

PARTE TERZA

**CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ  
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

## CONSIDERAZIONI GENERALI

1. — *Attività del Governo.*

Nel presente capitolo, come in altre parti della presente relazione, la Corte si dà carico di riferire sull'attività del Governo, intesa, questa, con riguardo sia agli atti a contenuto normativo sia agli atti amministrativi generali sia ai veri e propri provvedimenti.

Tra gli atti soggetti al visto di legittimità rientrano, oltre i regolamenti, i decreti legislativi e i decreti legge, giusta le enunciazioni dello stesso Costituente e le ripetute affermazioni della Corte costituzionale, per l'evidente esigenza di non sottrarre l'Esecutivo al sistema generale dei controlli, cui esso è sottoposto, nei momenti preminenti della sua attività (1).

Riguardo agli atti di Governo pervenuti nel 1972, rinviando alla trattazione che partitamente ne vien fatta in altri punti della relazione, vanno ricordati i decreti legislativi relativi al trasferimento e delega di funzioni amministrative statali alle regioni a statuto ordinario, alla riforma del sistema tributario ed all'ordinamento delle Amministrazioni dello Stato e del relativo personale. Essendo accaduto che i decreti legislativi, pur emanati, ovviamente, entro il previsto termine, siano giunti talvolta alla Corte con qualche ritardo, mette conto rilevare come, in casi del genere, l'entrata in vigore dei provvedimenti resti protratta oltre quanto ragionevolmente previsto dal legislatore nel fissare il termine. Senza dire, poi, dei casi, e tra questi di particolare rilievo quello della mancata ristrutturazione dei Ministeri, nei quali, in conseguenza anche del ritardo intervenuto nel predisporre i testi relativi, il Governo ha lasciato scadere la delega conferitagli.

Ancora a proposito dei decreti legislativi e dei decreti legge, come è stato più ampiamente esposto nella parte I della relazione, va infine osservato che non sempre è stato uniforme l'indirizzo osservato dal Governo nel 1972, per quel che riguarda l'obbligo di copertura delle nuove e maggiori spese, a termini dell'articolo 81 della Costituzione.

Le iniziative assunte poi dal Governo in ordine alla semplificazione e allo snellimento di procedure si sono concretate nell'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica del 30 giugno 1972, n. 422, sull'elevazione dei limiti di somma previsti nella legislazione contabile, n. 423, in tema di trattamento di attività e di quiescenza dei dipendenti dello Stato, n. 627, in materia di amministrazione e contabilità generale. In questo quadro ancora avvertita è l'esigenza, dalla Corte da tempo segnalata, di provvedere al riassetto normativo dei fondamentali procedimenti amministrativi, disciplinando sia l'azione amministrativa in via generale che l'attività privata della pubblica amministrazione; come opportuni sono il riordinamento e la raccolta in testi unici delle disposizioni legislative già esistenti in materia, nelle quali la produzione normativa risulta sovrabbondante e di difficile interpretazione.

Alla soluzione dei problemi relativi alla promozione ed al coordinamento dell'attività governativa hanno anche contribuito disposizioni a livello legislativo che, sia pur frammentariamente e parzialmente, istituiscono un sistema di collegamenti, a vari livelli, tra la Presidenza del Consiglio e le Ammi-

---

(1) Su piani e con effetti diversi si pongono gli altri strumenti di garanzia previsti dall'ordinamento, ciascuno per una sua specifica finalità.

nistrazioni statali e regionali. Meritano nota, al riguardo, le disposizioni dettate nel decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali, per attribuire al Presidente del Consiglio particolari competenze d'ordine generale in materia di ordinamento del personale (2).

In sede amministrativa, in mancanza dell'auspicato disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri che ne determini le specifiche competenze in materia, esigenze di coordinamento sono state perseguite dallo stesso Presidente del Consiglio attraverso direttive impartite alle pubbliche amministrazioni per il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa (3).

Nè infine, sotto il profilo del coordinamento, può tacersi del rilievo sempre maggiore che va acquistando la meccanizzazione dei servizi — gradualmente disciplinata da disposizioni d'ordine generale (4) — attraverso la crescente utilizzazione, in sede operativa, di sistemi di raccolta ed elaborazione dei dati.

Particolare interesse in tal materia ha, per la contabilità pubblica, la recente introduzione — a seguito di contratti stipulati con la società ITALSIEL — di procedimenti idonei a consentire la tempestiva rilevazione dei movimenti dell'entrata, della spesa e l'alaborazione dei dati occorrenti per la predisposizione ed il controllo del rendiconto generale.

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

Si dà atto che il Presidente del Consiglio, a termini dell'articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, ha presentato, per la prima volta, al Parlamento una relazione sullo stato della Pubblica amministrazione nella quale sono presi in esame gli aspetti organizzativi, in specie connessi al trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni, nonché la generale problematica relativa all'ammmodernamento delle procedure amministrative, ed al nuovo ordinamento del personale statale.

Ciò premesso, venendo a trattare, in primo luogo, dell'attuazione dei decreti legislativi relativi al trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali, vanno segnalate situazioni di incertezza e stasi che ne sono derivate nell'azione amministrativa.

Può dirsi, a titolo d'esempio, come nel settore dei lavori pubblici l'applicazione della norma transitoria, contenuta nell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1972, n. 8, abbia creato difficoltà in sede operativa avendo tenuta ferma la competenza del Ministero sia a completare i procedimenti amministrativi che avessero comportato assunzione di impegni « anteriormente al trasferimento » sia a definire, sino al 31 dicembre 1972, i provvedimenti finanziari con « somme mantenute nel conto dei residui a termini del 2° comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e di altre disposizioni che ad esso facciano riferimento ovvero in forza di particolari norme ». Mancando nelle norme stesse l'indicazione delle strutture e del personale con cui perseguire

---

(2) A tal riguardo sono state dettate, nell'indicato decreto, disposizioni in ordine ai concorsi per titoli per l'ammissione a corsi di formazione dirigenziale, alla nomina delle relative commissioni, ai programmi d'insegnamento e d'esame. Istruzioni per l'applicazione del decreto sono state emanate con circolare della Presidenza del Consiglio. Ancora da emanare, peraltro, è il regolamento, previsto dall'articolo 23 dello stesso decreto, per la disciplina dei programmi d'insegnamento e d'esame dei corsi di formazione dirigenziale.

Sono parimenti da emanare i regolamenti, previsti dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, per la determinazione dei ruoli per i quali possono essere indetti concorsi unici e per le discipline dei relativi concorsi.

(3) Con circolare n. 104590 del 30 novembre 1972 sono state impartite direttive ai Ministri, ai Commissari del governo presso le regioni ed ai Prefetti, portandole nello stesso tempo a conoscenza del Presidente dei Consigli e delle Giunte regionali e dei Presidenti delle giunte provinciali di Trento e Bolzano.

(4) In aggiunta alle disposizioni dettate con circolare n. 456 del 16 febbraio 1968 sulla meccanizzazione delle procedure contabili e sulla fornitura di attrezzature, un avvio alla regolamentazione di altri aspetti dell'attività automatizzata è stato dato anche con la su citata circolare n. 104590 del 1972.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tali obiettivi — al fine di evitare una soluzione di continuità nell'azione amministrativa inerente alle competenze sopra specificate — gli uffici trasferiti hanno continuato a curare la definizione dei procedimenti amministrativi in corso ancora di competenza dello Stato, restando gli oneri a carico del bilancio statale.

In termini non differenti si presenta la situazione nel settore dell'agricoltura e foreste. Per la definizione dei procedimenti suddetti, anche in esso si è resa necessaria l'utilizzazione da parte del Ministero, per l'esercizio di proprie attività, degli uffici periferici già statali, divenuti regionali per effetto del menzionato trasferimento.

Le indicate soluzioni, che possono ritenersi non in contrasto con i principi che presiedono alla attuazione dell'ordinamento regionale, quali di recente ribaditi dalla Corte costituzionale, sono state anche imposte dalla necessità di evitare una stasi dell'attività ovvero un accentramento di funzioni dalla periferia al centro, in aperta contraddizione con i principi del decentramento.

La stessa interpretazione delle norme sul trasferimento di funzioni ha ingenerato non pochi dubbi e perplessità in ordine agli organi competenti ad adottare i provvedimenti ed al momento di adozione degli stessi.

Tali dubbi, risolti dalla Corte (5) nel senso di ritenere consentito agli organi dello Stato di impegnare sino al 31 dicembre 1972 i tre dodicesimi degli stanziamenti iscritti in bilancio per lo stesso anno nei capitoli relativi alle funzioni amministrative trasferite alle Regioni, hanno di fatto comportato soluzioni di continuità nell'azione pubblica e concentrazione di attività negli ultimi mesi dell'anno, con tutte le conseguenze che ne derivano normalmente.

Altri riflessi, che l'attuazione dell'ordinamento regionale ha determinato, riguardano l'assunzione, da parte delle Regioni, delle spese di funzionamento e di personale, dato che, con l'inizio dell'attività regionale, sarebbero dovuti cessare i rapporti con lo Stato sia degli uffici che del personale trasferiti. Ciò non si è verificato, sicché l'onere relativo al personale trasferito continua a gravare, ancora sul bilancio statale. Ciò ha determinato l'iscrizione in bilancio, ai sensi dell'articolo 41, 1° comma, di somme da destinare all'impinguamento dei capitoli di spesa riguardanti gli stipendi (Ministero lavori pubblici, agricoltura e foreste, sanità — decreto del Presidente della Repubblica n. 541 del 28 agosto 1972), i quali erano stati ridotti proprio per effetto del passaggio delle funzioni e del personale alle Regioni.

Poiché tali oneri dovranno essere rimborsati dalle Regioni, vengono sin d'ora a determinarsi tra lo Stato e le Regioni medesime, rapporti creditorî di non trascurabile entità.

In ordine, poi, al trasferimento di personale dello Stato alle Regioni, la cifra complessiva di 14.443 unità costituisce mera indicazione di una somma aritmetica dei vari contingenti indicati nei decreti del Presidente della Repubblica. La circostanza che taluni trasferimenti in concreto disposti non sono stati sottoposti al visto e alla registrazione non consente di operare una valutazione globale, né di trarre considerazioni puntuali. Va aggiunto che, ponendo in correlazione i numerosi provvedimenti di comando di impiegati statali presso le Regioni con le prime norme emanate dalle singole Regioni che prevedono inquadramenti nei costituendi ruoli regionali del personale comunque in servizio presso gli uffici delle Regioni si evince come la realtà travalichi le previsioni normative in una prospettiva e con misure che non è ancora dato di percepire compiutamente.

Come si è già detto nella precedente relazione, la prevista ristrutturazione dei Ministeri rende meno attuali le considerazioni che la Corte è sempre venuta svolgendo nel riferire al Parlamento sui risultati del controllo eseguito. Ciò nel senso che la ristrutturazione stessa implica nuove e autonome scelte per la prefissione dei criteri organizzativi che devono presiedervi.

Permangono, tuttavia, valide talune notazioni — di cui è cenno nei capitoli che seguono relativi alle singole Amministrazioni — che richiamano l'attenzione su problemi specifici ovvero riguardano il perfezionamento della normativa vigente.

---

(5) Sezione del controllo, del 31 ottobre 1972, n. 501 (allegato I).

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Connessa con la problematica testè accennata è quella relativa ai mutamenti che sarebbero dovuti intervenire nelle strutture della Pubblica amministrazione, per adeguarle ai precetti della Costituzione, in particolare in conseguenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale. È a dire — e la constatazione vale a sorreggere con un dato ricavato dalla pratica esperienza quanto affermato dalla Sezione del controllo (6) — che in concreto la mancata ristrutturazione di quasi tutti i Ministeri — scaduta, senza esercizio da parte del Governo, la delega conferita dal Parlamento — rinvia nel tempo la effettiva introduzione nel nostro ordinamento di questi mutamenti. La situazione in atto non può essere, quindi, valutata che come transitoria, imponendosi tempestive nuove iniziative per attuare una riorganizzazione dell'apparato amministrativo.

Permane, inoltre, come la Corte ha già avuto occasione di rilevare, in precedenti relazioni, l'esigenza di una riconsiderazione di tutta la legislazione amministrativa.

In tal senso l'auspicata legge generale sull'azione amministrativa, di cui già si è fatto cenno, dovrebbe contenere le direttive e i criteri orientativi del processo di ammodernamento dell'apparato, sia per renderlo rispondente al principio di buon andamento della pubblica amministrazione che per consentire la riduzione dei tempi tecnici dell'azione amministrativa.

Non diverso discorso va fatto per quanto riguarda la riforma della legge di contabilità generale dello Stato, pur dopo le modificazioni introdotte di recente, anche nella prospettiva della fissazione di principi generali ai quali si dovrà conformare la legislazione delle singole Regioni.

Da ultimo può ricordarsi, in questo quadro, l'esigenza di una sollecita emanazione delle leggi che stabiliscano i principi fondamentali nelle varie materie di competenza regionale, tenendo conto che questa sede potrà consentire in vari settori quella generale riconsiderazione della legislazione amministrativa alla quale si è prima accennato.

Tra gli aspetti generali che riguardano la materia del personale va fatto cenno, innanzi tutto, della incidenza sempre crescente, sulla consistenza degli organici, degli anticipati collocamenti a riposo delle recenti leggi di esodo. Non può peraltro allo stato valutarsi nei suoi esatti termini la portata del fenomeno (e la Corte si riserva di riferire non appena in possesso degli elementi definitivi), perché soltanto il 30 giugno di quest'anno è venuto a scadenza il termine stabilito per l'esodo volontario dei funzionari direttivi dello Stato, mentre fino al 1975 opererà la legge che reca provvidenze per il personale ex-combattente ed assimilato.

Va detto, ora, del rifiuto di visto, e la successiva ammissione al visto con riserva, del decreto del Presidente della Repubblica concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato.

La Corte ha già trasmesso al Parlamento, ai sensi dell'articolo 26 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, la propria deliberazione di ammissione al visto con riserva, unitamente agli atti relativi, ed in adempimento di quanto prescrive l'articolo 40 dello stesso testo unico espone qui le ragioni per le quali è addivenuta all'anzidetta pronuncia.

Basta ripetere che il decreto legislativo era stato dichiarato illegittimo dalla Sezione del controllo per contrasto con la legge di delega — che prevedeva il preventivo o quanto meno contestuale riordinamento dell'Amministrazione dello Stato rispetto all'assetto della dirigenza ed alla determinazione del trattamento economico — motivo questo, assorbente di altre illegittimità pur rilevate. E questo motivo non era stato rimosso quando le Sezioni riunite, su richiesta del Governo, hanno reso la prescritta pronuncia, non essendo intervenuti fatti modificativi giuridicamente rilevanti, né sussistendo motivi nuovi non presi in esame dalla Sezione del controllo (7).

Pronunciandosi sul decreto del Presidente della Repubblica concernente il nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali le Sezioni riunite lo hanno ugualmente ammesso al visto con riser-

(6) Deliberazione 25 agosto 1972, n. 493 (allegato I).

(7) Deliberazione delle Sezioni Riunite 6 dicembre 1972, n. 14 (allegato H).

va, avendo ritenuto che lo stretto collegamento di questo provvedimento con quello relativo alla dirigenza non potesse non comportare identico deliberato per entrambi e, avendo rilevato, poi, altro vizio di legittimità, costituito dal difetto di delega per quanto attiene alla specifica materia del detto ordinamento (8).

Passando ad altre notazioni, va detto, in primo luogo, della persistente difficoltà connessa al reclutamento del personale, in particolare di quello adibito ai servizi tecnici.

Deve, poi, rilevarsi che non è stata data finora esecuzione al disposto dell'articolo 27 della legge 18 marzo 1968, n. 249, il quale prevede che sia stabilito annualmente il numero dei posti da mettere a concorso per singoli ruoli, in relazione alle effettive esigenze.

Inoltre, va segnalato che nel 1972 non si è provveduto a dettare con decreto ministeriale, sentito il Consiglio superiore della pubblica amministrazione, le norme relative ai programmi di esame per i concorsi di accesso in carriera, e per quelli di passaggio nelle carriere superiori.

Per quanto concerne i Consigli di amministrazione dei ministeri, deve osservarsi che non è stata data ancora attuazione alla normativa contenuta nell'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, relativa alla nuova composizione dei Consigli stessi, stante la mancata emanazione del regolamento relativo alla nomina dei rappresentanti sindacali. I Consigli, di fatto, continuano a funzionare nella composizione prevista dall'articolo 7 della legge 18 marzo 1968, n. 249.

La mancata attuazione della delega, per quanto attiene alla revisione delle competenze accessorie spettanti al personale, comporta il permanere, pur a seguito della revisione degli assegni fissi, di posizioni retributive notevolmente differenziate, anche in assenza di peculiari caratteristiche della prestazione lavorativa.

Invero, le norme concernenti le molteplici indennità attualmente previste mancano in genere di qualsiasi reciproco coordinamento e solo in pochi casi rispondono ai criteri di funzionalità cui la delega si ispirava.

In concreto, i dati della spesa sostenuta per il personale nel 1972 evidenziavano, anzitutto, che il rapporto percentuale tra assegni fissi e competenze accessorie varia notevolmente se si considerano da un lato le Amministrazioni dello Stato (7,6 per cento) (9) e dall'altro le Aziende autonome (35,1 per cento) (10), mentre notevoli oscillazioni di tale rapporto si riscontrano nell'ambito dei gruppi.

In tale contesto assume rilievo l'incremento, in sede di variazioni di bilancio, della dotazione di numerosi capitoli aventi ad oggetto l'erogazione di compensi speciali. Il fenomeno ha interessato, in particolare, gli stati di previsione della spesa di varie Amministrazioni, come risulta dall'unito prospetto, alla pagina seguente.

Da ultimo, va considerato che l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1081, recante norme sulla liquidazione e riliquidazione del trattamento di quiescenza, lascia immutata la esigenza — già altre volte segnalata dalla Corte — di una riconsiderazione di tutto il sistema pensionistico e di un riordinamento della normativa mediante la redazione di testo unico.

### 3. — *Funzioni dello Stato esercitate per delega dalle Regioni*

A completamento del discorso svolto nel precedente paragrafo, in ordine all'attuazione dell'ordinamento regionale, va fatto cenno delle funzioni dello Stato esercitate per delega dalle Regioni: gli atti di gestione relativi non sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti, che deve invece esercitarlo in quanto trattasi di atti emessi nell'esercizio di funzioni dello Stato, i quali non mancano di riflettersi sulla gestione del bilancio statale.

(8) Deliberazione delle Sezioni riunite 6 dicembre 1972, n. 15 (allegato H).

(9) Assegni fissi 3,7 miliardi, competenze accessorie 284 milioni.

(10) Assegni fissi 875,4 milioni, competenze accessorie 307,6 milioni.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4. — *Attività contrattuale*

Le innovazioni introdotte alla legge di contabilità generale dello Stato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627, al fine di consentire un maggior adeguamento delle procedure alle necessità insorte a seguito delle mutate condizioni della vita del Paese, hanno apprestato riconoscimento normativo ad un fatto ormai consolidato nella prassi amministrativa.

*Variazioni nella spesa per compensi speciali (\*)*

	Previsione iniziale	Previsione definitiva (in milioni di lire)	Impe- gni
TESORO			
Cap. 1059 .....	120 -	424 -	413,5
Cap. 1875 .....	160 -	353 -	353 -
Cap. 2083 .....	220 -	710 -	710 -
Cap. 2305 .....	200 -	409 -	397,8
Cap. 2306 .....	100 -	233 -	226,4
FINANZE			
Cap. 1185 .....	13 -	140 -	140 -
ESTERI			
Cap. 1538 .....	80 -	1.180 -	1.180 -
PUBBLICA ISTRUZIONE			
Cap. 1064 .....	760 -	1.094,6	1.094,6
Cap. 1764 .....	10 -	2.967 -	2.967 -
Cap. 1843 .....	2 -	259 -	259 -
Cap. 2084 .....	5 -	131 -	131 -
Cap. 2435 .....	50 -	497,6	497,4
Cap. 2505 .....	60 -	1.044 -	1.044 -
INTERNO			
Cap. 1015 .....	1.015 -	4.948 -	4.948 -
Cap. 1328 .....	450 -	650 -	650 -

(\*) Variazioni d'importo superiore a 100 milioni.



