

SEZIONE II

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI

PAGINA BIANCA

Capitolo XVIII

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

1. - Considerazioni generali

L'esigenza di verificare la validità di un orientamento proclive ad una redistribuzione delle competenze del dicastero è stata oggetto di puntuale osservazione in sede di precedente relazione anche in rapporto al problema, pur esso posto in luce, del riferimento unitario delle funzioni marittime ad una specifica struttura dell'amministrazione statale (1).

L'anno 1981 non ha fatto registrare interventi significativi sul piano organizzativo e pertanto permane una realtà burocratica quanto meno fragile e, spesso, inadeguata rispetto ai problemi imposti dai diversificati compiti istituzionali; la situazione in atto continua a produrre effetti negativi, indotti, sull'efficienza dell'azione amministrativa che risulta condizionata sia dalla mancanza di idonei strumenti operativi, sia dalle remore che traggono allimento da incerte prospettive di assetto e collocazione. Ma insieme a tali elementi di negatività, la Corte rileva la carenza di strutture organizzative adeguate ad assicurare una incisiva azione di vigilanza e di controllo sui settori beneficiari delle provvidenze, stante anche la necessità di disporre di elementi valutativi per una programmazione selettiva degli interventi.

Ed infatti in un'amministrazione nella quale la spesa per trasfe

(1) Relazione 1980, cap. 18, vol. II, pag. 384. In proposito si rammenta che la Commissione di studio, istituita dopo la presentazione, in Parlamento, del "Rapporto Giannini", aveva avanzato proposte di redistribuzione delle competenze ministeriali in nuove strutture (territorio ed ambiente, produzione e scambi, trasporti).

rimenti costituisce circa il 90 per cento degli stanziamenti occorrerebbe un'articolata struttura ispettiva capace di controllare lo uso che i beneficiari fanno delle sovvenzioni pubbliche - nei comparti della cantieristica, del credito navale e degli interventi in favore delle società di navigazione - e di evitare che la concessione delle agevolazioni possa risolversi in incongrue contribuzioni a favore di imprese in situazioni di dissesto.

Nell'anno decorso comunque la problematica delle attribuzioni e delle competenze che hanno come comune denominatore il mare è stata trattata, espressamente, in una conferenza nazionale, che è evento da considerare (1) e che ha comportato, in una con approfondimenti tecnico-scientifici e chiarificazioni generali sulla politica del mare come fatto unitario ed aggregante di settori interagenti, prese di posizione delle autorità di governo (2) sul ruolo del Ministero.

In materia di "stato" della legislazione e di iniziative legislative intraprese si atteggia come meritevole di attenzione, per il

(1) La "Conferenza del mare" promossa dal Ministero, tenutasi a Napoli nei giorni 19,20 e 21 novembre 1981, ha fornito taluni spunti di riflessione sul ruolo del Dicastero attraverso la trattazione dei molteplici problemi inerenti ai diversi comparti in cui si suddividono le attività connesse con il mare.

(2) Il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel corso dei lavori, della conferenza, ha affermato - tra l'altro - che "punto altrettanto cruciale della necessaria riforma che attende la politica del mare è quello del Ministero della Marina mercantile, un ministero che deve essere risollevato nelle sue motivazioni e sciolto da ogni preoccupazione di essere condannato ad una sopravvivenza provvisoria o peggio ancora discussa".

suo carattere di organicità, un recente provvedimento sul quale però mancano, ovviamente, elementi di giudizio sulla fase applicativa; trattasi della legge 17 febbraio 1982, n. 41, concernente il "Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima", la quale dovrebbe rispondere all'esigenza di realizzare un'azione politica programmatica di ampio respiro comprendente tutte le attività del settore: dalla pesca e dall'allevamento alla conservazione e trasformazione fino alla commercializzazione del prodotto sulla base di una preventiva ed indispensabile ricerca scientifica e tecnologica (1).

Nel comparto della cantieristica (2) la produzione legislativa recente è stata contraddistinta da frammentarietà; le carenze che si sono via via evidenziate denotano l'esigenza di un intervento organico, stante l'inadeguatezza delle misure di sostegno di natura episodica ovvero recanti provvidenze integrative circoscritte in un arco temporale, quali quelle adottate per l'industria delle costruzioni e riparazioni navali (legge 2 aprile 1980, n. 122 e legge 24 marzo 1980, n. 94).

(1) Il relativo programma prevede una serie di obiettivi il cui raggiungimento consentirà il miglioramento della bilancia commerciale del settore che comporta attualmente uno squilibrio annuale di circa 300 miliardi.

(2) In attuazione del Piano di settore per l'industria cantieristica approvato dal CIPI il 29 aprile 1981 e presentato successivamente al Parlamento, il Ministro della Marina mercantile ha predisposto diversi disegni di legge, approvati dal Consiglio dei ministri della seduta del 22 gennaio 1982, ed afferenti all'industria cantieristica navale, all'industria delle riparazioni navali, a provvidenze per la demolizione del naviglio abbinata alla costruzione di nuove unità, a provvidenze per lo sviluppo della ricerca applicata nell'ambito della costruzione e della propulsione navale.

Anche per il credito navale (1) si impongono modifiche ed integrazioni, in relazione ad indispensabili raccordi e razionali armonizzazioni con la tematica generale della riforma nel sistema del credito agevolato, oggetto di iniziative specifiche da parte del Ministro del tesoro.

Conseguenze negative continuano a dispiegare i ritardi nello "iter" del disegno di legge recante "disposizioni per la difesa del mare" (2), concernente peraltro materie di rilevante interesse pubblico atteso che il predetto strumento dovrebbe contribuire a realizzare sia un adeguato servizio operativo per l'immediato intervento in caso di emergenza, sia un potenziamento del servizio marittimo di vigilanza sull'esercizio della navigazione, sulla pesca e sulle altre attività marittime e di soccorso per la salvaguardia della vita umana in mare.

(1) Il relativo disegno di legge (Atto Camera n. 3055) sembrerebbe inserirsi in una logica coerente in quanto innova profondamente il sistema degli aiuti all'armamento per l'acquisto di nuove unità, muovendosi sulla falsariga del provvedimento di carattere generale "riforma degli incentivi nel sistema del credito agevolato" predisposto dal Ministro del tesoro ed approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'8 gennaio 1982 (Atto Camera n. 3084).

(2) Il d.d.l. (Atto camera n. 2313) dovrebbe costituire un corpo organico di norme avente - fra l'altro - il fine di creare una struttura idonea: ad assicurare una immediata valutazione del pericolo ed un primo pronto intervento qualora se ne dovesse manifestare la necessità; a svolgere una costante opera di polizia nei porti e sulle principali rotte anche al fine di porre argine al fenomeno del lento inquinamento causato dal versamento in mare di acque di lavaggio di cisterne e di rifiuti di qualsiasi specie delle navi in navigazione.

Da ultimo appare possibile enucleare taluni interessi emergenti nell'ambito dell'amministrazione della marina mercantile, che - in prosieguo di tempo - dovrebbero concorrere a meglio qualificare l'azione fin qui svolta. Al riguardo si segnalano le direttive intese a disciplinare le procedure per il rilascio delle autorizzazioni agli scarichi in mare dei fanghi di escavazione, i lavori del Comitato interministeriale di pronto intervento contro gli inquinamenti accidentali da idrocarburi e della Commissione interministeriale sullo inquinamento (1), lo studio delle questioni connesse all'utilizzazione razionale delle risorse biologiche esistenti nei mari italiani, che richiedono una commisurazione dell'attività di prelievo (sforzo di pesca) alla potenzialità effettiva delle stesse senza causarne nel tempo la estinzione o la riduzione al di sotto del livello necessario per un'attività di pesca economicamente valida; e ciò mediante una valutazione scientifica dello stato delle risorse, della loro dinamica e della possibilità di sfruttamento.

(1) I gruppi di lavoro creati in seno alla Commissione, costituita con d.m. del 20 dicembre 1980, hanno predisposto un nuovo testo del piano operativo nazionale di pronto intervento. La nuova edizione, in particolare, contiene modifiche ed integrazioni in relazione ai seguenti argomenti: zone di pericolosità, sistema di comunicazioni, ruolo dei piani locali di emergenza, definizione di "emergenza nazionale" ed "emergenza locale" con indicazione delle responsabilità per l'applicazione del piano, revisione dei centri d'intervento.

2. - Aspetti finanziari

La disamina sotto il profilo funzionale della struttura dello stato di previsione fornisce una visione organica, ed unitaria, delle diverse attività di gestione del Ministero.

Connotazione sempre ricorrente è la netta prevalenza della spesa di parte corrente su quella in conto capitale e l'incidenza, nell'ambito della prima (88 per cento), del capitolo 3061 relativo a sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi, capitolo che reca uno stanziamento di 378 miliardi (56,6 per cento a fronte di un totale di previsioni definitive di 668,5 miliardi).

Altro elemento caratteristico è quello attinente all'elevato grado di rigidità che la gestione presenta per effetto delle spese ripartite in annualità. Ed invero, come già rilevato in sede di precedente relazione, la effettiva potenzialità incentivante della spesa per investimenti può soltanto essere valutata depurando i dati del bilancio da quelle spese che costituiscono mero pagamento, in esecuzione non soltanto di impegni assunti ma anche di iniziative già completamente realizzate (1).

(1) Sotto l'angolo visuale degli stanziamenti, che qui si considerano a livello esemplificativo, previsti dalle ultime leggi sulla cantieristica (l. 25 maggio 1978, n. 231, e l. 2 aprile 1980, n.122) - le quali si riferiscono ad un arco di tempo in parte anteriore alla loro entrata in vigore - occorre rilevare che gli stessi vanno depurati da quelle somme da erogare per navi già costruite atteso che le provvidenze sono concesse oltre che per i contratti di costruzione, anche per i contratti di prima vendita di navi che o sono già ultimate o sono in corso di avanzato stato di costruzione. Da ciò deriva una

Gli impegni effettivi assunti nel 1981 sono stati pari a 574,9 miliardi, mentre sono stati effettuati pagamenti sulla competenza per 382,8 miliardi (451,7 miliardi nel 1980). Con riferimento al volume complessivo dei pagamenti (538,9 miliardi, di cui 156,1 in conto residui) il 66,9 per cento degli stessi ha gravato sul titolo I° ed ha, in particolare, riguardato la categoria V' (trasferimenti) con 360,6 miliardi pari al 66,9 per cento del totale di pagamenti.

L'andamento della gestione ha comportato un ulteriore incremento dell'ammontare globale dei residui passivi che dai 592,3 miliardi accertati al termine del 1980 sono passati ai 672,4 miliardi del 31 dicembre 1981: di tale importo il 22 per cento è formato da residui di stanziamento (149,7 miliardi complessivamente).

Alla formazione di essi concorrono sia la complessità delle procedure di attuazione degli interventi affidati all'amministrazione sia la lunghezza dei tempi impiegati, talora, dallo stesso dicastero nell'adottare provvedimenti di sua specifica competenza.

I residui accertati al 31 dicembre 1981 si riferiscono per 227,6 miliardi alle spese correnti e per 444,8 miliardi alle spese in

situazione di limitato stimolo all'attività imprenditoriale, ulteriormente aggravata dalle limitate disponibilità di cassa che sovente determinano la erogazione di aiuti non tempestivi con la conseguenza che gli operatori sono costretti a concludere onerosi contratti di mutuo che incidono negativamente sul settore.

conto capitale con un incremento di oltre 80 miliardi rispetto a quelli accertati nell'anno precedente; i residui di stretta pertinenza dell'esercizio di competenza ascendono a 276,8 miliardi mentre a 395,6 miliardi assommano i residui complessivi da anni precedenti.

Venendo a brevi cenni più analitici va posto in particolare rilievo che nell'insieme dei residui complessivi di parte corrente ben 183 miliardi si riferiscono al capitolo 3061 (sovvenzioni alle società assuntrici di servizi marittimi) (1); per quanto riguarda, invece, i residui in conto capitale (444,8 miliardi) si rileva come buona parte di essi (295,7 miliardi dei quali 118,7 miliardi costituiti da residui propri) siano residui a carico del capitolo 7541 (contributo negli interessi su operazioni di credito navale).

(1) Ciò deriva dal fatto che a tutt'oggi non sono state ancora stipulate le convenzioni previste dalla legge 20 dicembre 1974 n. 684, mentre per i servizi svolti nel frattempo dalle predette società si procede alla corresponsione di acconti, nella misura del 90 per cento dello stanziamento di bilancio, previsti dall'art. 19 della stessa legge n. 684 nelle more del perfezionamento delle convenzioni stesse. Peraltro la limitazione apportata alla dotazione di cassa del capitolo con la variazione in meno di 72 miliardi autorizzata con la legge 20 novembre 1981, n. 652, di assestamento al bilancio 1981, non ha reso possibile neppure la completa corresponsione degli acconti per i servizi effettuati nell'anno con la conseguente creazione di una corrispondente formazione di residui passivi per le somme ancora dovute.

Dei restanti 149,3 miliardi di residui del titolo II^o, 65 miliardi circa costituiscono residui di stanziamento ed attengono, segnatamente, a fondi iscritti in bilancio per gli interventi previsti da significative leggi di intervento (1).

La gestione di cassa del 1981 ha evidenziato una utilizzazione della massa spendibile che si aggira intorno all'87,1 per cento (557,1 miliardi ordinati su 618,7 miliardi autorizzati).

Il tardivo perfezionamento dell'assestamento degli stanziamenti di bilancio avvenuto ^{con la legge} / 20 novembre 1981 con la legge n. 652 e, dopo il 31 dicembre 1981, con altri due provvedimenti legislativi ha avuto riflessi nel senso che le dotazioni di cassa sono risultate assorbite dalla normale ordinazione delle spese in conto competenza dell'esercizio, anche perchè le riduzioni apportate alle autorizzazioni di cassa col secondo provvedimento, mentre non hanno comportato conseguenze nella gestione del bilancio di competenza, hanno invece ridimensionato - ad esercizio scaduto - i mezzi destinati a soddisfare la gestione dei residui passivi.

(1) Si fa riferimento, in particolare alle seguenti leggi:

a) L. 23 dicembre 1975, n. 720 recante tra l'altro - modifiche ed integrazioni alle leggi riguardanti il credito navale, le provvidenze a favore delle costruzioni navali e la sostituzione del naviglio vetusto.

b) LL. n. 878 del 27 dicembre 1973, n. 231 del 25 maggio 1978, n. 94 del 24 marzo 1980 e n. 122 del 2 aprile 1980, per l'industria cantieristica navale, che prevedono la concessione di contributi per nuove costruzioni navali e per lavori diversi da quelli di costruzione e di contributi per nuovi investimenti.

c) L. 8 aprile 1976, n. 203 recante norme concernenti la progettazione, la costruzione e la gestione di impianti di ricezione e di trattamento delle morchie e delle acque di zavorra e lavaggio delle petroliere.

d) L. 10 maggio 1976, n. 343, che ha disposto un'integrazione degli stanziamenti concernenti il concorso statale nel pagamento degli interessi sui mutui pscherecci.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1976-1981
DATI AL 31 DICEMBRE 1981

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1976	1977	1978	1979	1980	1981	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1976	446.577	69,34	7,99	5,93	3,60	1,95	0,91	401.042	89,72	971	0,22	44.964	10,06
1977	550.570	67,43	67,43	9,63	6,60	2,75	2,29	488.363	88,70	52.324	9,50	9.893	1,80
1978	356.301			52,69	16,87	8,34	4,78	294.631	82,69	53.726	15,08	7.945	2,23
1979	552.659				54,64	20,92	4,72	475.728	83,27	109.633	18,50	7.298	1,23
1980	640.868					55,77	14,72	451.753	70,49	182.217	28,43	5.868	0,91
1981	668.504					57,26	57,26	382.804	57,26	276.815	41,41	8.886	1,33
TITOLO 1													
1976	316.731	82,56	6,19	0,46	1,18	0,67	0,18	287.173	91,24	903	0,29	26.655	8,47
1977	428.808	81,01	81,01	6,63	2,93	0,41	0,40	391.819	91,37	34.121	7,96	2.868	0,67
1978	228.660			76,79	9,01	3,99	0,38	202.052	90,13	19.966	8,91	2.042	0,91
1979	345.252				81,65	8,42	0,30	312.018	90,37	32.010	9,27	1.274	0,35
1980	417.683					77,12	11,01	367.588	88,13	48.302	11,50	1.103	0,26
1981	455.238					77,40	77,40	352.360	77,40	100.000	21,97	2.878	0,63
TITOLO 2													
1976	132.245	37,86	12,27	13,96	9,35	5,01	2,65	113.869	85,10	67	0,05	18.309	13,84
1977	121.762	19,60	19,60	20,21	19,51	11,01	8,96	96.544	79,29	18.203	14,95	7.315	5,76
1978	132.241			11,86	30,19	15,71	12,25	92.579	70,01	33.760	25,53	5.502	4,46
1979	247.407				16,94	38,35	10,88	163.710	66,17	77.623	31,37	5.074	2,45
1980	223.785					15,58	21,63	84.165	37,61	133.925	59,80	5.765	2,55
1981	213.266					14,28	14,28	30.444	14,28	176.814	82,91	6.008	2,82

* I VALORI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEZIONI DI SPESA

3. - Gestioni fuori bilancio

Il fenomeno delle gestioni fuori bilancio è di notevole importanza nell'ambito del Ministero della marina mercantile atteso che il loro numero è molto elevato, donde la necessità, avvertita, di una generale e ponderata riconsiderazione delle medesime; il problema si atteggia con carattere di attualità in quanto è ancora in fase di studio ed approfondimento - a livello parlamentare - il provvedimento (n. 688 Atti Senato) richiesto dall'articolo 33, ultimo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468.

