compito di seguire la formazione dello stato di previsione sotto il profilo sostanziale e strutturale.

c) *Aspetti finanziari della gestione.* — Per effetto di variazioni assai consistenti intervenute nel corso dell'esercizio, l'iniziale previsione di spesa del Ministero è passata da 8.999,8 a 11.175,9 miliardi con un divario del 24,3 per cento, pari ad oltre il doppio di quello che aveva caratterizzato gli stanziamenti del 1978. Tale divario ha interessato in assoluta prevalenza le spese per il personale in attività di servizio passate in termini di previsione, da 8.187,2 a 10.253,1 miliardi, mentre di entità modesta, anche in termini percentuali, sono state le variazioni concernenti le spese per acquisto di beni e servizi, passate da 212 a 228 miliardi e quelle del titolo II, passate da 185 a 210,8 miliardi.

Le disponibilità di competenza si sono tradotte in impegni pari a 11.117,6 miliardi, di cui 10.906,8 concernenti la parte corrente, con un incremento del 30,3 per cento rispetto al 1978. Diversamente dagli esercizi passati, in cui il fenomeno era divenuto costante, non si sono verificate eccedenze di spesa sui capitoli riguardanti le retribuzioni degli insegnanti. La circostanza può essere in parte ricollegata ad una previsione di spesa più aderente al fabbisogno, almeno per certi settori, come quello dell'istruzione secondaria di primo grado, per il quale in sede di formazione del bilancio, sono stati disposti aumenti di stanziamento specificamente destinati a maggiori oneri previsti per sdoppiamenti di classi e nuove istituzioni (21).

Procedendo ad un'analisi dei singoli aggregati economici, gli impegni relativi al personale in attività di servizio (10.206,4 miliardi) appaiono aumentati del 31,7 per cento, cioè in misura pressoché coincidente con quella media generale (32,1 per cento). L'incremento maggiore (+ 36,5 per cento) si registra nella spesa per gli stipendi ed altri assegni fissi agli impiegati amministrativi e tecnici (1.594,1 miliardi), mentre leggermente inferiore è l'aumento della stessa voce riferita agli insegnanti delle scuole materne ed elementari (+ 31,2 per cento) ed a quelli delle scuole secondarie (+ 30,1 per cento), per i quali l'onere è ammontato, rispettivamente, a 3.245,8 e a 4.821,5 miliardi. Gli stipendi per il personale docente delle università sono passati, infine, da 317,6 a 410,8 miliardi, registrando un aumento del 29,3 per cento.

Di modeste dimensioni (+ 16,2 per cento), e assai inferiore a quello medio generale (+ 39 per cento), è l'incremento registrato dagli oneri per acquisto di beni e servizi, passato da 190,3 a 217,7 miliardi. La circostanza è in parte da attribuire alle riduzioni o soppressioni subite da taluni capitoli di spesa (22) in relazione al trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali. Per il già ricordato capitolo 1121 (spese per la formazione, l'aggiornamento, eccetera) sull'originario stanziamento di oltre 7,5 miliardi - ridot-

(21) Vedasi tabella 7 allegata al disegno di legge atti Camera dei deputati n. 2432, recante lo stato di previsione del Ministero, in nota al capitolo 2001.

(22) Capitolo 1575 (fornitura gratuita di libri eccetera), capitolo 1752 (acquisto di sussidi didattici, eccetera) e tutti i capitoli della categoria IV soppressi in quanto compresi in rubriche concernenti l'assistenza scolastica e l'edilizia.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALI PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMII				
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%			
TOTALE GEN.															
1975	4.268.804	84,69	10,11	1,90	0,24	0,06	4.140.864	97,00	179.949	4,22	-52.009	-1,22			
1976	5.275.963		87,36	5,30	1,19	0,32	5.021.259	95,17	94.822	1,80	159.883	3,03			
1977	6.914.033			87,15	5,68	1,53	5.524.000	94,36	365.514	5,29	24.570	0,35			
1978	8.497.679				83,03	10,52	7.949.323	93,55	586.122	6,90	-37.836	-0,45			
1979	11.175.974					78,12	8.730.120	78,12	2.387.458	21,41	58.394	0,52			
TITOLO 1															
1975	4.176.133	85,97	9,39	1,70	0,02	0,00	4.053.900	97,07	174.244	4,17	-52.011	-1,25			
1976	5.177.132		88,34	6,36	0,93	0,01	4.951.102	95,63	66.152	1,28	159.878	3,19			
1977	6.791.283			88,25	5,67	1,36	6.470.735	95,28	296.029	4,36	24.570	0,36			
1978	8.310.040				84,42	10,57	7.893.937	94,99	453.940	5,46	-37.837	-0,46			
1979	10.965.155					79,36	8.669.268	79,06	2.237.499	20,41	58.388	0,53			
TITOLO 2															
1975	92.671	26,89	42,91	11,22	10,25	2,58	86.964	93,84	5.705	6,16	2	0,00			
1976	98.831		36,06	2,99	15,00	16,94	70.157	70,99	28.569	29,71	4	0,00			
1977	122.757			26,61	5,93	10,86	53.265	43,39	69.485	56,61	0	0,00			
1978	187.569				21,31	8,22	55.386	29,53	132.182	70,47	1	0,00			
1979	210.819					28,86	69.852	28,86	149.959	71,13	4	0,00			

LA VOCE "ECONOMIE" RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELL' ECCEZIONE DI SPESA

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

tosì per effetto di variazioni intervenute a meno di 7 miliardi - l'onere assunto è stato pari a 5,7 miliardi, mentre sono stati portati ad economia 1,3 miliardi. Quanto ai trasferimenti di parte corrente, passati da 361 a 412 miliardi, l'incremento registrato (+ 14 per cento), pressoché analogo a quello del 1978 (14,4 per cento), è in parte influenzato dalle riduzioni subite da taluni capitoli per effetto del trasferimento di funzioni. Una quota rilevante dell'onere (173,1 miliardi) è assorbita dai contributi ad istituzioni sociali non aventi fini di lucro, ma essa, comunque, è aumentata rispetto al 1978 di poco più del 10 per cento.