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Previsione iniziale	Previsione definitiva (in milioni di lire)	Impe- gni
<b>DIFESA</b>			
Cap. 1616 .....	350 -	6.926,1	6.720,2
<b>AGRICOLTURA</b>			
Cap. 1115 .....	86 -	1.556,6	1.556,6
Cap. 1705 .....	85 -	371,2	370,8
Cap. 1823 .....	100 -	464 -	464 -
<b>INDUSTRIA</b>			
Cap. 1115 .....	190 -	439 -	439 -
<b>MARINA MERCANTILE</b>			
Cap. 1041 .....	25 -	350 -	350 -
<b>SANITÀ</b>			
Cap. 1025 .....	435 -	836,8	833,3
<b>TURISMO</b>			
Cap. 1057 .....	50 -	176,5	176,5
<b>ANAS</b>			
Cap. 115 .....	245 -	576,9	576,9
<b>POSTE</b>			
Cap. 104 .....	1.000 -	10.450 -	10.450 -
<b>TELEFONI</b>			
Cap. 105 .....	255 -	1.095 -	1.095 -

L'articolo 3 della predetta legge di contabilità generale prevedeva, infatti, per la stipulazione dei contratti della Pubblica amministrazione, come forma ordinaria, quella del pubblico incanto, di qui l'esigenza di motivazioni di stile per seguire, come si seguiva nella quasi totalità dei casi, il sistema della licitazione privata. Ora il pubblico incanto è rimasto forma ordinaria solo per i contratti attivi, mentre per i contratti passivi l'Amministrazione può indifferentemente servirsi dell'asta pubblica e della licitazione privata, a suo giudizio discrezionale, senza dover ricorrere a specifica motivazione, nel caso volesse adottare quest'ultima soluzione.

Non sono, allo stato, possibili, motivate osservazioni in ordine alla facoltà riconosciuta all'Amministrazione dall'articolo 12 della legge di contabilità, come risulta modificato dallo stesso decreto presidenziale succitato, di effettuare, dietro apposita autorizzazione del Ministro per il tesoro, pagamenti anticipati, in deroga alla norma generale di cui al 4° comma del medesimo articolo, e verso presentazione di idonee garanzie.

Dai dati relativi all'attività contrattuale delle Amministrazioni pubbliche nel 1972, si rileva come permanga il fenomeno, già segnalato nelle relazioni degli scorsi anni, della prevalenza, specie per talune amministrazioni, della trattativa privata rispetto alle altre forme di contrattazione.

Nei capitoli seguenti sono contenute notazioni specifiche in argomento, per quanto attiene alle modalità di svolgimento dei rapporti contrattuali con la indicazione delle disfunzioni e delle carenze le quali rendono manifesta l'opportunità che si addivenga ad un meditato riesame di tutta la materia anche per stabilire, con legge dello Stato, principi generali validi per tutta la pubblica amministrazione.

## CAPITOLO II

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

1. — *Considerazioni generali*

Altre volte la Corte ha ricordato i riflessi che la mancanza di una puntuale disciplina legislativa dell'ordinamento, anche sotto il profilo della gestione della spesa, provoca, in sede operativa, sulla attività degli uffici della Presidenza del consiglio dei Ministri. Ai disegni di legge presentati in materia dal Governo in precedenti legislature ha fatto recentemente seguito un progetto d'iniziativa parlamentare: richiamate sulla relativa problematica le considerazioni formulate nel passato, resta perciò da auspicare che a tale carenza venga posto adeguato rimedio, come premessa di una generale ristrutturazione dell'Amministrazione dello Stato.

Innovazioni sono state apportate alla struttura dello stato di previsione del Ministero del tesoro nelle rubriche intestate ad uffici, servizi ed organismi facenti capo alla Presidenza del consiglio. Vi è stata introdotta una nuova rubrica (rubrica 31) per far fronte alla spesa relativa ai Tribunali amministrativi regionali, di recente creazione (11). Numerosi nuovi capitoli sono stati istituiti — sia in sede di previsione iniziale che in corso d'esercizio — in parte per sopperire a nuove esigenze, in parte, invece, per una migliore classificazione della spesa, ed a quest'ultimo scopo soddisfa anche la soppressione di capitoli esistenti negli anni precedenti. Alcuni dei capitoli inizialmente soppressi sono stati poi istituiti (12). Nel caso del capitolo 3090, iscritto nella rubrica intestata alla Segreteria del comitato di coordinamento per il Mezzogiorno, la reintroduzione in bilancio è stata determinata da nuove esigenze, la spesa essendo ora destinata al pagamento di stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi, non più, come nel precedente esercizio, al personale « comandato » presso la Segreteria, bensì a personale « non di ruolo ». La relativa dotazione è rimasta del tutto inutilizzata, non avendo avuto ancora luogo, a seguito di rilievo della Corte, l'inquadramento, nel personale non di ruolo, di dipendenti che, secondo l'Amministrazione, sarebbero stati da essa in passato impiegati a vario titolo. Tali dipendenti, infatti, non risultano tra le unità che negli anni precedenti avevano prestato servizio presso la Segreteria.

A rilievi danno ancora luogo, in qualche caso, sia la specificazione dell'oggetto della spesa che la sua collocazione nello stato di previsione. Continuano, infatti, ad essere erogati su capitoli rientranti nella categoria dell'acquisto di beni e di servizi spese sostenute a carattere continuativo per la retribuzione di prestazioni d'opera individuale, dette « a fattura » ma sostanzialmente impiegate (13).

---

(11) La dotazione di 800 milioni del capitolo 2404, concernente le spese di funzionamento dei Tribunali, è stata impegnata per soli 37,5 milioni, in larga misura ancora da pagare.

(12) Si tratta dei capitoli 1094 e 1097, istituiti a seguito della proroga per dieci anni del Fondo destinato alle esigenze del territorio di Trieste, per provvedere alla spesa, rispettivamente, dell'Ufficio del Commissario del Governo presso la Regione Friuli-Venezia Giulia e della speciale Commissione consultiva per lo anzidetto territorio.

(13) Delle 60 unità del contingente a suo tempo attribuito ai Servizi informazioni e proprietà intellettuale, per l'utilizzazione « a prestazione saltuaria », parte è stata inquadrata nel personale non di ruolo, a termini dell'articolo 25 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, parte, invece, non ha potuto usufruire dell'inquadramento per difetto dei prescritti requisiti e continua, perciò, a svolgere la propria opera a fattura, con retribuzione sui capitoli 2545 e 2551, rispettivamente concernenti « spese per la documentazione e informazione » e « spese per la gestione della discoteca di Stato ».

Analoga è la situazione per parte del personale utilizzato dall'ufficio per l'organizzazione amministrativa e per gli affari costituzionali, retribuito, allo stesso modo, con spesa a carico dei capitoli 1382 e 1385.

L'oggetto, poi, di uno dei capitoli di nuova istituzione, nella rubrica intestata all'Ufficio per l'attuazione delle regioni — concernente spese per compensi speciali al personale — è sostanzialmente identico a quello di altro capitolo della stessa rubrica (14).

Sui capitoli iscritti « per memoria » nella rubrica intestata ai Commissariati del Governo presso le regioni a statuto ordinario, per l'organizzazione e il funzionamento di tali uffici e delle Commissioni statali di controllo sugli atti amministrativi regionali sono stati disposti stanziamenti, in corso d'esercizio, per 589 milioni complessivi, trasferendone l'importo dal fondo di ugual misura all'uopo iscritto nel capitolo 2398. Anche nel 1972 lo stanziamento di tale fondo, inizialmente iscritto per 1,2 miliardi, è stato utilizzato soltanto parzialmente, riducendolo ad una somma, anzi, di gran lunga inferiore all'anno precedente, quando da esso vennero prelevati 893,5 milioni. Non v'è dubbio che, nell'immediato avvenire, all'iscrizione « per memoria » potrà seguire una puntuale individuazione della spesa da stanziare nei singoli capitoli della rubrica — quanto meno per quel che riguarda il personale — essendo stato recentemente determinato il contingente globale delle unità assegnate agli uffici dei Commissari.

Rispetto all'iniziale previsione di 128,5 miliardi, la spesa globalmente attribuita alle rubriche intestate ad uffici, servizi ed organi facenti capo alla Presidenza, nel 1972 ha raggiunto, in sede definitiva, i 273,4 miliardi ed è stata utilizzata per 263,7 miliardi (15). Come nei precedenti esercizi l'espansione ha investito, nella maggior parte, la rubrica direttamente gestita dalla Presidenza (rubrica 2).

Rispetto al 1971 è aumentata la spesa da trasferire alle regioni a statuto ordinario, per l'attuazione del relativo ordinamento e ad enti, istituzioni ed organismi vari, per la loro attività istituzionale. Incrementata è anche, pressoché in tutte le rubriche, sia la spesa a favore del personale per prestazioni o lavori di « particolare utilità » per l'Amministrazione, sia la spesa destinata all'acquisto di beni e servizi, relativamente, in particolare, a studi, indagini e ricerche. In notevole diminuzione è, invece, la spesa per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale, per l'assunzione da parte delle Amministrazioni di appartenenza — a termini della nuova disciplina dettata dall'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077 — dell'onere per il personale comandato, di cui i vari uffici e servizi della Presidenza del Consiglio, in mancanza di propri organici, si avvalgono in larga misura.

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

Poteri organizzatori sono stati di recente riconosciuti a Ministri senza portafoglio, pur essendo gli stessi istituzionalmente sforniti di potestà dirette di gestione. Con decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1972, n. 473 la determinazione delle nuove piante organiche delle carriere degli impiegati civili dello Stato inferiori alla direttiva — relativamente alle Amministrazioni che hanno trasferito proprio personale alle regioni — è stata infatti demandata, tra altri, anche al Ministro senza portafoglio posto a capo dell'Ufficio per l'organizzazione amministrativa e per gli affari costituzionali, indicato, in tale atto, come « Ministro per la riforma della pubblica amministrazione ».

---

(14) Il capitolo 1541 riguarda la corresponsione di « compensi speciali di cui all'articolo 6 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 19 ». Il capitolo 1544, di nuova istituzione, prevede l'erogazione di « compensi speciali di cui all'articolo 6 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 19, al personale delle Amministrazioni dello Stato appartenente a carriere non inferiori a quella esecutiva, anche in servizio presso l'ufficio per l'attuazione delle Regioni, per studi e prestazioni di qualsiasi natura utili all'attuazione delle Regioni ».

(15) In aggiunta ai dati indicati, va considerata la spesa per le magistrature amministrative, prevista, in sede definitiva, per 20,7 ed utilizzata per 19,8 miliardi.

Allo stesso Ministro possono essere delegate le attribuzioni demandate al Presidente del consiglio dal decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1972, n. 472, in ordine alla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Con tale decreto la Scuola è stata riordinata sia sotto il profilo amministrativo che didattico (16): la sua attività, peraltro, non essendo stato ancora emanato il regolamento d'esecuzione del suindicato decreto, resta ancora disciplinata dal regolamento precedente. Ad estendere le iniziative didattiche sulla nuova linea programmatica fissata all'Istituto, conservandone nello stesso tempo l'unità d'indirizzo, è poi inteso il decreto del Presidente del Consiglio del 26 febbraio 1973, istitutivo di sedi decentrate in Roma, Bologna e Reggio Calabria, oltre la sua sede di Caserta.

In attuazione dell'articolo 44 della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, che ha previsto l'istituzione — in luogo del Commissario e del Vice Commissario del Governo nella regione Trentino-Alto Adige — di un Commissario del Governo per la provincia di Trento e di altro Commissario per la provincia di Bolzano — è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 6 maggio 1972, n. 298. Detto decreto, sostituendo la precedente normativa, ha previsto il collocamento fuori ruolo degli indicati funzionari.

È stato parimenti disposto, con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1972, n. 70, il collocamento fuori ruolo dei Commissari del Governo presso le regioni a statuto ordinario, del personale addetto ai relativi uffici, entro i limiti dei contingenti per essi stabiliti (17) e dei funzionari dello Stato componenti effettivi delle Commissioni di controllo sulle amministrazioni regionali. Attualmente peraltro, su un contingente globale di 309 unità, il personale addetto agli uffici dei Commissari è di 96 dipendenti, cui vanno aggiunti altri 13 impiegati per i quali, dalle Amministrazioni di provenienza, è stato disposto il comando.

Il trattamento economico spettante agli esperti in discipline amministrative, chiamati a far parte delle anzidette Commissioni di controllo, è stato disciplinato mediante apposito regolamento, a termini dell'articolo 44 della legge 10 febbraio 1953, n. 62. In tal modo sono stati superati i rilievi in precedenza formulati dalla Corte in ordine alla illegittima applicazione, in questa materia, sia pure in via provvisoria, della diversa disciplina concernente la corresponsione di gettoni di presenza a componenti di organi collegiali. In difetto di previsione legislativa, la Corte ha ritenuto inoltre di non poter riconoscere la legittimità della corresponsione della indennità di missione a favore di magistrati e funzionari, collocati fuori ruolo perché componenti effettivi delle Commissioni, nella considerazione che nella partecipazione a tali organi si esaurisce, in atto, la prestazione di servizio con l'Amministrazione di appartenenza (18).

Ancora alla fase preparatoria è l'organizzazione dell'apparato dei Tribunali amministrativi regionali, recentemente istituito. Sono pervenuti alla Corte, ed in parte sono stati registrati, i provvedimenti di approvazione delle graduatorie dei concorsi, indetti per la copertura iniziale dei posti nel ruolo della relativa magistratura.

Passando a trattare del personale, cenno va fatto della particolare situazione degli esperti in servizio presso la Segreteria del Comitato di coordinamento degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Dalla Corte è stata ancora richiamata l'attenzione di tale Ufficio sulla necessità di dare definitiva soluzione, nell'idonea sede, alla posizione giuridica ed economica di tale personale, attualmente equiparato agli incarichi di studi.

---

(16) Con tale decreto sono stati attribuiti alla Scuola anche i compiti che seguono: organizzare e tenere corsi di preparazione per il reclutamento degli impiegati delle carriere direttive e corsi di formazione dirigenziale per l'Amministrazione dello Stato; sovraintendere agli istituti e scuole per il personale istituiti presso le Amministrazioni dello Stato; organizzare e tenere, d'intesa con le amministrazioni interessate, corsi di formazione ed aggiornamento per il personale delle regioni, delle province, dei comuni e degli enti pubblici a carattere nazionale.

(17) I Commissari, come il personale addetto ai relativi uffici, continuano ad occupare la propria posizione di ruolo, quando conservano obblighi di servizio presso l'Amministrazione di appartenenza.

(18) Deliberazione della Sezione del controllo, n. 496 del 31 ottobre 1972 (allegato I).

### 3. — *Attività della Presidenza del Consiglio*

Rilievo hanno avuto nel 1972 le attività intese ad approntare i provvedimenti d'ordine sia legislativo che amministrativo, affidati a speciali uffici della Presidenza, in materia d'attuazione dell'ordinamento regionale, di ristrutturazione dell'Amministrazione, di interventi nel Mezzogiorno e di ricerca scientifica e tecnologica.

È aumentata, perciò, pressoché in tutte le rubriche, la spesa per particolari prestazioni o lavori resi dal personale, anche non assegnato stabilmente agli uffici, e quella, nella categoria dell'acquisto di beni e di servizi, relativa al funzionamento di organi collegiali ed a studi, indagini e rilevazioni: in larga parte quest'ultima spesa ha investito l'affidamento di incarichi di studio, sia ad esperti, spesso appartenenti alla stessa pubblica amministrazione, sia ad enti od istituzioni specializzate. Va rilevato, per quel che riguarda gli incarichi a persone fisiche, che l'Amministrazione mostra la tendenza a svincolarne l'affidamento dalla rigorosa disciplina recentemente introdotta dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, facendo perciò gravare la spesa prevalentemente su capitoli ad oggetto generico (19).

Riguardo, in particolare, al conferimento di incarichi da parte del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, la Corte ha avuto modo di precisare che la disciplina, prevista a tal riguardo dall'articolo 7 del testo unico 6 ottobre 1971, n. 853, impone di distinguere tra gli incarichi di studi a carattere generale, tra cui vanno inclusi quelli concernenti l'individuazione ed il modo d'esercizio delle attribuzioni istituzionali, e quelli, invece, a carattere specifico, essenzialmente intesi alla predisposizione di piani d'intervento. Dei primi devono essere destinatari istituti specializzati, siccome essi soltanto sono dotati della qualificazione e dell'attrezzatura tecnica necessaria. A singoli esperti, invece, possono essere affidati esclusivamente incarichi relativi a progetti d'intervento: su tali premesse, la Corte ha ricusato il visto a decreti di affidamento a privati di studi concernenti natura giuridica, funzioni e struttura organizzativa della Segreteria per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (20).

Dai servizi informazione e proprietà letteraria sono state stipulate o rinnovate, nel 1972, convenzioni con agenzie giornalistiche per la diffusione dell'informazione. La spesa relativa è in aumento (21).

In tema d'interventi finanziari, l'attività gestoria non si è discostata dagli indirizzi, improntati a larga discrezionalità, sui quali ripetutamente la Corte si è soffermata negli anni decorsi, sia per quel che riguarda l'erogazione di contributi a carattere promozionale ed assistenziale, sui capitoli 1112 e 1114, che relativamente alla concessione di premi ad editori e librai, sul capitolo 2592 (22). Uniche

---

(19) Trattasi dei capitoli, concernenti « spese per studi, indagini e rilevazioni », 1090, 1403, 1462, 1526, 1553, 2541, 3113. Identica è, peraltro, la situazione per i capitoli, concernenti « spese per qualsiasi natura per particolari lavori », 1404, 1555 e 3117.

Significativa, nel senso suindicato è l'eliminazione, dalla rubrica intestata all'Ufficio per l'attuazione delle regioni, del capitolo 1552, concernente « compensi per speciali incarichi » assoggettati alla disciplina di cui al citato articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 1077, a fronte dell'istituzione, nella rubrica stessa, del capitolo 1544, relativo a « compensi speciali al personale . . . . per studi e prestazioni di qualsiasi natura », e del contestuale incremento della dotazione del capitolo 1553, destinato a « studi, indagini e rilevazioni ».

(20) Deliberazione n. 498 del 31 ottobre 1972 della Sezione del controllo (allegato I).

(21) Si tratta delle convenzioni stipulate con le agenzie « Mondar press » ed « Inter Press Service », sul capitolo 2545, « Italia » ed « ANSA » sul capitolo 2546: in particolare, la spesa sostenuta per i servizi forniti all'interno da quest'ultima agenzia è aumentata ad 852,6 milioni, mentre di 519 milioni è stato nel 1972 l'onere gravante sulla Presidenza del consiglio, per servizi all'estero, per la convenzione all'uopo stipulata unitamente al Ministero degli Affari esteri.

(22) Premi sono stati erogati, come negli esercizi precedenti, ad editori e librai anche sul capitolo 2593, sulla base peraltro di una specifica disciplina, d'ordine anche regolamentare.

note di rilievo sono la diminuzione della spesa impegnata sul capitolo 1112, passata dai 459,9 milioni del 1971 a 300 milioni (23), e l'aumento, invece, di quella impegnata sul capitolo 2592, da 399,9 a 497,5 milioni.

#### 4. — *Attività del Commissario del Governo presso la Regione Friuli-Venezia Giulia nel territorio di Trieste*

Con la legge 6 dicembre 1971, n. 1114 è stata prevista la proroga per ulteriori dieci anni, a partire dal 1972, del fondo destinato alle esigenze del territorio di Trieste — a termini dell'articolo 70 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 — senza peraltro disporre in ordine ai poteri di carattere straordinario, già spettanti al Commissario generale del territorio di Trieste antecedentemente all'istituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia, dalla stessa norma poi attribuiti al Commissario del Governo presso la Regione (24).

Alla situazione di carattere eccezionale, che nell'ordinamento della Repubblica è derivata dalla contemporanea vigenza nel territorio di Trieste, accanto alle leggi dello Stato o della Regione, di atti normativi in passato emanati dal Commissario generale, si vuol ora porre termine, con un disegno di legge d'iniziativa governativa inteso ad attuare il coordinamento tra tutte le norme vigenti, mediante l'abrogazione delle disposizioni commissariali che siano con le altre incompatibili od abbiano già esaurito la propria funzione (25).