I motivi che stanno alla base del problema si riconnettono, soprattutto, ai gravosi "costi amministrativi" del funzionamento delle gestioni che comportano sottrazione di personale a compiti istituzionali di maggior rilievo e adempimenti molteplici da parte di vari uffici ed organi per materie di scarso rilievo finanziario.

Per le gestioni relative ai depositi di terzi per spese concernenti l'intruttoria di concessioni sul demanio marittimo, in particolare, la eventuale revisione o soppressione potrebbe prevedere il diretto versamento all'erario da parte dei privati utenti analogamente a quanto previsto per le spese contrattuali della legge 27 dicembre 1975, n. 790.

Giò premesso, ritiene la Corte che assuma un suo proprio rilievo il solo Fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio, considerata la sostanziale irrilevanza della quasi totalità delle rimanenti gestioni.

Di detto Fondo è stato ammesso al visto di regolarità il rendiconto 1980.

Con l'esercizio 1979, la legge 14 maggio 1976, n. 389 - di ulteriore

integrazione del fondo - ha esaurito i suoi effetti per cui le entrate risultano costituite esclusivamente dai rientri al Fondo delle quote di ammortamento per capitali ed interessi, dalle somme derivanti da recuperi e da estinzioni parziali o anticipate. E ciò giustifica la flessione delle anticipazioni concesse dal Fondo agli istituti di credito, come risulta dal prospetto A) allegato nel quale sono riportati, per motivi di raccordo, i dati del 1978 e 1979. Parallelamente sono diminuiti i mutui erogati durante l'esercizio (14 contro il 24 del biennio precedente), mutui per la costruzione di motopescherecci, di uno stabilimento con relativo acquisto dei macchinari necessari per la lavorazione e conservazione dei prodotti ittici, per l'acquisto, la riparazione e l'ammodernamento dei natanti.

Sempre consistente (anche se di molto inferiore agli anni trascorsi: n. 90 rispetto a 153 del 1979 e 165 del 1978), si rivela il numero delle domande intese ad ottenere i benefici previsti dalla legge istitutiva 27 dicembre 1956 n. 1457 e sempre ragguardevole è il divario tra quelle pervenute (n. 90 richieste) e quelle accolte (n. 14 mutui erogati); e ciò sia per la complessità delle procedure amministrative che richiedono tempi lunghi per il loro espletamento sia per la contrazione dei fondi disponibili (1).

(1) E' da sottolineare che per la prima volta da quando è sorto il Fondo si è proceduto, con l'intervento della Intendenza di Finanza di Venezia, a recuperare un credito sorto nel 1963, per il mancato pagamento di parte del mutuatario fallito delle rate di ammortamento di mutuo concesso.

FONDO DI ROTAZIONE PER L'ESERCIZIO DEL CREDITO PESCHERECCIO

PROSPETTO A

Anno	Ammontare delle Anticipazioni concesse dal Fondo fino all'ini- zio dell'esercizio di riferimento	Anticipazioni concesse nell'esercizio dal Fondo alle Banche	Mutui in corso di ammortamento all'inizio dell'esercizio di riferimento		Mutui erogati nell'esercizio		Perdite (a)	Doman- de per- venute
			N.	Importo	N.	Importo		
Situaz. dall'inizio al 31 di- cembre 1977							115.699.433	4271
1978	19.340.346.334	2.804.328.000	1459	14.848.236.173	24	1.500.511.350	10.465.021	165
1979	22.144.674.334	1.941.832.170	1483	16.348.747.523	24	2.388.598.000	33.229.271	153
1980	24.086.506.504	829.714.000	1507	18.737.345.523	14	1.037.888.000	68.365.212	90
Situaz. al 31 di cembre 1980	24.916.220.504		1521	19.773.733.523			227.758.937	4679

(a) - Accertate con D.M. a seguito di insolvenza dei mutuatari, e gravanti a carico del Fondo (art. 6 ultimo comma, della l. 27 dicembre 1956 n. 1457).

Si segnala, infine, che di detto Fondo di rotazione è stata disposta la cessazione alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1982 n. 41 (Piano per lo sviluppo della pesca marittima), che peraltro prevede la istituzione di un "Fondo centrale per il credito peschereccio".

4. - Organizzazione dei servizi e personale

Già in passato la Corte (1) si è soffermata sulla situazione di inadeguatezza strutturale dell'amministrazione. Col decorrere del tempo però deve ribadire la effettiva sproporzione esistente tra gli uffici ed i molteplici compiti istituzionali (polizia marittima, demanio, pesca, navigazione sovvenzionata, lavoro portuale, credito navale, cantieristica, tutela delle acque marine dall'inquinamento, difesa e gestione delle risorse biologiche del mare). La necessità di un reale potenziamento delle strutture ministeriali assume, quindi, una particolare connotazione per il Ministero della marina mercantile e richiede un intervento legislativo

globale che è reso necessario anche dalla recente evoluzione normativa (2). Comunque se la lamentata sproporzione tra funzioni ed attribuzioni da un lato e strutture dall'altro viene in rilievo in generale, ancora di più il problema si acutizza in relazione alla situazione in cui versa l'Ispettorato tecnico centrale, caratterizzato dalla presenza di solo tre ingegneri (a fronte di una dotazione organica di sette unità costituita da quattro dirigenti tecnici e tre funzionari direttivi).

(1) Relazione 1980, vol. II, pag. 392.

(2) L. 17 febbraio 1982, n. 41, concernente il Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima.

Ugualmente non rispondente alle esigenze imposte dalla navigazione, dal distacco dei compiti di polizia marittima e delle diversificate attività connesse con la "gestione" del mare è anche la situazione degli uffici periferici dell'amministrazione - dove peraltro sarebbe indispensabile una componente di personale tecnico ed, in particolare, presso le Capitanerie di Porto, gli Uffici circondariali e locali marittimi e le Delegazioni di spiaggia. Ed infatti alle carenze strutturali, organizzative e di dotazioni di mezzi e di personale (1) si contrappone una mole di attività derivante dall'assolvimento dei servizi di istituto che, negli ultimi anni, si sono dilatati sia per l'incremento dei tradizionali compiti assegnati alle Capitanerie di Porto dal Codice della Navigazione, sia per le nuove attribuzioni previste da altre leggi confluite, per naturale tendenza, fra i compiti espletati dalle Capitane-

(1) La struttura periferica del Ministero della Marina mercantile è costituita da:

- n. 12 Direzioni marittime
- n. 43 Capitanerie di Porto
- n. 27 Uffici Circondariali Marittimi
- n. 39 Uffici locali marittimi
- n. 254 Delegazioni di spiaggia

Ai predetti uffici sono assegnati:

- n. 774 Ufficiali (in Spe, trattenuti, in servizio di prima nomina)
- n. 602 Sottufficiali (in Spe, ruolo speciale mansioni di ufficio e trattenuti)
- n. 180 Sergenti (volontari, raffermati e di leva)
- n. 1.628 Sottocapi e Comuni di leva
- n. 243 Impiegati civili
- n. 52 delegati di spiaggia nominati ai sensi del R.D. 25 novembre 1937 n. 2360.

rie di Porto (1).

Per quanto attiene agli studi e ricerche nel settore della pesca marittima, che possono aver rilievo nel contesto della organizzazione dei servizi, sono in corso di attuazione - in applicazione della legge 15 novembre 1975 n. 588 - numerosi programmi (2); sul pertinente capitolo n. 3568 sono stati assunti impegni per 302 milioni circa. In proposito si osserva peraltro che la effettuazione di detti programmi comporta tempi piuttosto lunghi anche perché articolata in distinte fasi tecniche, cui sono collegati pagamenti rateali del contributo.

(1) I compiti attribuiti alle Capitanerie di porto hanno subito da diversi anni un costante incremento, assumendo una particolare rilevanza, in funzione delle esigenze di:

- intensificare la lotta contro gli inquinamenti delle acque di mare;
- mantenere a livelli strettamente indispensabili la vigilanza in mare ed il soccorso;
- assolvere il compito di amministrare il demanio marittimo e di esercitare la vigilanza in relazione al dilagare del fenomeno dello abusivismo;
- affrontare il crescente fenomeno di massa della nautica da diporto;
- far fronte ai nuovi compiti derivanti dall'aumento delle acque di giurisdizione a seguito dell'ampliamento del mare territoriale italiano a 12 miglia e della rettifica della linea di base;
- vigilare sulle attività di prospezione, di ricerca e di coltivazione degli idrocarburi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale.

(2) Si menzionano, tra le altre, le tematiche sui presupposti biologici e tecnici per una nuova regolamentazione della pesca, sulle cause di degradazione delle fasce costiere e sul rilancio della piccola pesca nei borghi rivieraschi, sulla definizione dei battelli tipo per la pesca mediterranea, sulla ricerca preindustriale in materia di acquacoltura, sugli effetti della ossigenazione artificiale sui banchi di molluschi.

I problemi del personale si intrecciano con quelli di funzionamento e di operatività del Dicastero perchè l'assolvimento dei compiti più rilevanti e delicati può essere assicurato solo con un funzionale apparato professionalmente qualificato per l'esame di problemi economico-finanziari e aziendalistici, che verifichi, in relazione alle priorità e ai piani e programmi di settore, i tempi, i modi di attuazione dei risultati finali dei vari interventi. In termini numerici si evidenzia che alla fine dell'anno 1981 il numero dei dipendenti in servizio nei vari ruoli dell'amministrazione - a fronte di una dotazione organica complessiva di 727 unità - è risultato pari a 617 - di cui 36 dirigenti - con un decremento complessivo, rispetto all'anno precedente, di 15 unità; in particolare sono state assunte nei ruoli n. 19 nuove unità mentre i dipendenti cessati dal servizio sono stati n. 34.

Vi è stato comunque - in corso d'anno - un considerevole apporto di elementi assunti in forza della legge n. 285 del 1977 sull'occupazione giovanile a seguito dei progetti specifici elaborati dal ministero che hanno avuto per oggetto: Demanio, Naviglio, Centro Elettronico, Pesca ed Ispettorato tecnico (1).

(1) In base al programma comportante i cinque progetti specifici e finanziato dal CIPE con delibera del 25 ottobre 1979, sono stati assunti al 1° anno di occupazione 310 giovani di cui 224 con contratto di formazione-lavoro ed 86 tramite cooperative convenzionate; poiché sono stati rinnovati in contratti di formazione-lavoro 31 contratti di lavoro a suo tempo stipulati, le assunzioni ammontano a 341 unità su 405 previste dal programma. Nel corso del 1980, per dimissioni di 5 unità il totale ammontava a 336; nel 1981, per dimissioni di 11 unità, il totale ammonta a 325.

5. - Beni e servizi strumentali

L'attività contrattuale si è svolta, come di consueto, nei settori delle locazioni di immobili, acquisti di autovetture, nautanti e forniture varie ed acquisti e manutenzioni di macchine, attrezzi e materiali.

Numerosi sono stati gli esoneri dall'obbligo di prestare cauzione, previo miglioramento del prezzo. Inoltre si rileva che le clausole revisionali in modo pressochè generalizzato ormai, per i contratti di fornitura di rilevante importo, costituiscono una componente costante degli atti contrattuali.

Anche nel 1981 è stata assicurata la osservanza del precetto racchiuso nell'articolo 16 della legge 26 giugno 1965, n. 717, che impone di riservare in favore delle imprese del centro-sud il 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle Amministrazioni pubbliche avendo il Dicastero operato le debite compensazioni nella stessa categoria merceologica o in altra similare.

In materia di attività contrattuale si menzionano tre fattispecie, specialmente connesse con l'attività istituzionale del Ministero della Marina mercantile.

Mediante trattativa privata è stata affidata l'organizzazione della "Conferenza del mare" alla società COMERINT S.p.A., del gruppo ENI, in quanto particolarmente idonea allo svolgimento del compito; la spesa relativa, per 228 milioni circa, è stata imputata al capitolo 1105.

Sempre a trattativa privata è stato stipulato il contratto con la Sub Sea Oil Service S.p.A. per il recupero integrale del combustibile e del carico, che comportava pericolo di inquinamento, contenuto nelle due stive o in coperta o giacente

sul fondo marino adiacente al relitto "KLEARCOS", verso un prezzo complessivo di 8,1 miliardi (1).

Infine è stato corrisposto alla Società Idea-Comunicazione il residuo importo di 1,1 miliardi circa per la organizzazione di una campagna pubblicitaria destinata ad incrementare il consumo dei prodotti ittici del Mediterraneo, ed in particolare, del pesce azzurro; il servizio promozionale in questione è stato aggiudicato previa gara per appalto concorso.

6. - Attività istituzionale

Non sussistono notazioni nuove, rispetto alla precedente relazione, per i comparti della cantieristica e del credito navale; per il primo dei settori si ricorda, oltre la ordinaria attività amministrativa (2), la tendenza emersa in corso d'anno di accele-

(1) I lavori di recupero sono stati ultimati in data 6 maggio 1981 e dal relativo verbale di collaudo è emerso che:

- tutti i materiali del carico costituenti pericolo di inquinamento sia localizzati sul fondo marino nella area adiacente il relitto, sia esistenti nelle stive sono stati recuperati;
- la differenza riscontrata fra le merci caricate a suo tempo sulla nave, come da documenti da carico, e quelle recuperate può attribuirsi all'enorme calore sviluppatosi a seguito dell'incendio durato per più giorni, con conseguente distruzione ed eventuale marginale dispersione di tali prodotti;
- tutto il combustibile è stato recuperato;
- successivamente alla conclusione dei lavori, è stato effettuato un controllo dell'ambiente dal laboratorio provinciale di Igiene e Profilassi di Sassari con esito soddisfacente.

(2) Ai sensi della l. 27 dicembre 1973, n.878, prorogata dalla l. 23 dicembre 1975 n. 720, sono stati effettuati saldi di contributo per 734 milioni; complessivamente dall'entrata in vigore della normativa e fino al 31 dicembre 1981 sono state accolte n. 230 richieste di contributo per costruzioni e trasformazioni navali per un impiego globale di 88,5 miliardi.

rare il processo di razionalizzazione delle strutture aziendali esistenti e di sviluppare la ricerca applicata in modo da pervenire all'allineamento dei costi di produzione a quelli dei principali paesi europei; in tal senso è stato predisposto il "Piano di ristrutturazione dell'industria navalmecanica", approvato dal CIPI in data 29 aprile 1981, di cui si è già fatto cenno.

Quanto agli incentivi per nuove iniziative impiantistiche, che presuppongono la realizzazione di piani preordinati e programmati dalle imprese cantieristiche, destinati ad accrescerne la capacità competitiva attraverso il potenziamento dell'assetto degli impianti ed il miglioramento della organizzazione produttiva, sono state assistite - nel 1981 - iniziative, realizzate da altrettanti cantieri navali, le quali hanno comportato la concessione di un contributo per 805 milioni a fronte di un investimento programmato di

Ai sensi, poi, della l. 25 maggio 1978 n. 231, sono stati concessi, nel corso del 1981, contributi per un importo complessivo di 7,8 miliardi, mentre vi sono stati interventi per 11,3 miliardi conseguenti all'elevazione della percentuale di contribuzione connessa all'assenso della CEE. Pertanto dall'entrata in vigore della l. 231 del 1978 sono stati concessi n. 94 contributi per un importo globale di 182,5 miliardi riferentisi a 462,469 di t.s.l. costruite.

Per la l. 2 aprile 1980, n. 122 sono stati concessi n. 48 contributi per un importo complessivo di 79,6 miliardi (di cui 20 miliardi in competenza e 59,6 miliardi in conto residui), ripartiti per Regioni nel modo che segue:

Friuli-Venezia-Giulia, 28,6 miliardi; Liguria 9,9 miliardi; Marche 2,1 miliardi; Sicilia 4,2 miliardi; Toscana 28 miliardi e Veneto 5,6 miliardi.

Nel corso dell'esercizio 1981, infine, sono stati - ai sensi dell'art.10 della legge n.878 del 1973 - concessi n. 1055 contributi pari a 6,6 miliardi per lavori diversi dalla costruzione (modificazioni, riparazioni ed installazione di apparati motori).

Per quanto concerne i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio a carico del capitolo 7543, in competenza e residui, essi ammontano a complessivi 74,2 miliardi.

circa 8 miliardi; in relazione a detti impegni, nonché ad altri precedentemente assunti, sono stati effettuati pagamenti per 2,4 miliardi a carico del capitolo 7544.

Per la ricerca applicata nel settore della costruzione e della propulsione navale sono state impegnate, ai sensi della legge 5 maggio 1976 n. 259, provvidenze per 3 miliardi (gravanti sul capitolo 1610), mentre per la demolizione del naviglio vetusto, abbinata alla costruzione di nuove unità, sono stati assunti in base alla legge 23 dicembre 1975, n. 720, impegni sul capitolo 7542 per un importo di 5,9 miliardi riferentisi alla demolizione di 29 unità (t.s.l. 141.716 circa) e dalla costruzione di n. 10 nuove unità (t.s.l. 148.550 circa (1)).