La spesa in conto capitale è assommata a 210,8 miliardi, registrando un aumento del 12,4 per cento. Essa è quasi integralmente riferibile ai trasferimenti per l'edilizia universitaria, a favore degli atenei (150 miliardi), a quelli per la ricerca scientifica (33 miliardi) ed a quelli a favore dell'istituto nazionale di fisica nucleare (25 miliardi).

Quanto ai pagamenti complessivi, assommati a 9.749,8 miliardi (di cui 8.730,1 sulla competenza), il tasso di incidenza sulla massa spendibile è stato pari al 74,8 per cento, quindi inferiore a quello del 1978 (79 per cento).

Dalla tavola allegata che riporta i dati di smaltimento degli stanziamenti di competenza relativi al periodo 1975-1979, risulta che il tasso di incidenza dei pagamenti a partire dal 1976 è in costante, seppur lieve, diminuzione.

In particolare, il fenomeno si avverte più marcato, anche se con l'eccezione del 1979, nel settore delle spese in conto capitale, per le quali nel triennio 1976, 1977 e 1978 si sono registrati tassi di smaltimento, rispettivamente, del 36, del 26,6 e del 21,3 per cento. Particolarmente elevato, poi, è l'ammontare dei residui nell'ultimo esercizio, pari al 21,8 per cento circa. I residui complessivi sono passati da 1.908 a 3.100 miliardi circa, registrando quindi, un aumento di oltre il 62 per cento (50,6 per cento nel 1978). I soli residui di stanziamento sono passati, in complesso da 35,5 a 42,4 miliardi. Gli oneri portati ad economia, infine, sono risultati per la competenza, pari a 58,4 miliardi, mentre per i residui, il relativo importo comprensivo delle spese cadute in perenzione amministrativa è stato di 197,6 miliardi.

2. — *Gestioni fuori bilancio.*

Quasi 900 rendiconti trimestrali ed annuali relativi alle gestioni fuori bilancio per depositi provvisori esistenti presso provveditorati agli studi sono pervenuti alla Corte nel corso dell'esercizio 1979. Carenze, per lo più di ordine formale e documentale, sono state riscontrate con riferimento al 20 per cento circa delle contabilità ed hanno dato luogo a richieste istruttorie.

Le gestioni, com'è noto, concernono, generalmente, fondi di modesta entità relativi a depositi per ispezioni richieste per il rico-

noscimento di istituti privati o per esami presso scuole non statali. Di recente è stata tuttavia rilevata una dilatazione delle attività gestorie in dipendenza dell'afflusso di contributi di enti locali o di enti morali per l'attuazione, a cura degli uffici scolastici provinciali, di iniziative di carattere ricreativo o culturale a favore delle scuole o per la prevenzione dell'uso della droga. La maggior parte delle iniziative del genere hanno interessato i provveditorati dell'Italia settentrionale.

Hanno dato luogo ad attività istruttorie da parte della Corte, non ancora definite, alcuni casi di somme affluite alle gestioni fuori bilancio a titolo di recuperi eseguiti nei confronti di scuole materne non statali alle quali erano stati erogati contributi a carico del bilancio ministeriale in eccedenza al dovuto.

3. — *Organizzazione dei servizi è personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — La dinamica dei fenomeni socio-economici e culturali che ha contrassegnato, a partire dagli anni sessanta, la realtà nazionale, com'è noto, ha influito sul complesso apparato dell'istruzione con una cadenza temporale assai lenta, evidenziandone il carattere di modello sostanzialmente rigido e disancorato dalle esigenze di interrelazione tra il mondo della scuola e quello della produzione e del lavoro. L'istituzione di organismi a carattere collegiale e partecipativo doveva, invero, arrecare un significativo apporto al rinnovamento funzionale dei servizi dell'istruzione, favorendone l'efficace inserimento nel contesto sociale, ma, finora, più che l'inadeguatezza degli strumenti prescelti, la tendenziale vischiosità dell'apparato non ha agevolato la rispondenza operativa delle strutture (23).

È per tali considerazioni che deve essere valutata con opportuna cautela la prospettiva di pieno funzionamento a breve termine degli Istituti regionali di ricerca, sperimentazioni ed aggiornamento educativi (IRRSAE) di cui nel corso del 1979 sono stati istituiti i consigli direttivi.

Tali Istituti (24), che rappresentano una delle innovazioni giudicate di maggior rilievo dei decreti delegati del 1974 (in particolare:

(23) Elementi, a questo proposito, possono trarsi dal dato finanziario relativo alla gestione del capitolo 1135 (spese per gli organi collegiali e per il funzionamento degli organi distrettuali, eccetera), dal quale si rileva una incidenza dei pagamenti pari al 50 per cento soltanto della disponibilità, sulla competenza (5,1 miliardi); una incidenza anche inferiore (48 per cento) delle erogazioni sul cospicuo importo dei residui (3,9 miliardi) e la perenzione amministrativa di somme pari a 585 milioni relativi agli esercizi trascorsi.