Resta da considerare un aspetto ulteriore, quello, cioè, dei riflessi che i poteri straordinari, dal Commissario esercitati in sede amministrativa, possono produrre nell'attività gestoria. Su tali poteri, che danno all'organo la facoltà di derogare nei propri interventi a precisi limiti fissati dalla vigente legislazione della Repubblica, la Corte in passato si è più volte soffermata, rilevando come il loro concreto esercizio porti a sovvenire iniziative anche al di là del costo effettivo del progetto: tanto più perché, mancando in atto un qualsiasi sistema di coordinamento, potrebbero autonomamente contribuire ad una stessa iniziativa tutti gli organi, statali e regionali, forniti di competenza nella materia. Va, perciò, suggerita una attenta rimediazione di quest'ultimo profilo, anche in considerazione del carattere transitorio, che hanno tali poteri straordinari del Commissario, a termini dell'articolo 70 della legge costituzionale n. 1 del 1963.

Riguardo agli aspetti organizzativi del Commissariato, va rilevato che ne deve essere ancora completata la disciplina, non essendo stato a tutt'oggi determinato, siccome è previsto dal decreto del Presidente del Consiglio del 29 ottobre 1965, il contingente di personale delle carriere esecutiva ed ausiliaria da assegnare al Commissariato, talché, per le esigenze relative, il Commissario continua ad avvalersi degli impiegati del ruolo speciale ad esaurimento, di cui alla legge 22 dicembre 1960, n. 1600. Con il 1972 per tale personale, a seguito dell'assunzione dell'onere relativo a stipendi ed altri assegni fissi da parte delle Amministrazioni di provenienza, è venuto a cessare il fenomeno — sempre verificatosi negli anni precedenti — della utilizzazione soltanto parziale, in corso d'esercizio, della relativa dotazione di spesa, per la sospensione degli emolumenti nei riguardi di dipendenti non

---

(23) Da due anni la dotazione del capitolo è di gran lunga superiore all'effettivo fabbisogno, essendo stato su di esso iscritto nel 1971 l'importo di 670 milioni e nel 1972 quello di 710 milioni.

(24) Nelle precedenti relazioni si è fatto cenno dei poteri, del tutto atipici nel nostro ordinamento per la loro latitudine — sia di normazione che d'amministrazione straordinaria — spettante al Commissario generale del Governo nel territorio di Trieste in virtù del « memorandum » d'intesa, stipulato a Londra il 5 ottobre 1954 tra gli Stati interessati.

(25) Veggasi Camera dei deputati — Atto n. 1798.

In tale disegno di legge, oltre all'abrogazione di disposizioni espressamente indicate in apposito allegato, viene prevista delega per l'abrogazione di ulteriori norme in materie non comprese in quelle di competenza regionale.

ancora provvisti, alla scadenza del comando, del provvedimento di rinnovo (26). Ciò, tuttavia, non elimina le cause dei ritardi nella rinnovazione dei comandi che, sia pur in misura ridotta rispetto agli anni decorsi, continuano tuttavia a verificarsi.

Per quanto riguarda l'attività gestoria, va posto in rilievo che, nel 1972, nel riparto della spesa iscritta, per le esigenze del territorio di Trieste, sul capitolo 3524 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, è ancora aumentata la quota destinata al finanziamento di opere pubbliche. Tale quota, comprese le opere marittime e portuali, ha toccato i 5.080 milioni — giungendo a rappresentare il 54 per cento circa della dotazione globale di 9700 milioni — con un incremento, perciò, più che notevole rispetto al 45 per cento del 1971 ed al 30 per cento del 1970. Ad opere pubbliche di interesse artistico sono, inoltre, destinati 320 milioni, e 100 milioni al settore dell'edilizia privata nel quale ha anche largamente operato il locale Fondo per l'incremento edilizio con erogazioni per 223 milioni circa. Con il 1971 sono venuti a scadenza, infine, i programmi pluriennali attuati nel primo decennio del fondo consolidato — ai quali, a termini della legge 24 giugno 1966, n. 512, la dotazione di spesa può essere destinata in misura non superiore al terzo dell'importo globale — senza che, nell'esercizio all'esame, sia stato previsto il completamento delle opere ancora in corso (27). La spesa relativa a tali particolari programmi è stata impegnata per intero. Nel complesso, peraltro, gli stanziamenti destinati ad opere pubbliche sono rimasti largamente inutilizzati — in parte a causa dei tempi tecnici d'esecuzione, ma, anche, per carenze e ritardi nella stessa programmazione delle iniziative — con una accumulazione, al 31 dicembre 1972, di residui per 17 miliardi. Parte di tali residui risale addirittura al 1966.

Degli altri interventi operati dal Commissario, a valere sul fondo per Trieste, merita nota la destinazione di 2.063 milioni ad interazione dei bilanci di enti locali, in particolare del Comune di Trieste cronicamente in deficit, come si è altra volta accennato, per i pesanti oneri derivanti da situazioni sorte sotto il cessato ordinamento austro-ungarico. Sono state, infine, destinate assegnazioni per 1.190 milioni ad interventi straordinari nel campo dell'assistenza e beneficenza o per altri fini sociali, e per 772 milioni a sostegno delle attività economiche del territorio.

---

(26) Nell'esercizio 1971 sul relativo capitolo 1296, su una dotazione di 741 milioni per intero impegnata, sono rimasti da erogare 296,5 milioni. Il capitolo 7085, all'uopo aggiunto nello stato di previsione della spesa per il 1972, è rimasto integralmente inutilizzato.

(27) Per la costruzione di case ed altre opere a favore di profughi giuliani e dalmati e di rimpatriati è stata impegnata una spesa di 2 miliardi, per 500 milioni annui dal 1968. Altra spesa di 200 milioni è stata destinata ad un « primo » lotto di lavori per la costruzione della Casa dello studente di Trieste.



## CAPITOLO III

## MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

1. — *Considerazioni generali*

Rispetto al dato iniziale la previsione di spesa del Ministero ha subito, nel 1972, un incremento del 55,88 per cento, considerevolmente inferiore a quello mediamente registrato negli ultimi esercizi.

Hanno concorso a determinare tale risultato da un lato le variazioni in diminuzione connesse al trasferimento di funzioni alle regioni a statuto ordinario attuato con decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 (che hanno inciso riduttivamente sulle spese correnti per il 25,73 per cento e sulle spese in conto capitale per il 7,95 per cento), dall'altro le iscrizioni di fondi operate sulla base di preesistenti autorizzazioni legislative di spesa (28) — che hanno inciso in senso espansivo per lo 0,63 per cento quanto alle spese di parte corrente e per il 101,9 per cento quanto alle spese in conto capitale).

Sono, peraltro, mancate del tutto — e ciò dà ragione del più limitato divario, rispetto agli esercizi precedenti, tra previsioni iniziali e previsioni definitive — le iscrizioni di fondi in bilancio in forza di nuove leggi di intervento straordinario in agricoltura, come pure sono mancate, per esaurimento delle relative autorizzazioni di spesa, le consuete integrazioni di bilancio conseguenti all'approvvigionamento di fondi sul mercato finanziario.

Nel complesso può dirsi che l'iniziativa di spesa a sostegno del settore agricolo ha segnato, nel 1972, una battuta d'arresto (29). A ciò non hanno potuto se non in parte sopperire gli incentivi comunitari, stante anche il non realizzato adeguamento della legislazione nazionale alle note direttive della Comunità economica europea in tema di ammodernamento delle aziende agricole, di incoraggiamento alla cessazione delle attività agricole da parte delle persone anziane e di aiuti per lo sviluppo della informazione socio-economica e della qualificazione professionale in agricoltura.

La stasi dei finanziamenti ha avuto riflessi particolarmente negativi sulla funzionalità degli enti di sviluppo, che — a seguito dell'esaurimento dei fondi per la concessione di contributi accordati, limitatamente agli esercizi 1970 e 1971, dall'articolo 49, primo comma, del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745 — sono rimasti totalmente privi di risorse finanziarie.

Già a fronte dei suddetti fondi stanziati in precedenti bilanci, si erano manifestate maggiori occorrenze (dovute in buona parte a spese di personale e al carico di interessi passivi sulle anticipazioni bancarie) poi tradottesi, secondo i dati di consuntivo in possesso del Ministero, in un complessivo disavanzo per i due esercizi di oltre 30 miliardi.

---

(28) Di particolare entità sono le variazioni in aumento apportate in dipendenza della legge 14 agosto 1971, n. 817 sul rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice (oltre 40 miliardi), della legge 25 maggio 1970, n. 364, istitutiva del Fondo di solidarietà nazionale (oltre 29 miliardi) e della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, concernente nuove norme per lo sviluppo della montagna (quasi 34 miliardi).

(29) Per gli esercizi 1973, 1974 e 1975 un disegno di legge tuttora all'esame del Parlamento (atti Senato n. 1244) prevede una serie di interventi in favore dell'agricoltura, di competenze sia regionale che statale, assicurando la copertura del relativo onere mediante il ricorso a operazioni finanziarie (contrazione di mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, emissione di buoni pluriennali del tesoro o di speciali certificati di credito).

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La situazione si è, ovviamente, aggravata nel 1972, allorché alla ulteriore dilatazione del fabbisogno non ha corrisposto alcuna provvista di nuovi fondi (30), rendendo così inevitabile, per una elementare esigenza di sopravvivenza, il ricorso degli enti al sistema bancario, con conseguente accumulo di interessi passivi (31).

Venendo a qualche notazione d'ordine generale sulla attività di erogazione della spesa è a dire che anche nel 1972 — ed anzi, per le considerazioni sopra svolte, in misura più accentuata che in passato — la gestione dei residui è risultata prevalente rispetto alla gestione della competenza. E il fenomeno avrebbe assunto dimensioni ancora più vistose se non fosse stata riconosciuta all'Amministrazione — conformemente a quanto ritenuto dalla Sezione di controllo della Corte con deliberazione n. 501 del 31 ottobre 1972 — la facoltà di assumere impegni fino al 31 dicembre 1972 sulla competenza degli stanziamenti relativi alle funzioni trasferite alle regioni, nel limite dei tre dodicesimi degli stanziamenti iscritti per l'anno 1972 nei capitoli soppressi.

Alquanto contenuta invece è stata la formazione di nuovi residui, e di ciò è causa preminente il fatto che, a differenza degli anni precedenti, le iscrizioni di fondi in bilancio a fine esercizio per spese di natura operativa sono state di modesto ammontare. Va anche detto che lo stato di previsione del Ministero è stato interessato marginalmente dalle variazioni di bilancio apportate con legge 15 aprile 1973, n. 170.

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

Nonostante l'avvenuto trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici, non ha ancora avuto luogo la ristrutturazione del Ministero, cioè l'adeguamento dei servizi alla specifica consistenza delle funzioni, anche di indirizzo e di coordinamento, conservate, nelle suddette materie, alla competenza statale.

In questa fase di transizione sono insorti dubbi circa la utilizzabilità da parte del Ministero, per l'esercizio di proprie attività, degli uffici periferici, già statali, divenuti regionali per effetto del menzionato trasferimento. Si trattava, in concreto, di stabilire se per la definizione dei procedimenti amministrativi che avevano comportato assunzione di impegno prima della data del trasferimento di funzioni alle regioni (definizione che, a termini dell'articolo 10, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, rimane di competenza degli organi dello Stato) potesse il Ministero avvalersi, successivamente al 1° aprile 1972, degli Ispettorati agrari o forestali transitati alle regioni.

L'Amministrazione ha ritenuto di poter utilizzare, per gli adempimenti connessi alla definizione dei cennati procedimenti, gli organi che erano competenti a provvedere prima del 1° aprile 1972. Tale soluzione è parsa alla Corte non in contrasto con i principi che presiedono all'attuazione dell'ordinamento regionale, quali di recente ribaditi dalla Corte costituzionale. È stato anche considerato che l'opposto indirizzo, se accolto, avrebbe determinato un riflusso di attività provvedimentale dalla periferia al centro, in aperta contraddizione con i principi del decentramento burocratico attuato sin dal 1955.

Altri aspetti organizzativi connessi al passaggio di funzioni alle regioni disposto col decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 sono quelli inerenti al trasferimento alle regioni medesime del personale statale di ruolo e non di ruolo in servizio presso gli uffici periferici trasferiti

(30) Nel 1972 sono state fatte soltanto assegnazioni a valere sulle residue quote degli stanziamenti relativi agli esercizi 1970 e 1971, per il complessivo importo di 2,2 miliardi di lire.

(31) Allo stato di cose descritto nel testo appresta solo parziale rimedio il disegno di legge di iniziativa governativa (atti Camera dei deputati n. 1978) che provvede al fabbisogno {degli enti di sviluppo a carattere nazionale e pluriregionale per gli anni 1972 e 1973; e a quello degli enti monoregionali per il solo primo trimestre 1972.

(articolo 16), od anche presso l'amministrazione centrale o presso uffici periferici non trasferiti (articolo 17).

Il riparto per qualifica e per regione del complessivo contingente da trasferire ha avuto luogo con due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, uno per il personale della agricoltura datato 30 giugno 1972 ma pervenuto alla Corte nel maggio 1973 e uno per il personale dei servizi forestali recante la data del 4 gennaio 1973 e pervenuto alla fine del successivo mese di marzo.

Per l'intera durata dell'anno 1972 le regioni hanno operato nel settore agricolo e forestale avvalendosi del personale statale messo a loro disposizione ai sensi del citato decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 (32), nonché di personale comandato.

Un discorso a parte merita il personale con funzioni di polizia del Corpo forestale dello Stato (personale del ruolo tecnico superiore forestale e del ruolo dei sottufficiali, guardie scelte e guardie), il cui reclutamento, addestramento e inquadramento è rimasto di competenza dello Stato anche dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni statali in materia di foreste.

Trattasi di personale appartenente a un Corpo espressamente qualificato civile dal decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804, cui tuttavia continua ad applicarsi, stante la perdurante mancanza del regolamento previsto dall'articolo 29 del menzionato decreto, il regolamento della soppressa milizia nazionale forestale in quanto non in contrasto con la successiva normativa (33) (34).

Conservano validità — e vanno quindi ribadite — le considerazioni svolte nella relazione dello scorso anno circa la persistente incompletezza dei ruoli tecnici della carriera direttiva (35) e di taluni ruoli del personale degli istituti di ricerca e di sperimentazione agraria (36).

Per colmare in parte le lamentate vacanze sono stati indetti, nel 1972, numerosi concorsi di immissione in ruolo (37), che, una volta definiti (38), arrecheranno sensibile sollievo alla situazione, resa nel frattempo più pesante dal trasferimento di personale alle regioni attuato con i richiamati decreti del Presidente del consiglio dei Ministri.

Un'ultima notazione in tema di personale concerne la tendenza dell'Amministrazione — che ha dovuto essere contrastata in sede di controllo — ad interpretare con eccessiva larghezza le norme

---

(32) Detto personale, come disposto dall'articolo 15, ultimo comma, del citato decreto presidenziale, è stato retribuito dalla Amministrazione di provenienza, salvo il successivo rimborso da parte delle regioni.

(33) Ai sottufficiali e alle guardie forestali sono inoltre applicabili, in forza di espresso rinvio, talune norme in materia di stato giuridico e di trattamento economico del personale del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza.

(34) Non può tacersi di una singolare incongruenza, che consegue alla mancata emanazione del regolamento previsto dall'articolo 29 del ripetuto decreto legislativo n. 804. Con l'articolo 21 di detto decreto si consentiva al personale forestale in servizio alla data di entrata in vigore del decreto stesso, e che al 9 dicembre 1943 avesse appartenuto ai ruoli della milizia nazionale forestale, di chiedere il collocamento a riposo con diritto al trattamento pensionistico previsto per gli appartenenti alla milizia, previa inclusione, nella serie dei servizi utili a pensione, di una anzianità convenzionale di anni cinque. Tale facoltà opzionale poteva essere esercitata non oltre 60 giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 29. La mancata produzione della normativa regolamentare ha fatto sì che una norma avente chiaramente carattere transitorio sia operante ancora oggi, a distanza di 25 anni, in favore dei destinatari del beneficio, con evidente sperequazione di trattamento rispetto ai dipendenti entrati in servizio successivamente allo scioglimento della milizia forestale.

(35) Alla data del 31 dicembre 1972 nel ruolo tecnico superiore della agricoltura e nel ruolo tecnico superiore forestale erano in servizio, rispettivamente, 1.233 impiegati su un organico di 1.879 e 339 su 681.

(36) Soltanto 3 direttori di sezione erano in servizio, al 31 dicembre 1972, su una dotazione di 135. Alla stessa data le presenze nel ruolo degli sperimentatori erano 246 su un organico di 347 e quelle nel ruolo degli esperti 67 su 140.

(37) Sono stati messi a concorso 66 posti di direttore di sezione straordinario, 32 posti di sperimentatore e 10 di esperto nei ruoli degli istituti di ricerca e di sperimentazione agraria, nonché 100 posti di ispettore nel ruolo tecnico superiore forestale.

(38) I tempi di definizione dei concorsi non sono, di regola, eccessivamente lunghi. Veggansi, però, il concorso a 287 posti di ispettore aggiunto nel ruolo tecnico superiore dell'agricoltura e il concorso a 33 posti di operaio qualificato di II categoria, banditi il primo nel 1970 ed il secondo nel 1969 e non ancora espletati alla fine del 1972, nonché il concorso a 92 posti di operaio del Corpo forestale dello Stato, bandito nell'ottobre 1971, per il quale la costituzione della commissione esaminatrice è avvenuta soltanto nel febbraio 1973.

che regolano gli inquadramenti nelle categorie del personale non di ruolo. In particolare, è stato ritenuto non riconducibile alla previsione formulata nell'articolo 25 della legge 28 ottobre 1970, n. 775 il collocamento tra i diurnisti di alcuni titolari di borse di studio concesse dall'Istituto sperimentale per la nutrizione delle piante, per difetto del duplice requisito della prestazione di servizio alle dirette dipendenze del Ministero e della retribuzione a carico di fondi stanziati nel bilancio dello Stato (39).

### 3. — *Attività istituzionale*

a) *Ricerca e sperimentazione.* — Tra le spese di natura operativa meritano un cenno, innanzitutto, quelle relative al settore della ricerca e della sperimentazione agraria.

Nonostante la notevolissima incidenza, (75 per cento) sul complessivo ammontare degli stanziamenti riservati al settore, dei contributi per il funzionamento degli istituti di ricerca e di sperimentazione agraria istituiti con decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1967, n. 1318, non è possibile, allo stato, esprimere un giudizio sulla concreta utilizzazione di tali fondi, non essendo ancora pervenuti alla Corte tutti i conti consuntivi dei cennati istituti e delle stazioni sperimentali alle quali essi sono subentrati.

L'Amministrazione, cui è stata contestata, con riferimento all'articolo 44 del citato decreto presidenziale, la inosservanza dei termini per la presentazione dei rendiconti, ha fatto presente, a giustificazione del ritardo, che i ventidue istituti sperimentali sono succeduti a circa cinquanta enti preesistenti e che questa concentrazione ha creato — attesa la varietà dei metodi seguiti dagli organismi assorbiti — complessi problemi organizzativi e di lavoro, aggravati anche dalla deficienza di attrezzature e di personale specializzato.

Sul ritardo ha, verosimilmente, influito la perdurante mancanza del regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 2 del decreto medesimo, che avrebbe dovuto disciplinare, tra l'altro, l'amministrazione e la contabilità degli istituti.

b) *Gestioni per l'approvvigionamento dei prodotti agricoli e alimentari.* — Permane tuttora insoddisfatta l'esigenza di provvedere alla definizione delle gestioni di ammasso, di importazione e di distribuzione di prodotti agricoli e alimentari anteriori alla campagna 1964-65.

Sul rilevantisimo aggravio che ne consegue per l'Erario, dovuto al progressivo accrescersi degli oneri passivi connessi ai finanziamenti effettuati dal sistema creditizio, si richiama ancora una volta, come già nelle precedenti relazioni, l'attenzione del Parlamento.

c) *Difesa economica dei prodotti.* — Il sostegno alle iniziative per la difesa economica dei prodotti agricoli e zootecnici ha comportato una mole di impegni pressoché identica a quella dello scorso anno, in relazione però a un accresciuto numero di gestioni (40). L'esame dei risultati delle quarantotto gestioni chiuse nell'anno (41) ha consentito di rilevare che l'intervento contributivo prescinde talvolta da valutazioni in ordine all'economicità della gestione condotta dagli enti beneficiari. Non si spiegherebbe altrimenti perché vengano ammesse al contributo statale cooperative che, a parità di ogni altro requisito, sopportano costi di gestione notevolmente più elevati della media, in conseguenza, fra l'altro, di una diversa organizzazione delle operazioni di raccolto (ad esempio, perché accordano prevalenza al lavoro salariato rispetto a quello dei soci).