Nel comparto del credito navale, in ordine al quale è rimessa all'amministrazione della marina mercantile un'indagine tecnica di accettabilità del prezzo di costruzione (contrattuale stabilito tra impresa e cantieri ovvero indicato dal cantiere qualora lo stesso assuma in proprio la costruzione), sono stati emessi, nel 1981, 61 decreti concessivi di contributo con un impegno complessivo, in relazione alla durata di 15 anni della provvidenza, di 270,9 miliardi riferentisi ad un finanziamento totale di 377 miliardi (2).

(1) Al 31 dicembre 1981 i risultati ottenuti in applicazione della citata legge 720, possono così sintetizzarsi:

- unità demolite	52	(t.s.l. 416.371)
- nuove costruzioni	18	(t.s.l. 408.462)
- onere complessivo	15	miliardi circa
- pagamenti effettuati	7,9	miliardi

(2) Dall'entrata in vigore della citata legge n. 234 del 1978 a tutto il 31 dicembre 1981 sono state ammesse a contributo n. 109 iniziative per un importo complessivo di 404 miliardi circa, riferentisi a finanziamenti per 620 miliardi circa.

In attuazione poi della legge 7 marzo 1980, n. 63 - che ha apportato alcune modifiche ed integrazioni alla citata legge n. 234 del 1978 autorizzando al contempo in aggiunta ai limiti di impegno previsti dalle precedenti norme sul credito navale ulteriori limiti di impegno di 15 miliardi per ciascuno degli anni 1980 e 1981 - sono stati emanati n. 12 decreti concessivi della provvidenza di che trattasi per un importo complessivo globale di 42,4 miliardi a fronte di finanziamenti per 52 miliardi.

In materia di tutela delle acque marine, ed in base alla legge 8 aprile 1976, n. 203 (modificata ed integrata dalla legge 27 dicembre 1977 n. 986), è stato concesso al Consorzio autonomo del Porto di Genova un contributo di 20 miliardi per la realizzazione di una stazione di degassificazione con annessi impianti di trattamento delle morchie e delle acque di zavorra e lavaggio delle petroliere.

Navigazione sovvenzionata - In tale settore di attività istituzionale del Dicastero è stata seguita, con particolare attenzione, dalla Corte la situazione determinata dal fatto che ad oltre due anni dalla emanazione della disciplina attuativa della legge 20 dicembre 1974, n. 684, non ancora risultano espletate tutte le procedure inerenti alla predisposizione ed alla perfezione delle convenzioni; la situazione, peraltro, ha fatto registrare segnali evolutivi che dovrebbero condurre, in un ragionevole lasso di tempo, alla stipula degli atti di definizione dei rapporti con le società assuntrici dei servizi (1).

(1) In proposito la Corte ha effettuato una segnalazione al Ministro ai sensi e per gli effetti dell'art.15 del R.D. 12 luglio 1934, n.1214; in esito a tale segnalazione l'amministrazione ha fatto presente che tra le cause che si sono fraposte ad un sollecito perfezionamento delle convenzioni una particolare rilevanza riveste "da una parte l'estrema complessità della materia da disciplinare che, in considerazione della sua particolare importanza nel quadro dell'economia nazionale, ha imposto la più attenta e ponderata valutazione degli in-

In relazione agli adempimenti finanziari in materia di sovvenzionamento delle società di navigazione si premette che lo stanziamento per l'anno 1981 (capitolo 3061), di complessivi 378 miliardi, riguarda per miliardi 297,543 le società di preminente interesse nazionale e per miliardi 80,4 i servizi marittimi di carattere locale (Toremар-Caremar-Siremar-Lloyd Triestino e Società Adriatica). Il dicastero ha proceduto come di consueto - in applicazione della normativa vigente sul sovvenzionamento delle società esercenti i servizi di P.I.N. - alla normale corresponsione degli acconti di sovvenzione in misura non superiore al 90 per cento di detti stanziamenti (1). Considerato, altresì, che a partire dal 1° gennaio 1979 le società "Lloyd Triestino" ed "Adriatica" hanno assunto i servizi svolti in passato, nel settore dell'Alto e Medio Adriatico, delle Società "Navigazione Alto Adriatico" e teressi in causa, dall'altra la difficoltà di omogeneizzare i consensi delle società assuntrici dei servizi anche in relazione alla indicazioni, spesso contrastanti, dei Ministeri concertanti oltre che al Consiglio di Stato cui i singoli schemi devono essere deferiti per il prescritto parere "obbligatorio".

Ha fatto altresì presente che malgrado le remore anzidette sono state predisposto n.18 convenzioni di cui n.4 ancora in attesa del concetto, n.10 già inviate al Consiglio di Stato e n.4 che, avendo già acquisito il parere di tale consenso, saranno prossimamente formalizzate con la stipula del prescritto atto di convenzione. Recentemente, peraltro il D.M. approvativo di una delle predette convenzioni è stato ammesso a registrazione.

(1) Sono stati corrisposti, in dettaglio, nel corso dell'anno 1981 alle società di P.I.N. le seguenti somme comprensive della rata di acconto afferente il mese di dicembre:

Società "Italia"	L.	31.365.000.000
Società "Lloyd Triestino"	"	34.387.200.000
Società "Adriatica"	"	18.657.900.000
Società "Tirrenia"	"	183.378.599.400
	L.	<u>267.788.699.400</u>

"Linee Marittime dell'Adriatico" alle predette società sono state corrisposte, in attesa del perfezionamento della concenzione prevista dalla legge n. 169 del 19 maggio 1975, acconti di sovvenzione per complessivi 8,1 miliardi.

Per quanto specificamente si riferisce alle società regionali del Gruppo Tirrenia e cioè alla "TOREMAR", "CAREMAR" e "SIREMAR", pur in assenza di una precisa normativa riguardante il pagamento delle sovvenzioni ed in attesa delle stipulazioni delle convenzioni, sono stati corrisposti, così come operato nel corso degli esercizi precedenti, importi di sovvenzione pari al 90 per cento delle disponibilità degli stanziamenti assegnati in bilancio (1)

Demanio marittimo.— In materia di demanio marittimo l'Amministrazione ha continuato ad esplicare le funzioni in precedenza esercitate per quanto attiene l'utilizzazione delle aree adibite a finalità turistiche; e ciò non essendo ancora operante la delega a favore delle Regioni a statuto ordinario e della Regione Sardegna prevista, rispettivamente, dall'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977 e dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno

(1) In dettaglio sono stati corrisposti alle suddette società anticipi pari al 90% delle somme stanziare, così ripartiti:

Società "Toremar"	L.	16.635.600.000
Società "Caremar"	"	21.439.800.000
Società "Siremar"	"	26.150.400.000
	-----	-----
	L.	64.225.800.000

1979 n. 349 (1).

In relazione ai provvedimenti approvativi degli atti di concessione in aree del demanio marittimo sia per uso turistico-balneare che per uso industriale l'importo complessivo dei canoni imposti a privati concessionari ammonta a 2,4 miliardi (2).

(1) Per quanto attiene, in particolare, lo stato degli adempimenti intesi all'attuazione della citata normativa risulta - in base a notizie fornite dall'amministrazione - che all'avvenuto inoltre alle presidenze delle Giunte regionali interessato degli elenchi delle aree di preminente interesse nazionale da escludere dalla delega, non ha fatto seguito la formulazione da parte delle stesse del loro parere, preliminare all'emanazione dei decreti di identificazione necessari ai fini del concreto esercizio ad opera delle Regioni delle funzioni amministrative loro delegate.

(2) La materia dei canoni demaniali ha, da ultimo, formato oggetto del D.L. 2 ottobre 1981, n. 546, convertito, con modificazioni, nella l. 1° dicembre 1981, n. 692, che ha sancito, con l'art. 15, uno snellimento della procedura. Questo articolo, infatti, prevede che per le concessioni disciplinate con licenze annuali i canoni stessi sono stabiliti in via generale sulla base di apposite tabelle concordate tra il capo del compartimento marittimo e l'intendenza di finanza ed approvate con provvedimento dal Ministro della marina mercantile di concerto con il Ministro delle Finanze.

PAGINA BIANCA

Capitolo XIX**MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI****1. - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione**

a) Considerazioni generali - La crisi finanziaria, organizzativa e produttiva delle partecipazioni statali - sulla quale la Corte si è ripetutamente soffermata sia in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato sia nelle relazioni che l'apposita Sezione viene approntando sui singoli enti di gestione (1) - non soltanto non mostra segni di affievolimento ma tende piuttosto ad aggravarsi, ad onta delle iniziative di recente concepite per darle un'organica soluzione. Come viene riconosciuto nella Relazione programmatica delle partecipazioni statali per il 1982, da un lato, l'attenuazione della domanda internazionale, le prolungate tensioni sui prezzi interni, l'esaurirsi del ciclo d'investimenti che aveva sostenuto l'economia italiana nelle fasi precedenti, hanno dato luogo ad una flessione del tasso di crescita della produzione industriale, dapprima, e ad una netta caduta successivamente, a decorrere dal quarto trimestre 1980; dall'altro, il ritardo nel conferimento dei fondi di dotazione, le incertezze e gli slittamenti nella definizione del quadro d'incentivi e degli interventi su di un piano generale hanno riversato sulle imprese a partecipazione statale oneri affatto rilevanti che avrebbero dettato ben altri comportamenti ove fossero stati precon-

(1) V. da ultimo per l'esercizio 1981, la relazione sull'IRI (determinazione n.1669 dell'8 giugno 1982); per l'esercizio 1980, le relazioni sull'EFIM (det.n. 1630 del 17 novembre 1981); sull'Ente autonomo di gestione per il Cinema (det.n. 1653 del 6 aprile 1982) e sull'ENI (det.n. 1673 del 22 giugno 1982).

sciuti" (1). In queste condizioni, il deficit complessivo delle imprese facenti capo ai tre maggiori enti di gestione (IRI, ENI ed EFIM), che nel 1980 è stato di 2.671 miliardi (2), ha raggiunto nel 1981 la cifra di 3.542,5 miliardi (3). E' cioè a fronte di un apporto ai fondi di dotazione dei tre enti di 2.046 miliardi nello stesso 1981 (4).

Il sistema delle partecipazioni statali che - istituzionalmente legato ai principi di economicità (5) - avrebbe dovuto costituire un originale e fondamentale strumento di politica industriale, assorbe una quantità di risorse collettive crescente a fronte dei risultati proporzionalmente sempre più modesti che fornisce. Esso - come si fa rilevare - continua ad essere caratterizzato, anzitutto, dalla dipendenza finanziaria dall'azionista pubblico, dal quale provengono alle imprese richieste di comportamenti incompatibili con la logica del mercato, imposizioni di oneri che hanno motivazioni diverse da quelle di una sana gestione. A questo condizionamento di fondo, cui non sono neppure estranee le interferenze di quello che è stato chiamato l'azionista politico occulto, ben scarsa resistenza può opporre il "management", che anzi sono facilmente intuibili gli effetti deresponsabilizzanti che esso subisce (6). I finanziamenti pubblici, d'altra parte, continuano ad essere fundamentalmente destinati non a processi di ristrutturazione e di riconversione del

(1) Relazione programmatica delle partecipazioni statali per il 1982, pagg. 20 e 22.

(2) Escluso il settore bancario dell'IRI - Vedi la relazione programmatica citata, pag. 23.

(3) Dati provvisori.

(4) Somme pagate in conto competenza e residui.

(5) Vedi l'art.3 della legge 22 dicembre 1956 n.1589; l'art.1 dello statuto dell'EFIM approvato con d.P.R. 27 gennaio 1961 n.38, l'art.1 dello statuto del soppresso EGAM approvato con d.P.R. 7 maggio 1958 n.574; l'art.8, terzo comma, del d.P.R. 31 marzo 1972, n. 282.

(6) V. la relazione programmatica citata, pp. 12-16.

le aziende - oggi più che mai indispensabili per fronteggiare le mutate condizioni della domanda e una concorrenza internazionale sempre più forte - bensì al soddisfacimento di esigenze di pura sopravvivenza delle aziende medesime (eliminazione di posizioni debitorie presso istituti di credito, pagamento di retribuzioni e di materie prime), lungo una linea di "salvataggio" che tende a rendere il sistema fine a se stesso. Il pur cospicuo impegno finanziario dello Stato, realizzato attraverso conferimenti ai fondi di dotazione degli enti di gestione, non riesce a fornire incrementi all'occupazione né a migliorare la situazione del capitale di rischio.(1) Gli stessi interventi previsti da leggi di ampia portata, come la legge 12 agosto 1977 n. 675 e la legge 5 dicembre 1978 n. 787, hanno prodotto ben modesti risultati, collocabili in una tendenza che svincola le imprese a partecipazione statale dal rispetto dei criteri di economicità e di autofinanziamento(2) Una ricognizione dei problemi del settore è contenuta nel "Rapporto sulle partecipazioni statali" presentato dal Ministro al Parlamento nel novembre del 1980, documento che, partendo dall'analisi delle cause della crescente costosità del sistema rispetto alla sua resa, giunge a riaffermare la validità degli obiettivi politici, economici e sociali che hanno motivato la partecipazione dello Stato ad imprese private con capitale misto (il carattere misto - è però da osservare - è oggi poco più di una finzione), prospettando la necessità di una riconsiderazione dei mezzi da impiegare per il raggiungimento di quegli obiettivi, in particolare per quanto riguarda il peso dell'intervento

(1) V. relazione programmatica, citata, pp. 11-14.

(2) V. la relazione della Corte per il 1980, vol.II, pagg.635 e segg.

pubblico. Le condizioni di risanamento e rilancio delle partecipazioni vengono individuate, segnatamente, in modalità di soddisfacimento dei fabbisogni finanziari delle imprese che distinguono tra la necessità della ricapitalizzazione, la copertura degli oneri impropri (enucleati per la prima volta, in sede legislativa, proprio nel corso del 1981) (1), e il finanziamento fisiologico dello sviluppo; e in tipi d'intervento che puntino all'eliminazione delle pressioni dell'azionista politico occulto, alla riforma dell'assetto istituzionale delle partecipazioni (Ministero, enti di gestione, finanziarie di settore), alla qualificazione e responsabilizzazione dei "managers".

Per quanto riguarda, in particolare, il nuovo assetto istituzionale, la riforma del Ministero viene intesa non solo come presupposto (un "inizio dall'alto") di tutta l'azione di risanamento ma anche come sede per restituire autonomia agli enti: attraverso una formula organizzativa che lo diversifichi dai dicasteri che svolgono attività provvedimentale, il Ministero delle partecipazioni statali dovrebbe occuparsi della elaborazione degli obiettivi, che troverebbero poi accoglimento nei programmi degli enti, e della verifica dei risultati conseguiti da questi ultimi. Un contenimento delle aree d'iniziativa del Ministero sottrarrebbe ad esso ogni spicciola attività burocratica di tipo autorizzativo e ne limiterebbe il coinvolgimento nell'attività degli enti (2).

In questa visione dei problemi individuati e delle soluzioni intraviste - ancora ribadita nella citata Relazione programmatica per il 1982 presentata al Parlamento il 30 settembre 1981 - una

(1) Vedi infra, al paragrafo 3.

(2) Vedi in proposito la relazione della Corte per il 1980, vol.II, pag. 651 e segg.

apposita commissione di studio, istituita nel gennaio 1981 con il compito di "elaborare proposte per il riordinamento delle strutture e delle funzioni del Ministero delle partecipazioni statali e per la revisione degli enti di gestione vigilati dal Ministero medesimo" ha chiuso i lavori e rassegnato le conclusioni nel giugno del 1981. A tutt'oggi, però, né le proposte formulate dalla Commissione né altre soluzioni risultano trasfuse in appositi disegni di legge, sia per quanto riguarda il Ministero sia per quanto riguarda gli statuti degli enti.

Il ritardo appare tanto più grave sol che si consideri che l'avviato Piano triennale a medio termine - fra i cui obiettivi figurano lo sviluppo dell'occupazione e il contenimento della spesa improduttiva - viene a mancare proprio di quell'apparato esecutivo il cui ridisegnato modello dovrebbe costituire fulcro e garanzia di riuscita sotto il triplice profilo della scelta e definizione degli indici programmatici sui quali impostare i rapporti con gli enti, della "contrattazione" con gli enti ai fini del recepimento degli indirizzi nei loro programmi, della verifica dei risultati da essi conseguiti.

Allo stesso modo, non sembra più differibile un nuovo e contestuale ordinamento statutario degli enti, che assicuri a questi ultimi efficienza e flessibilità operativa, in relazione ai mutevoli obiettivi che la politica economica del Governo potrà loro assegnare.

Emblematiche del disagio indotto dal mancato riassetto appaiono, del resto, talune recenti vicende, sfociate nella nomina (decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1982) di un commissario straordinario per l'ENI, al quale sono stati attribuiti i poteri del Presidente, del Consiglio di amministrazione e della giunta esecutiva.

b) Aspetti finanziari della gestione - La previsione iniziale di spesa del Ministero per l'esercizio 1981, in termini di competenza, ammontava a complessivi 258,8 miliardi, dei quali 2,8 di parte corrente e 256 in conto capitale. Variazioni intervenute nel corso dell'esercizio hanno condotto ad una previsione definitiva di 4556,8 miliardi, con un aumento di circa 1 miliardo nelle spese di funzionamento e di 4.297 miliardi nelle spese d'investimento. A causa dei predetti notevoli scarti, anche per l'esercizio in esame è rimasta priva di significato la previsione iniziale e vanificata la funzione programmatica del bilancio.

L'incremento di parte corrente ha interessato pressochè totalmente i capitoli relativi agli stipendi e agli emolumenti accessori al personale, secondo un tendenza alla lievitazione che si riscontra in tutte le amministrazioni (1).