(24) Hanno il compito: 1) di raccogliere elaborare e diffondere la documentazione pedagogico didattica; 2) di condurre studi e ricerche in campo educativo; 3) di promuovere ed assistere l'attuazione di progetti di sperimentazione; 4) di organizzare ed attuare iniziative di aggiornamento per il personale della scuola; 5) di fornire consulenza tecnica sui progetti di sperimentazione e sui programmi metodi e servizi di aggiornamento culturale e professionale dei docenti, collaborando alle iniziative promosse a livello locale.

decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419), dovranno, infatti, per divenire effettivamente operanti, completare la elaborazione degli statuti rispettivi, da sottoporre all'approvazione del Capo dello Stato, e, successivamente, provvedersi di personale che, come prescrivono le norme istitutive (articolo 16 del citato decreto presidenziale n. 419), dovrà essere tratto, con sistemazione in posizione di comando e previo concorso per titoli, dai ruoli della scuola e dell'università e da quelli amministrativi in relazione alle esigenze accertate (25).

Se quella, ora riferita, della costituzione degli IRRSAE è stata l'unica novità di un certo rilievo che ha caratterizzato le strutture della pubblica istruzione nel corso del 1979, non è mancata però attività organizzativa di varia specie interessante, in prevalenza, in diversi settori della scuola. È noto come per tale attività il Ministero si avvalga di ordinanze, spesso con cadenza annuale in relazione ai vari settori, alle quali fanno espresso rinvio le disposizioni di legge, e di circolari; le une e le altre non di rado hanno contenuti e finalità interpretative ed in certa misura integrative e di adattamento alle mutevoli esigenze dei diversi periodi scolastici. Sono tra le altre, da ricordare nel passato esercizio: le norme (ordinanza ministeriale 21 maggio 1979) che hanno provveduto a disciplinare il funzionamento delle istituzioni di scuola popolare e delle attività di educazione per gli adulti rimaste nell'ambito di competenza della Amministrazione scolastica dopo l'emanazione dei decreti presidenziali nn. 616 e 617; quelle che hanno regolamentato i corsi statali sperimentali di scuola media per lavoratori, autorizzando il funzionamento, per l'anno 1979-1980, di oltre 4.300 corsi (ordinanza ministeriale 4 luglio 1979) e costituendo, altresì presso il Ministero un Comitato tecnico nazionale per la documentazione e la verifica sul piano metodologico e didattico dei risultati della sperimentazione. Infine le disposizioni occorrenti per regolare le esperienze di integrazione scolastica ed il doposcuola sono state impartite con circolari in assenza dell'ordinanza ancora da emanare in base all'articolo 8 della legge 4 agosto 1977, n. 514.

Dal complesso normativo ora accennato, relativo a taluni importanti servizi dell'insegnamento, traspare il duplice, correlato intento, da un lato, di evitare che, dopo l'emanazione della legge 9 agosto 1978, n. 463 (26), si operi un ampliamento di attività didattica tale da favorire, come nel più recente passato, il rinnovarsi del fenomeno del precariato, dall'altro, di mantenere, comunque, nel posto

(25) Sullo stanziamento (capitolo 1204) destinato, nel 1979, a contributi a favore degli IRRSAE e dei centri didattici nazionali e provinciali, pari a 1 miliardo, sono stati impegnati circa 900 milioni ma erogati soltanto 11,7 milioni, mentre 100 milioni circa sono stati portati ad economia. La spesa, peraltro, è da riferire anche, e in prevalenza, a contributi erogati ai centri didattici che sono in corso di soppressione in vista del funzionamento degli IRRSAE.

(26) Si ricorda che tale legge ha abolito gli incarichi a tempo indeterminato e l'istituto della non licenziabilità, nell'intento di bloccare i fenomeni di precariato. Si veda, in proposito la relazione per l'esercizio 1978, capitolo XXIII, parte II, Sezione II.

ricoperto gli insegnanti non sistemati dalla predetta legge n. 463; esigenza quest'ultima recepita dal Parlamento con il decreto-legge 6 settembre 1979, n. 434, convertito nella legge 8 novembre 1979, n. 566. Sulla base dei dati disponibili dopo la conclusione dell'anno scolastico 1979-1980, sarà possibile valutare se le disposizioni impartite nel corso del 1979 abbiano raggiunto, almeno, lo scopo di mantenere il numero dei cosiddetti precari del settore sub-universitario nei limiti esistenti al termine del precedente anno scolastico quali resi noti al Parlamento in sede di approvazione dei provvedimenti successivi all'entrata in vigore della legge n. 463.