(39) Sezione del controllo, deliberazione n. 476 del 29 marzo 1972.

(40) Nel 1972 sono stati assunti impegni per 5,2 miliardi relativamente a 52 gestioni, mentre nel 1971 erano stati assunti impegni per 5,5 miliardi relativamente a 40 gestioni.

(41) Al 31 dicembre 1972 erano in corso di svolgimento e di liquidazione 45 gestioni d'ammasso.

d) *Miglioramenti fondiari*. — Nel settore dei miglioramenti fondiari il Ministero ha proceduto al riparto tra gli enti di sviluppo della dotazione di 11 miliardi iscritta in bilancio nel 1971 per l'esecuzione degli interventi relativi alla realizzazione dei piani zonal e dei piani di valorizzazione agraria.

La situazione degli anticipi erogati (3,2 miliardi, dei quali poco più di 700 milioni documentalmente giustificati) e dei pagamenti effettuati (710 milioni) denota, peraltro, una limitata attività progettuale degli enti, che certo risente della situazione di ipofunzionalità illustrata nel primo paragrafo.

La concessione di contributi in conto capitale per miglioramenti fondiari è proseguita, nell'esercizio in esame, con utilizzazione dei residui di stanziamento, interessando prevalentemente gli impianti collettivi per la valorizzazione dei prodotti agricoli e i progetti realizzati con il concorso del Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola.

Il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice, assicurato per un sessennio dalla legge 14 agosto 1971, n. 817, si è tradotto, per gli esercizi 1971 e 1972, nell'aumento della dotazione dei capitoli 5276 (concorso in interessi su mutui) 5354 (42) (anticipazioni a favore dell'apposito fondo di rotazione) e 5355 (apporto alla Cassa per la formazione della proprietà contadina), nell'istituzione del nuovo capitolo 5283 (apporto al fondo interbancario di garanzia) e nell'impinguamento di vari capitoli di spesa (compensi per lavoro straordinario, compensi speciali, ecc.) in relazione agli oneri generali indotti dalla applicazione della legge suddetta.

L'iscrizione dei fondi in bilancio è avvenuta a fine esercizio per la quota di spesa relativa al 1971 e a principio d'esercizio per la quota relativa al 1972 (salvoché per la spesa destinata a fronteggiare oneri generali, che è stata ripartita nel giugno 1972). L'utilizzazione delle nuove o maggiori disponibilità ha avuto luogo nel rispetto delle norme che definiscono le attribuzioni delle regioni in materia di interventi a favore della proprietà coltivatrice.

In particolare, l'assegnazione diretta ai vari istituti bancari delle somme a disposizione del fondo di rotazione per i due anni 1971 e 1972 è avvenuta prima che avesse inizio, da parte delle regioni, l'esercizio delle funzioni trasferite (43).

e) *Bonifica* — La flessione degli interventi in materia di bonifica, già sensibile nel 1971, si è ulteriormente accentuata nel 1972 sia per numero di provvedimenti (1134 tra nuove concessioni, perizie di varianti e revisioni di prezzi rispetto ai 1260 dell'anno precedente) sia per importo delle opere (meno di 28 miliardi rispetto ai quasi 40 miliardi del 1971) (44).

Durante l'anno sono state liquidate 666 concessioni assentite in vari esercizi. Al 31 dicembre 1972 ne risultavano in corso 4.888, di cui 141 di data anteriore al 1965.

L'elevato numero delle concessioni di vecchia data non ancora definite dimostra che persistono i ritardi nella ultimazione delle opere (a causa anche del frequente ricorso a perizie di variante e suppletive) e nella loro collaudazione. Su un piano più generale ciò porta a considerare che il sistema di affidare in concessione l'esecuzione di opere pubbliche di bonifica, sistema il cui ovvio fondamento risiede nella opportunità di cointeressare privati ed enti alla realizzazione dei lavori allo scopo di accelerare i tempi della esecuzione, migliorarne la qualità e ridurne i costi, è valido nella misura in cui le competenze specifiche, specie sotto il profilo organizzativo, e le attrezzature tecniche dei concessionari si rivelino adeguate al compito assunto.

L'esame degli atti pervenuti alla Corte ha consentito di rilevare che sempre più raramente si addi viene al frazionamento delle opere in lotti (in qualche caso, peraltro, imposto dalla limitatezza dei mezzi a disposizione) e alla consegna dei lavori agli appaltatori prima dell'approvazione dei relativi contratti. È emersa anche l'inadeguatezza degli attuali prezzi, come è provato dal fatto che

(42) Inizialmente iscritto per memoria.

(43) Per il 1973 le disponibilità del fondo sono state previamente ripartite tra le regioni a statuto ordinario e speciale, secondo quanto prescrive l'articolo 3 della legge n. 817.

(44) Le nuove concessioni sono state così ripartite: 221 per esecuzione di opere di bonifica; 31 per lavori di ordinaria manutenzione; 32 per riparazione di danni alluvionali; 15 per studi.

nell'aggiudicazione degli appalti sono state numerose le gare in aumento, anche in relazione a concessioni recenti, con punte fino al 47,31 per cento rispetto ai prezzi di capitolato. D'altro canto, i decreti di disimpegno per ribasso d'asta sono stati in numero limitato, la maggior parte dei ribassi essendo stata utilizzata per nuovi lavori mediante perizie di variante.

Si è avuto, inoltre, modo di constatare che in varie occasioni non è stata effettuata la tempestiva consegna agli enti interessati delle opere di bonifica ultimate, con conseguenti oneri manutentori a carico dell'Amministrazione.

In tema di interventi indiretti merita un cenno la prosecuzione dell'intervento volto a favorire il risanamento finanziario dei consorzi di bonifica.

Rispetto al 1971 si è avuto un incremento del 95 per cento circa nell'importo dei mutui contratti dai consorzi per estinzione di passività. Anche l'importo dei contributi statali nella spesa di ammortamento dei mutui si è pressoché raddoppiato, passando da 100 a 196 milioni annui.

f) *Economia montana e forestale.* — Gli interventi a favore dei territori montani e nel settore forestale sono attuati mediante assunzione dell'opera a carico totale o parziale dello Stato o mediante concessione di contributi.

L'esecuzione delle opere a carico dello Stato è avvenuta sinora prevalentemente in forma diretta quando si trattava di lavori di rimboschimento (attività, questa, per la quale gli Ispettorati forestali sono particolarmente attrezzati) e quasi esclusivamente in regime di concessioni allorché si trattava di opere di bonifica montana propriamente dette (strade, acquedotti, opere edilizie, elettrificazioni) (45).

Tale ripartizione, quanto a modo di attuazione, degli interventi diretti trova un preciso aggancio normativo. Da un lato, infatti, l'articolo 25 della legge 25 luglio 1952, n. 991 stabilisce che le opere di bonifica di competenza statale sono eseguite, di regola, col mezzo della concessione amministrativa, dall'altro l'articolo 66 del regio decreto 16 maggio 1926, n. 1126 dispone che i lavori cui deve provvedere l'Amministrazione forestale (e tra questi occupano un posto preminente i rimboschimenti) sono eseguiti, di regola, in economia.

Ciò premesso, si segnala che nel 1972 sono state assentite 530 concessioni (circa l'86,74 per cento rispetto al 1971) per un importo di lavori di 10,8 miliardi (circa il 75 per cento rispetto al 1971).

I ritardi nell'elaborazione e nell'approvazione dei progetti sono stati, salvo poche eccezioni, di minor consistenza che negli anni precedenti (in media sono occorsi uno o due anni dall'inizio della progettazione).

Si è ancora verificato il fenomeno della progettazione ed esecuzione di opere parziali. Si è, comunque, trattato di opere che presentavano il carattere di « parti » rispetto a un progetto generale da realizzarsi per tranches successive, ma concepite in guisa da poter intanto assolvere una specifica, autonoma funzione (tronchi di strade, rimboschimenti parziali di comprensori aventi carattere unitario ecc.).

Per quanto attiene all'esecuzione delle opere, va ricordato che, in forza di una disposizione cui è stata riconosciuta portata generale nel campo degli interventi in agricoltura (46), ai concessionari può essere erogata, a richiesta, una anticipazione del 20 per cento sul prezzo dell'opera. Tale disposizione, in quanto volta ad assicurare ai titolari delle concessioni i mezzi eventualmente loro occorrenti per dare pratico avvio all'opera, appare in linea con i recenti orientamenti legislativi in tema di pagamenti in conto a favore dei contraenti con la pubblica Amministrazione (articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627). Si osserva, però, che la erogazione degli

(45) Alle sistemazioni idraulico-forestali, che comprendono sia lavori di rimboschimento che altre opere a carattere complementare, si è provveduto a cura degli Ispettorati forestali o a mezzo di concessionari, a seconda che prevalesse o meno l'attività di rimboschimento.

(46) Articolo 12 della legge 23 aprile 1949, n. 165, concernente l'utilizzazione di fondi ERP mediante incremento degli interventi finanziari statali a favore di attività interessanti lo sviluppo agricolo.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

anticipi ai concessionari non è subordinata alla prestazione di alcuna garanzia, sicché si danno casi di enti che iniziano effettivamente i lavori molto tempo dopo l'approvazione del progetto e la riscossione dell'anticipo.

Per ovviare al segnalato inconveniente si prospetta l'opportunità di una nuova ed esplicita regolamentazione della materia, che circonda l'istituto dell'anticipazione di opportune cautele, eventualmente mutuandole dalla disciplina dettata per i contratti passivi dello Stato con il ricordato decreto presidenziale n. 627 del 1972.

Sempre in tema di esecuzione delle opere conserva validità il rilievo circa i frequenti ritardi che si verificano nell'inizio e nell'ultimazione dei lavori. Trattasi di ritardi riconducibili, al più delle volte, a obiettive condizioni di fatto (necessità di compilare perizie di varianti anche in corso d'opera, sospensioni dei lavori dovute a condizioni meteorologiche avverse ecc.). Ma non mancano casi che denotano un uso assai largo, da parte dell'Amministrazione forestale, del potere di accordare proroghe (in relazione, ad esempio, a richieste genericamente motivate o sulla base di pareri degli Ispettorati forestali sommariamente redatti).

Ora, è chiaro che un esercizio generalizzato del potere di proroga trae con sé conseguenze negative, quali, a tacer d'altro, la costante disapplicazione delle penalità per ritardi e la inoperatività delle clausole che contemplano la revoca della concessione per inadempienza.

Persistono i lamentati ritardi nell'affidamento e nell'espletamento dell'incarico di collaudo, imputabili peraltro, per la quasi totalità, alla presentazione di perizie di variante a sanatoria, spesso a richiesta dello stesso collaudatore, e alla difficoltà di acquisire la certificazione occorrente per il collaudo, specie quella relativa all'assolvimento degli obblighi assicurativi. A quest'ultimo riguardo andrebbe studiata la possibilità di prefiggere termini agli enti previdenziali per il rilascio delle dichiarazioni di loro spettanza, eventualmente sotto comminatoria di adeguate sanzioni.

Nelle precedenti relazioni si è ampiamente riferito sugli oneri manutentori che lo Stato sostiene in conseguenza della mancata consegna agli enti interessati delle opere ultimate e si è, tra l'altro, censurato l'eccessivo indugio dell'Amministrazione, nel procedere alla classificazione delle strade di bonifica montana, adempimento questo che si pone come preliminare rispetto alla consegna delle strade in genere. Si soggiunge ora che, a seguito dei reiterati richiami della Corte, l'Amministrazione forestale ha riconosciuto l'opportunità che la classificazione delle strade di bonifica avvenga con ogni sollecitudine e ha impartito istruzioni in tal senso ai dipendenti uffici.

*g) Interventi a favore di aziende danneggiate da calamità naturali o da avversità atmosferiche.* — La necessità di porre riparo ai danni provocati in agricoltura dalle calamità e avversità naturali abbattutesi su varie regioni del Paese ha messo in moto, negli anni 1971 e 1972, il meccanismo di intervento approntato dalla legge 25 maggio 1970, n. 364, istitutiva del Fondo di solidarietà nazionale.

Sono stati così operati (con decreti interministeriali) prelevamenti dal Fondo per 25 miliardi nel 1971 e per 29,2 miliardi nel 1972 e sono state apportate (con decreti del Ministro del tesoro, intervenuti talvolta a distanza di qualche mese) le conseguenziali variazioni in aumento nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

In particolare, per gli esercizi considerati, sono stati istituiti — e dotati di fondi — i nuovi capitoli 5244 (spesa per ripristino di strade interpoderali, di opere di approvvigionamento idrico ed elettrico, ecc.), 5311 (sovvenzioni a favore dei conduttori di aziende agricole danneggiate), 5315 (contributi per la dotazione della cassa sociale dei consorzi di produttori agricoli costituiti per la difesa di produzioni intensive), 5418 (spese per ripristino di opere pubbliche di bonifica danneggiate) e 5570 (spese per ripristino di opere pubbliche di bonifica montana danneggiate) ed è stato incrementato lo stanziamento dei capitoli 5312 (concorso in interessi e contributo nelle rate di ammortamento per prestiti di esercizio) e 5313 (concorso in interessi su prestiti d'esercizio).

L'utilizzazione delle nuove o maggiori disponibilità di bilancio ha seguito modalità diverse, correlate alla diversa natura degli interventi, e con risultati non uniformi quanto a prontezza ed efficacia delle misure di soccorso adottate.

È emerso, infatti, che per le agevolazioni contributive e creditizie assumono un rilievo determinante i tempi, a volte lunghi, connessi all'individuazione delle zone colpite e all'effettuazione delle istruttorie da parte degli uffici periferici dell'agricoltura e degli istituti esercenti il credito agrario, mentre per gli interventi diretti intesi al ripristino delle opere danneggiate hanno rilevanza soprattutto i tempi di realizzazione delle opere da parte dei concessionari o delle imprese appaltatrici.

Non si ignorano, certo, le obiettive difficoltà che si frappongono — nel quadro, almeno, dell'attuale normativa — alla totale eliminazione dei segnalati inconvenienti. Ma si esprime egualmente il convincimento che un acceleramento delle procedure di erogazione dei fondi in discorso sia, oltretutto auspicabile, concretamente realizzabile, e che le regioni possano validamente contribuirvi con un corretto esercizio delle funzioni loro delegate, in questa materia, dall'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11.

#### 4. — *Attività di vigilanza*

A qualche considerazione sull'esercizio dell'attività ministeriale di vigilanza sugli enti dà occasione la relazione della Sezione controllo enti sulla gestione dei parchi nazionali d'Abruzzo e del Gran Paradiso per gli esercizi dal 1968 al 1971 (47).

Va riaffermata, innanzitutto, la sottoposizione alla vigilanza del Ministero del Parco nazionale del Gran Paradiso. Non può, invero, accogliersi la tesi, avanzata dall'ente a giustificazione del mancato invio di talune delibere, che, in assenza di una norma esplicita al riguardo nell'ordinamento del Parco, questo debba intendersi soggetto soltanto al controllo del collegio dei revisori.

La Corte ha più volte osservato che la funzione di vigilanza ministeriale e quella di controllo affidata all'organo di revisione si pongono (l'una con carattere esterno e l'altra con carattere interno) su piani diversi, in quanto correlate all'esercizio di poteri diversi.

A parte ciò, la sottoposizione a vigilanza risulta in modo indiretto dagli articoli 5 e 11 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 5 agosto 1947, n. 871, di istituzione dell'ente, il primo dei quali prevede l'approvazione ministeriale del regolamento per la tutela del patrimonio naturale, mentre il secondo fa obbligo al presidente del collegio dei revisori di riferire sui risultati della gestione anche ai Ministeri dai quali sono tratti i membri del collegio. Trattasi, all'evidenza, in entrambi i casi, di manifestazioni tipiche del potere di vigilanza commesso al Ministero.

Venendo a trattare della concreta esplicazione di tale potere, si segnala che non è ancora intervenuta l'approvazione congiunta, da parte del Ministero e della regione autonoma della Valle d'Aosta, del regolamento per la tutela del patrimonio naturale deliberato dal consiglio d'amministrazione dell'ente Parco del Gran Paradiso in data 23 giugno 1972. L'analoga normativa per il Parco nazionale d'Abruzzo non è stata, invece, ancora prodotta dall'ente.

Entrambi i parchi mancano dei regolamenti per «l'ordinamento, la conservazione e l'amministrazione» e non risultano assunte iniziative ministeriali al fine di sollecitare l'adozione di tale indispensabile normativa.

Va, invece, dato atto dell'intervenuta approvazione da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste di concerto con quello del tesoro — previe modificazioni ed aggiunte — dei regolamenti organici del personale dei due enti. In particolare, la circostanza che nella nuova dotazione organica del Parco nazionale d'Abruzzo e di quello del Gran Paradiso siano previsti, rispettivamente, posti di ispettore sanitario e di tecnico agrario consentirà presumibilmente di porre fine alle consulenze, agli incarichi e alle collaborazioni, cui finora si è fatto largamente ricorso, connesso all'espletamento delle cennate mansioni.

---

(47) Relazione in corso di stampa.



## CAPITOLO IV

## AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI

1. — *Considerazioni generali*

Il trasferimento delle foreste statali alle regioni disposto dalla legge 16 maggio 1970, n. 281, non è stato seguito dalla individuazione dei singoli beni trasferiti, che pur avrebbe dovuto aver luogo entro il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della legge (e cioè entro il 6 giugno 1972).

L'omissione di tale fondamentale adempimento ha fatto sì che anche per il 1972 l'Azienda abbia continuato, come per il passato, ad amministrare il patrimonio forestale già di pertinenza dello Stato. La struttura del bilancio aziendale non ha subito modificazioni ed è tuttora caratterizzata dalla prevalenza, tra le voci di entrata, delle contribuzioni statali e dalla esposizione, al passivo, di parte soltanto degli oneri relativi al personale addetto al servizio della Azienda.

Ne consegue una scarsa significatività del dato concernente l'avanzo finanziario di gestione (261 milioni nel 1972), come più volte notato dalla Corte nelle sue relazioni.

Nel corso dell'esercizio il fondo di riserva per nuove o maggiori spese è stato utilizzato integralmente per incrementare vari capitoli di spesa di parte corrente, tra i quali figurano ancora una volta quelli relativi ai compensi per lavoro straordinario, ai compensi speciali e alle indennità di missione.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

La devoluzione del patrimonio forestale alle regioni non ha sinora inciso sulle strutture organizzative dell'Azienda, né al centro né alla periferia.

Per quanto concerne gli organi locali dell'Azienda (uffici di amministrazione delle foreste), non si è ritenuto di provvedere alla diversa sistemazione di quelli tra essi che, per difetto di sede propria, erano ubicati presso gli Ispettorati ripartimentali delle foreste, oramai divenuti organi regionali.

La situazione del personale del Corpo forestale dello Stato in servizio presso l'Azienda presenta caratteristiche non dissimili da quelle evidenziate negli anni passati.

Per mettere a disposizione dell'Azienda il personale di cui questa abbisogna, l'Amministrazione forestale, avvalendosi della facoltà concessa dall'articolo 7 del regio decreto legge 18 novembre 1929, n. 2071, ricorre al collocamento fuori ruolo, entro il limite massimo di 50 unità, di funzionari del ruolo tecnico superiore forestale; ovvero più semplicemente, provvede con ordine di servizio o con decreto di assegnazione ad ufficio locale.

L'esistenza di una duplice possibilità operativa non risponde a necessità razionale. Invero, per l'Azienda è indifferente che la destinazione di personale al suo servizio avvenga con la prima piuttosto che con la seconda delle cennate modalità. D'altronde, se la norma del 1929 si prefigge di assicurare la sostituzione dei funzionari della carriera direttiva dei quali l'Amministrazione forestale si priva in favore dell'Azienda, lo scopo non può dirsi completamente raggiunto, giacché, stante la prassi di collocare fuori ruolo soltanto funzionari della qualifica più elevata, tale sostituzione avviene soltanto per costoro e non anche per i funzionari di qualifica inferiore che vengono destinati a prestare la propria opera presso l'Azienda con ordine di servizio o con decreto di assegnazione ad ufficio locale.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'Azienda si è avvalsa anche nel decorso esercizio della facoltà, prevista dalla legge 12 aprile 1962, n. 205, di assumere operai giornalieri per esigenze temporanee connesse allo svolgimento di determinate attività (esecuzione di lavori in amministrazione diretta, gestione di vivai, ecc.).