La rilevante differenza (4.297 miliardi) tra le previsioni iniziali e finali delle spese in conto capitale - che accentua un fenomeno ricorrente - è dovuta ai cospicui apporti ai fondi di dotazione degli enti, sui quali ci si soffermerà nel paragrafo 4.

(1) V. retro nella parte II, sez. I, il cap. III dedicato al personale.

Il maggior onere, in quest'ultimo settore, è stato assunto in bilancio sia attraverso l'aumento degli stanziamenti di capitoli già esistenti sia attraverso l'istituzione di nuovi capitoli. Così, nel capitolo 7560 (conferimenti al fondo di dotazione IRI), allo stanziamento iniziale di 60 miliardi (1), si sono aggiunti 3.295 miliardi, dei quali 1.750 miliardi ai sensi del decreto legge 14 maggio 1981 n. 209 (convertito con modificazioni nella legge 1 luglio 1981 n. 345) e 1.545 miliardi ai sensi della legge 18 dicembre 1981 n. 750; e nel capitolo 7561 (conferimento al fondo di dotazione ENI), accanto agli iniziali 156 miliardi (2) sono stati allocati ulteriori 480 miliardi in base alla legge 26 dicembre 1981 n. 782.

Quanto ai capitoli di nuova istituzione, essi sono:

- il capitolo 7540, con uno stanziamento di 80 miliardi, a norma del decreto-legge 4 novembre 1981 n. 622 (convertito, con modificazioni nella legge 22 dicembre 1981 n. 766), recante una erogazione straordinaria all'IRI per fronteggiare gli oneri conseguenti alla negoziazione di contratti internazionali in Algeria;
- il capitolo 7541, con uno stanziamento di 4 miliardi, a norma del decreto-legge 16 novembre 1981 n. 647^q relativo ad un intervento straordinario per il pagamento delle retribuzioni e dei creditori delle aziende del Gruppo cinematografico pubblico (3);
- il capitolo 7542, con uno stanziamento di 150 miliardi in base alla legge 18 dicembre 1981 n. 750, destinati alla copertura degli oneri indiretti per il 1981 evidenziati nel programma d'intervento dell'IRI per il triennio 1981-1983 (approvato ai sensi dell'articolo 12 della legge 675 del 1977);

(1) Vedi la legge 15 giugno 1978 n. 279.

(2) Vedi le leggi 15 giugno 1978 n. 279 e 24 marzo 1980 n. 81.

(3) Vedi infra, al paragrafo 3.

- il capitolo 7558, con uno stanziamento di 100 miliardi in base alla legge 28 novembre 1980 n.781, al decreto-legge 22 maggio 1981 n.389 ed alla legge 26 dicembre 1981 n.785 (conferimenti al fondo di dotazione dell'EFIM);
- il capitolo 7562, con uno stanziamento di 342 miliardi, in base alla legge 5 agosto 1981 n.465 (nuovi apporti al capitale della GEPI:258 miliardi) e alla legge 28 novembre 1980 n.784 (ricapitalizzazione della GEPI 84 miliardi).

L'autorizzazione di cassa per la spesa corrente, fissata in 3,1 miliardi iniziali, è risultata a fine esercizio pari a 4,3 miliardi, con una eccedenza di circa 380 milioni rispetto alla competenza, dovuta a somme da pagare in conto residui.

Per le spese in conto capitale, l'iniziale autorizzazione di 256 miliardi è passata a 4.176,9 miliardi, comprensivi dell'importo di 19,9 miliardi relativo a residui di anni precedenti (capitolo 7531). Sicché, detraendo dall'autorizzazione definitiva (4.176,9 miliardi) la somma erogata a titolo di residuo 19,9 miliardi, si ottiene un'autorizzazione di 4.157 miliardi, inferiore di 550 miliardi rispetto alla competenza; ciò in quanto alcuni stanziamenti disposti da leggi approvate sul finire del 1981 sono stati assunti in bilancio soltanto in termini di competenza (1).

E' da osservare che dei 4.451 miliardi ritenuti necessari per un pronto intervento finanziario in favore degli enti di gestione, solo 2.206 miliardi sono stati effettivamente erogati nel 1981.

(1) 50 miliardi ai sensi del d.l. 4 novembre 1981 n.622, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1981, n.766; 480 miliardi ai sensi della legge 26 dicembre 1981 n.785.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
 TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
 RELATIVI AL PERIODO 1976-1981
 DATI AL 31 DICEMBRE 1981

STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI						TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.												
1976	157.771	92,01	0,07	0,07	6,27	0,00	157.445	99,79	6	0,00	321	0,20
1977	850.078	98,23	0,03	0,77	0,00	0,92	889.705	99,96	2	0,00	371	0,04
1978	2.362.323		99,96	0,01	0,00	0,00	2.361.769	99,99	6	0,00	548	0,02
1979	757.890			67,38	32,53	0,00	797.158	99,91	14	0,00	718	0,09
1980	3.271.583				94,61	4,99	3.258.588	99,60	3,30%	0,10	9.601	0,29
1981	4.556.834					49,74	2.266.547	49,74	2.290.236	50,26	51	0,00
TITOLO 1												
1976	1.771	65,71	6,11	0,03	0,00	0,00	1.445	81,59	6	0,31	321	18,10
1977	2.078		12,47	5,90	0,00	0,00	1.735	83,05	2	0,07	371	17,98
1978	2.323		62,70	12,62	0,84	0,00	1.769	76,17	6	0,26	548	23,57
1979	2.865			56,76	17,50	0,18	2.133	74,44	14	0,50	718	25,05
1980	3.453				60,69	12,84	2.539	73,53	613	17,74	201	8,72
1981	3.834					66,41	2.547	66,41	1.236	32,25	51	1,34
TITOLO 2												
1976	156.000	92,31	0,00	0,07	6,34	0,00	156.000	100,00	0	0,00	0	0,00
1977	888.000		0,00	0,76	0,00	0,93	888.000	100,00	0	0,00	0	0,00
1978	2.360.000		100,00	0,00	0,00	0,00	2.360.000	100,00	0	0,00	0	0,00
1979	735.025			67,42	32,58	0,00	795.025	100,00	0	0,00	0	0,00
1980	3.265.130				94,65	4,98	3.256.045	99,63	2.782	0,09	9.300	0,28
1981	4.553.000					49,73	2.264.000	49,73	2.289.000	50,27	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCESSIONI DI SPESA

Per la restante somma non è stato possibile procedere alla erogazione o a causa della chiusura del bilancio (1.695 miliardi) o, come si è visto, per la mancata iscrizione in termini di cassa (550 miliardi).

Sicché, ben 2.245 miliardi, pur essendo, stati stanziati nel 1981, potranno affluire agli enti di gestione allorché, con la legge di assestamento del bilancio 1982, sarà trovata la necessaria disponibilità di cassa, vanificandosi in tal modo i riferimenti temporali legislativamente previsti.

In termini complessivi, a fronte dello stanziamento definitivo di 4710,8 miliardi sono stati impegnati 4.556,7 miliardi (3,8 per spese correnti e 4.553 per spese in conto capitale) e pagati 2.435 miliardi, dei quali 2.264 in conto competenza e 171,5 in conto residui.

L'ammontare dei residui passivi al 31 dicembre 1981 era di 2.293 miliardi.

2. - Organizzazione dei servizi e personale

In attesa della riforma alla quale si è accennato nel paragrafo 1, l'organizzazione del Ministero - cui sono affidati compiti di concreta direzione e di controllo dell'attività imprenditoriale pubblica, nell'ambito degli indirizzi tracciati dal CIPE e dal CIPI (1) - continua a presentare i caratteri di inadeguatezza segnalati nelle precedenti relazioni.

La struttura del Ministero, appena abbozzata nella legge istitutiva 22 dicembre 1956 n. 1589, è stata definita nei termini attuali col decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971 n. 282, che ha distribuito le attribuzioni ministeriali fra quattro uffici centrali: 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. Quanto al funzionamento di questi uffici - a

(1) Sul sistema organizzativo delle partecipazioni statali, vedi pure le leggi 22 dicembre 1956 n. 1589, 21 giugno 1960 n. 649 e 22 dicembre 1973 n. 931.

parte la scarsa razionalità con la quale vengono talora raggruppate le divisioni all'interno delle direzioni generali—sono da rilevare mancanza di coordinamento e duplicazione d'interventi. Limitata e mortificata si presenta, in particolare, l'azione dell'Ispettorato generale, la cui importanza, nel quadro dei tipici compiti del Ministero, non ha bisogno di essere sottolineata (1). Lungi dall'esprimersi in sistematici e diretti interventi presso gli enti, finalizzati soprattutto alla costruzione di un quadro conoscitivo generale dei problemi della gestione e alla formulazione di proposte di coordinamento (o anche di provvedimenti di riforma), tale azione si è fondamentalmente risolta, come per il passato, in controlli di tipo cartolare, cioè nell'esame della documentazione trasmessa dagli enti (verbali delle adunanze degli organi di amministrazione e di controllo, notizie e dati forniti dagli enti, relazioni dei funzionari degli enti relative ad ispezioni effettuate presso le società) (2). L'insufficienza della struttura dell'ufficio rispetto ai compiti previsti dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971, e la possibilità di visite ispettive solo presso gli enti e non anche presso le società in essi inquadrare sarebbero i due limiti, da superare in via legislativa, che attualmente si opporrebbero all'efficace svolgimento della funzione ispettiva (3).

(1) Vedi al riguardo l'art. 8 del d.P.R. 31 marzo 1971 n. 282.

(2) Vanno anche ricordate le direttive agli enti, elaborate dallo Ispettorato, circa i principi contabili da utilizzare nell'impostazione e nella certificazione dei bilanci delle imprese a partecipazione statale, secondo le conclusioni fornite dall'apposita commissione di studio costituita con d.m. del 18 giugno 1980.

(3) Nel 1981 non risultano effettuate missioni a scopi ispettivi.

Anche nel 1981 il Ministero si è avvalso dell'opera di organi collegiali. Di essi vanno qui ricordati - oltre alla Commissione di studio avente il compito di formulare proposte per il riordinamento delle strutture e delle funzioni dello stesso Ministero e la revisione degli statuti degli enti di gestione, istituita, come si è detto, con decreto interministeriale 12 gennaio 1981 - il Comitato per l'intervento sulla SIR, previsto dall'articolo 59 del decreto-legge 30 agosto 1980 n. 503 (convertito in legge 28 ottobre 1980 n. 687) e costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 1980 e il Comitato tecnico-amministrativo avente compiti consultivi in materia di esecuzione di studi, ricerche, progettazione e avviamento alla produzione di aeromobili per percorsi internazionali (articolo 4 della legge 26 maggio 1975 n. 184). A proposito di questo comitato - del quale fanno parte tre dirigenti dell'amministrazione statale e quattro esperti del settore aeronautico - è da segnalare che esso funziona ormai da tempo in regime di "prorogatio", pur avendo la Corte rappresentato l'esigenza di una sollecita ricostituzione dell'organo, nella considerazione dei limiti che la "prorogatio" incontra come strumento di gestione straordinario e provvisorio.

Nell'esercizio in esame sono stati anche conferiti 11 incarichi di studio in materie di competenza del Ministero, ai sensi dell'articolo 380 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, nel testo sostituito con l'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1977 del 1970, per un importo complessivo di lire 9.720.000.

Sempre a proposito dei profili organizzativi del Ministero, un cenno va fatto, infine, allo schedario degli enti e delle imprese e alla mancata dotazione di apparecchiature meccanografiche.

Per la tenuta dello schedario il bilancio reca un apposito capitolo (il capitolo 1101), che accorpa anche spese di altra natura (per indagini, studi, relazioni, pubblicazione etc.) Nell'esercizio 1981, tuttavia - come già nell'esercizio 1980 - non risultano erogate spese rientranti nell'oggetto del capitolo, salvo quella di lire 5.743.200 in conto residui per far fronte al costo di pubblicazione della relazione programmatica per il 1980. Quanto alle attrezzature meccanografiche ed elettroniche, come è stato già riferito nelle precedenti relazioni, il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282, in vista della acquisizione di un sistema di elaborazione di dati, istituiti, nell'ambito della carriera esecutiva, un apposito ruolo di personale di meccanografia, stabilendo altresì che il personale della carriera di concetto avrebbe potuto svolgere anche compiti inerenti ai servizi meccanografici. Finora, tuttavia, nonostante il "Rapporto sulle partecipazioni statali" abbia sottolineato l'esigenza di un centro di documentazione e di calcolo, non si è passati alla fase operativa. Anzi, la somma di lire 100 milioni destinata a questo scopo nel bilancio 1980 non è stata reinscritta nel bilancio 1981. Le linee di riforma che s'intendono seguire nella ristrutturazione del Ministero potrebbero aver motivato una ulteriore riflessione su questo problema.

Ulteriormente deteriorata si presenta, al 31 dicembre 1981, la situazione del personale. Se infatti la dotazione organica

complessiva - fissata in 248 posti dal decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971 n. 282 (1) - ha mantenuto il livello di 158 posti indicato nella precedente relazione (continuando però ad esprimere una contrazione di ben 90 posti rispetto alla dotazione originaria), (2), si è ancora ridotto il numero dei dipendenti di ruolo in servizio (134 unità rispetto alle 135

del 1980. Se alle predette 134 unità si aggiungono 6 unità facenti parte del ruolo ad esaurimento del personale operaio e 3 unità provenienti dagli enti soppressi (3), la consistenza effettiva del personale proprio del Ministero al 31 dicembre 1981 ammonta a 143 unità (4), restando sempre inferiore a quella dell'anno precedente (144 unità). Va poi tenuto presente che di questi 143 dipendenti, ben 45 risultano assegnati, sempre alla data predetta, al Gabinetto e agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro e alle segreterie particolari dei 2 sottosegretari di Stato, sicchè, a parte i 22 dirigenti, il numero medio di dipendenti del Ministero adibiti a ciascuna delle 18 divisioni si può calcolare in circa 4 unità (compresi gli autisti e i commessi).

Altro fenomeno sempre degno di nota è costituito dalla rilevante quantità di personale adibito al Gabinetto e agli uffici

(1) Dei quali 234 per gli impiegati e 14 per gli operai.

(2) Per effetto di collocamenti a riposo ai sensi delle l. 24 maggio 1970 n. 336 e del trasferimento di 68 posti nei ruoli unici a norma del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 618. (Ai sensi dell'art.3 terzo comma del d.P.R. n.618 del 1977, sono state rideterminate, con d.i. del 1° luglio 1981, le dotazioni organiche dei singoli ruoli al 1° gennaio 1978).

(3) Vedi art.2-quinquies, commi terzi e quinto del d.l. 30 dicembre 1979, n.663, convertito con modificazioni nella legge 23 febbraio 1980 n. 33, e art.21 della l. 20 marzo 1980 n. 75.

(4) La cifra comprende 2 funzionari collocati fuori ruolo rispettivamente presso il Comitato per l'intervento nella SIR e presso la CEE e 2 funzionari comandati presso altre Amministrazioni.

di diretta collaborazione all'opera del Ministro ed alle segreterie dei sottosegretari di Stato, che utilizzano, oltre ai 45 dipendenti del Ministero dei quali si è detto, anche 33 dei 42 impiegati comandati da altre amministrazioni, e quindi un totale di 78 unità (1), assai vicino alle 98 unità utilizzate dagli uffici burocratici.

In conclusione, persiste e si consolida una situazione circolare e anomala - già segnalata - nella quale l'inadeguatezza dell'apparato burocratico conduce al rafforzamento di uno staff personale del ministro; e, a sua volta, l'esistenza di questo strumento "extra ordinem" tende a deresponsabilizzare e a rendere inerte l'apparato ordinario. Anche sotto questo profilo, quindi, la urgenza della riforma del Ministero ha appena bisogno di essere sottolineata.

3. - L'attività istituzionale

L'attività erogatrice del Ministero ha continuato a svolgersi, nel 1981, in un quadro di condizionamenti (costituito dai fattori economico-finanziari della crisi delle partecipazioni statali e dal ritardo dei provvedimenti di riorganizzazione del settore) che, nonostante il sempre maggiore impegno finanziario dello Stato (2), l'ha resa, ancora una volta, frammentaria e priva di

(1) 4 unità in più rispetto al 1980.

(2) Nel 1981 sono state stanziati lire 4.707 miliardi a fronte delle 3.054 miliardi del 1980. Per gli stanziamenti relativi agli esercizi precedenti, vedi la relazione della Corte per il 1980, vol. II, pag. 650.

un centro unificante, anche se non è mancato, in sede normativa, qualche spunto di razionalizzazione. Può quindi ripetersi per l'esercizio in esame quanto è stato osservato nella precedente relazione, che cioè quello che avrebbe dovuto essere un momento di riflessione per ridefinire organicamente compiti e programmi per le partecipazioni statali, con la fissazione di traguardi minimi o di una scala di priorità, ed elaborare un complesso di misure finanziarie coerenti con tali impostazioni, continua ad essere un momento d'inerzia. Nel loro complesso, gli interventi legislativi del 1981 sono ancora espressione di un procedere episodico.