Sempre nel quadro degli intenti ispiratori di quest'ultima legge sono stati emanati, in forma di decreto ministeriale, una serie di provvedimenti (27) destinati ad apportare integrazioni, rettifiche ed adeguamenti all'ordinamento delle classi di abilitazione all'insegnamento secondario e delle classi di concorso a cattedre nelle varie scuole, nonché ad accertare l'affinità tra le classi di concorso di alcune categorie di insegnanti e di assistenti. Così pure, con decreto ministeriale sono state emanate disposizioni per le modalità di utilizzazione del personale docente di educazione tecnica di nuova assunzione, a seguito dell'espletamento di un concorso a cattedre indotto per ruoli distinti (applicazioni tecniche maschili e femminili), ora unificati con la legge 16 giugno 1977, n. 348. La situazione aveva evidenziato difficoltà organizzative per l'esecuzione di piani didattici.

b) *Personale*. — Di un certo rilievo permangono le carenze di personale nell'ambito dell'Amministrazione centrale e periferica. Su una dotazione organica complessiva, pari a 10.715 unità, considerata al netto dei posti a disposizione dei ruoli unici (articolo 3 del decreto presidenziale n. 618 del 1977), risultano presenti in servizio, al termine dell'esercizio, 8.768 dipendenti. Le unità fuori ruolo, tutte della carriera direttiva, sono 17.

Vacanze di varia misura si registrano nell'ambito della carriera direttiva (— 23 per cento), in quella esecutiva (— 21 per cento) e in quella di concetto (— 12 per cento). Particolarmente rilevante è il numero dei posti non coperti nella carriera ausiliaria, ove prestano servizio 512 unità su 1.023 posti di organico.

Un cospicuo numero di posti (861) riferito a tutte le carriere dovrebbe, comunque, trovare copertura a seguito dell'espletamento di procedure concorsuali autorizzate nel 1979 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

È stata dichiarata legittima dalla Corte (Sezione del controllo n. 1044 del 21 febbraio 1980) la nomina di due dirigenti generali, con funzioni di consiglieri ministeriali, nei posti di funzione residuati dopo la soppressione delle due direzioni generali dell'edilizia scolastica e dell'educazione popolare (decreto presidenziale n. 617 del

(27) Tra gli altri il decreto ministeriale 22 febbraio 1979 e il decreto ministeriale 2 maggio 1979.

1977); ciò, in quanto tale soppressione, se ha inciso sulle strutture, non ha interessato la situazione degli organici (28).

Per il ruolo degli ispettori tecnici periferici è stato bandito il primo concorso a distanza di quasi cinque anni dal provvedimento istitutivo (decreto presidenziale n. 417 del 1974). Il ritardo nell'avvio della procedura di assunzione - che riguarda la copertura di 150 posti nel settore della scuola media e di 160 in quello dell'istruzione secondaria superiore - è da ricollegare alle difficoltà, prevalentemente concernenti il sistema delle norme istitutive del ruolo, già posto in luce nelle precedenti relazioni (29).

Nel settore dell'istruzione sub-universitaria, già altre volte, la Corte ha segnalato le difficoltà di pervenire ad una attendibile ed aggiornata determinazione della consistenza numerica del personale, tenuto conto della complessa situazione delle scuole ancora notevolmente fluida per vaste fasce di insegnamento, malgrado anche recenti interventi del legislatore per giungere ad una certa stabilizzazione. Dalle tabelle allegate allo stato di previsione per il 1980, risulta, comunque, con riferimento al 1° giugno 1979, un aumento complessivo di personale impiegato nei servizi dell'istruzione, pari a circa 20.000 unità. L'aumento, connesso a sdoppiamenti di classi e ad istituzioni di nuove scuole, avrebbe interessato, in parte, anche il settore della scuola media, ove, al pari di quello dell'istruzione primaria, si cominciano ad avvertire segni di decremento della popolazione scolastica, almeno in alcune zone del territorio nazionale.

Nella vicenda, ancora largamente irrisolta, che investe le strutture scolastiche e, in particolare quelle dell'obbligo, e, quindi, di riflesso il personale che vi è impegnato ed i servizi dell'insegnamento, un elemento positivo è stato rappresentato, nel 1979, dal completamento delle operazioni di formalizzazione degli istituti medi inferiori, di cui fino a poco tempo fa non era possibile disporre di elementi certi di identificazione e quantificazione. La situazione delle scuole medie è definita alla data del 10 settembre 1979 e le operazioni concernenti gli organici del personale docente e non docente (inquadramenti e ricostruzioni di carriera, attribuzione di incarichi, trasferimenti, provvedimenti di stato giuridico, ecc.), che finora hanno trovato remore non indifferenti nella mancanza del presupposto formale, dovrebbero procedere più speditamente, favorendo, nei limiti consentiti dalla farraginoso legislazione da applicare, anche l'attività degli uffici scolastici provinciali (30).

Con riserva di successivi dettagli per quanto riguarda questa ultima, sono proseguite anche nel 1979 le operazioni di inquadramento in ruolo degli insegnanti, di competenza della Amministra-

(28) Del problema, comune anche ad altre Amministrazioni, è stato fatto cenno nel capitolo III, parte seconda, Sezione I, della presente relazione.

(29) Per il 1978 si veda quanto osservato nel capitolo XXIII, parte seconda, Sezione II, a pagina 336, nota.

(30) Vasti settori, come quello della scuola materna, sono, peraltro, ben lungi dal pervenire alla definizione delle operazioni di formalizzazione, anche perché l'istituzione di fatto di nuove sezioni, che si succede annualmente, non viene seguita che a distanza di tempo dal provvedimento di ricognizione.

zione centrale a norma della legge n. 477 del 1973, articolo 17, e delle analoghe norme che l'hanno preceduta (leggi n. 603 del 1966 e n. 468 del 1968).