È quasi del tutto cessata, invece, l'utilizzazione di estranei, in luogo dei dipendenti forestali, per l'esecuzione degli ordinari compiti di istituto, quali la compilazione di progetti, l'effettuazione di rilievi fotografici, la copia di atti e simili.

### 3. — Attività dell'Azienda

a) *Vendita dei prodotti legnosi* — L'importo dei contratti di vendita dei prodotti legnosi ricavati dalle foreste demaniali e dai patrimoni silvo-pastorali, di Comuni e di altri enti, amministrati dalla Azienda, stipulati a seguito di asta pubblica (407 milioni) è risultato nettamente superiore a quello dei contratti preceduti da licitazione privata (156 milioni) o da trattativa privata (18 milioni) (48).

Il numero dei contratti è stato di quarantacinque per l'asta pubblica e di trentotto per la licitazione privata, mentre soltanto quattro sono stati i contratti conclusi a trattativa privata, invertendosi così la tendenza manifestatata lo scorso anno (49).

b) *Concessioni di beni forestali* — La concessione di utilità su terreni appartenenti al demanio forestale (per campeggi, gestione di locande e bar, vivai ittici ed altro) è stata fonte di maggiori introiti per l'Azienda (oltre 300 milioni).

Per il conferimento delle nuove concessioni si è fatto ricorso alla licitazione privata. Ma di gran lunga prevalente è stato il rinnovo a trattativa privata delle concessioni scadute, essendo prevalsa, entro certi limiti, sulla considerazione dell'immediato utile, quella dell'affidamento dato dal precedente concessionario (50).

c) *Ampliamento del patrimonio forestale* — All'ampliamento del patrimonio forestale l'Azienda provvede mediante acquisto o mediante espropriazione di terreni.

L'uso di questo secondo strumento di acquisizione è stato preponderante nel 1972, come dimostra il raffronto tra gli importi delle compravendite e degli espropri (rispettivamente, 201 milioni e quasi 1,6 miliardi).

Di fatto risulta che, in linea generale, gli espropriandi accettano l'indennità determinata dalla Azienda e la procedura espropriativa pertanto si conclude. In caso di opposizione, l'Azienda può avvalersi, e si avvale, della speciale disposizione della legislazione forestale (articolo 132 del regio decreto 16 maggio 1926, n. 1126), che consente la prosecuzione delle trattative — eventualmente con offerte in aumento, entro determinati limiti — così da addivenire alla determinazione consensuale dell'indennità.

d) *Imprese agro-zootecniche* — La partecipazione ad imprese agro-zootecniche costituisce da tempo una delle direttrici di intervento dell'Azienda, che vi ricorre, in forza di una interpretazione

(48) In termini percentuali l'importo dei contratti conclusi con i tre diversi sistemi è stato, rispettivamente, del 69,95 per cento, del 26,90 per cento e del 3,15 per cento.

(49) Si riportano, per utile raffronto, i dati percentuali relativi al numero dei contratti stipulati nell'ultimo quinquennio.

	1968	1969	1970	1971	1972
Asta pubblica .....	63 %	57,13 %	46,39 %	47,10 %	51,75 %
Licit. privata .....	35 %	33,33 %	48,45 %	39,10 %	43,65 %
Trattativa privata .....	2 %	9,51 %	5,16 %	13,80 %	4,60 %

(50) La congruità del canone è stata comunque sempre comprovata con certificato dell'ufficio tecnico erariale.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

estensiva dell'articolo 2 della legge 13 agosto 1962, n. 1360, allorché si trova a disporre, a seguito di acquisto o di espropriazione, di terreni che realizzano — da soli o unitamente ad altri già di proprietà aziendale — una estensione sufficiente a dar vita a una unità produttiva autonoma.

La forma associativa è quella del contratto di mezzadria se si tratta di podere e del contratto di partecipazione zootecnica se l'attività riguarda esclusivamente l'allevamento del bestiame.

Una volta approvato il progetto di costituzione dell'impresa agro-zootecnica in partecipazione, il capitale d'esercizio viene anticipato dall'Azienda, sui fondi del capitolo 541, mediante mandato diretto intestato al capo del locale ufficio di amministrazione delle foreste demaniali. Questi versa l'anticipazione ricevuta e le somme che via via ritrae dalla vendita dei prodotti in un conto corrente bancario fruttifero, dal quale preleva le somme di volta in volta occorrenti per il pagamento delle spese di gestione. Alla chiusura dell'annata agraria, il funzionario amministratore, d'intesa col partecipante, determina l'utile netto di gestione di spettanza dell'Azienda e ne effettua il versamento in entrata con imputazione al capitolo 123 (sul capitolo 121 si versano invece gli interessi dei depositi bancari). Le eventuali perdite fanno carico al capitolo 203 dello stato di previsione della spesa dell'Azienda, mentre al capitolo 571 dell'entrata affluisce, alla cessazione della impresa, il rimborso della iniziale anticipazione di capitale. Il sistema di gestione delle imprese agro-zootecniche in partecipazione ora sommariamente delineato si presta a qualche notazione critica.

In primo luogo è da osservare che il controllo della Corte si esercita soltanto sui provvedimenti che interessano, in entrata o in uscita, il bilancio dell'azienda forestale (costituzione dell'impresa in partecipazione e contestuale impegno di spesa per l'anticipazione di capitale; aumenti di capitale; ricostituzione del capitale in caso di esercizio chiuso in perdita, ordini di incasso per eventuali utili; reintegrazione al bilancio dell'Azienda del capitale anticipato all'impresa, in caso di cessazione dell'attività).

Sfuggono, invece, a ogni sindacato esterno i singoli atti gestori con i quali si realizzano i proventi dell'attività agricola ovvero si acquisiscono i beni e i servizi occorrenti all'esercizio dell'impresa agraria. E ciò è possibile perché la somministrazione di fondi da parte dell'Azienda avviene, come si è detto, con mandato diretto (51).

Un ulteriore motivo di perplessità è dato dal fatto che le imprese in questione insistono su terreni del demanio forestale, su beni, cioè, trasferiti alle regioni ai sensi della legge finanziaria regionale, in ordine ai quali può dubitarsi se sia ancora ammissibile un'ingerenza dell'Azienda statale, che si traduca in introito dei frutti dei beni stessi.

e) *Aziende pilota e dimostrative a carattere silvo-pastorale e zootecnico* — La costituzione di aziende pilota espressamente prevista dall'articolo 1 della legge 29 novembre 1965, n. 1322, va analizzata sotto il duplice profilo del regime di conduzione e del sistema contabile di gestione.

Anche nel 1972 è rimasta inalterata la tendenza dell'Amministrazione alla conduzione diretta delle aziende in parola, al segno che, su centocinque unità aziendali sinora costituite, soltanto in sei casi vi è stato affidamento a cooperative di pastori o di coltivatori diretti (52).

Dal punto di vista del raccordo contabile fra i risultati di gestione delle singole aziende pilota e il bilancio della Azienda di Stato per le foreste demaniali, va detto che tutti i proventi delle attività agricole — ovvero i canoni, in caso di concessione o affitto — affluiscono alla entrata, con imputazione, a seconda dei casi, ai capitoli 101 e 122 (53). Analogamente, tutte le spese fanno carico al

(51) A parte ogni contrattuale problema di applicazione della legge n. 1041 del 1971 sulle gestioni fuori bilancio, uno schema di disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri alla fine del 1972, sottopone la gestione delle imprese in partecipazione al riscontro amministrativo-contabile della ragioneria regionale e al successivo controllo della delegazione della Corte.

(52) Lo schema di disegno di legge di cui alla nota precedente mira a legittimare il comportamento della Azienda, in quanto prevede espressamente, « qualora risulti necessario », la possibilità di gestione diretta delle aziende pilota e dimostrative.

(53) La progettata nuova disciplina (vedi note precedenti ed ivi il richiamo alla legge sulle gestioni fuori bilancio) contempla, invece, il versamento in bilancio dei so'i utili di fine annata.

capitolo 530 del bilancio passivo della Azienda, attraverso il congegno delle aperture di credito a favore del capo del locale ufficio di amministrazione delle foreste demaniali (54).

Mentre le somme erogate sulla base degli ordini di accreditamento vengono regolarmente rendicontate, per quanto concerne le entrate occorre distinguere tra aziende gestite direttamente, per le quali non è ipotizzabile un minuto controllo delle singole operazioni, e aziende concesse in affitto, per le quali è possibile verificare la rispondenza alla disciplina contrattuale degli ordini di incasso dei canoni.

Un altro aspetto, sul quale si richiama l'attenzione del Parlamento, è la difficoltà — in assenza di una precisa normativa che individui le caratteristiche imprescindibili delle aziende pilota — di valutare e se quando l'intervento dell'Azienda forestale (che talvolta si limita al riattamento di un fabbricato) integri effettivamente l'ipotesi di costituzione di una nuova azienda.

Valgono, infine, anche per le aziende pilota i motivi di dubbio, già espressi a proposito delle imprese agrarie in partecipazione, circa la possibilità di ammettere una presenza dell'Azienda statale su terreni facenti parte del patrimonio indisponibile regionale.

Per concludere con qualche cenno sullo stato di attuazione degli interventi previsti dall'articolo 1 della legge 29 novembre 1965, n. 1322, può dirsi che i provvedimenti di costituzione di aziende pilota hanno comportato, a tutto il 31 dicembre 1972, un impegno di spesa di 7,8 miliardi su un complessivo stanziamento di 9,6 miliardi (55).

f) *Parchi nazionali* — Si premette che l'attuazione dell'ordinamento regionale non ha inciso sulla materia dei parchi nazionali, che è rimasta di competenza statale (articolo 4, lett. s, decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11).

Va anche detto che per i parchi costituiti in enti autonomi (quello d'Abruzzo e quello del Gran Paradiso) l'attività del Ministero si configura come attività di vigilanza (56).

Vengono qui in considerazione i parchi del Circeo, dello Stelvio e della Calabria, istituiti, rispettivamente, con legge 25 gennaio 1934, n. 285, con legge 24 aprile 1935, n. 740 e con legge 2 aprile 1968, n. 503, la cui gestione è stata affidata all'Azienda per ragioni di affinità con i compiti di amministrazione del patrimonio forestale ad essa istituzionalmente devoluti.

Una prima notazione concerne l'assetto organizzativo dei tre parchi, a ciascuno dei quali è preposto, in qualità di amministratore, un impiegato della carriera direttiva tecnica forestale, che opera per la applicazione della legge istitutiva del parco (tutela e miglioramenti della flora, incremento della fauna, tutela delle bellezze naturalistiche, vigilanza per il rispetto dei divieti, autorizzazione all'esercizio di attività varie ecc.) e per l'attuazione nel parco del piano d'azione deliberato dall'apposito organo collegiale.

Sotto questo profilo l'amministratore del parco, che è coadiuvato da personale del Corpo forestale dello Stato dei vari ruoli destinato al servizio dell'Azienda, non si differenzia, quanto a poteri decisionali e a vincolo di subordinazione gerarchica, dagli altri organi locali di amministrazione della Azienda stessa.

In ordine al sistema di gestione contabile è a dire che le leggi istitutive dei parchi dello Stelvio e del Circeo stabiliscono espressamente che la rispettiva gestione avvenga secondo le norme vigenti per l'Azienda. Questa dizione non compare nella legge sul parco della Calabria, ove, anzi, è prevista l'emanazione di un regolamento di attuazione, che, presumibilmente, dovrebbe disciplinare la materia.

---

(54) Il più volte menzionato schema di disegno di legge, nell'intento di uniformare la disciplina delle imprese agro-zootecniche in partecipazione e delle aziende pilota e dimostrative, estende a queste ultime il sistema del controllo sulle risultanze di gestione, in luogo del controllo consuntivo sui rendiconti.

(55) Si è tenuto conto delle riduzioni apportate agli stanziamenti del capitolo 530 con le leggi 6 dicembre 1972, n. 814 e n. 815 e con la legge 28 marzo 1973, n. 88.

(56) Su di essa si è riferito nell'ultimo paragrafo del precedente capitolo.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sta di fatto che, anche per il parco della Calabria, la Azienda osserva le modalità di gestione che le sono proprie, applica, cioè, le norme dello statuto-regolamento approvato con regio decreto 5 ottobre 1933, n. 1577.

La rappresentazione dei fatti di gestione relativi ai tre parchi assume un autonomo rilievo nell'ambito del bilancio aziendale. Da un lato stanno, infatti, ben distinte dalle rimanenti, le voci di entrata, derivino esse da contributi statali (capitolo 111 per il parco dello Stelvio e capitolo 112 per il parco del Circeo) o da proventi vari (capitoli 124, 125 e 126, rispettivamente per i parchi dello Stelvio, del Circeo e della Calabria); dall'altro le correlative voci di spesa (capitoli 134, 135 e 148, rispettivamente per i parchi del Circeo, dello Stelvio e della Calabria), anch'esse distinte dalle restanti spese aziendali. La conseguenza di tale prospettazione separata è che la spesa per il personale del Corpo forestale in servizio presso i parchi — limitatamente ai compensi a carattere variabile dato che, come è noto, gli stipendi, le retribuzioni e gli altri assegni fissi degli impiegati addetti ai servizi dell'Azienda gravano sullo stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste — viene posta a carico dei capitoli per la gestione dei parchi e non dei capitoli relativi al personale.

## CAPITOLO V

## AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO

1. — *Considerazioni generali*

Nella precedente relazione annuale si è illustrato, nei dettagli, il sistema del doppio bilancio operante nell'ambito dell'Azienda.

Alle modalità di provvista dei mezzi finanziari per lo svolgimento dell'attività istituzionale ha innovato la normativa introdotta con il decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1972 n. 853, emanata in forza della delega legislativa contenuta nella legge 23 dicembre 1970, n. 1185.

Sono state notevolmente semplificate le procedure intese a consentire l'acquisizione da parte dell'AIMA delle somme messe a disposizione dalla CEE consentendo che le relative operazioni possano compiersi mediante giroconti di tesoreria, con esclusione quindi dell'obbligatorietà dei passaggi attraverso il bilancio dello Stato.

Si è concretizzata in tal modo una gestione fuori bilancio, autorizzata dal menzionato decreto presidenziale, gestione che tali caratteristiche presenta solo rispetto al bilancio statale, ma non nei confronti di quello dell'AIMA, in quanto le somme introitate vengono immediatamente acquisite al bilancio di cassa con imputazione al sottoconto riguardante i fondi CEE.

La più rapida acquisizione dei mezzi finanziari non ha potuto peraltro ovviare agli abituali ritardi con i quali si procede alle liquidazioni, e da parte degli organi periferici del Ministero dell'agricoltura e dagli altri organismi a tale compito preposti e talvolta anche dalla stessa Azienda, ritardi dovuti precipuamente alle deficienze dell'apparato organizzativo.

Non sollecite sono altresì le Tesorerie nel trasmettere le contabilità mensili dei pagamenti; di qui l'impossibilità per l'AIMA di far pervenire tempestivamente — entro il 20 di ogni mese, in osservanza dell'apposita norma CEE — agli organi della Comunità unitamente alle domande relative al fabbisogno finanziario mensile, le dimostrazioni delle spese pagate nel mese precedente. Si limita, per tali motivi, l'Azienda a comunicare nel menzionato periodo, soltanto i dati relativi ai titoli emessi e registrati dagli organi di controllo entro l'ultimo giorno del mese precedente, rettificando a fine esercizio i dati stessi sulla base del pagato effettivo. A questo stato di cose dovrebbe porre rimedio un nuovo provvedimento legislativo, già approvato dal Consiglio dei Ministri in base alla legge di delega n. 1185 del 1970.

2. — *Gestioni del bilancio di competenza e del bilancio di cassa*

I dati profferiti dal rendiconto del bilancio di competenza, sul quale gravano le spese di funzionamento dell'Azienda, evidenziano entrate per oltre 6 miliardi e pagamenti per oltre un miliardo e mezzo.

Al 31 dicembre i residui passivi superavano i 9 miliardi, con un incremento di quasi quattro miliardi rispetto all'ammontare dell'anno precedente.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le cause vanno ricercate in prevalenza nella non ancora avvenuta liquidazione dei compensi spettanti agli Enti di sviluppo per l'attività prestata per l'integrazione di prezzi all'olio d'oliva ed al grano duro nelle diverse campagne (57).

Per quanto concerne la gestione del bilancio di cassa, ad entrate per oltre 396 miliardi, delle quali 298 miliardi circa per le separate contabilità CEE e 98 miliardi per la gestione finanziaria nazionale, hanno corrisposto pagamenti per oltre 326 miliardi. Le spese liquidate hanno gravato a carico dei fondi CEE per il 75 per cento circa.

Alla fine dell'esercizio la disponibilità di cassa dell'Azienda superava in complesso i 47 miliardi.

### 3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Nonostante la fissazione di un nuovo termine — sei mesi decorrenti dall'entrata in vigore della legge n. 144 del 1971 — non è stato ancora emanato lo statuto previsto dalla legge istitutiva del 1966.

Alla fine del 1971 il Consiglio d'Amministrazione dell'AIMA motivò il rinvio dell'approvazione del documento, già apprestato dagli uffici dell'Azienda, con la obiettiva necessità di conformare le norme statutarie ad un improcrastinabile riordinamento strutturale ed organizzativo dell'Azienda (58), nonché alla ristrutturazione del Ministero dell'Agricoltura in relazione al passaggio di numerose funzioni alle Regioni ed alla evoluzione tuttora in corso della normativa comunitaria e nazionale sui sistemi di finanziamento degli interventi.

Mancata osservanza si è altresì avuta degli articoli 18 e 10 della legge n. 303 del 1966, contemplanti rispettivamente l'adozione di un disciplinare degli esperti e l'istituzione degli albi degli assuntori. Nel primo caso il relativo schema, stabilito dal Consiglio d'Amministrazione dell'Azienda sin dal 1967, non è stato ancora approvato dai Ministeri dell'Agricoltura e del tesoro, mentre per gli albi degli assuntori la Commissione consultiva prevista dagli articoli 11 e 10 della citata legge n. 303 deliberò di soprassedere all'esame delle domande di iscrizione in attesa di nuove norme circa gli albi stessi, in quanto quelli esistenti non consentirebbero di accertare la idoneità degli aspiranti in relazione al continuo evolversi delle disposizioni CEE in tema di interventi.

Cenno va fatto, poi, delle esigenze di coordinamento che si determinano per la regolamentazione dei rapporti tra il Ministero dell'agricoltura e l'Azienda in occasione dell'esecuzione di norme CEE, in specie nei casi in cui il legislatore sovranazionale non indichi espressamente l'organismo d'intervento quale erogatore delle provvidenze comunitarie.

Sotto il profilo dell'organizzazione può ricordarsi che anche nel 1972 è stato affidato all'IRVAM un incarico di effettuare la rilevazione dei prezzi del mercato dei cereali ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute in un regolamento CEE del 1970.

L'insufficienza dell'apparato amministrativo dell'Azienda è già stato posto in luce nella precedente relazione. Strutturata originariamente ed in tempi relativamente recenti per far fronte a compiti limitati — di qui presumibilmente la mancata previsione di un organico proprio dell'Azienda — i compiti alla stessa attribuiti sono stati notevolmente incrementati, per cui attualmente le sono affidati ben 15 settori di intervento.

Individuati in via permanente dalla legge n. 144 del 1971 gli organismi pubblici utilizzabili dall'AIMA per il perseguimento dei suoi fini istituzionali — Ispettorati dell'agricoltura e dell'alimentazione, Enti di sviluppo — non è stato contestualmente risolto il problema della operatività dello organismo di intervento.

---

(57) Osta tuttora alle liquidazioni da effettuarsi dall'Azienda la mancata emanazione da parte del Ministero dell'agricoltura dei decreti di determinazione del compenso forfettario da corrispondere agli Enti di sviluppo per i servizi relativi all'integrazione del grano duro 1968 e 1969 ed all'olio d'oliva 1969-70. Per altre questioni concernenti i rapporti tra Azienda ed enti di sviluppo vedi successivamente alla voce « Intervento nel settore dei cereali ».