Nel precedente paragrafo 3 si è detto, in termini sommarî, degli apporti ai fondi di dotazione degli enti disposti in via legislativa: qui di seguito si forniscono, per ciascuno degli enti, maggiori dettagli circa la specifica destinazione di tali apporti, accompagnati dalle considerazioni che questa suggerisce.

a) IRI - Dei due principali provvedimenti legislativi adottati in favore dell'IRI, il primo (il decreto-legge 14 maggio 1981 n. 209, convertito, con modificazioni, nella legge 1° luglio 1981 n. 345) ha recato apporti al fondo di dotazione dello Istituto per lire 1.750 miliardi, dei quali lire 1.000 miliardi sono stati conferiti con mandati diretti e lire 750 miliardi sotto forma di certificati di credito del Tesoro. Si tratta di un apporto espressamente destinato a fronteggiare indifferibili esigenze di liquidità dell'IRI e delle sue finanziarie di settore e a riduzione di indebitamenti bancari: l'apposita indicazione dell'articolo 2 del decreto e la specificazione aggiunta all'articolo 1 della legge di conversione vincolano il conferimento a ricapitolizzazione e riduzione di indebitamenti bancari della

"Finsider" (per 1.218 miliardi) e delle finanziarie dei settori delle telecomunicazioni, meccanico, cantieristico e marittimo nonché della società di trasporto aereo (per il rimanente importo). L'apporto, quindi, nonostante la sua elevatezza, sfugge ad ogni funzione di potenziamento e sviluppo.

Una impostazione programmatica finalizzata agli interventi produttivi previsti dall'articolo 12 della legge 12 agosto 1977 n. 675 è espressa dal secondo provvedimento, la legge 18 dicembre 1981 n. 750, che ha destinato all'IRI la somma di lire 4.934 miliardi per il triennio 1981-1983 (1.545 miliardi nel 1981). A proposito di questo provvedimento, è notevole il fatto che, per la prima volta, viene quantificato in sede normativa e a soddisfacimento di una specifica istanza segnalata dalla Corte, il peso degli "oneri indiretti" gravanti sulla gestione (1); ma va pure rilevato che - essendo la legge entrata in vigore dopo il 31 dicembre 1981, termine di chiusura dell'esercizio - le somme relative al 1981 potranno essere effettivamente erogate all'IRI dopo l'adozione della legge di assestamento del bilancio 1982, con conseguenze negative sul rispetto dei tempi di realizzazione del programma 1981-1983 da parte dell'ente, che dovrà ricorrere all'indebitamento.

Un cenno merita anche il decreto-legge 4 settembre 1981 n. 495 (convertito, con modificazioni, nella legge 4 novembre 1981 n. 617) che, nel quadro di provvedimenti urgenti per l'industria siderurgica, autorizza l'IRI ad emettere obbligazioni fino all'importo di 2.000 miliardi. Si tratta, anche qui,

(1) 150 miliardi per ciascuno dei tre esercizi indicati.

di un intervento destinato alla riduzione di debiti delle imprese siderurgiche: il ricorso al mercato del risparmio, strumento da impiegare elettivamente per la provvista di mezzi finanziari da destinare ad investimenti produttivi, viene invece utilizzato per fronteggiare squilibri gestionali.

b) ENI - Con la legge 26 dicembre 1981 n. 782 sono stati disposti in favore dell'ENI un apporto per il 1980 di lire 230 miliardi, destinato a riduzione dell'indebitamento bancario dell'ente e delle società da esso controllate, e un apporto di lire 1.120 miliardi per la realizzazione del programma d'intervento dell'ente per il triennio 1981-1983. In qualche misura, quindi, anche per l'ENI l'apporto finanziario pubblico (1) è stato finalizzato a scopi produttivi e collocato nel quadro della programmazione di cui all'articolo 12 della legge n. 675 del 1977; anche qui, tuttavia, si è ripetuto l'inconveniente già visto per l'IRI, giacché l'ENI non ha potuto concretamente incassare nel 1981 la somma ad esso destinata (2).

c) EFIM - In favore di questo ente è stato disposto un apporto finanziario di lire 20 miliardi per il 1980 (legge 26 dicembre 1981 n. 785) destinato, al pari dei 170 miliardi conferiti per il 1979 (legge 28 novembre 1979 n. 781), a copertura dell'indebitamento bancario dell'ente.

(1) I 1.120 miliardi sono stati ripartiti nel modo che segue: 250 miliardi per il 1981, 690 miliardi per il 1982 e 180 miliardi per il 1983.

(2) 480 miliardi, dei quali 230 per la riduzione dell'indebitamento e 250 come quota 1981 per il programma triennale. La legge n.782 del 1981 è stata pubblicata il 31 dicembre.

Il ritardo di circa un anno con il quale sono stati conferiti all'EFIM mezzi finanziari per fronteggiare una situazione di crisi gestionale e — quel che più conta — la mancanza di appor- ti finalizzati ad interventi programmatici, sembrerebbero riconducibili fondamentalmente, all'incertezza circa il ruolo dell'EFIM nel quadro della riorganizzazione delle imprese a partecipazio- ne statale (1).

d) Ente autonomo di gestione per il cinema - Il protarsi del la gestione commissariale dell'Ente autonomo di gestione per il cinema e la mancata soluzione del problema — da anni in discussio- ne — circa la sorte dell'ente medesimo e delle imprese con esso collegate condizionano l'elaborazione di ogni intervento program- matico da affidare a tale organismo, che viene mantenuto a livello di mera sopravvivenza. Nel 1981, proprio per consentire il pagamen- to delle retribuzioni del personale dell'ente e dei debiti da esso contratti, è stato disposto un intervento finanziario di 4 miliardi col decreto-legge 16 novembre 1981 n. 647 (2). Questo decreto non è stato peraltro convertito in legge, perdendo così effica- cia ex tunc. Si rende pertanto necessario un intervento del Par- lamento che regoli i rapporti sorti nel frattempo sulla sua ba- se.

(1) Sulla gestione dell'EFIM per il 1980, v. la relazione della Sezione controllo enti citata al paragrafo 1, in nota.

(2) Sulla gestione dell'ente per il 1980, v. la relazione della Sezione controllo enti citata al paragrafo 1, in nota.

e) GEPI - Il ruolo della GEPI (Gestioni e Partecipazioni industriali S.p.a.) - costituita con la legge 22 marzo 1971 n.184 al fine di sostenere le imprese in difficoltà - è venuto crescendo con l'acuirsi della crisi economica e l'intensificarsi dei fenomeni recessivi. L'espandersi dei suoi interventi ha reso necessario l'impiego di risorse finanziarie sempre maggiori, acquisite attraverso aumenti del suo capitale da parte dell'IMI, dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM.

Apporti di questo tipo sono continuati nel 1981, con la legge 5 agosto 1981 n. 645 (516 miliardi) e con il decreto-legge 22 dicembre 1981 n. 807, convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 1982 n. 63. A proposito di questo decreto-legge - che mirava a fronteggiare la crisi delle imprese operanti nel settore elettronico attraverso un rivitalizzante intervento pubblico (240 miliardi) - è tuttavia da osservare che il suo disegno è stato travolto dalla legge di conversione, che ha riservato alla GEPI un ruolo di sporadico sostegno, e non più propulsivo, riducendo l'apporto in suo favore a 30 miliardi per gli anni 1982 e 1983.

Il costo della GEPI - il cui capitale sociale ha subito nel 1981 perdite per 162,6 miliardi (1) - sembrerebbe suggerire qualche riflessione sulla opportunità di continuare a utilizzare questo strumento, e in forme disorganiche, a sostegno di situazioni fallimentari per le quali potrebbero rilevarsi più utile il ricorso

(1) Tali perdite sono state poste a carico dell'IMI per 81,3 miliardi e dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM per 27,1 miliardi ciascuno.

ad altri sistemi d'intervento pubblico, come, ad esempio, la sottoposizione ad amministrazione straordinaria di cui al decreto-legge 30 gennaio 1979 n. 26 (convertito, con modificazioni, nella legge 3 aprile 1979 n. 93) e alla recente legge 31 marzo 1982 n. 119.

La GEPI potrebbe diventare lo strumento operativo di un eventuale "osservatorio delle aziende", che seguendo la situazione aziendale di tutto il Paese, potrebbe conoscere in anticipo, attraverso apposite indagini di mercato, le effettive capacità di assorbimento dei prodotti e predisporre le possibili operazioni di riconversione per le aziende in difficoltà. In questa visione selettiva e cioè in relazione alle sole aziende giudicate suscettibili di riconversione - andrebbero programmati e acquisterebbero pregnanza gli interventi della GEPI.

Circa la restante attività istituzionale del Ministero, è da ricordare che esso ha il compito di comunicare agli enti le deliberazioni del CIPE attinenti ai programmi e di impartire le direttive necessarie per la loro attuazione; di convocare i presidenti e i direttori generali degli enti nonché gli amministratori responsabili delle società controllate, al fine di ottenere notizie sull'andamento delle gestioni; di controllare l'attuazione dei programmi e delle direttive impartite; di autorizzare, nei casi previsti dalle disposizioni vigenti e di concerto, ove richiesto, col ministero del tesoro, l'assunzione di partecipazioni in nuove società e la cessione o il trasferimento di partecipazioni azionarie (1).

(1) Vedi l'art. 3 del d.P.R. 14 giugno 1967 n. 554.

In relazione a ~~caricature~~ ~~risultano~~ risultano impartite agli enti, nel corso del 1981, direttive in materia di principi contabili uniformi per la redazione dei bilanci delle società a partecipazione statale (6 febbraio 1981 n. 1646), di competenza alla nomina degli organi sociali (6 febbraio 1981 n. 0192), di certificazione dei bilanci (22 aprile 1981 n. 0720), di revisione e certificazione dei bilanci delle società ex EAGAT (27 maggio 1981 n. 1852), di modalità per le richieste di autorizzazione in tema di progetti d'investimento (6 giugno 1981 n. 22046), di ricorso alla Cassa integrazione guadagni (27 novembre 1981 n. 15789), di programmazioni pluriennali d'intervento degli enti (24 dicembre 1981 n. 02684. Per ciò che riguarda l'adempimento delle direttive ministeriali - come, del resto, la effettiva rispondenza dell'impiego dei fondi ai programmi - si fa rinvio alle relazioni che l'apposita Sezione della Corte appronta sui singoli enti.

La situazione delle nomine degli organi degli enti - a parte quanto già si è detto nel paragrafo 1 per l'ENI - è la seguente:

- a) per l'IRI, il presidente, scaduto dalla carica il 31 gennaio 1982, opera attualmente in regime di "prorogatio"; il vice presidente e il consiglio di amministrazione scadranno nel 1983; il collegio sindacale è scaduto il 10 maggio 1982;
- b) per l'EFIM, il presidente è scaduto il 31 gennaio 1982 il consiglio di amministrazione sin dal 1° settembre 1978 e il collegio sindacale l'11 maggio 1982;
- c) per l'Ente Cinema, il Commissario straordinario, - nominato per il periodo massimo di un anno a partire dal 26 gennaio 1977, si trova tuttora prorogato; il collegio sindacale, costituito per un triennio dall'11 settembre 1975, opera anch'esso in regime di "prorogatio"

Per quanto riguarda, infine, la (limitata) attività contrattuale del Ministero, si rinvia a quanto già detto nella precedente relazione (1), aggiungendo che la spesa per l'esercizio 1981 derivante dalla convenzione con la Società Aeritalia (capitolo 7531) è stata di 15,7 miliardi

(1) Vedi la relazione della Corte per l'esercizio 1980, vol. II, pag. 65.

PAGINA BIANCA

Capitolo XX**MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI**

All'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e all'Azienda di Stato per i servizi telefonici sono rispettivamente affidati i compiti di diretto intervento della pubblica amministrazione nel settore delle poste e delle telecomunicazioni. (1) Il Ministero, invece, svolge soprattutto funzioni di vigilanza e di coordinamento dell'attività delle due aziende autonome - ad esso legate da un rapporto di dipendenza - e di controllo sulle concessionarie dei servizi di telecomunicazione.

Le attribuzioni ministeriali tendono tuttavia ad estendersi sia in materia di programmazione (2) che in tema di gestione del personale aziendale e, particolarmente, di organizzazione del lavoro.

E' noto, peraltro, che tali compiti vengono dal Ministero esercitati, in prevalenza, nell'ambito delle rispettive competenze, attraverso gli stessi organi in cui si articola la struttura delle aziende dipendenti, in quanto l'apparato burocratico del Ministero -

(1) Alle due Aziende autonome, i cui bilanci sono allegati in appendice allo stato di previsione della spesa del Ministero, sono dedicate le notazioni dei capitoli che seguono.

(2) Rilevanti compiti programmatici riguardano i piani pluriennali da sottoporre al CIPE per il potenziamento dei servizi delle due Aziende.

costituito esclusivamente dal gabinetto del Ministro e dalle segreterie dei Sottosegretari di Stato - è sostanzialmente assorbito dalla risoluzione di problemi giuridici e dalla valutazione, sul piano generale, degli effetti connessi con la emanazione dei più rilevanti provvedimenti discrezionali. L'ingente massa di mezzi finanziari indirizzati al settore delle telecomunicazioni (1) implica - pur tenendo conto dell'articolato quadro istituzionale che vige nel comparto - la crescente necessità di valorizzare, nell'ambito ministeriale, le funzioni di programmazione e di controllo dell'attività dei gestori statali e delle concessionarie, al fine di verificarne la congruità delle scelte operative e gestionali in sede di attuazione dei piani di investimento.

A parte ogni considerazione sull'idoneità dell'attuale struttura organizzativa del Ministero (2) - risalente agli anni venti - a far proficuamente fronte allo svolgimento di compiti di carattere economico e tecnico, può rilevarsi come la insufficiente defini-

(1) La legge 39/82 ha autorizzato il proseguimento della realizzazione dei programmi di potenziamento e di riassetto dei servizi delle due aziende dipendenti dal Ministero per un ammontare di 3150 miliardi negli anni dal 1982 al 1987. Il piano a medio termine 1982-1984 già prevedeva nel triennio investimenti delle aziende di gestione dei servizi di telecomunicazione pari a 10.248,5 miliardi, di cui 7961,5 riferiti alle Società concessionarie (Sip-Italcable-Telespazio - Radiostampa). In data 25 marzo 1982, infine, il CIPE ha approvato il piano decennale delle telecomunicazioni che prevede una spesa di 30.000 miliardi a valori monetari 1980.

(2) Lo stesso Ministro delle Poste, in occasione della seduta del 22/7/1981 della 8° Commissione permanente del Senato, ha prospettato la necessità della istituzione, nell'ambito del riassetto del Ministero, di una apposita unità amministrativa cui devolvere le funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo nei confronti delle due Aziende e degli Enti concessionari.

quanto meno per alcuni settori (elaborazione normativa, predisposizione dei piani di sviluppo) - dei limiti di competenza tra Aziende e Ministero possa incidere sulla tempestività dell'azione amministrativa del Dicastero.

Le funzioni di questo, non si concretano, in linea di massima, in atti di gestione della spesa e restano, in prevalenza, fuori dall'ambito del controllo della Corte. La spesa del Ministero, tutta di parte corrente, è limitata e concerne pressoché esclusivamente gli oneri per il personale.

Nel 1981, su una spesa complessiva, in termini di impegni, di 1266,2 milioni quella per il personale è infatti ammontata a 1144,1 milioni (pari al 90,3 per cento) (1). In tale importo sono computati 415,1 milioni del capitolo 1083 della categoria IV (acquisto di beni e servizi) che concernono il rimborso alle aziende dipendenti delle retribuzioni del loro personale addetto al gabinetto e alle segreterie particolari.

Gli altri 729 milioni, tutti compresi nella categoria II (personale in attività di servizio), riguardano le spese per stipendi al Ministro e ai Sottosegretari e per assegni ad addetti al gabinetto ed alle segreterie particolari (per complessivi 201,2 milioni), nonché compensi per lavoro straordinario al personale applicato ad uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministro: (402 milioni).

(1) La relativa spesa, in termini di pagamenti, è stata pari all'89,2% di quella totale del Ministero (559,9 su 627,5 milioni). Deve peraltro osservarsi, in proposito, che il coefficiente di utilizzo della complessiva autorizzazione di cassa è stato estremamente ridotto: 34,2%. Emerge, pertanto, chiaramente l'esigenza di una più ponderata formulazione delle relative previsioni.

La spesa della categoria IV, al netto di quella relativa al citato capitolo 1083, è stata di 120,6 milioni. La categoria V (trasferimenti) riguarda un solo capitolo (1151: interventi assistenziali in favore del personale e delle famiglie), su cui è stato interamente impegnato lo stanziamento di 1,5 milioni.

Per quanto riguarda i compiti di istituto del Ministero in materia di vigilanza sul settore della radiodiffusione, permane l'esigenza di una disciplina degli impianti radiotelevisivi in ambito locale e, più in generale, di un definitivo assetto della materia, tenendo anche conto della recente sentenza della Corte costituzionale (n.148 del 14 luglio 1981) (1). La vigilanza del Ministero sulla RAI è stata, come è noto, notevolmente ridimensionata per effetto dell'emanazione della legge 14 aprile 1975, n.103.

Nondimeno, anche alla luce delle disposizioni contenute nella rinnovata convenzione del 7 agosto 1981, spetta al Ministero, oltre all'approvazione e al controllo dei piani tecnico-finanziari predisposti dalla concessionaria, anche il potere di eseguire verifiche sia in ordine al rispetto degli adempimenti di legge

(1) Tale decisione, peraltro, è già stata richiamata nell'atto di rinnovo della convenzione tra il Ministero delle Poste e delle telecomunicazioni e la RAI-Radiotelevisione italiana S.P.A. per la concessione del servizio pubblico di diffusione radiofonica e televisiva circolare, approvato con d.P.R. 10 agosto 1981, n.521.

e di convenzione, sia per quanto riguarda l'andamento della gestione. A tale riguardo - e sotto il profilo dell'incidenza sull'efficiente ed economica gestione dei servizi - va riaffermata l'opportunità di un attento esame, da parte degli organi ministeriali, della reale consistenza del fenomeno dell'elusione dell'obbligo del pagamento dei canoni radiotelevisivi (1).