Nel corso dell'esercizio è stata portata a compimento dall'Amministrazione la procedura di nomina in ruolo di insegnanti delle scuole secondarie a seguito dell'approvazione delle graduatorie dei concorsi di maggiore dimensione banditi con decreti ministeriali del 5 maggio 1973. Per le cattedre di lettere da assegnare (6.494), le nomine hanno riguardato 6.092 unità; per quelle di educazione tecnica (3.559 posti) i posti ricoperti sono stati 3.510. Per i concorsi a cattedra di lingua inglese il numero dei posti è stato integralmente coperto (468).

In base alle norme previste dal decreto presidenziale n. 417 del 1974 sono stati indetti nel 1979 i primi concorsi ordinari a preside delle scuole medie (1.494 posti) e degli istituti di istruzione secondaria superiore (862 posti).

Altro concorso ordinario indetto nel 1979 ha riguardato posti di insegnanti di scuola materna statale. Il concorso dovrà espletarsi in sede provinciale per i posti vacanti e disponibili per ciascun tipo di ruolo (di scuola comune, di scuola speciale e di scuola ad indirizzo differenziato), con riferimento alle date del 1° settembre 1979 e del 1° settembre 1980.

Non è stato ancora indetto il concorso ordinario a posti di maestro elementare, malgrado il sistema della biannualità delle prove stabilito dal decreto presidenziale n. 417 del 1974.

È stato modificato nel corso dell'esercizio, con provvedimenti ministeriali, il decreto, già emanato ai sensi dell'articolo 79 del decreto presidenziale n. 417 del 1974, che stabiliva il contingente di personale ispettivo, direttivo e docente che poteva essere autorizzato a prestare servizio, in qualità di comandante, presso Amministrazioni statali, enti o associazioni per lo svolgimento di compiti inerenti ad attività formative, educative ed assistenziali. La modifica ha comportato un aumento, se pur minimo (10 unità), del contingente, passato così a 2.950 unità. E da aggiungere che con recente circolare gli organi ministeriali, in attesa di una diversa regolamentazione della materia, hanno manifestato l'intenzione di ridurre il numero dei comandi presso enti pubblici, al fine di privilegiare i compiti da svolgere presso gli organismi di consulenza e di studio costituiti dall'Amministrazione.

Per quanto riguarda il personale giovanile assunto ai sensi della legge n. 285 del 1977, l'Amministrazione ha stipulato complessivamente 1.037 contratti per attività da svolgersi presso i provveditorati agli studi con mansioni varie (commessi e dattilografi) e presso gli istituti tecnici agrari e professionali (operatori e coadiutori).

La somma impegnata nel corso del 1979 per l'attuazione dei progetti per l'occupazione giovanile è stata pari a 5,4 miliardi, quella effettivamente erogata ha superato di poco i 2,1 miliardi.

Nel settore dell'istruzione universitaria, in applicazione della legge 7 febbraio 1979, n. 31, sono stati indetti concorsi a 3.296 cattedre per professori di ruolo. All'inizio dell'anno 1980 sono state

costituite le Commissioni giudicatrici per quasi tutte le discipline e sono state espletate le prime procedure. Non è peraltro ancora pervenuto alla Corte alcun provvedimento di approvazione delle graduatorie.

Nel quadro della normativa con carattere di urgenza e di transitorietà si annoverano i provvedimenti (31) che hanno disposto la proroga degli assegni di formazione didattica e scientifica, delle borse di studio e dei contratti, nonché degli incarichi e delle supplenze su posti di assistente ordinario e la fissazione di un termine per la presentazione delle domande di ammissione ai giudizi per l'inquadramento in ruolo.

Quanto al personale non docente delle Università, con decreto ministeriale del 10 aprile 1979 è stato emanato il provvedimento con il quale, in esecuzione della legge 25 ottobre 1978, n. 808, sono stati rideterminati i ruoli organici delle carriere. Ne è derivato un incremento, rispetto al 1° gennaio 1976, di 3.557 posti, cui potrà seguirne un ulteriore - di dimensioni ancora non prevedibili - in applicazione della recente legge 27 febbraio 1980, n. 38, che ha stabilito l'inquadramento dei non docenti incaricati in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 808 citata, e l'adeguamento delle dotazioni organiche in relazione alla eventuale eccedenza di personale da immettere nei ruoli. Per frenare l'espansione del fenomeno del precariato nel settore del personale non docente, una disposizione della legge n. 38, prima ricordata, ribadendo il divieto di assumere personale non di ruolo nelle università e negli istituti di istruzione universitaria, consente la nomina di personale supplente in sostituzione di personale di ruoli in servizio di leva, delle lavoratrici madri ed a copertura dei posti vacanti nelle more dei concorsi. Tali nomine dovranno cessare al venir meno delle cause che le hanno determinate.

4. — Beni e servizi strumentali.

Come già riferito nel paragrafo 1, l'aumento della spesa ministeriale concernente la provvista dei beni e dei servizi necessari ad assicurare il funzionamento dei vari settori dell'istruzione è stato pari al 16,2 per cento, cioè di entità relativamente contenuta rispetto al dato medio generale (+ 38,5 per cento), ma sensibilmente superiore a quello registrato nell'anno 1978 (+ 0,5 per cento). Dell'onere sostenuto, pari in cifra assoluta a 217,7 miliardi, la quota più elevata (178,5 miliardi) si riferisce alle spese di funzionamento delle scuole e delle attrezzature scolastiche che, tenuto conto della con-

(31) Il decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817 convertito nella legge 19 febbraio 1979, n. 54 (quest'ultima ha modificato, integrato o sostituito 14 sui 24 commi dell'articolo unico di cui era composto il decreto-legge e ne ha soppresso uno); e il decreto-legge 31 ottobre 1979, n. 535, non convertito, ed il decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 664.

fluenza nei relativi capitoli di parte degli oneri facenti capo alla soppressa rubrica dell'assistenza scolastica, hanno registrato un incremento superiore di poco al 40 per cento.