(58) Oggetto di un ordine del giorno accettato dal Governo in sede di emanazione della legge 144 del 30 marzo 1971.

Invero, anche se si ritenesse scontata la possibilità di utilizzazione da parte dell'AIMA delle strutture degli Ispettorati dell'agricoltura, nonostante il loro trasferimento alle Regioni — e salva la regolamentazione con le Regioni stesse dei rapporti economici conseguenti alla utilizzazione dei detti Uffici — particolarmente delicata appare la posizione degli Ispettorati della alimentazione, conservati tuttora alle dipendenze del Ministero dell'agricoltura. Questi organi periferici del Ministero della agricoltura e foreste, in atto dotati di organici ad esaurimento, risentiranno inevitabilmente — ed in misura maggiore che nelle altre carriere — dell'esodo in atto conseguente al noto provvedimento sulla dirigenza, il che comporterà un inevitabile scadimento della loro funzionalità, già precaria per la continua assegnazione di nuovi compiti senza un corrispondente adeguamento normativo delle sue strutture organiche.

In lieve diminuzione altresì il numero del personale del Ministero dell'agricoltura distaccato presso l'Azienda (59): 112 unità di cui 33 della carriera direttiva (amministrativa e tecnica) e 59 della carriera di concetto ed esecutiva.

#### 4. — *Interventi*

Nell'ambito dei settori merceologici affidati all'Azienda gli interventi hanno assunto sostanzialmente le forme di attività di erogazione, di attività di gestione (60) e di altre varie od eventuali quali a esempio i controlli sulla denaturazione di grano tenero ad uso animale da parte di privati.

a) *Interventi nel settore dei cereali* — Non ancora pervenute alla Corte ma già esaminate dal Consiglio d'amministrazione dell'Azienda le richieste degli assuntori, con relativa documentazione, concernenti le campagne di commercializzazione del grano 1964-1965 e 1965-66 (61).

Per quanto riguarda la commercializzazione del grano per le campagne successive, l'Azienda ha già terminato l'esame dei conti a materie e valori presentati dagli assuntori per la campagna 1966-67 ed il relativo provvedimento di liquidazione si trova all'esame dell'ufficio ragioneria presso l'AIMA. Sono state altresì approvate ulteriori liquidazioni parziali in favore della Federconsorzi per complessivi 10.000.000.000 di lire relativamente alle campagne dal 1966-67 al 1972, per cui al 31 dicembre 1972, a fronte di un saldo provvisorio complessivo esposto dalla Federconsorzi, ed ammontante a lire 63.022.215.260, sono stati corrisposti dall'Azienda acconti per complessive lire 58.108.362.662.

In ordine agli interventi per integrazione di prezzi per il grano duro dal 1967 al 1972 è incontestabile la competenza dell'Azienda ad operare nel settore anche per gli ultimi due anni, pur in assenza di una espressa previsione normativa, per i poteri riconosciuti in via permanente dal decreto presidenziale di affidamento 25 luglio 1967.

Nell'assoluta impossibilità di provvedere direttamente alla complessa attività inerente alla liquidazione delle circa 500.000 domande di integrazione che pervengono per ogni campagna, si è continuato, limitatamente al 1971, nella stipula di convenzioni con gli Enti di sviluppo (62) e con l'accreditamento in favore dei Capi degli Ispettorati Provinciali dell'Alimentazione delle somme necessarie. Per la integrazione relativa al raccolto 1972 l'Azienda non ha ancora provveduto alla stipula di analoghe convenzioni.

Nel corso del 1972 l'Azienda ha provveduto direttamente al pagamento, a favore degli aventi diritto, all'indennità compensativa di fine campagna per i cereali giacenti alla fine dell'annata 1970-71,

(59) 117 al 31 dicembre 1970, 116 al 31 dicembre 1971.

(60) Le prime comprendono aiuti alla produzione, aiuti agli ammassi e magazzinaggi 'privati ecc., le seconde si concretano in acquisto e gestione diretta di prodotti.

(61) La definizione degli atti è stata affidata all'Azienda in surrogazione del MAF dell'articolo 20 legge 303 del 1966. Sui problemi insorti in precedenza per la definizione delle gestioni vedi Relazione al Parlamento per l'esercizio 1967, pag. 269.

(62) Le anticipazioni accordate agli Enti di sviluppo ed ammontanti per l'esercizio a complessive lire 55.225.251.475 sono versate dagli Enti stessi su appositi conti aperti presso i rispettivi tesoriери e gli interessi su questi maturati restano di pertinenza dell'AIMA. Per la liquidazione definitiva del compenso (fissato in lire 1.300 per pratica), al termine del servizio, gli Enti dovranno dare documentata dimostrazione delle erogazioni effettuate.



mentre per la campagna successiva, avendo la normativa CEE previsto analoga misura di sostegno, verrà ugualmente provveduto in materia, in forza del decreto presidenziale di affidamento 25 luglio 1967, non consentendo l'assenza di norme nazionali il pagamento di dette indennità su ordini di accreditamento svincolati dagli abituali limiti di somma.

Nell'ambito degli aiuti alimentari ai Paesi in via di sviluppo sono state effettuate numerose forniture, ma non essendo stati totalmente liquidati i crediti degli assuntori dei cennati servizi, non è possibile esporre l'ammontare della spesa di trasporto e degli altri oneri connessi.

b) *Interventi nel settore dei grassi* — Per quanto riguarda la commercializzazione dell'olio d'oliva, nessun contratto di affidamento del servizio è stato trasmesso per l'anno 1971-72 all'Ufficio di controllo per la mancanza di presupposti per l'intervento nel mercato. Relativamente alle campagne precedenti, non sono ancora pervenute alla Corte gli atti di definizione della campagna 1967-68. La Azienda ha completato l'esame amministrativo contabile dei conti presentati dai 12 assuntori e li ha sottoposti al Consiglio per la deliberazione di competenza. Tuttora in corso presso l'Azienda è l'esame dei rendiconti presentati dei medesimi assuntori per le campagne successive. Per il pagamento dell'integrazione del prezzo per le campagne dal 1966 al 1972, sono stati emessi nell'esercizio, numerosi ordini di accreditamento in favore dei funzionari delegati per provvedere a tali incombenze.

La definizione delle pratiche non procede con correttezza, in quanto con i fondi accreditati si fa fronte anche a pagamenti relativi ai primi anni di operatività delle cennate provvidenze.

Nel corso del 1972 per la prima volta l'Azienda ha provveduto, direttamente, alla erogazione delle integrazioni di prezzo per i semi di colza ravizzone e girasole di produzione 1971-72. Le liquidazioni in parola venivano effettuate in precedenza dagli Ispettorati provinciali dell'alimentazione, la cui competenza non è stata peraltro estesa per la campagne successive a quella 1970-71.

c) *Interventi nel settore dei prodotti ortofrutticoli* — Nel corso del 1972 l'attività dell'Azienda in tale settore ha avuto ad oggetto la corresponsione di contributi alle organizzazioni di produttori che hanno effettuato ritiro di ortofrutticoli dal mercato.

Si è altresì esercitato ogni possibile intervento per evitare o comunque contenere i casi di distruzione dei prodotti ritirati, ricorrendo, oltre che alla distribuzione gratuita dei prodotti, alla vendita all'industria di distillazione, a mezzo di pubbliche gare, delle pere, pesche e mele ritirate dal mercato (63).

Sono state altresì corrisposte, con correttezza, nonostante l'elevato numero di domande, le compensazioni finanziarie previste dalla normativa CEE ed aventi lo scopo di garantire la presenza delle arance e dei mandarini comunitari sui mercati comunitari d'importazione.

Nonostante lo stato di crisi grave dichiarato nel 1972 dai competenti organi della CEE nei settori dei cavolfiori e delle pere, l'Azienda ha ritenuto di non dare corso all'intervento in tali settori, tenuto conto della situazione nazionale del mercato.

Per quanto riguarda gli analoghi interventi, svolti negli anni precedenti tramite assuntori, delle 29 gestioni dirette ne sono state definite quattro mentre per le altre 23 — 2 sono rimaste inoperanti — si è proceduto a liquidazioni parziali e provvisorie.

Sono stati altresì definiti i conti relativi alle due operazioni di intervento commesse alla Federconsorzi in conseguenza dello stato di crisi nel mercato delle arance dolci dichiarato nel 1970.

L'assuntrice provvede a ritirare le arance nei vari centri di raccolta, ma la sovrabbondanza del prodotto concentrato in un breve arco di tempo e la deperibilità dello stesso non consentirono la consegna allo stato fresco e la trasformazione in succo di un gran quantitativo del prodotto ritirato. Nonostante la tempestiva indizione di gare, queste andarono deserte; di qui l'affidamento a tratta-

---

(63) Alcune prefetture — attraverso le quali avviene la distribuzione gratuita — hanno segnalato l'esistenza di difetti qualitativi di determinate quantità di prodotto, per cui si è reso necessario affidare ad una apposita Commissione l'accertamento delle cause e della loro entità ai fini di eventuali contestazioni alle industrie trasformatrici.

tiva privata a tre aziende trasformatrici, la capacità dei cui impianti ha consentito la trasformazione solo di limitati quantitativi di prodotto.

Sempre nell'ambito degli interventi per i prodotti ortofrutticoli, il decreto legge 17 marzo 1967, n. 81, ha affidato all'AIMA il compito di svolgere i controlli per l'applicazione delle norme comunitarie di qualità dei prodotti ortofrutticoli. Per le ricordate carenze di personale e comando presso l'Azienda e in servizio presso gli organi periferici del Ministero dell'agricoltura tale compito non ha mai potuto essere espletato nonostante il decreto ministeriale del 30 giugno 1969 abbia analiticamente disciplinato le modalità di svolgimento dei controlli.

d) *Interventi nel settore zootecnico* — Nel corso del 1972 sono pervenuti al competente Ufficio della Corte solo atti concernenti la concessione di aiuti al magazzinaggio di carni suine per contratti con scadenza nel 1972 — la situazione del mercato interno non ha reso necessario alcun acquisto — ed atti di liquidazione del saldo dell'aiuto relativo a contratti con scadenza anteriore al 31 dicembre 1971 ed il cui anticipo era stato erogato nel 1971. A seguito della conseguita stabilizzazione dei prezzi di mercato due regolamenti CEE, intervenuti nel 1971, hanno stabilito la cessazione degli aiuti agli ammassi privati e degli acquisti sul mercato da parte degli organismi d'intervento.

e) *Interventi nel settore vitivinicolo* — Sono consistiti nella concessione di aiuti al magazzinaggio privato — cioè nella partecipazione comunitaria agli oneri che i produttori sopportano per custodire il prodotto e non metterlo in commercio per un certo periodo di tempo — alla distillazione di vini da pasto, nonché al ricollocamento del vino stesso.

La normativa nazionale, al fine di semplificare i rapporti tra l'Azienda e i soggetti obbligati alla distillazione delle fecce e vinacce — adempimento ugualmente previsto dalla normativa comunitaria — ha stabilito che questi ultimi, per il solo fatto della consegna alle distillerie dei sottoprodotti della vinificazione, conferiscano mandato alle distillerie medesime di consegnare l'alcool ottenuto all'AIMA e di riscuotere il relativo prezzo.

f) *Interventi nei settori lino, canapa e semi di cotone* — Consistono in concessioni di aiuto alle produzioni in relazione a ciascun ettaro di superficie coltivata ed in provvidenze per gli ammassi privati, il cui affidamento all'AIMA è stato stabilito per il lino e la canapa all'inizio del 1971, per i semi di cotone alla fine dello stesso anno. Solo per il lino e la canapa sono stati trasmessi i primi atti di liquidazione.

g) *Interventi nel settore dei tabacchi grezzi* — Gli organi comunitari non risulta abbiano emesso la pronuncia chiesta dall'Azienda in ordine alla questione della spettanza del premio ai trasformatori di tabacchi grezzi. Come già ricordato nella precedente relazione la diversità di interpretazione tra organismi nazionali e comunitari derivava dal ritenere i primi che beneficiari dei premi siano coloro che abbiano corrisposto ai produttori un prezzo pari almeno a quello di obiettivo, i secondi che il premio spetti, al contrario, a quei trasformatori che, pur non pagando il prezzo di obiettivo, abbiano corrisposto un prezzo superiore a quello di intervento.

Nel corso del 1972 — l'Azienda procede direttamente al pagamento delle operazioni d'intervento che non gravano quindi sugli assuntori del servizio — sono pervenuti al riscontro dell'Ufficio numerosi atti di erogazione di premi relativi a quantitativi di tabacco provenienti dalle campagne 1970 e 1971 e di liquidazione per partite di tabacco, conferite all'intervento.

h) *Interventi nel settore del luppolo* — Sono previsti aiuti comunitari per le superfici registrate e sulle quali è stato effettuato il raccolto. Non è stata emanata alcuna norma nazionale, nè l'AIMA ha emanato disposizioni attuative delle norme comunitarie in quanto la coltivazione di tale pianta non avverrebbe in quantità e con caratteristiche tali da potersi far luogo alla concessione dell'aiuto.

i) *Interventi nel settore della bachicoltura* — Tra i più recenti, disposti delle norme CEE, prevedono un aiuto per la produzione dei bachi da seta allevati nella Comunità. Il decreto di affidamento all'Azienda dei compiti d'intervento è stato emanato nel settembre del 1972. Nessun provvedimento riguardante gli aiuti previsti è pervenuto alla Corte.

## CAPITOLO VI

## MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

1. — *Considerazioni generali*

L'attività del Ministero del bilancio e della programmazione economica è notoriamente caratterizzata da una non ingente gestione di fondi in considerazione della tipicità delle funzioni svolte, sostanziandosi prevalentemente nella partecipazione alla preparazione del bilancio dello Stato, nella predisposizione di piani economici in genere pluriennali e nella verifica della rispondenza dei piani esecutivi delle amministrazioni pubbliche e degli enti alle direttive programmatiche.

L'originaria previsione di 23 miliardi e 863 milioni, di cui 20 miliardi per spese in conto capitale, costituite dal fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, è stata incrementata, tra l'altro, con la legge di variazione del bilancio n. 170 del 15 aprile 1972, di lire 792 milioni per la spesa corrente.

Da menzionare in particolare l'aumento dei contributi di funzionamento all'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO) ed all'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE), stabiliti per l'esercizio nella misura rispettiva di 600 e 1.500 milioni dalla legge 23 dicembre 1972, n. 822.

Nell'anno decorso il Ministero ha svolto essenzialmente compiti preparatori alla impostazione del programma pluriennale 1973-77 e di un piano annuale per il 1973, con l'indicazione degli obiettivi e delle ipotesi di sviluppo del reddito e dell'intervento pubblico.

Per quanto riguarda l'attività svolta per la predisposizione degli stati di previsione, recentemente, nell'ambito della Segreteria generale per la programmazione economica, è stata istituita, con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 505, un'apposita Divisione incaricata di collaborare con il Ministero del tesoro per l'impostazione generale del bilancio dello Stato.

Già in precedenti relazioni la Corte ha fatto cenno degli organismi, creati dalla legge 27 febbraio 1967, n. 48, per svolgere compiti prevalentemente a livello consultivo, ma particolarmente qualificanti e caratterizzanti dell'azione del Ministero, in particolare il CIPE, ma anche il Consiglio tecnico scientifico per la programmazione economica, la Commissione consultiva interministeriale interregionale e la Segreteria della programmazione.

Su tali organismi la Corte non esercita ovviamente la sua istituzionale attività di controllo in quanto si tratta di attività consultiva e preparatoria di quella degli organi deliberanti del Ministero. Per quanto riguarda il CIPE, i pareri e le determinazioni adottate vengono in rilievo solo in occasione della trasmissione degli atti di impegno da parte delle varie Amministrazioni statali, tenute a conformarsi alle disposizioni che il Comitato deve emanare per espresse disposizioni normative (64).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

La circostanza di maggior rilievo nell'ambito della organizzazione ministeriale è costituita indubbiamente dalla emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 505, con il quale si è provveduto al riordinamento dell'Amministrazione, in applicazione della legge 28 ottobre 1970, n. 775.

(64) Sono oltre trenta le leggi che, in poco più di cinque anni, attribuiscono tali compiti al CIPE.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per tale Dicastero — come per il Ministero delle partecipazioni statali — la ristrutturazione degli uffici è stata operata così contestualmente alla rideterminazione del numero dei posti organici previsti per i dirigenti, a differenza di tutte le altre Amministrazioni per le quali il Governo ha dovuto chiedere, come è noto, il rinnovo della delega accordatagli dal legislatore e scaduta il 30 giugno 1972.

Ventisette sono le divisioni costituite nell'ambito del Ministero, delle quali undici per l'espletamento delle attribuzioni demandate alla Segreteria generale della programmazione economica, quattordici per i compiti affidati alla Direzione generale per la attuazione della programmazione economica e due per le materie di competenza dell'Ufficio centrale del personale e degli affari amministrativi (è stata soppressa la Direzione generale degli affari generali). Il numero delle divisioni è quindi pienamente corrispondente al numero dei posti di Primo Dirigente, fissato, in ragione di 27 unità, dalla Tab. V allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. È stata altresì approvata la tabella dei ruoli organici del personale della carriera direttiva, relativamente alle qualifiche ad esaurimento ed alle qualifiche inferiori a primo dirigente.

La menzionata ristrutturazione del Ministero ha comportato modifiche sostanziali nei ruoli organici del personale. È stato soppresso il ruolo dei consiglieri economici ed i funzionari inquadrati in tale ruolo, con la qualifica di consiglieri economici di prima classe, sono confluiti nell'unico ruolo dei dirigenti amministrativi e consiglieri economici (tab. B allegato al decreto n. 748) con le funzioni di consigliere ministeriale.

Va altresì rilevato che la soppressione della Direzione degli affari generali ha comportato la diminuzione di un posto di dirigente generale con il contestuale aumento delle dotazioni organiche delle qualifiche di dirigente superiore e primo dirigente, rispettivamente in ragione di nove e ventisette unità, anche per la parziale utilizzazione di una aliquota dei posti di organico riservati alla carriera dei consiglieri economici.

Attualmente il ruolo presenta ancora vacanze per oltre la metà dei posti nella qualifica iniziale della carriera direttiva. Nell'esercizio decorso è stato portato a compimento un concorso a venti posti di consigliere di terza classe con 7 vincitori (65).

Si segnala, inoltre, la diminuzione del numero del personale non di ruolo, che ammonta ora a 42 unità. Come è stato nella precedente relazione ricordato, l'inquadramento nella categoria del personale non di ruolo è stato operato a norma dell'articolo 25, 3° comma della legge 28 ottobre 1970, n. 775, nei confronti di personale assunto per i compiti della programmazione con contratto a termine ai sensi dell'articolo 14 della legge 27 febbraio 1967, n. 48.

Per quanto riguarda le strutture operative ministeriali, di particolare rilievo i compiti attribuiti alla Direzione generale per l'attuazione del programma, elencati all'articolo 5 del menzionato decreto presidenziale, e comportanti la verifica operativa delle branche più importanti attribuite alla competenza delle varie Amministrazioni statali (ad es. rapporti attuativi concernenti le attività agricole ed industriali, il commercio interno ed internazionale) nonché dei programmi degli enti e delle imprese che hanno formato oggetto di deliberazione degli organi della programmazione.

Senza dubbio a tali compiti, di si vasta portata, potrà farsi fronte solo rafforzando stabilmente le strutture del Ministero, oltre che con la nomina di esperti nella forma atipica prevista da un recente disegno di legge (66), anche con il trasferimento del personale, maggiormente qualificato, di altri Dicasteri (67), in applicazione dell'articolo 199 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, e sempre che non sia stato possibile avvalersi del disposto dell'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, ove ne ricorressero ovviamente le condizioni.

(65) È in corso di espletamento altro concorso a 12 posti per la stessa qualifica.

(66) Disegno di legge n. 461, ripresentato dal Governo al Senato nella seduta del 18 ottobre 1972.

(67) Sui capitoli 1016 e 1022 vengono erogati compensi speciali ai dipendenti di altre Amministrazioni statali (comandati o meno presso il Ministero) per la loro collaborazione ai lavori inerenti alla Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per il 1972, nonché per studi e lavori attinenti alla programmazione dello sviluppo economico sociale.