(1) La stessa Amministrazione è direttamente interessata ad una puntuale esazione dei canoni, in quanto è destinataria di aliquote degli stessi.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

TITOLO DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1°76-1981
DATI AL 31 DICEMBRE 1981

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI						TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1976	1977	1978	1979	1980	1981	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1976	393	30,22	19,57	28,33	0,05	0,00	0,00	307	78,17	30	7,59	56	14,15
1977	471	27,21	27,21	15,88	40,45	4,77	0,00	416	88,31	6	1,36	49	10,33
1978	543			14,96	21,71	18,25	34,14	494	89,06	17	3,08	43	7,86
1979	787				7,11	38,47	9,81	436	55,39	254	32,26	97	12,35
1980	567					7,75	20,58	274	28,33	626	64,75	67	6,92
1981	1.366					9,97	9,97	136	9,97	1.130	82,71	100	7,32
TITOLO 1													
1976	393	30,22	19,57	28,33	0,05	0,00	0,00	307	78,17	30	7,69	56	14,15
1977	471	27,21	27,21	15,88	40,45	4,77	0,00	416	88,31	6	1,36	49	10,33
1978	543			14,96	21,71	18,25	34,14	484	89,06	17	3,08	43	7,86
1979	787				7,11	38,47	9,81	436	55,39	254	32,26	97	12,35
1980	567					7,75	20,58	274	28,33	626	64,75	67	6,92
1981	1.366					9,97	9,97	136	9,97	1.130	82,71	100	7,32
TITOLO 2													

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEZIONI DI SPESA

Capitolo XXI**AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI****1. - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione**

Non si è arrestata la tendenza al progressivo aumento del disavanzo finanziario dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni: esso ~~alla chiusura della~~ gestione 1981 raggiunge i 1.226,8 miliardi e risulta più che raddoppiato rispetto al 1979 (607 miliardi), nonché superiore di circa 1.000 miliardi a quello registrato nel 1976 (225,1 miliardi). All'origine dello squilibrio dei conti aziendali, divenuto ormai cronico, più che contingenti problemi di ordine finanziario, sembra esservi la ben nota crisi della struttura dell'Amministrazione, per fronteggiare la quale non può essere sufficiente la sola manovra tariffaria (1).

Lo scarto tra entrate complessive, al netto del disavanzo coperto da anticipazioni del Tesoro, e spese totali, è talmente elevato che neppure un differenziato indice di incremento delle due voci è in grado di attenuarlo.

(1) Non va dimenticato, infatti, che nel corso del 1981 si sono avuti due aumenti delle tariffe: al 1° gennaio e al 1° ottobre. Le tariffe postali in Italia, come risulta dalla relazione governativa sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1982, non sono, del resto, molto distanti da quelle praticate negli altri paesi europei.

Nel 1981, infatti, le prime - che ricomprendono anche, come si vedrà in seguito, consistenti apporti del Tesoro - sono cresciute del 16,2 per cento (da 3150,2 a 3662,1 miliardi), mentre le seconde sono aumentate del 14,8 per cento (da 4259,3 a 4888,9 miliardi). Ciò nonostante, il divario fra i due comparti si è, in valore assoluto, ulteriormente allargato per un ammontare di 117,7 miliardi. Alla parte attiva del bilancio aziendale concorrono erogazioni finanziarie di varia natura da parte del Tesoro. Una voce importante è costituita dalle sovvenzioni straordinarie - a fronte delle quali non vi sono prestazioni dell'Azienda - che si configurano, sostanzialmente, come contribuzioni a sollievo di oneri per il personale. Tali contribuzioni - che ancora nel 1976 erano pari a 148,3 miliardi e che si erano poi ridotte a 100,8 miliardi nel 1978 - hanno subito una fortissima impennata nel corso del 1979 (+432,6 per cento rispetto all'anno precedente), raggiungendo i 536,9 miliardi, e si sono stabilizzate nel biennio successivo (578,1 e 594,9 miliardi rispettivamente nel 1980 e nel 1981). Come si può desumere dalla seguente tabella, i relativi

AZIENDA POSTE — ENTRATA —
SOVVENZIONI STRAORDINARIE TESORO

ANNO	ACCERTAMENTI DI COMPETENZA	% SU ANNO BASE	% SU ANNO PRECEDENTE	% SU TOTALE GENERALE	% SU ENTRATE CORRENTE
1976	148.342.877.445	—	—	7,01 %	10,10 %
1977	190.580.600.000	28,52 %	28,52 %	7,68 %	10,92 %
1978	100.797.510.000	- 32,02 %	- 47,11 %	3,78 %	5,86 %
1979	536.861.362.000	262,03 %	432,63 %	15,83 %	22,16 %
1980	578.117.830.000	289,81 %	7,67 %	13,57 %	20,97 %
1981	594.946.800.000	301,14 %	2,90 %	12,16 %	18,47 %

importi incidono in misura rilevante sulle entrate correnti, di cui hanno costituito, mediamente, nell'ultimo triennio circa il 20 per cento (nel 1981 il 18,5 per cento).

A tali contribuzioni vanno, inoltre, aggiunte, sempre nell'ambito delle entrate correnti, assegnazioni del Tesoro a vario titolo, nonché rimborsi delle rate di ammortamento del capitale di anticipazioni e mutui, per un ammontare complessivo nel 1981 di 170,6 miliardi (1) (106,5 miliardi nel 1980).

I flussi finanziari dal Tesoro al bilancio aziendale, oltre che le entrate correnti, riguardano, altresì, e per importi sempre più cospicui, le anticipazioni a ripianamento dei disavanzi di gestione. Tale sistema di copertura del deficit annuale ha sostituito dall'esercizio 1972 le anticipazioni che allo stesso titolo venivano in precedenza concesse dalla Cassa depositi e prestiti (2).

L'evoluzione del pertinente capitolo 601 dell'entrata viene indicata nell'unita tabella "A" e mostra, con ogni evidenza, la vertiginosa

(1) Somme dovute dal Tesoro in dipendenza della abrogazione delle esenzioni e delle riduzioni delle tasse postali e telegrafiche (cap.106: 130 miliardi); somme dovute dal Tesoro per compensazioni finanziarie derivanti dalle riduzioni tariffarie per l'editoria (cap.107: 32 miliardi); rimborso delle rate di ammortamento in conto capitale delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti per la costruzione di alloggi di servizio (cap.269: 600 milioni); nonché di mutui contratti per l'acquisto e l'installazione di impianti per la meccanizzazione e l'automazione dei servizi postali e per la realizzazione dei nuovi complessi edilizi (cap.270: 6 miliardi); rimborso delle somme erogate dall'Istituto postelegrafonici per la riliquidazione delle indennità di buonuscita (cap.277: 2 miliardi).

(2) A tale istituto venivano, ovviamente, rimborsate ogni anno le rate di ammortamento del capitale anticipato.

tabella "A"

Evoluzione del cap. 601 dell'entrata (anticipazioni del Tesoro a copertura dei disavanzi di gestione) a partire dall'esercizio 1972 (*)

ESERCIZIO	ACCERTAMENTO	INDICE	% SU	% SU	RESIDUI	INDICE	% SU	% SU
		SU	ESERCIZIO	TOTALE		SU	ESERCIZIO	TOTALE
		ANNO BASE	PRECEDENTE	ENTRATA	FINALI	ANNO BASE	PRECEDENTE	RESIDUI
1972	180,8	100,00	—	20,88	180,8	100,00	—	21,93
1973	279,1	154,36	54,36	24,54	459,9	254,36	154,36	36,88
1974	383,5	212,11	37,40	28,54	843,4	466,48	83,38	51,90
1975	438,0	242,25	14,21	25,37	843,2	466,37	— 0,03	53,15
1976	275,1	152,15	— 37,20	13,01	359,1	198,61	— 57,52	26,23
1977	340,0	188,05	23,59	13,71	699,1	386,67	94,68	36,94
1978	632,0	349,55	85,88	23,71	879,9	486,67	25,86	43,96
1979	607,6	336,06	— 3,87	17,92	894,2	494,57	1,62	37,22
1980	1.109,1	613,44	82,53	26,03	1.858,7	1.028,04	107,86	48,52
1981	1.226,8	678,53	10,61	25,09	2.336,0	1.292,03	25,67	52,03
Totale delle anticipazioni			5.472,0					
Totale dei versamenti			3.136,0 (57,30%)					
Totale residui accertati			2.336,0 (42,70%)					

(*) Gli importi ricompresi nel prospetto sono espressi in miliardi.

sa crescita dei relativi accertamenti, passati da 180,8 miliardi del 1972 a 1226,8 miliardi del 1981, con un indice di incremento sull'anno base pari al 678,5 per cento. Il totale delle anticipazioni concesse dal Tesoro nel decennio 1972-1981 ascende a 5.472 miliardi, con un coefficiente di acquisizione delle relative somme al bilancio aziendale, peraltro, non molto elevato (57,3 per cento): i versamenti finora effettuati ammontano infatti a 3.136 miliardi. Dette anticipazioni sono previste annualmente dalla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato che, nell'autorizzare il Tesoro a concederle, prescrive la stipulazione con l'Amministrazione delle poste di apposita convenzione, nella quale dovrebbero anche essere fissati i termini e le modalità del rimborso (1). L'Amministrazione delle poste non ha finora proceduto - non essendone neppure mai stati fissati i tempi e le modalità - alla restituzione al Tesoro delle somme ricevute in anticipazione dal 1972 (il pertinente capitolo di spesa - 629 - è iscritto infatti "per memoria" nel bilancio 1981) e si è limitata a corrispondere l'indicato interesse dello 0,10 per cento.

Lo strumento dell'anticipazione si è di fatto trasformato in una

(1) Per il 1981 detta convenzione, ai sensi dell'art.6 della l. 23 aprile 1981, n. 164, è stata stipulata il 23 dicembre 1981 ed approvata con decreto del Ministro del Tesoro di concerto col Ministro delle Poste in data 26 gennaio 1982. Con tale atto viene fissata nello 0,10 per cento - tasso pari a quello che il Tesoro corrisponde all'Istituto di emissione - la misura dell'interesse dovuto dall'Amministrazione sulle anticipazioni e si fa riserva di stabilire con successivo decreto i termini e le modalità del rimborso.

ricorrente sovvenzione annuale del Tesoro alle spese di funzionamento dell'Amministrazione delle poste. A tale anomala situazione andrebbe ormai posto rimedio introducendo una nuova disciplina dei rapporti finanziari tra Azienda e Ministero del tesoro.

Il coacervo dei mezzi finanziari affluiti a vario titolo dal Tesoro al bilancio aziendale nel 1981 è stato, pertanto, pari, in termini di accertamenti, a 1.992,3 miliardi, con una incidenza sul totale generale dell'entrata del 40,75 per cento e superiore in valore assoluto di 198,6 miliardi a quello del 1980 (in cui, peraltro, l'incidenza stessa era stata del 42,1 per cento).

Nel sessennio 1976-1981, come risulta dalla seguente tabella,

Andamento dell'incidenza percentuale delle entrate a carico del Tesoro rispetto al totale generale delle entrate dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni (*)
(1976 - 1981)

ESERCIZIO	ACCERTAMENTI	INDICE SU ANNO BASE	% SU ESERCIZIO PRECEDENTE	% SU TOTALE ENTRATE
1976	514,8	100,0		
1977	634,0	123,20	23,20	24,35
1978	837,5	162,74	32,09	25,57
1979	1.249,4	242,79	49,18	31,42
1980	1.793,7	348,56	43,56	36,86
1981	1.992,3	387,15	11,07	42,11
				40,75

(*) — Gli importi ricompresi nel prospetto sono espressi in miliardi.

le entrate provenienti dal Tesoro si sono pressochè quadruplicate, passando dai 514,6 agli indicati 1.992,3 miliardi.

Sempre nell'ambito dei rapporti fra Tesoro ed Amministrazione va detto, per completezza, che nella situazione attuale di disavanzo sono rimaste acquisite all'entrata aziendale (capitolo 311) - senza rifluire in un capitolo di spesa - somme per 96,6 miliardi accertate "in conseguenza di economie nella gestione dei residui passivi da versare al Tesoro ad integrazione dell'avanzo netto degli esercizi precedenti" (1).

Rispetto alle previsioni finali di 3.029,1 miliardi per l'entrata di parte corrente e di 304,6 miliardi per l'entrata in conto capitale, i dati di consuntivo espongono accertamenti per 3.219,3 miliardi e 342,8 miliardi, con maggiori entrate, in valore assoluto, rispettivamente per 190,2 e 38,2 miliardi.

Si è già detto, per quanto riguarda il primo importo, che 96,6 miliardi si riferiscono al capitolo 311 (somme non attribuibili - categoria V), mentre altri 72,4 miliardi concernono le poste compensative (categoria IV) e si identificano nel capitolo 231 (avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici da versare al Tesoro).

(1) Tale mancato versamento al tesoro di 96,6 miliardi costituisce un indiretto onere aggiuntivo - anch'esso in aumento - a carico del bilancio dello Stato per sovvenire alle esigenze finanziarie dell'Azienda. L'importo delle economie accertate e non versate negli esercizi dal 1976 al 1981 ammonta a 261,1 miliardi, così ripartiti:

1976	16,1	miliardi
1977	42,5	"
1978	41,8	"
1979	26,2	"
1980	42,9	"
1981	96,6	"

L'intero accertamento di entrata di tale ultimo capitolo (83,4 miliardi), d'altronde, è iscritto nel bilancio dell'Amministrazione come mera partita di giro. Al riguardo va anzi nuovamente prospettata l'opportunità, per esigenze di chiarezza contabile, di un diretto trasferimento, dall'azienda di Stato per i servizi telefonici al Tesoro, del relativo avanzo di gestione. Lo scostamento positivo, rispetto alle previsioni, dei proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi (categoria I) risulta, invece, di modesta entità (+9,9 miliardi).

Per quanto riguarda il diretto gettito dei principali servizi svolti dall'Amministrazione, le risultanze del consuntivo espongono anzi uno scostamento di segno negativo (- 95,2 miliardi). È da rilevare in proposito, soprattutto, la notevole sopravvalutazione effettuata in sede di stima, in ordine al gettito della posta-lettere e dei pacchi postali (capitolo 101 dell'entrata) che ha comportato minori entrate per 98,5 miliardi (-9 per cento). Minori accertamenti (per 31 miliardi) si sono verificati pure nella gestione del servizio dei telegrafi e, in misura più ridotta (2,9 miliardi), in quella del servizio vaglia postali.

Tutto ciò indica persistenti difficoltà nello svolgimento dei servizi, la cui efficienza avrebbe dovuto accrescersi per effetto del piano di automazione, di cui peraltro è ancora in corso il completamento.

Maggiori proventi rispetto alla previsione si sono registrati solo per il servizio dei conti correnti postali (+37,2 miliardi). Determinanti ai fini del positivo riequilibrio complessivo della categoria I risultano poi i maggiori introiti (106,4 miliardi) derivanti dalle voci rimborsi, recuperi e canoni (rispettivamente 60,9 - 39,3 e

6,2 miliardi) (1).

Al netto dell'avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici - posta, come si è detto, meramente figurativa -, delle sovvenzioni straordinarie del Tesoro e delle economie nella gestione dei residui - non riservate al Tesoro - le entrate correnti possono computarsi in 2444,4 miliardi(2), costituendo appena il 55,3 per cento del corrispondente comparto della spe

(1) Per la prima voce i maggiori accertamenti riguardano il cap.104 (rimborsi e concorsi inerenti ai servizi postali) per 5,6 miliardi; il cap. 143 (rimborso da parte della Cassa depositi e prestiti delle spese iscritte nel bilancio dell'Amministrazione delle poste per il servizio delle casse di risparmio postali) per 10 miliardi; il cap. 145 (rimborsi e concorsi da parte di enti pubblici per le spese sostenute dall'Amministrazione per il servizio di pagamento di titoli per servizi analoghi eseguiti dagli uffici postali e telegrafici) per 39,7 miliardi; il capitolo 242 (rimborso da parte di amministrazioni ed enti diversi delle spese sostenute per il personale postale-telegrafico che esegue prestazioni per conto dei medesimi), per 3,7 miliardi; il capitolo 243 (rimborso da parte dell'azienda di Stato per i servizi telefonici delle spese relative al personale telefonico: passato alle dipendenze dei concessionari di zona)-100 milioni; il cap.251 (rimborso da parte dell'azienda di Stato per i servizi telefonici delle maggiori spese sostenute dall'Amministrazione delle poste per la copertura con proprio personale, dei posti lasciati vacanti dalla predetta Azienda, presso organi ed uffici che svolgono attività comune) per 1,8 miliardi. Per la seconda voce i maggiori accertamenti concernono il capitolo 105 (recuperi, rimborsi ed entrate eventuali) per 35,8 miliardi; il capitolo 144(recuperi, rimborsi ed entrate eventuali inerenti ai servizi di banco posta) per 700 milioni; il cap. 182 (recuperi, rimborsi ed entrate eventuali inerenti ai servizi dei telegrafi) per 2,8 miliardi. Per la terza voce, infine, i maggiori accertamenti si riferiscono al cap. 184 (canoni di uso e di manutenzione di linee, cavi, apparecchi telegrafici, comunicazioni telegrafiche e telefoniche e fori di canalizzazione) per 6,2 miliardi.