Un certo rilievo presenta l'incremento (+ 44 per cento) dell'onere sostenuto per i servizi di automazione, assommato a 17,7 miliardi. Per tali servizi che hanno, com'è noto, il loro centro operativo principale in Monte Porzio Catone in locali di proprietà del Convitto nazionale Vittorio Emanuele II di Roma, il contratto con la società ITALSIEL è giunto a scadenza il 30 aprile 1980.

Secondo quanto risulta alla Corte il progetto di automazione, che ha avuto inizio nel 1976, si era posto un duplice obbiettivo: quello di realizzare ed avviare un sistema informativo concernente il reclutamento e la gestione dei movimenti del personale dell'istruzione sub-universitaria, e quello, non prioritario e da attuare in un secondo tempo, concernente la gestione contabile e giuridica del personale della scuola e di tutta l'Amministrazione, nonché della popolazione scolastica e delle procedure in tema di edilizia scolastica. La fase di attuazione del primo obbiettivo, alla scadenza contrattuale, sarebbe, a quanto risulta, già avviata mediante collegamenti realizzati con buona parte degli uffici periferici.

Della spesa sostenuta dal Ministero per provvedere all'aggiornamento ed al perfezionamento del personale (5,7 miliardi di impegni, 1,1 miliardi di erogazioni e 1,3 miliardi portati ad economia) si è già fatto cenno. Qui va aggiunto che, in assoluta prevalenza, l'onere è stato assunto tramite funzionari delegati - e cioè tramite i provveditori agli studi ed i capi di istituto - e in minima parte (83 milioni circa) direttamente dall'Amministrazione centrale.

5. — *Interventi finanziari.*

Gli oneri per trasferimenti correnti, il cui ammontare, come in precedenza detto, è stato, nel 1979, di 412 miliardi, sono rappresentati in prevalenza, da interventi e contributi ad enti, istituzioni ed organismi che operano nel settore dell'istruzione, nonché da assegnazioni a favore delle università ed istituti di istruzione universitaria per il funzionamento e per l'acquisto delle attrezzature.

Per gli interventi del primo tipo sono da rinnovare le osservazioni svolte nelle precedenti relazioni circa le forme ed i criteri degli interventi, l'opportunità di efficaci controlli sull'impiego delle forme erogate e l'esigenza di una precisa delimitazione delle competenze ministeriali rispetto a quelle di altre amministrazioni od enti che dispongono, nello stesso settore, di analoghe attribuzioni. L'ammontare di tali interventi (173,1 miliardi), ha subito un lieve incremento (+ 10,8 per cento).

Gli interventi del secondo tipo, il cui onere è ammontato a 235,7 miliardi, hanno registrato un incremento del 16,4 per cento; essi sono rappresentati in prevalenza dai trasferimenti alle università ed agli istituti universitari. Quanto agli oneri per trasferimenti

in conto capitale hanno rilievo quelli concernenti la ricerca scientifica, passati da 25 a 33 miliardi e quelli a favore dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (32) pari, per determinazione legislativa, a 25 miliardi (33).

6. — *Attività dei Provveditorati agli studi.*

È stata posta in risalto, anche nelle precedenti relazioni, la vastità e complessità degli adempimenti di competenza degli uffici scolastici provinciali da ricondurre al progressivo decentramento delle funzioni in materia di personale. All'attività ormai da anni espletata riguardante, tra l'altro, l'applicazione delle varie norme del decreto presidenziale n. 417 del 1974 (ricostruzioni di carriera per il personale direttivo e docente della scuola), del decreto-legge n. 13 del 1976, convertito nella legge n. 88 dello stesso anno (inquadramenti), del decreto presidenziale n. 420 del 1974 (provvedimenti per il personale non docente), si sono aggiunti di recente gli adempimenti relativi all'amministrazione del personale delle scuole in base alla legge n. 463 del 1978. Questi ultimi consisteranno, non soltanto nell'inquadramento e nella nomina di personale, ma, ovviamente, anche nell'emanazione dei numerosi atti conseguenziali, come le conferme in ruolo, le ricostruzioni di carriera, il collocamento nei nuovi livelli retributivi.

Le note salienti di tutta l'attività dei Provveditorati, quali possono riscontrarsi dall'esercizio del controllo cui essa, prevalentemente in fase preventiva, è sottoposta, possono così sinteticamente essere segnalate:

1) difficoltà connesse alla materia regolata da un intricato sistema normativo; difficoltà non rimosse finora che in minima parte dell'avvio delle procedure automatizzate compromesso, a sua volta, da problemi di programmazione legati alla mole delle tipologie normative;

2) carenze di personale, specialmente delle carriere direttive e di concetto, non sempre ovviate efficacemente dalla collaborazione di personale insegnante comandato o distaccato cui spesso manca

(32) Com'è stato fatto rilevare dalla Corte in più occasioni (da ultimo si veda la relazione al Parlamento sull'INFN per gli esercizi 1976, 1977 e 1978), l'Istituto è sottoposto alla vigilanza di tre Ministeri (pubblica istruzione, industria e commercio e ricerca scientifica), cui può aggiungersi anche quello per il tesoro nell'ambito del generale potere di vigilanza sulla spesa. La Corte ha fatto notare, in particolare come i consuntivi non siano stati approvati nel triennio 1976-1978 da alcuno degli organi vigilanti e che il solo Ministero della pubblica istruzione si è pronunciato sul solo preventivo del 1977.