Nell'esercizio l'Amministrazione ha conferito agli esperti previsti dall'articolo 14 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, incarichi di studio per una spesa complessiva di oltre 63 milioni; 25 esperti avevano già fruito di incarichi nell'esercizio precedente, dei quali 21 per il medesimo oggetto. Diminuito, peraltro, nell'insieme, risulta il numero degli incarichi di studio conferiti rispetto all'anno decorso (54 invece di 69).

### 3. — *Attività contrattuale*

Nell'anno decorso è stato emanato, con decreto del Presidente della Repubblica 26 settembre 1972, n. 653, il regolamento per le forniture ed i servizi in economia, la cui predisposizione era stata più volte sollecitata dalla Corte.

Tra le convenzioni di maggior rilievo (nel corso dell'esercizio ne sono state stipulate 12) quelle con l'Istituto Nazionale per la congiuntura, con un onere complessivo di lire 27.500.000, per l'elaborazione della relazione generale sulla situazione economica del Paese e per l'analisi dell'evoluzione dei costi delle principali monete nei mercati valutari, nonché altre due, stipulate con il Centro di studi e piani economici (CESPE), per l'importo complessivo di lire 104.800.000. L'onere globale gravante sul capitolo 1055 è stato di lire 322.120.000.

### 4. — *Enti per indagini e ricerche*

Il Ministero continua ad avvalersi, per il perseguimento delle sue finalità istituzionali, in prevalenza di due organismi pubblici quali l'ISCO e l'ISPE, cui sono stati affidati, nel corso dell'esercizio, incarichi di particolare rilevanza. Ad essi si aggiunge l'ISTAT, i cui compiti sono strettamente limitati alle rilevazioni statistiche.

Non possono in linea di principio escludersi interferenze o sovrapposizioni nell'attività dei tre enti di ricerca, per cui appare tuttora necessario stabilire, per lo meno, una indispensabile azione di coordinamento delle rispettive attività.

Per quanto riguarda l'ISCO, gran parte dei problemi di ordine finanziario — gli oneri per il personale superavano da soli l'ammontare del contributo ordinario annuo dello Stato — dovrebbero essere stati risolti dall'aumento del contributo di funzionamento, disposto dalla legge 23 dicembre 1972, n. 822.

Non si ha ancora notizia dell'avvenuta emanazione di un regolamento di contabilità ed amministrazione.

Tuttora priva del regolamento del personale è l'ISPE. Di conseguenza il trattamento economico del personale di ricerca è determinato con convenzioni particolari da sottoporre alla approvazione del Ministero vigilante. Perdura, inoltre, l'utilizzazione di personale estraneo, nonché il ricorso alle prestazioni di enti operanti nel medesimo settore.

Una questione da affrontare nella sede competente è se l'Istituto possa svolgere, pur seguendo le direttive del Ministero, attività per Amministrazioni pubbliche diverse, comprese quelle regionali. Se si addivenisse ad una soluzione positiva, potrebbero realizzarsi economie di pubblico danaro (per la possibile diminuzione di analoghe spese da parte delle Giunte regionali), determinandosi altresì una maggiore omogeneità di elementi conoscitivi.

## CAPITOLO VII

## MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

1. — *Considerazioni generali*

Nel 1972 la spesa del Ministero del commercio con l'estero si è elevata di circa il 14,7 per cento rispetto all'anno precedente, essendo passata dai 21 miliardi del 1971 a 24,1 miliardi.

Secondo la classificazione in rubriche (68), l'83 per cento di tale spesa si riferisce alla rubrica 2, che riguarda — oggettivamente — lo sviluppo degli scambi, mentre il restante 17 per cento si ripartisce tra la rubrica 1 (servizi generali) e la rubrica 3 (accordi commerciali, valute, importazioni ed esportazioni) nella misura, rispettivamente, del 16 e dell'1 per cento.

Inoltre, i risultati della gestione di competenza evidenziano, in complesso, pagamenti per 17 miliardi, con residui passivi, propri e di stanziamento, pari a 7,1 miliardi, che sommati a quelli degli esercizi precedenti, raggiungono un totale di 17 miliardi, corrispondente al 69,1 per cento di tutti gli stanziamenti di competenza per il 1972.

Quanto ai residui passivi è da rilevare, altresì, che sulla formazione degli stessi ha inciso anche il fatto che, all'atto della concessione di contributi per lo svolgimento di attività promozionali del commercio con l'estero, l'Amministrazione non ha corrisposto con immediatezza — e cioè contemporaneamente all'emanazione del decreto concessivo — le anticipazioni previste dall'articolo 2 della legge 12 febbraio 1965, n. 51 nonostante che una delle finalità di quest'ultima disposizione fosse quella di contenere l'onere degli interessi passivi a carico dell'ICE, cioè del principale destinatario di tali contributi.

Va tenuto presente, poi, che dall'esame dei rendiconti della spesa presentati dall'ICE e dagli altri enti concessionari di contributi o destinatari di incarichi, sono emerse di sovente irregolarità — quali l'insufficiente documentazione giustificativa della spesa o l'ammissione a contributo di spese non inerenti agli scopi per cui il contributo fu concesso — che hanno impedito l'ammissione a visto, da parte della Corte, dei relativi mandati di saldo.

Per le gestioni fuori bilancio riguardanti il settore del commercio con l'estero si fa rinvio a quanto esposto in altra parte della presente relazione (69).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Nel corso del 1972 non sono intervenute modificazioni nell'assetto organizzativo rispetto a quanto già illustrato nelle precedenti relazioni.

Peraltro, si sottolinea, ancora una volta, l'esigenza che, in sede di riordinamento dei Ministeri, si provveda a delimitare, in modo più razionale e rigoroso, le attribuzioni nel settore del commercio con l'estero, che, allo stato attuale, sono ripartite tra il Ministero omonimo e quelli degli affari esteri, del tesoro e dell'industria, commercio ed artigianato.

---

(68) La ripartizione in rubriche, anziché al criterio soggettivo che fa riferimento all'organo che amministra la spesa, è informata al criterio oggettivo che ha, invece, riguardo ai servizi cui si riferiscono i relativi oneri.

(69) Parte II, capitolo VII.

In tale sede potrà anche essere risolto l'annoso problema, più volte segnalato, della Delegazione tecnica presso l'Ambasciata d'Italia a Washington, che esercita da tempo la propria attività per conto del Ministero degli affari esteri, nonostante che i relativi oneri continuino a gravare totalmente sullo stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero.

### 3. — *Attività del Ministero*

L'attività del Ministero non riguarda tutti gli aspetti del commercio con l'estero e si concretizza, essenzialmente, in interventi promozionali volti a potenziare le possibilità finanziarie di apparati organizzativi costituiti da soggetti pubblici e privati diversi dallo Stato. Di ciò è prova, tra l'altro, la netta preponderanza dei trasferimenti (categorie V e XII) — che rappresentano il 53 per cento circa del totale della spesa — rispetto all'acquisto di beni e servizi (categoria IV). Peraltro, anche nell'ambito di quest'ultima categoria, la quasi totalità degli stanziamenti della rubrica 2 relativi ai capitoli 1251 (70) e 1252 (71) è stata destinata ad iniziative che l'ICE svolge per incarico del Ministero. Pure all'ICE sono stati destinati l'intero stanziamento del capitolo 1276 (72) e il 90 per cento circa della somma stanziata sul capitolo 1278 (73).

In complesso, quindi, all'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE) — che costituisce l'ente di maggior rilievo nel settore — è stata conferita la somma di 16,2 miliardi, pari al 69 per cento circa del totale degli stanziamenti.

Come già altra volta fu rilevato (74), il Ministero del commercio con l'estero costituisce l'esempio tipico di Amministrazione con prevalenti funzioni d'indirizzo e di sostegno finanziario dell'attività di altri organi pubblici o di privati che operano nel settore. In particolare, secondo l'assetto organizzativo delineato, sia pure in termini non rigorosi, con il decreto luogotenenziale 16 gennaio 1946, n. 12, relativo alle attribuzioni del Ministero in esame, con il decreto del Capo provvisorio dello Stato 2 gennaio 1947, n. 8, riguardante il nuovo ordinamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero e con le successive modifiche di tali testi legislativi, le funzioni di coordinamento e d'indirizzo nel settore — oltre ai compiti per loro natura riservati allo Stato — spettano al Ministero del commercio con l'estero, mentre le funzioni più propriamente operative sono affidate in prevalenza all'ICE. Però, dai dati emergenti dal controllo effettuato non appare che tale assetto trovi pieno riscontro nella concreta realtà dei rapporti tra Ministero ed ICE per cui si avverte l'esigenza di razionalizzarne compiutamente il disegno, meglio delimitando e precisando i compiti spettanti all'uno ed all'altro organismo in modo da garantire la riconducibilità nella competente sede ministeriale della predeterminazione degli indirizzi di fondo, nonché degli studi, a carattere promozionale, di più ampio respiro, e da demandare, poi, all'ICE solo la puntualizzazione operativa di tali indirizzi, anche tramite studi di carattere specifico, ma sempre nell'ambito delle linee generali di azione tracciate dal Ministero.

In ordine alla concreta attività svolta nel 1972 è da segnalare che l'Amministrazione usa preannunciare l'attribuzione degli incarichi o la concessione di contributi con semplice lettera, emanando, in seguito, i relativi formali provvedimenti, quando l'iniziativa promozionale, che ne costituisce l'oggetto, ha già avuto inizio o addirittura è stata già compiuta.

---

(70) Spese per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di informazione e di penetrazione commerciale all'estero.

(71) Spese per la tutela e lo sviluppo delle esportazioni italiane e per lo svolgimento di specifiche indagini di mercato intese ad accertare nuove possibilità di sbocco ai prodotti italiani.

(72) Contributo nelle spese di funzionamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero.

(73) Contributi per l'organizzazione di mostre all'estero e per la partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni estere.

(74) Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1969. (Atti Camera dei Deputati, legislatura V, doc. XIV, n. 6, pag. 124).

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto concerne, poi, l'applicazione della legge 1° agosto 1959, n. 703, è da rilevare che nel 1972 sono stati impegnati — sullo stanziamento previsto di 900 milioni — solo 35 milioni, a fronte dei 584,8 milioni impegnati, su uno stanziamento di pari ammontare, nell'esercizio precedente. Tale dato evidenzia ancora una volta la scarsa operatività della citata legge, ad ovviare alla quale potrebbe soccorrere l'emanazione di una normativa regolamentare, integrativa di quella già introdotta con decreto del Presidente della Repubblica 29 giugno 1960, n. 970, che, nel delineare iniziative di studio e di stimolo dell'attività degli operatori del settore ortofrutticolo ed agrumario, fosse in grado anche di predisporre i mezzi atti ad individuare ed a rimuovere le cause dell'insufficiente interesse di tali operatori a valersi delle agevolazioni concesse con la legge di cui trattasi.

Nel complesso l'attività del Ministero del commercio con l'estero denuncia un'estrema polverizzazione degli interventi, che hanno interessato quasi tutti i settori dell'economia italiana. Sicché proprio dalle rilevate caratteristiche di frammentarietà e dispersività dell'attività svolta sorge l'impegno per l'Amministrazione di razionalizzare al massimo la propria condotta attraverso l'approntamento di dettagliati ed organici piani d'intervento da demandare, per l'esecuzione, ad altri organismi, primo di tutti l'ICE, conformemente alle finalità istituzionali del Ministero, prima ricordate.



## CAPITOLO VIII

## MINISTERO DELLA DIFESA

1. — *Considerazioni generali*

La iniziale previsione di spesa di 1.888 miliardi, nonostante sia stata incrementata — in particolare con la seconda legge di variazione del bilancio — fino a raggiungere l'importo definitivo di 2.076,6 miliardi, si è tradotta (anche a causa di eccedenze su taluni capitoli) in un volume di spesa impegnata di oltre lire 2.099,3 miliardi. Di tali variazioni circa il 50 per cento ha interessato capitoli che pur essendo, come noto, compresi in quelli di spesa corrente, concretamente concernono spese che possono considerarsi d'investimento (75).

Per quanto concerne la struttura del bilancio di previsione, va posta in evidenza la istituzione della rubrica 10 nella quale sono state incluse le spese relative alle varie forme di interventi assistenziali in favore del personale in servizio, di quello collocato a riposo e delle loro famiglie. Detta rubrica riunisce otto capitoli tutti amministrati dalla corrispondente Direzione generale, ma non contempla gli interventi assistenziali previsti per il personale dell'Arma dei carabinieri, in quanto questi ultimi sono ricompresi nella rubrica 13. La innovazione risponde a principi più volte affermati dalla Corte nelle precedenti relazioni.

Devesi, al contrario, riaffermare la validità delle osservazioni, già mosse, per le spese incluse nella rubrica 11, di cui è stata rilevata la non omogeneità, sia in relazione allo oggetto, sia in relazione agli organi che l'amministrano (76). Il venir meno dall'obbligo dell'articolazione (77) non può non far avvertire, d'altra parte, l'esigenza della scissione di alcuni capitoli dall'oggetto quanto mai vario e non omogeneo (78), perché la gestione della spesa concretamente risponda a quei principi di chiarezza funzionale introdotti dalla legge 1° marzo 1964, n. 62.

Breve cenno va, altresì, fatto dei fondi a disposizione, iscritti al capitolo 3202 per le tre Forze armate ed al capitolo 4096 per l'Arma dei carabinieri, ed ammontanti per l'esercizio ad oltre 12 miliardi, per rappresentare che con il prelevamento dei fondi stanziati sui cennati capitoli viene, invero, fatto fronte alle deficienze dei mezzi finanziari in ordine prevalentemente a spese di funzionamento, ma anche per soddisfare gli oneri per il personale, talvolta di natura discrezionale.

Per quanto concerne il ricorso al fondo scorta, per il quale è stato integralmente utilizzato lo stanziamento di oltre quindici miliardi, si richiamano le considerazioni svolte nella precedente relazione.

La formazione dei residui passivi — oltre 840 miliardi alla fine del 1972, come già detto, prevalentemente di parte corrente, essendo le spese militari considerate sostanzialmente in questo titolo del bilancio — può ricondursi a cause non dissimili da quelle ricorrenti per altre Amministrazioni, quali la lunghezza dei tempi di attuazione della spesa — connessa con le procedure vigenti — nonché le numerosissime variazioni agli stanziamenti — e per importi ingenti — intervenute ad esercizio già chiuso.

---

(75) Sono i capitoli dal 3503 al 3506, compresi nella rubrica « Potenziamento della Difesa » cui si applicano le disposizioni dell'articolo 36 della legge di contabilità generale dello Stato.

(76) Relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'esercizio 1967, (Camera dei deputati, V legislatura, doc. XIV, n. 1, pag. 247).

(77) Vedi Parte I, cap. I.

(78) È il caso dei capitoli 2501, 3041, 3061, 3081, 4047, 4061, 4067.

## 2. — *Impegni sugli esercizi successivi*

L'importo complessivo degli impegni assunti nel 1972 sugli esercizi successivi è sensibilmente inferiore a quello determinatosi nel corso dell'esercizio 1971 (79). La circostanza non appare tale da sostanziare una inversione della tendenza dell'Amministrazione a rendere rigidi i bilanci degli esercizi futuri in quanto il fenomeno è dovuto ad esigenze contingenti del sistema di potenziamento delle strutture ed approvvigionamento dei materiali, estremamente mutabili sia in relazione all'evolversi della situazione nell'ambito internazionale, sia in relazione all'evoluzione tecnica dei materiali di armamento, i cui prezzi sono in continua rapida ascesa.

Le considerazioni che precedono suggeriscono di ricercare se il sistema del bilancio consolidato — consistente nell'annuo incremento di un'aliquota fissa del 6 per cento — adottato, di regola, nel recente passato quale correttivo della svalutazione e dell'aumento dei prezzi degli strumenti difensivi, risponda tuttora allo scopo (80) ovvero se non debbano essere studiate nella sede competente tutte quelle opportune modifiche all'ordinamento vigente, che consentano di tener conto delle esigenze a lungo periodo dell'Amministrazione, senza determinare la rilevata rigidità dei futuri bilanci (81).

## 3. — *Organizzazione dei servizi*

Non è stato ancora emanato il regolamento unificato in materia di amministrazione e contabilità degli organismi delle tre Forze armate — sul quale le Sezioni riunite ebbero a pronunciarsi nel marzo dello scorso anno — che deve sostituire i singoli regolamenti ora in vigore.

Uno dei provvedimenti delegati, il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 542, emanato per la semplificazione e lo snellimento dell'azione amministrativa, ha interessato una struttura decentrata del Ministero della difesa e cioè la Sezione militare presso il Ministero dell'Industria — Ufficio Brevetti, competente in materia delle domande di brevetti che possono essere ritenute utili alla difesa del Paese. Sono stati stabiliti, tra l'altro, termini perentori per richiedere un differimento della concessione dei brevetti ovvero per dar luogo alla procedura espropriativa.

Nell'ambito dell'ordinamento tecnico operativo delle Forze Armate e dell'organizzazione dei servizi del Dicastero militare merita particolare menzione il Comitato dei Capi di Stato Maggiore, il cui articolato funzionamento è stato ora disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 14 ottobre 1972, n. 781, a quasi cinque anni dall'emanazione della legge istitutiva 8 marzo 1968, n. 200. Alcune varianti sono state, altresì, introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica 10 maggio 1972, n. 553, alle norme di attuazione della legge 18 marzo 1968, n. 273, relative all'Accademia di Sanità militare interforze, tuttora inoperante per mancanza delle necessarie infrastrutture, nonostante il considerevole periodo di tempo trascorso dalla sua istituzione.

Sempre attuale è poi l'esigenza di una completa revisione e di una eventuale unificazione delle norme comuni ai vari capitoli generali d'oneri, spesso assai difformi nei criteri informativi oltre che non più pienamente rispondenti alla situazione attuale.

---

(79) Lire 102.549.793.950 rispetto a lire 274.860.138.015.

(80) Vedi indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica. Camera dei deputati, Segretariato Generale Servizi Commissioni Parlamentari.

(81) Per il perseguimento di tali obiettivi nell'ambito dell'Amministrazione ha funzionato un'apposita Commissione istituita per studiare la possibilità di applicazione del sistema denominato Pianificazione, programmazione e bilanci (PPBS), già in uso in vari paesi stranieri.

#### 4. — *Personale militare*

Non dissimili da quelle svolte nelle precedenti relazioni le notazioni alle quali dà luogo la anomala situazione esistente nei gradi elevati delle tre Forze armate, suscettibili peraltro di sostanziali modifiche a breve scadenza in occasione della nuova determinazione del trattamento giuridico ed economico per il personale militare.

Sarà sufficiente menzionare che nel grado di Colonnello di fanteria è presente un numero triplo di ufficiali rispetto alla dotazione organica, di cui oltre la metà « a disposizione ».

Per quanto concerne la relativa normativa, è da notare che neppure nel 1972 sono stati emanati i regolamenti relativi alla legge 10 aprile 1954, n. 113, sullo stato giuridico e 12 novembre 1955, n. 1137, sull'avanzamento degli Ufficiali.

In diminuzione il numero dei provvedimenti — non emanati tempestivamente — di richiamo in servizio degli ufficiali in congedo e di nomina degli ufficiali di complemento.

Ancora numerosi sono, al contrario, i provvedimenti di promozione del personale in servizio permanente effettivo, trasmessi alla Corte qualche mese dopo l'effettiva decorrenza delle promozioni. La circostanza, che ricorre in molte Amministrazioni statali ed è dovuta essenzialmente alla lunghezza dei tempi burocratici, assume per la Difesa un particolare rilievo, in quanto nella maggior parte dei casi — ed in particolare nelle sedi periferiche — per le peculiari esigenze di servizio i promossi sono effettivamente ed immediatamente investiti delle funzioni proprie del nuovo grado.

In ordine ai ruoli dei sottufficiali, si segnala il raggiungimento dei limiti d'organico di 11.830 unità fissato dall'articolo 4 della legge 25 maggio 1970, n. 363, per i sergenti maggiori del ruolo specialisti dell'Aeronautica militare alla prevista scadenza del 1° gennaio 1972.

I posti portati in aumento al ruolo dei marescialli dall'articolo 3 della stessa legge hanno comportato una eccedenza nello stesso grado di ben 2361 unità, cui ha corrisposto, per la previsione dello articolo 4, la indisponibilità di altrettanti posti nel grado di sergente maggiore, con conseguente ristagno in carriera di molti sottufficiali appartenenti al grado immediatamente inferiore.