(2) Tale importo scenderebbe ulteriormente qualora si detraessero anche i 170,6 miliardi relativi a tutte le altre assegnazioni del Tesoro, la gran parte delle quali, peraltro, ristorano oneri impropri sopportati dall'Amministrazione.

sa (1).

Gli accertamenti dell'entrata di conto capitale (342,8 miliardi rispetto ai 281,1 miliardi dell'anno precedente) - che hanno segnato un incremento di circa il 22 per cento - si riferiscono prevalentemente (279,6 miliardi) alla posta "ammortamenti, rinnovamenti e migliorie" e derivano dalla iscrizione in entrata di un pari importo figurante in appositi capitoli della spesa di parte corrente (capitoli 311 e 312).

A prescindere dalle anticipazioni del Tesoro a copertura del deficit, sulla competenza erano inoltre previste entrate per accensione di prestiti per complessivi 100 miliardi, per il finanziamento del programma straordinario di investimenti autorizzato dalla legge 7 giugno 1975, n. 227, finalizzato alla costruzione di alloggi di servizio (capitolo 606: 25 miliardi) e all'acquisto e installazione di impianti per la meccanizzazione e l'automazione dei servizi, nonché per la realizzazione di nuovi complessi edilizi (capitolo 607: 75 miliardi).

A fine esercizio risulta concessa, anche se non versata, l'anticipazione della Cassa depositi e prestiti relativa al capitolo 606, mentre non è stato stipulato il mutuo concernente il capitolo 607, su cui pure risulta iscritto, quale residuo attivo, l'intero importo della disponibilità di competenza.

Il mancato perfezionamento delle operazioni di credito nel corso dell'esercizio ha indotto la Corte negli anni passati a dichiarare la

(1) Va, peraltro, considerato che l'Amministrazione - secondo stime formulate all'atto della predisposizione del bilancio di previsione e riportate nella relativa tabella (n. 11) - quantifica in 480 miliardi le mancate entrate derivanti dalla inadeguatezza di talune tariffe per i servizi svolti sotto costo per motivazioni di natura sociale.

non regolarità dell'accertamento di entrata del predetto capitolo 607 con riferimento ai consuntivi del 1979 e del 1980.

L'articolo 5, quarto comma, della recente legge 39 del 1982, - con cui viene, fra l'altro, anche consolidandosi la tendenza, che mal si concilia con i criteri al riguardo dettati dalla legge n. 468 del 1978, a valutazioni settoriali in materia di indebitamento - consente, peraltro, all'Amministrazione, nell'ambito del nuovo programma di interventi straordinari, di iscrivere in bilancio fra i residui attivi, pur in difetto del perfezionamento dei mutui, l'importo corrispondente alla parte rimasta da finanziare.

La stessa facoltà riconosce poi all'Amministrazione anche per le operazioni di finanziamento correlate agli interventi di cui alla citata legge 227 del 1975. Il carattere interpretativo di tale disposizione consente alla Corte di dichiarare in ordine al consuntivo del 1981 la regolarità dell'accertamento di entrata del capitolo in questione.

La spesa corrente - depurata anch'essa dell'avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici da versare al Tesoro - è ammontata, in termini di impegni, a 4421,8 miliardi, segnando un incremento del 20,2 per cento rispetto all'anno precedente (3.679,5 miliardi e risultando pressochè raddoppiata nei confronti del 1978 (2.220,3 miliardi). Nell'ambito di tale spesa assumono preminente rilievo, assorbendone il 76,1 per cento, gli oneri per il personale in attività di servizio ed in quiescenza, che sono saliti in un anno da 2.795,8 a 3.364,7 (+16,9 per cento) (1). Incidono in misura notevole

(1) Una lievitazione particolarmente accentuata (+51,8%) si è registrata nella spesa per il personale in quiescenza (da 301,3 a 457,5 miliardi).

le (13,3 per cento) sulla spesa del comparto, anche gli oneri per acquisto di beni e servizi che, passando da 494,8 a 587 miliardi, sono aumentati del 18,6 per cento. La spesa in conto capitale (366,4 miliardi) ha inciso su quella complessiva dell'Amministrazione, depurata del predetto avanzo di gestione (4805,5 miliardi), nella misura del 7,5 per cento (8,7 per cento nell'anno precedente).

Nonostante il lieve incremento, sia in termini percentuali (+4 per cento) che in valore assoluto (14,2 miliardi), della spesa in conto capitale rispetto all'anno precedente, una quota sempre minore delle risorse finanziarie complessivamente disponibili viene, pertanto, destinata alla spesa di investimento, che è tutta compresa nella categoria IX (costituzione di capitali fissi).

In tale aggregato è da rilevare un'accresciuta incidenza dei pagamenti sugli stanziamenti di competenza (82 su 366,4 miliardi), con un coefficiente del 22,4 per cento, che risulta nettamente più elevato di quello registrato nell'anno precedente (4,9 per cento) (1). Più accelerato è stato del pari il ritmo di smaltimento dei residui con pagamenti per 367,9 miliardi che hanno costituito il 35,3 per cento dell'ammontare di tale conto (1.042,8 miliardi) all'inizio dell'esercizio (nel 1980 l'indice di utilizzazione dei residui era stato del 29,2 per cento). A fine anno sono, così, risultati, per la spesa in conto capitale, residui per 959,2 miliardi (di cui 284,4 inerenti alla gestione di competenza) che, sommati ai residui passivi di parte corrente (1.576,3 miliardi, di cui 1087,5 provenienti dalla competenza) hanno raggiunto il complessivo importo di 2535,5 miliardi, con un decremento, in valore assoluto, di 257 miliardi ed in valore relativo del 9,2 per cento, nei confronti di quello registrato nel 1980.

(1) Per più analitiche notazioni sulla gestione dei capitoli di spesa di conto capitale, in relazione ai singoli settori di intervento, si fa rinvio al successivo paragrafo 3.

Continuano ad aumentare, invece, i residui attivi, il cui ammontare è risultato, in chiusura di esercizio, pari a 4489,5 miliardi - di cui 1.745,3 provenienti da esercizi precedenti - e, notevolmente superiore (17,2 per cento) a quello registrato alla fine del 1980 (3.830,7 miliardi). In un biennio l'incremento è stato addirittura dell'86,9 per cento (ascendevano infatti a 2.401,9 i residui attivi alla fine del 1979).

E' da rilevare, infine, l'andamento negativo, come nel precedente esercizio, della gestione del bilancio aziendale in termini di cassa.

A fronte di incassi per 4.230 miliardi risultano pagamenti per 5.145,9 miliardi, con un passivo di cassa di 915,9 miliardi (nel 1980 il saldo negativo era stato di 891,3 miliardi).

Al fine di pareggiare il conto di cassa l'Amministrazione ha dovuto, conseguentemente, effettuare prelevamenti dalla gestione "vaglia e risparmi" per l'indicato importo di 915,9 miliardi (1).

Va ribadita l'opportunità - già prospettata nelle precedenti relazioni - di una modifica della struttura della parte passiva del bilancio aziendale, intesa ad evitare le anomalie rilevate in sede di gestione e derivanti dalla possibilità, per organi amministrativi diversi, di gestire fondi di una stessa rubrica o addirittura di uno stesso capitolo (2). Il che rende problematica, fra l'altro, una rea-

(1) Per far fronte al fabbisogno di cassa del 1980 l'Amministrazione aveva prelevato dalla predetta gestione 891,3 miliardi.

(2) ~~È~~ precisato, a tale riguardo, che le somme stanziare sui capitoli vengono ripartite fra i diversi uffici, mediante la loro suddivisione sotto più numeri di codice e l'attribuzione della relativa gestione a ciascun ufficio. La codificazione delle spese, nell'ambito dei capitoli, fa riemergere, di fatto, la soppressa divisione in articoli.

listica valutazione del costo dei servizi espletati. Le stesse conseguenze scaturiscono anche dalla presenza di una pluralità di capitoli il cui oggetto coincide in tutto o in parte con quello di altri capitoli inseriti in rubriche diverse.

Ciò comporta che spese di identica natura siano imputate ora all'uno ora all'altro capitolo secondo il criterio della capienza dello stanziamento. Continuano poi a riscontrarsi nel bilancio dell'Amministrazione capitoli contraddistinti da notevole eterogeneità; tale è il caso del capitolo 200, il cui oggetto comprende sia le spese per la manutenzione e la locazione di mobili e macchine, che le spese per l'espletamento dei concorsi; nonché del capitolo 396, il cui oggetto comprende sia il rimborso al Provveditorato generale dello Stato delle spese di ufficio, cancelleria, illuminazione, trasporto e facchinaggio, sia le spese di manutenzione di macchine da scrivere e calcolatrici, di mobili e suppellettili relativi al servizio dei risparmi postali.

2. - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi - Nell'attesa di una profonda revisione dell'ordinamento aziendale - la cui necessità deriva dalle considerazioni svolte nel precedente paragrafo - problemi organizzativi di non scarso rilievo permangono irrisolti ripercuotendosi negativamente sull'efficienza dell'Amministrazione.

Gli stessi effetti del decentramento avviato nel 1968 con la legge 325 risultano in parte bloccati dalla tuttora mancata generale estensione ai titolari degli uffici periferici della competenza per valore e per materia, previste per i dirigenti statali dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. Ne derivano così, a li-

vello di competenza funzionale dei dirigenti, fenomeni di interferenza e di non chiara definizione di compiti nell'attività svolta da parte degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione (1). In relazione sempre alla normativa sulla dirigenza - la cui applicazione alle aziende autonome necessiterebbe di taluni meccanismi di adeguamento - disfunzioni, anche se comparativamente meno frequenti rispetto al passato, continuano a verificarsi per effetto della rigida corrispondenza tra qualifiche ed uffici da ricoprire ed, in particolare, per la non sufficiente disponibilità di funzionari con qualifica di primo dirigente, in conseguenza della mancata indizione dei corsi dirigenziali che dal 1° gennaio 1981 avrebbero dovuto costituire l'esclusivo sistema per conferire i posti disponibili nella predetta qualifica (2). In parte, com'è noto, tali difficoltà sono state dapprima superate con il conferimento di reggenze interine e successivamente - in base a specifica disposizione di legge - con il conferimento temporaneo, per esigenze di servizio, di funzioni superiori al personale con qualifica

(1) Per gli organi provinciali continua ad essere prevista, a causa del mancato coordinamento tra la legge n.325 del 1968 e il d.P.R. n.748 del 1972, una competenza di secondo grado, entro ristretti limiti di valore e mediante lo strumento giuridico della delega da parte dei Direttori compartimentali, delega che, se conferita per importi superiori ai predetti limiti, deve riportare l'approvazione del Direttore generale (art.15, u.c., citata l. n. 325).

(2) Nella recente l. n.39 del 1982, peraltro, è inserita una norma che, in deroga all'art.62 del D.P.R. n. 748 del 1972, prevede, in via transitoria, il conferimento, mediante scrutinio per merito comparativo, della qualifica di primo dirigente tecnico delle telecomunicazioni e delle costruzioni.

dirigenziale ed al personale delle qualifiche ad esaurimento (1).

Per quanto riguarda, in particolare, la struttura organizzativa è da rilevare che, avvalendosi delle delega attribuita al Ministro fino al 31 dicembre 1981 (2) dall'articolo 16 della legge 22 dicembre 1980, n. 873, l'Amministrazione, allo scopo di assicurare una maggiore funzionalità nei servizi di telecomunicazioni, ha ritenuto opportuno di scindere la Direzione centrale servizi telegrafici e radioelettrici in due settori (telegrafico e radioelettrico) istituendo, con decreto ministeriale 5 marzo 1981, due separate direzioni centrali: l'una con compiti di controllo normativo e di coordinamento dei servizi telegrafici (Direzione centrale servizi telegrafici); l'altra per l'assolvimento degli analoghi compiti nel settore radioelettrico (Direzione centrale servizi radioelettrici). Con lo stesso decreto l'Amministrazione ha anche provveduto ad unificare in una sola Direzione "Servizi postali" il settore del movimento postale, prima organizzato in due distinte Direzioni centrali (per i servizi postali e per i trasporti) (3).

(1) Il conferimento e lo svolgimento di funzioni superiori, già previsti dall'art. 13 della l. n. 101 del 1979, sono stati ridisciplinati dall'art. 42 della l. n. 797 del 1981.

(2) Tale termine è stato poi spostato al 31 dicembre 1983 dall'art. 39 della l. n. 797 del 1981.

(3) Altre modifiche di minor rilievo hanno riguardato l'ufficio di coordinamento della direzione generale (che ha assunto la denominazione di "ufficio organizzazione e coordinamento") nonché l'assetto interno della Direzione centrale per il personale, dell'Istituto superiore P.T., delle direzioni compartimentali e della direzione centrale per i servizi postali (sul provvedimento relativo all'istituzione della Sezione autonoma automezzi presso la divisione sesta di quest'ultima direzione centrale non si è ancora esaurito il procedimento di controllo).

Al di là dei dati numerici che sintetizzano l'azione svolta nel 1981 nello specifico settore (1), ritiene la Corte che limiti al dispiegarsi dell'attività ispettiva dell'Amministrazione derivino dall'assetto organizzativo introdotto in materia dalla legge 12 marzo 1968, n. 325. In base a tale normativa la funzione ispettiva viene attualmente esercitata, in sede centrale, dalla Direzione centrale per l'ispezione amministrativa ed, in sede periferica, dalle Direzioni compartimentali. Dopo quasi un decennio di concreto funzionamento (l'istituzione delle direzioni compartimentali risale infatti al 1973), tale organizzazione ha dimostrato manchevolezze per quanto riguarda in particolare la soppressione della preesistente ispezione provinciale ed il concomitante accentramento nel direttore compartimentale della funzione ispettiva periferica. Né la istituzione in ogni Provincia di una sezione autonoma ispettiva - gerarchicamente svincolata dal Direttore provinciale - si è rilevata idonea a migliorare la situazione.

Il più grave inconveniente sta nel fatto che i direttori provinciali, responsabili della gestione in ambito provinciale, continuano a non avere alle loro dirette dipendenze un apposito ufficio ispettivo - di cui sono invece provviste le sole Direzioni compartimentali - e ciò incide, ovviamente, sulla tempestività degli accertamenti e sugli eventuali conseguenti interventi riparatori.

Attesa anche l'importanza dei compiti al Servizio ispettivo affidati (riguardanti sia gli aspetti della gestione contabile che quelli

(1) Nei primi undici mesi dell'anno 1981, risultano eseguite 907 visite ispettive (contro le 873 del corrispondente periodo del 1980) ed eseguite 2.601 inchieste nel settore escopost, 776 nel settore escoradio e 10.965 inchieste amministrative; in totale 907 visite ispettive e 14.342 inchieste, a fronte delle 13.742 inchieste definite nel 1980.

più specificamente amministrativi e disciplinari) non sembra che possa ulteriormente procrastinarsi una necessaria soluzione del problema in termini di razionalità amministrativa.

Pur negli esposti limiti la funzione ispettiva, peraltro, non può svolgersi con la richiesta efficienza per via di una non congrua dotazione dell'organico della competente direzione centrale (sono previsti tre Ispettori generali) e per la carenza di ispettori in periferia, soprattutto nei compartimenti del nord (1). Secondo dati parziali (relativi al periodo gennaio-settembre 1981) forniti dall'Azienda, una diminuzione delle giornate di assenza mediamente totalizzate dai dipendenti postelegrafonici (21,4 giornate pro-capite escluso il congedo straordinario) si sarebbe verificata nel 1981. Il relativo indice sarebbe sceso al 9,3 per cento rispetto al 10,2 per cento del 1979 e all'11 per cento del 1980. Pur non sottovalutando la positiva inversione di tendenza - e non tenendo conto in questa sede, evidentemente, di compartimenti suscettibili di valutazione penale e disciplinare, riguardanti del resto un assai limitato numero di dipendenti - le assenze restano ancora su livelli superiori a quelli fisiologicamente compatibili con la produttività di una azienda statale erogatrice di servizi. A ciò concorrono, peraltro, fattori sociali ed ambientali, per contrastare i quali non basta certamente il nuovo quadro retributivo, con la previsione generalizzata di compensi incenti

(1) La precaria situazione delle sedi periferiche viene anche aggravata dalla frequente utilizzazione di parecchi ispettori per compiti diversi da quelli istituzionali, quali l'espletamento di concorsi anche in sede compartimentale, l'istruzione professionale e la sostituzione di direttori di reparti o di uffici amministrativi assenti o mancanti.

vanti legati alla presenza in servizio del personale. Più idonei allo scopo dovrebbero in prospettiva risultare la realizzazione del programma di edilizia abitativa predisposto dall'Azienda, nonché il ricorso generalizzato ai concorsi circoscrizionali.

Il problema di fondo da risolvere resta, comunque, la creazione di un efficiente sistema di misurazione della produttività del personale preordinato ad una più razionale organizzazione del lavoro, necessitata anche, dall'avviato piano di automazione e meccanizzazione dei più importanti servizi aziendali.

Ampio e generalizzato - pur dopo l'emanazione del nuovo ordinamento del personale e la modifica del trattamento economico - continua a risultare il ricorso a prestazioni straordinarie di carattere atipico (cottimo), non risolutive, peraltro, degli inconvenienti che si manifestano in via generale nello svolgimento dei servizi. Permane anche il fenomeno dell'assunzione di personale temporaneo e l'affidamento a terzi di compiti dell'Amministrazione (1).