(33) Con legge 13 marzo 1980, n. 72 il contributo a favore dell'INFN è stato aumentato a 35 e a 45 miliardi per gli anni 1979 e 1980. All'adeguamento del contributo, nei successivi anni fino al 1983 sarà provveduto con la legge di bilancio.

la qualificazione per il tipo di attività prevalentemente amministrativa e contabile che viene svolta negli uffici;

3) scarsa o addirittura inesistente mobilità territoriale; arretrati o ritardi nell'espletamento dell'attività in materia di personale sono assai più marcati presso i Provveditorati delle province di maggiore dimensione e, in genere, presso quelli aventi sede nei più grandi centri urbani; il che non si può spiegare soltanto con la maggior mole dell'attività in presenza di servizi più complessi ed articolati, ma sarebbe piuttosto indicativo di una insufficiente distribuzione del personale non proporzionalmente adeguato al fabbisogno dei vari uffici;

4) mancanza o insufficienza di indirizzo e coordinamento da parte degli uffici centrali; ad esse sarebbero in gran parte da attribuire le illegittimità sostanziali o formali che si riscontrano in occasione del controllo dei provvedimenti da parte della Corte.

In tema di competenza decentrata degli uffici scolastici provinciali va ricordata una pronuncia della Corte (Sezione del controllo n. 1022 del 6 dicembre 1979) con la quale è stato affermato che spetta ai Provveditori agli studi l'emanazione di tutti i provvedimenti comunque influenti sulle vicende del rapporto d'impiego del personale previsto dal decreto presidenziale n. 420 del 1974 (non docenti); da tale competenza non vengono, quindi, esclusi gli atti di conferimento, di liquidazione e di pagamento dell'equo indennizzo, in mancanza di una espressa norma che attribuisca all'Amministrazione centrale tali compiti; così pure, spetta agli uffici provinciali il compimento delle procedure per il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di infermità, salvo che tale riconoscimento sia inteso all'acquisto della pensione privilegiata ordinaria, materia riservata al Ministero a norma del decreto presidenziale n. 1092 del 1973.

7. — Istruzione universitaria.

La spesa in tale settore (1.305,3 miliardi) ha segnato nel 1979 un incremento pari a circa il 30 per cento, superiore, quindi, in misura non trascurabile a quello dell'anno precedente (19,9 per cento).

Esso ha riguardato soprattutto gli oneri per il personale, passati da 528,9 a 754,6 miliardi (+ 42,6 per cento) e, in minor misura (+ 17,5 per cento), i trasferimenti in conto capitale passati da 177,2 a 208 miliardi. Di questi ultimi, 150 miliardi hanno rappresentato la *tranche* relativa al 1979 per l'edilizia universitaria secondo il programma poliennale di interventi fissato per il sessennio 1976-81 dalla legge 6 marzo 1976, n. 50.

Gli stanziamenti disposti da tale legge (550 miliardi) risultano, ad eccezione di accantonamenti per 32,3 miliardi, tutti formalmente

impegnati per l'attuazione delle opere programmate, attuazione che, peraltro, non ha ancora raggiunto stadi avanzati. Tempi relativamente lunghi sono stati necessari, infatti, per la predisposizione dei piani e dei progetti e per la formulazione delle proposte di ripartizione dei fondi tra le varie università. Il Ministero, per un più sollecito corso delle opere e per assicurare la continuità dell'esercizio di quelle già comprese nei programmi approvati dalla legge n. 641 del 1967, ha autorizzato, come consente la normativa del settore, le istituzioni destinatarie dei contributi ad effettuare, in anticipazione sui propri bilanci, i pagamenti necessari.

Trattando di alcuni problemi generali dell'istruzione universitaria, si è già fatto cenno delle prospettive di riforma dell'assetto organizzativo contenute nella legge n. 28 del 1980. In attesa della realizzazione della fase sperimentale del disegno innovatore diretto alla creazione di un sistema di dipartimenti didattici e di ricerca, l'università continua a versare nella situazione, più volte descritta, di transitorietà e di incertezza, cui si ricollegano problemi di sistemazione ed utilizzazione del personale precario docente e non docente, quelli di adeguamento dell'ordinamento didattico e le vaste esigenze di provvista dei mezzi per assicurare i servizi.

Nel corso del 1979 sono state istituite le università statali della Tuscia e di Cassino e sono state dettate norme per la realizzazione della seconda università di Roma, istituita da oltre sei anni (legge 22 novembre 1972, n. 771), per la quale sono previsti tempi non brevi per l'entrata in funzione. Numerose e di rilievo sono state le modifiche all'ordinamento degli studi (34), che hanno comportato e potranno comportare l'adeguamento degli statuti di un gran numero di atenei.