Inconvenienti e ritardi, nell'esecuzione delle opere progettate e nelle conseguenti operazioni di collaudo, derivano poi dalla rigida ripartizione di competenze tra uffici tecnici e uffici compartimentali, essendo solo questi ultimi abilitati alla gestione dei fondi di bilancio. Per quanto riguarda, in particolare, i collaudi, le difficoltà potranno in prospettiva essere superate con l'entrata in vigore

(1) L'Azienda si avvale tuttora di prestatori di opera autonomi e di agenzie private per il recapito di telegrammi, espressi, plichi, postali. La relativa spesa, gravante sui capitoli 194 e 195, è ammentrata nel 1981, a 1,7 miliardi ed è risultata uguale a quella dell'anno precedente.

della legge 10 febbraio 1982, n. 39, che all'articolo 12 prevede la semplificazione e razionalizzazione dei relativi procedimenti (1).

Permangono, infine, varie situazioni di carenza regolamentare, più volte segnalate dalla Corte in precedenti relazioni, che negativamente si riflettono sull'azione amministrativa dell'Azienda.

Infatti si attende ancora - ad esempio - l'emanazione delle norme di esecuzione del nuovo codice postale (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1973 n. 156) e continua, altresì, a mancare una definizione delle modalità e dei limiti di intervento, specificatamente in materia di investimenti immobiliari, dell'Ufficio centrale del dopolavoro (legge n. 325 del 1968, articolo 12).

b) Personale - Neppure nel 1981 l'Amministrazione delle poste è riuscita a portare a compimento l'operazione di inquadramento del personale nelle diverse categorie professionali previste dalla legge 3 aprile 1979 n. 101 (2). Ad un sollecito esaurimento di tali adempimenti, invero, osta il rilevante numero di dipendenti.

Nel 1981 infatti la consistenza effettiva del personale ha supe

(1) E' prevista anche una congrua elevazione dei limiti di competenza per valore dei vari organi dell'Amministrazione che intervengono nelle procedure di collaudo.

(2) E' da rilevare, peraltro, che con l'art. 6 della legge n.797 del 1981 sono state, fra l'altro, modificate le declaratorie di categoria di cui all'art.3 della legge 101 del 1979, per cui l'Amministrazione dovrà ora provvedere alla definizione dei nuovi profili professionali delle varie qualifiche funzionali.

rato le 200.000 unità (202.751): risultavano presenti al 31 dicembre 1981 nei ruoli centrali dell'Amministrazione ed in quelli degli uffici locali rispettivamente 108.440 e 94.311 unità (1). L'incremento di oltre venticinquemila unità di personale, verificatosi nel triennio 1979-1981, è certamente da ascrivere ai meccanismi di adeguamento automatico degli organici del personale dell'esercizio e degli uffici dei ruoli tradizionali-introdotti dagli articoli 5 e 6 della legge n.101 del 1979 (2) - allo sviluppo dei servizi e alle connesse esigenze operative ed organizzative. La dotazione organica complessiva è passata nell'anno da 198.359 a 228.231 posti, per effetto soprattutto di un aumento di oltre 25.000 posti degli organici dei ruoli tradizionali (disposto con decreto ministeriale 1° settembre 1981) (3), che ha comportato anche la rideterminazione delle dotazioni organiche delle singole qualifiche.

Nella rideterminazione delle dotazioni organiche delle diverse categorie è stato operato, come nell'anno precedente, un generalizzato consistente incremento delle dotazioni delle singole qualifiche delle categorie superiori. Siffatta operazione - pur consentita dalla legge - finisce necessariamente con l'incidere sulla struttura organizzativa dell'Azienda e, sotto tale profilo, perplessità suscita

(1) Gli uffici locali possono, inoltre, utilizzare - per sostituire gli impiegati assenti per congedo, malattia ed altre cause - gli iscritti negli elenchi dei sostituti portalettere (3.492 unità) che rappresentano la scorta. Gli oneri aggiuntivi per l'utilizzo di detto personale non possono allo stato essere quantificati sia per l'eterogeneità dell'oggetto del capitolo 111 su cui insiste la relativa spesa sia per l'articolata procedura con cui la spesa stessa viene erogata.

(2) Come è noto per il personale dell'esercizio degli uffici locali e delle agenzie un tale congegno era già previsto dal d.P.R. 9 agosto 1967, n.1417.

(3) Il personale in servizio è risultato, pertanto, pari a poco meno dell'89% della complessiva dotazione organica.

il criterio del legislatore di rimettere alla-mera valutazione e decisione di singoli Ministri, previa la sola audizione di organi interni e anche di organi a composizione mista (Amministrazione - sindacati), l'adozione dei relativi provvedimenti.

Alla copertura dei posti vacanti nelle categorie superiori l'Amministrazione ha provveduto mediante concorsi interni per titoli di servizio, banditi in esecuzione del decreto ministeriale n. 4132 dell'11 agosto 1980, modificato dal decreto ministeriale n. 4211 del 5 febbraio 1981, con cui era stato emanato il regolamento previsto dall'articolo 10 della legge 101 del 1979.

Il criterio - di dubbia legittimità - del ricorso indiscriminato - sia pure al fine di far fronte alle esigenze connesse con la prima applicazione della citata legge n.101 del 1979 - al sistema dei concorsi per soli titoli professionali è stato, comunque, sanato dallo articolo 29 della legge n. 797 del 1981 (1).

Tempi lunghi continua a richiedere l'espletamento dei pubblici concorsi, anche per la rilevante affluenza dei concorrenti (nei concorsi ancora in via di espletamento vi sono circa 285.000 candidati per 1.709 posti nelle categorie dei ruoli tradizionali e circa 15.300 concorrenti per 4.165 posti nelle categorie dei ruoli degli uffici locali).

E' noto, peraltro, che l'amministrazione, in base a specifica normativa, può assumere, oltre che i vincitori, anche gli idonei dei concorsi nel limite dei posti disponibili entro tre anni dall'approvazione della graduatoria (2), evitando così il

(1) Con tale articolo sono stati riconosciuti validi i criteri di ammissione ai concorsi interni di passaggio di categoria adottati dall'azienda con i menzionati decreti.

(2) Tale facoltà è limitata al 10 per cento dei posti nei concorsi per l'accesso alle qualifiche della categoria VII - raggruppamento a).

ricorso ad una nuova procedura concorsuale (1).

Agli accennati vuoti dell'organico, nonché alle particolari esigenze dei servizi, l'Amministrazione ha fatto fronte con personale assunto in via straordinaria, avvalendosi della specifica normativa in materia. In particolare, ai sensi delle leggi n. 1.376 del 1965 e n. 370 del 1974, sono stati assunti presso le Direzioni provinciali e presso gli uffici locali 44.153 unità, con una spesa globale di 201,9 miliardi, superiore del 36,5 per cento a quella registrata nell'anno precedente (147,9 miliardi). Con contratti di diritto privato (articolo 9 della legge n. 15 del 1974) e con un onere complessivo di 273 milioni (123 milioni nel 1980), sono stati assunti 25 fra ingegneri ed architetti.

Infine, in base a notizie fornite dall'Amministrazione, risulta che con provvedimenti non ancora pervenuti alla Corte, sono state effettuate promozioni alla qualifica di direttore di divisione ed esaurimento (nel ruolo amministrativo e nei ruoli tecnici delle telecomunicazioni e delle costruzioni, ai sensi degli articoli 155 e 157 della legge n. 312 del 1980), con conseguente formazione di un considerevole soprannumero nei rispettivi ruoli (434 e 43 unità). Come si è già esposto nel paragrafo 1 gli oneri complessivi per il personale in servizio sono ammontati a 2907,2 miliardi (2). I compensi per lavoro straordinario ed a cottimo al personale di ruolo

(1) Ciò ha evidentemente consentito all'Amministrazione una copertura abbastanza rapida di parte dei posti di organico aumentati in corso di anno.

(2) Il 2,7% del relativo stanziamento di competenza (categoria I) non è stato utilizzato. Infatti 82,1 su 2.992,3 miliardi si sono tradotti in economia di gestione.

sono ammontati a 106,2 miliardi, segnando un incremento del 7,6 per cento rispetto all'anno precedente (98,7 miliardi) (1).

Le altre competenze accessorie generalizzate, tipicamente previste per i dipendenti di ruolo dell'Azienda (premio di produzione, premio industriale e compenso annuale di incentivazione), hanno comportato una spesa di 403,3 miliardi (403,5 nel 1980) che rappresenta il 13,9 per cento del complessivo onere retributivo. Fra le altre competenze accessorie non aventi carattere di generalità assumono rilievo, per l'entità della relativa spesa (44,1 miliardi), i compensi di intensificazione (capitolo 138) e il compenso di abbinamento (capitolo 149), che hanno segnato un incremento del 13,7 per cento nei confronti del 1980 (38,8 miliardi).

Nell'ambito della già evidenziata spesa per il personale in quiescenza (475,7 miliardi) consistenti sono stati gli oneri (118,1 miliardi) gravanti sul capitolo 173 (contributi annui all'Istituto postelegrafonici per il "Fondo per il trattamento di quiescenza al personale degli uffici locali, delle agenzie e ricevitorie") (2)

Con riguardo all'attività di formazione e perfezionamento del personale, l'Amministrazione ha organizzato, presso i propri uffici periferici, presso l'Istituto superiore delle poste e telecomunicazioni, nonché presso istituti pubblici e privati, numerosi corsi ai qua-

(1) Un consistente numero di dipendenti (30.616) - addetti prevalentemente ai servizi del movimento postale, del bancoposta, delle telecomunicazioni, dell'automazione, nonché agli uffici locali ed agenzie - è stato autorizzato al superamento dei limiti massimi annui previsti dall'art.2 del d.P.R. 1150 del 1977. In particolare 15.000 unità hanno effettuato il lavoro straordinario con il sistema del cottimo. Prestazioni straordinarie sino ad un massimo di 30 ore mensili sono state effettuate da personale (336 unità) della carriera dirigenziale.

(2) Tali oneri, superiori del 27% a quelli del 1980 (92,8 miliardi), hanno assorbito il 25,8% della spesa della intera cat.II. Sul predetto cap. 173, come sul cap. 171 (pensioni ordinarie ed altri assegni fissi), si sono verificate eccedenze dei pagamenti rispetto alla dotazione di cassa rispettivamente per 10,6 e 2,2 miliardi.

li hanno partecipato 2.662 dipendenti di entrambe le aziende postelegrafoniche, con una spesa complessiva di circa 1.500 milioni.

L'intervento finanziario dell'Azienda in favore della creazione gestione di servizi socializzati e di impiego del tempo libero ha comportato impegni di spesa per 37,3 miliardi, con un incremento del 68 per cento rispetto al 1980 (22,2 miliardi). In particolare il contributo alla gestione mensa e servizi sostitutivi è ammontato a 35 miliardi; la spesa per attività dopolavoristiche a carico del bilancio aziendale è stata di 2,1 miliardi e quella per attività meramente assistenziali 262 milioni.

Secondo dati e notizie forniti dall'Azienda, 2.100 sarebbero i dipendenti che godono della concessione gratuita del servizio telefonico, mentre alloggi di servizio sono destinati a funzionari responsabili dei servizi - ubicati negli edifici dove i servizi stessi vengono espletati - che corrisponderebbero regolarmente un canone stabilito in base alla superficie dei vani utilizzati.

3. - Interventi finanziari e beni strumentali

Per l'ammodernamento delle strutture aziendali ed il potenziamento e lo sviluppo dei servizi postali e di telecomunicazione, l'Amministrazione ha operato nell'anno sulla base del programma quinquennale 1979-1983 (approvato dal CIPE il 29 maggio 1980) e del piano di interventi straordinari autorizzato con legge 7 giugno 1975 n. 227. Occorre, peraltro, ribadire che la ormai abituale ritardata trasmissione degli atti al controllo successivo della Corte non consente una valutazione aggiornata dell'azione svolta dall'Azienda. Le notazioni che seguono, pertanto, si riferiscono necessariamente ai dati consuntivi sull'utilizzazione della connessa spesa di conto capitale. Que-

sta ammontava, in sede di previsioni definitive, a 355,5 miliardi, ivi compresi i 100 miliardi per gli interventi straordinari di cui alla citata legge n. 227 che, come è noto, ha stanziato 830 miliardi ripartiti in otto anni (1975- 1982).

Alla fine dell'esercizio 1981 le risultanze contabili più significative relative all'attuazione di detta legge sono quelle che di seguito vengono esposte. A fronte di stanziamenti sul capitolo 514 (costruzione di alloggi di servizio) per 155 miliardi, risultano affluiti, sul correlato capitolo 606 dell'entrata, 130 miliardi.

Sullo stesso capitolo 514 sono stati effettuati pagamenti per 42,6 miliardi, mentre gli impegni assunti ammonterebbero, secondo dati forniti dall'Azienda, a 112,4 miliardi ed avrebbero, pertanto, esaurito le disponibilità maturate (1). Per quanto riguarda poi il programma per l'acquisto e l'installazione di impianti per la meccanizzazione e l'automazione dei servizi è da notare che, rispetto a stanziamenti complessivi per 575 miliardi, l'Azienda è riuscita ad introitare, sul capitolo 607 dell'entrata soltanto 140 miliardi (2). Sul pertinente capitolo 515 della spesa sono stati effettuati pagamenti per 367,2 miliardi, mentre a parte 1.674 milioni accantonati sotto forma di residui di stanziamento, il resto delle disponibilità (206,1 miliardi) sarebbe stato - secondo dati forniti dalla Azienda - formalmente impegnato.

(1) Tenendo presente l'attuale livello inflazionistico e la necessità di accantonare per la revisione dei prezzi contrattuali lo stanziamento del 1982, il programma di interventi per gli alloggi di servizio si potrà considerare concluso, secondo l'Amministrazione, col raggiungimento delle 2.625 unità immobiliari.

(2) Le difficoltà di finanziamento sono dovute al non facile collocamento sul mercato, da parte del Consorzio di credito per le opere pubbliche, dei titoli obbligazionari emessi per la concessione all'Amministrazione dei mutui richiesti.

Sempre in tema di interventi straordinari risulta poi interamente esaurito lo stanziamento di 150 miliardi, previsto dalla legge 23 gennaio 1974, n.15, per la costruzione di uffici locali delle poste in sedi non capoluogo di provincia. I pagamenti finora effettuati sul capitolo 513 ammontano a 136,5 miliardi.

Tutti i piani sopra indicati sono stati, peraltro, ridimensionati per la continua lievitazione dei relativi costi, legata ai lunghi tempi di attuazione. Per la costruzione degli alloggi di servizio e degli uffici postali ciò è dovuto, in prevalenza, agli ostacoli incontrati nella definizione delle procedure dei suoli edificabili. Per quanto riguarda, invece, la meccanizzazione e l'automazione dei servizi, il non celere progredire del piano è riconducibile agli ampi tempi tecnici necessariamente richiesti per la sua realizzazione.

L'analisi, in sede consuntiva, dei dati relativi all'utilizzo delle complessive ordinarie disponibilità di bilancio nei principali settori di intervento pone in evidenza quanto segue:

a) Settore edilizio - (capitolo 501,503,507) - Per acquisto di terreni, costruzione ed ampliamento di fabbricati ad uso degli uffici e dei servizi postali telegrafici e radioelettrici, per acquisto ed installazione dei relativi impianti, a fronte di una disponibilità sulla competenza di 100,7 miliardi risultano pagamenti per soli 9,8 miliardi. Al modesto smaltimento (10 per cento) delle disponibilità di bilancio fa anche riscontro la netta prevalenza dei meri residui di stanziamento (70,8 miliardi) nell'ambito delle somme conservate in conto resti (90,9 miliardi). Il che evidenzia la scarsa capacità operativa dell'amministrazione nello specifico settore. Cospicuo continua ad essere l'ammontare dei residui accumulati (315,8 miliardi), superiore, anche se di poco, a quelle registrato nel precedente esercizio (314,5 miliardi).

b) Settore degli impianti postali e dei servizi radioelettrici

(capitoli 502,504,505,509) - Per acquisto, costruzione ed installazione di macchinari ed impianti, nonché per il loro potenziamento, su una disponibilità di 155,6 miliardi le somme conservate in conto resti ammontano a 106,4 miliardi (importo questo in cui sono, peraltro, ricompresi 49,5 miliardi di residui di stanziamento) e i pagamenti a 47,2 miliardi. Rispetto all'anno precedente i pagamenti complessivi sono lievitati del 76,4 per cento (185,4 a fronte di 105,1 miliardi), con una conseguente riduzione (-9,5 per cento) del conto dei residui (da 334,2 a 302,4 miliardi).

c) Settore trasporti (capitoli 510 e 511) - Per acquisto di automezzi ed altri mezzi di trasporto, nonché per acquisto e potenziamento degli impianti fissi (officine, autorimesse e magazzini) erano previste sulla competenza disponibilità per 9,2 miliardi. A fine esercizio risultano assunti impegni effettivi per circa 5,4 miliardi (altri 1.600 milioni restano accantonati come residui di stanziamento) e disposti pagamenti per 2,2 miliardi.

Per effetto anche dei pagamenti riguardanti gli stanziamento degli anni precedenti (9,2 miliardi), si registra una flessione (-19,3 per cento) del conto dei residui (da 11,4 a 9,2 miliardi).