Passando a trattare di alcuni aspetti dell'attività istituzionale svolta dalle università, nel passato esercizio, quali risultano dai risultati del controllo eseguito, va riferito che la Corte (Sezione del controllo n. 940 del 1° febbraio 1979), in tema di stabilizzazione degli incarichi di insegnamento prevista dalle misure urgenti del 1973 (35), ha ritenuto che la relativa disciplina riguarda i soli corsi di studio delle facoltà universitarie e non può estendersi agli incarichi presso le scuole di specializzazione o di perfezionamento, che perseguono fini diversi da quelli cui sono preordinate le facoltà; conseguentemente non possono comprendersi nel computo del triennio di anzianità richiesto per la stabilizzazione, periodi di incarico presso le predette scuole (36). La materia è tornata di attualità

(34) Per citare le più rilevanti: quelle introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 309, istitutivo della laurea in agricoltura tropicale e sub-tropicale, dal decreto n. 586 istitutivo della laurea in conservazione dei beni culturali, dal decreto n. 282 che istituisce la laurea in ingegneria delle tecnologie industriali ad indirizzo economico organizzativo; dal decreto n. 135 del 1980 istitutivo di un corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria presso la facoltà di medicina e chirurgia.

(35) Decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito nella legge 30 novembre 1973.

(36) Qualche decisione dei TAR (Friuli-Venezia Giulia n. 44 del 29 aprile 1976) è di indirizzo contrario, ma la giurisprudenza prevalente è conforme a quello prescelto dalla Corte.

dopo la riapertura delle procedure di stabilizzazione sancita dal decreto-legge n. 817 del 1978 (convertito nella legge n. 54 del 1979).

Sulla gestione finanziaria delle università la Corte ha stabilito alcuni principi di carattere generale e particolare (Sezione del controllo n. 980 del 3 maggio 1979), in occasione della dichiarazione di non regolarità del conto consuntivo di un ateneo. La pronuncia è stata inviata per gli eventuali provvedimenti di competenza alla Procura generale della Corte. In particolare è stata riconosciuta alla legge 25 novembre 1971, n. 1042, concernente provvedimenti per il personale non insegnante delle università, valore di sanatoria in ordine ad illegittimità derivanti dall'erogazione di compensi speciali al personale, i cui fondi erano stati tratti dall'istituzione non autorizzata di diritti di segreteria a carico degli studenti. È stato poi ritenuto non necessario l'afflusso nel conto entrate dei bilanci universitari delle quote dei proventi per le prestazioni sanitarie rese a terzi negli ospedali clinicizzati, data l'autonomia che contraddistingue tali strutture, diversamente da quanto concerne le cliniche direttamente gestite dagli atenei. Un'ipotesi di mancata applicazione di un principio fondamentale di carattere tecnico contabile, è stata riscontrata nell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione accertato per il quale era stata disposta la variazione soltanto nei capitoli di spesa senza provvedersi contemporaneamente alla iscrizione dell'avanzo in apposito capitolo dell'entrata.

Illegittima è stata dichiarata l'imputazione di spese varie a capitoli non pertinenti per mancanza di disponibilità negli appositi capitoli; è, infatti, sempre necessario in tali casi promuovere, da parte dell'Amministrazione, le opportune variazioni di bilancio da sottoporre all'approvazione dei competenti organi.

Con riferimento agli istituti scientifici universitari ha affermato la Corte che, mentre sussiste per l'Amministrazione il dovere di provvedere alla tempestiva e regolare costituzione di tali organismi, qualora questi abbiano operato di fatto, la relativa gestione può essere ritenuta legittima purché le attività svolte siano state in concreto dirette ai fini propri delle istituzioni universitarie. Taluni atti gestionali degli istituti ora detti, come quelli relativi a compensi non previsti a favore di personale volontario o di borsisti, sono stati dichiarati illegittimi appunto in applicazione del principio che la spesa pubblica è ammessa soltanto se autorizzata o comunque consentita da espresse norme legislative.

Per quanto concerne la destinazione di somme per spese del tutto estranee all'oggetto dello stanziamento di previsione, la Corte ha ritenuto che l'approvazione del consuntivo da parte del consiglio di amministrazione delle università può avere efficacia di sanatoria alle concorrenti condizioni che sul punto sia stata espressamente richiamata l'attenzione di tale organo e che lo storno riguardi altro stanziamento di cui sia consentita l'erogazione in base alla normativa sostanziale.

Quanto ora riferito circa alcuni tipi di irregolarità nella gestione e di comportamenti amministrativi che si riscontrano nell'ambito degli organismi universitari, fornisce motivi per brevi ulte-

riori considerazioni. In primo luogo si rende palese la necessità che l'intera disciplina normativa delle competenze e delle modalità di intervento degli organi universitari, sia sottoposta a graduale ed organica revisione per un adeguamento ai molteplici ed accresciuti compiti loro demandati.

In secondo luogo, come già altre volte fatto presente, è necessario che sia provveduto alla revisione dei superati modelli tipo in base ai quali vengono redatti sia i bilanci di previsione, sia i conti consuntivi degli atenei e degli istituti scientifici, per un indispensabile loro adeguamento alle vigenti norme di contabilità pubblica (37). Siffatta esigenza riguarda in modo particolare la classificazione economica e funzionale delle entrate e delle spese, tuttora del tutto ignorata dai documenti contabili degli atenei.

Analoghe considerazioni valgono per un sollecito aggiornamento delle direttive contabili-amministrative contenute nella citata circolare n. 3391 del 30 agosto 1939, e per quanto concerne il problema della sfasatura tra l'esercizio finanziario degli atenei, corrispondente al periodo dell'anno accademico, e quelli dello Stato e degli enti pubblici.

(37) I modelli ora in uso furono adottati in base a direttive emanate dal Ministro con circolare n. 3391 del 30 agosto 1939.