Quanto mai auspicabile è la compilazione dei ruoli di anzianità per i sottufficiali dell'Aeronautica, anche allo scopo di consentire a tutti gli interessati il controllo della loro posizione di ruolo.

Perdura la più volte ricordata carenza di norme regolamentari concernenti lo stato giuridico dei sottufficiali. Per tutto il personale militare non è poi normativamente disciplinata la materia delle licenze, congedi ed aspettative.

In tema di reclutamento degli ufficiali in servizio permanente effettivo, sempre estremamente precaria la situazione dei ruoli tecnici, di cui è già stato fatto cenno in precedenti relazioni (82).

Molto intensa è stata nell'esercizio l'applicazione dei benefici combattentistici, previsti dall'articolo 1 della legge 24 maggio 1970, n. 336, ed estesi al personale militare con l'articolo 5 della legge 1° ottobre 1971, n. 824. Di alcune complesse questioni, involgenti lo status degli ufficiali in servizio permanente e riflettentesi sulla concessione dei benefici stessi, si è occupato di recente la Sezione del controllo della Corte (83).

---

(82) Di due concorsi, rispettivamente a cento posti di tenenti medici in spe ed a 18 posti nel servizio veterinario, il primo è andato completamente deserto, nel secondo vi è stato un solo vincitore.

(83) Ha ritenuto la Sezione, con delibera n. 512 del 1° marzo 1973 che il « riporto » dei benefici combattentistici, ai fini del computo dell'anzianità di servizio utile per la determinazione degli stipendi in tutti i gradi della carriera degli ufficiali, non sia consentito in relazione a quanto disposto dall'articolo 1 della legge 24 maggio 1970, n. 336, secondo il quale i benefici in questione possono applicarsi una sola volta nella carriera di appartenenza.

5. — *Personale civile*

Caratteristica peculiare delle 61 carriere, tra le quali è diviso l'organico complessivo degli impiegati civili del Ministero della difesa, è la perdurante e ricorrente presenza di numerose posizioni soprannumerarie, segnatamente nelle qualifiche iniziali.

Negli anni decorsi si è trattato di quel personale che inquadrato tra gli avventizi in base agli articoli 55 e 64 del decreto presidenziale n. 1479 del 1965, ha conseguito gradatamente il collocamento in ruolo a norma dell'articolo 2 della legge 2 febbraio 1966, n. 37.

Va ora evidenziato il rilevante numero (1800 unità) di quegli impiegati che, trovandosi nelle particolari situazioni contemplate dall'articolo 25, terzo e quinto comma della legge 28 ottobre 1970, n. 775, sono stati inquadrati fra il personale non di ruolo, ma confluiranno nei ruoli al termine di un anno o di un triennio di servizio. Da tale situazione dovrebbe, peraltro, conseguire — anche se limitatamente alle carriere amministrative — una minore incidenza sull'efficienza dell'azione ministeriale degli anticipati collocamenti a riposo consentiti dalla legge 24 maggio 1970, n. 336, con relativa diminuzione dei posti esistenti nella qualifica iniziale dei rispettivi organici.

Va altresì ricordato che a far parte delle carriere amministrative ordinarie, è passato o transiterà in breve tempo il personale appartenente alle cinque carriere speciali, soppresse dal 1° luglio 1970 a norma dell'articolo 147 primo comma del decreto presidenziale n. 1079 del 1970.

Già emanati — in tempi brevi dall'entrata in vigore del decreto presidenziale n. 748 — risultano i provvedimenti d'inquadramento fra i dirigenti del personale appartenente alla carriera direttiva amministrativa (84).

Ancora consistenti le vacanze esistenti nel ruolo dei Commissari di leva (85 su una dotazione organica di 172 posti) (85).

In progressiva diminuzione, viceversa, quelle determinatesi in alcune carriere direttive tecniche. I posti messi a concorso nei ruoli degli ingegneri, fisici e chimici di Marina sono stati ricoperti nel tempo relativamente breve di 9 mesi.

Alla fine dell'esercizio risultavano disponibili ancora molti posti da utilizzare per le assunzioni obbligatorie, tenuto conto della percentuale fissata per le carriere esecutiva ed ausiliaria, e ciò nonostante si sia proceduto nel corso dell'anno l'assunzione di 416 unità nel ruolo della carriera esecutiva del personale d'ordine addetto agli uffici della difesa e di 97 elementi nel ruolo della carriera ausiliaria.

Numerosi sono stati i corsi di aggiornamento organizzati in varie città dalla Scuola di perfezionamento per gli impiegati civili della Difesa (86).

6. — *Personale operaio*

Ad oltre due anni dall'entrata in vigore dei provvedimenti normativi di riassetto economico del personale operaio, molte situazioni non sono state ancora definite dall'Amministrazione, anche per l'ingente consistenza numerica delle categorie interessate.

---

(84) A norma dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 sono stati inquadrati nella qualifica di dirigente superiore 91 ispettori generali, di cui 16 in soprannumero e nella qualifica di primo dirigente 96 direttori di divisione.

L'organico degli ispettori generali e dei direttori di divisione era rispettivamente di 92 e 140 unità.

(85) La legge 5 giugno 1973, n. 319, ha disposto, anche per ovviare alla situazione esposta, la riammissione o il mantenimento in servizio, a domanda, di coloro che dal 1° giugno 1965 alla data di entrata in vigore della legge avessero prestato almeno 5 anni di lodevole effettivo servizio come commissari di leva.

(86) Ad essi hanno partecipato in media 25 elementi delle carriere di concetto ed esecutiva, con esclusione dei dipendenti appartenenti alle carriere tecniche, per la durata di un mese circa.

Per effetto dei numerosi collocamenti a riposo, richiesti dal personale in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 3 della legge 24 maggio 1970, n. 336, e conseguenti soppressioni di posti, è stata anticipatamente raggiunta (il termine ultimo era fissato al 31 dicembre 1973) la consistenza organica, fissata dalla tabella A allegata al decreto presidenziale 18 novembre 1965, n. 1480.

Nei due ruoli sussistono peraltro quattromila vacanze. Non può affermarsi che la deficienza numerica di personale sia d'ostacolo al pieno raggiungimento delle esigenze istituzionali, in quanto, come ricordato nelle precedenti relazioni, data la inadeguatezza di buona parte delle attuali qualifiche di mestiere alle reali esigenze delle Forze armate viene fatto frequente ricorso a contratti di manovalanza, i cui oneri vengono imputati a capitoli per spese generali, in mancanza di un apposito capitolo di spesa (87).

Intensa è stata comunque l'attività di reclutamento del personale. Ai numerosi bandi, emanati per colmare le vacanze organiche, anche mediante concorsi interni, non ha fatto, però, seguito un sollecito espletamento delle procedure concorsuali, in quanto a distanza di due anni non sono ancora stati espletati quattro concorsi interni per oltre tremila posti, mentre sono tuttora in corso tre concorsi pubblici indetti nel 1972.

Sempre elevatissima è la partecipazione dei concorrenti ai concorsi pubblici (88), circostanza questa che concorre a far sì che il tempo medio del loro espletamento non sia mai inferiore ai due anni.

È continuata l'assunzione di ex allievi operai nel ruolo delle lavorazioni per le categorie degli operai comuni e degli operai qualificati (89), mentre le scuole militari hanno provveduto alla formazione professionale di ottocento allievi.

Nonostante si sia proceduto nell'esercizio all'assunzione di 1089 unità appartenenti alle categorie riservatarie, ancora rilevante è la percentuale non ricoperta degli aventi titoli all'assunzione obbligatoria.

## 7. — *Trattamento economico*

Nella parte relativa al personale militare si è fatto cenno della prevista nuova determinazione del trattamento economico in favore degli alti ufficiali delle Forze armate.

È auspicabile, pertanto, che in quella occasione si proceda alla completa revisione, già iniziata con la legge 27 maggio 1970, n. 365, delle numerosissime indennità, tuttora previste, dalle leggi vigenti, in particolare per il personale militare, ma anche per quello civile. Alcune di esse appaiono, infatti, palesemente, non più rispondenti alle attuali caratteristiche dei servizi (90), mentre di altre — da limitare nella maggior misura possibile — ritenute effettivamente indispensabili per un ordinato svolgimento dei servizi o perché connesse a rilevanti rischi o in quanto derivanti da particolari impieghi operativi potrebbe disporsi un opportuno aggiornamento.

In materia di trattamento di missione — per il quale si ribadisce ancora una volta la eccessiva proliferazione dei capitoli di spesa, di cui sarebbe quanto mai auspicabile la unificazione, in particolare per il personale appartenente di servizio dell'Amministrazione centrale — va riaffermata l'esigenza che le missioni in concreto rispondano a riconosciute, urgenti e motivate esigenze di servizio, cui non possa in altro modo provvedersi.

(87) Già al 31 dicembre 1971 la consistenza organica dei due ruoli degli operai della Difesa era diminuito a 45380 unità a fronte di una dotazione massima prevista in 45542 posti.

La situazione esposta è stata profondamente modificata dall'entrata in vigore della legge 6 giugno 1973, n. 313, che ha riportato a 52.373 unità il limite massimo di organico degli operai della Difesa procedendo, tra l'altro, alla soppressione o a integrazione di talune qualifiche di mestiere.

(88) In un concorso, espletato di recente, la percentuale raggiunta è stata di quasi cento candidati per ogni posto messo a concorso.

(89) Nell'esercizio si sono avute 287 assunzioni.

(90) Rientrano, ad esempio, in questa categoria le indennità di disagiata residenza per la permanenza in località (indicate in un decreto interministeriale emanato in epoca remota) quali la Scuola Militare di Bracciano-Passo Correse, ma che ormai sono normalmente collegate con i centri abitati più vicini.

Né va trascurata l'utilità della richiesta talora già rivolta al personale inviato in missione di una relazione che descriva i risultati delle missioni compiute, e possa dare anche contezza della preparazione professionale raggiunta.

#### 8. — *Attività assistenziale*

Della istituzione della rubrica 10 — Provvidenze per il personale — si è fatto cenno al paragrafo 1 « Considerazioni generali ». Gli stanziamenti relativi, ripartiti in otto capitoli ed ammontanti in sede di previsione di spesa a quasi 4,9 miliardi, sono stati erogati per oltre l'80 per cento.

Tra le varie forme in cui si sono concretate le attività assistenziali, sono stati disposti contributi a favore di circoli, mense, enti culturali ed assistenziali di interesse per le Forze armate, e anche sussidi a militari bisognosi ed alle famiglie di questi, nonché elargizioni in favore delle vittime del dovere, provvidenze quest'ultime espressamente contemplate dalle leggi 15 febbraio 1967 n. 1261 e 22 febbraio 1968 n. 101.

Nell'elargizione di sussidi ai militari bisognosi, in cui maggiormente ampio è l'ambito di discrezionalità amministrativa, ha ritenuto l'Amministrazione di autolimitare la propria azione con norme interne, rivolte a disciplinare le condizioni, le modalità e la misura di erogazione dei sussidi stessi, in attesa di quella più organica disciplina, già disposta in materia dalla Direzione Generale del Personale civile della Difesa.

Va, da ultimo, ricordato che non è stata ancora apprestata la regolamentazione, già auspicata dalla Corte in precedenti relazioni, delle attività gestorie già menzionate (spacci, mense, circoli, ecc.) (91) e che fruiscono di contributi a carico dello stato di previsione del Ministero. Delle iniziative, in corso presso l'Amministrazione, per disciplinare la materia e delle complesse questioni, tuttora in esame nelle sedi competenti, per l'eventuale inquadramento tra le gestioni fuori bilancio anche di altre gestioni (quali ad esempio quelle attinenti alle pubblicazioni di carattere militare) sarà riferito in successive relazioni.

#### 9. — *Attività contrattuale*

I decreti legislativi 30 giugno 1972, n. 422 e 627, nonché il decreto ministeriale 25 novembre 1972, concernente la materia amministrativa contabile, avranno indubbia rilevanza anche per l'Amministrazione della Difesa che esplica una vasta e complessa attività, di rilevante impegno finanziario, sia con la procedura contrattuale, sia con quella in economia.

Per l'esercizio 1972 non ne è rilevabile l'incidenza in quanto la normativa introdotta con il decreto del Presidente della Repubblica n. 627 è entrata in vigore il 25 novembre 1972. Ugualmente è a dirsi in ordine all'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 422, in quanto per la quasi totalità dei decreti approvativi di contratti trasmessi per la registrazione, erano già stati chiesti i pareri degli organi consultivi in relazione ai vecchi limiti di somma.

Per quanto riguarda la scelta del contraente, permane costante la tendenza dell'Amministrazione ad adottare prevalentemente il sistema della licitazione privata rispetto a quello della trattativa privata ed all'affidamento dei lavori in economia, pur se l'importo complessivo dei contratti stipulati a trattativa privata è quasi cinque volte superiore a quello dei contratti stipulati a seguito di licitazione privata (92). D'altra parte, prendendo atto di una consolidata realtà, le nuove disposizioni introdotte dal

(91) Relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'esercizio 1968, Senato, V legislatura, Doc. XIV, pag. 193.

(92) A trattativa privata vengono stipulati contratti per la realizzazione di progetti di vasta portata, sia nel campo delle costruzioni navali e aerospaziali che in quello degli armamenti terrestri.

decreto presidenziale n. 627 hanno sanzionato il tramonto dell'asta pubblica come mezzo normale di contrattazione dello Stato, stabilendo il principio che la scelta tra asta pubblica e licitazione privata per i contratti passivi è rimessa al giudizio discrezionale dell'Amministrazione.

In ordine alla formazione del contratto, è da evidenziare la procedura del verbale — contratto, adottata in un notevolissimo numero di casi dalla Direzione generale della motorizzazione e dei combustibili al fine di ovviare ai tempi lunghi richiesti per una formale stipulazione e di impedire eventuali controversie da parte delle ditte aggiudicatarie, per effetto dei possibili eccezionali aumenti dei costi.

Non sollecita in molti casi è, infatti, risultata la fase di approvazione del contratto. Le cause possono farsi risalire agli adempimenti burocratici richiesti, ancor più complessi quando la Amministrazione centrale procede all'approvazione di contratti stipulati dagli Enti periferici. Ciò ha comportato, a volte, la mancata registrazione di provvedimenti approvativi di contratti, in quanto risultava già scaduto il termine pattiziamente fissato per l'adempimento della prestazione.

Sempre in tema di rapporti di fatto intercorsi tra l'Amministrazione e i privati, va ancora una volta rappresentata la particolare incidenza che ha per l'Amministrazione l'istituto di riconoscimento del debito, passato da rimedio di carattere del tutto eccezionale a strumento di definizione e sistemazione di rapporti patrimoniali intersoggettivi (93).

Non frequenti, ma rilevanti per l'elevatezza dell'importo contrattuale, sono i casi in cui l'Amministrazione ha consentito l'immediato inizio della esecuzione contrattuale, subito dopo l'aggiudicazione, senza attendere la stipulazione del contratto e senza avvalersi della facoltà di imporre la anticipata esecuzione nei limiti del quinto.

In materia di inadempimento delle prestazioni, esiguo è il numero dei provvedimenti di risoluzione del contratto per tale causa, preferendo l'Amministrazione ricorrere all'incameramento della cauzione, ove prestata, piuttosto che all'esecuzione in danno, e potendo talvolta produrre nei propri stabilimenti il materiale non consegnato, ovvero soprassedere al suo acquisto, rilevatosi non più necessario.

All'aumento del quinto sull'importo dei lavori e delle forniture si è addivenuto per il 15 per cento circa dei contratti registrati. In un momento di costi crescenti, come l'attuale, la facoltà esercitata dall'Amministrazione rivela l'intento di procurarsi prestazioni aggiuntive ai prezzi più favorevoli fissati nel contratto principale; di qui l'aumento delle garanzie richieste dalle ditte soprattutto in ordine ai corrispettivi, mediante minuziosi criteri di adeguamento degli originari prezzi contrattuali.

Non elevato il numero degli atti aggiuntivi — il 5 per cento circa rispetto al numero dei decreti di approvazione dei contratti — buona parte dei quali per la costruzione di opere del Genio militare. In proposito si è notato che spesso la stipula di atti addizionali è resa necessaria, più che per adottare varianti alle opere progettate, per porre rimedio a lacune ed incompletezze progettuali. Vanno pertanto dall'Amministrazione studiate opportune misure per ridurne al minimo l'emanazione per l'eventualità che essi determinino maggiori oneri in ordine alla richiesta di compensi per revisione.

In tema di revisione dei prezzi contrattuali l'operato del Ministero è stato notevolmente condizionato — nell'attuale momento congiunturale — dall'aumento dei costi aziendali per effetto dei miglioramenti salariali e della lievitazione all'origine dei prezzi delle materie prime e dei semilavorati. La clausola revisionale è stata di conseguenza estesa a settori per i quali normalmente non veniva inserita, quali quelli gestiti dalla Direzione generale degli impianti e dei mezzi per l'assistenza al volo per la difesa aerea e per le telecomunicazioni, nonché da quella delle costruzioni, armi ed armamenti aeronautici e spaziali. Si è altresì determinata una progressiva riduzione della franchigia al di sopra della quale opera la revisione. Pur tenendo nella dovuta considerazione i cennati fattori di squilibrio della economia contrattuale, la Corte ha richiamato l'attenzione dell'Amministrazione sulla circostanza che la riduzione della franchigia non debba in alcun caso ridurre a soglie minime o addirittura escludere qualsiasi alea, anche quella normale connessa alle difficoltà dell'opera.

---

(93) Oltre 710 milioni sono stati erogati per tale causale, di cui circa 240 milioni per occupazioni senza titolo di unità locative di proprietà di terzi, e 470 milioni per prestazioni di opere varie o per lavori e forniture effettuate senza regolare contratto.

Notevole è il ricorso che il Ministero fa alla procedura in economia per l'acquisto di beni e servizi (94). Sussiste una costante tendenza dell'Amministrazione ad allargare l'area di operatività della normativa che le consente siffatta procedura, per fruire delle semplificazioni che il sistema offre rispetto a tutte le altre forme di contrattazione, comprese la trattativa privata. Ciò comporta addirittura la realizzazione in economia di infrastrutture e nuove costruzioni per importi di diverse centinaia di milioni, il che non è in armonia con la vigente normativa — ha osservato ripetutamente la Corte in occasione dell'esame dei relativi rendiconti — la dove gli addotti motivi di urgenza mal si conciliano con i lunghi tempi tecnici delle progettazioni relative a imponenti complessi edilizi.

Sempre in tema di procedure in economia, l'esecuzione di lavori da parte della Direzione del Genio militare induce a richiamare le osservazioni già formulate in ordine alla ripartizione di competenze tra il Ministero della difesa e quello dei lavori pubblici, tuttora regolate dal regio decreto 14 giugno 1929, n. 1960.

In alcuni settori industriali non è stata raggiunta la quota del 30 per cento delle forniture e lavorazioni riservata alle industrie del Mezzogiorno dall'articolo 80 del testo unico approvato con il decreto presidenziale 30 giugno 1967 n. 1523 (95). La percentuale relativa (oltre il 27 per cento) è comunque elevata. Tra le cause di carattere generale, giustificative della non integrale osservanza del precetto normativo, l'Amministrazione rappresenta ragioni di carattere tecnico-militare, non disgiunte da quelle economiche, che impongono talvolta l'assegnazione di determinate commesse a ditte dell'Italia settentrionale, anche se nel settore vi siano imprese meridionali tecnicamente capaci di espletarle (96), e la non frazionabilità di alcune commesse a causa della necessità di disporre di macchine e strumenti dello stesso tipo, per evidenti necessità di carattere logistico ed addestrativo. Costante l'azione della Corte nell'esigere che nei decreti relativi all'approvazione di contratti per forniture e lavorazioni sia fatta espressa menzione dei motivi per i quali non viene riservata alcuna quota ad imprese meridionali e che risulti evidenziato in ogni caso, l'intento dell'Amministrazione di provvedere entro lo stesso anno, in via compensativa, a favore delle industrie in questione.

Va, da ultimo, precisato che, prevalentemente in materia contrattuale, l'attività dei competenti uffici della Corte ha portato ad un minore esborso di circa un miliardo per la mancata erogazione di somme, di cui è stato contestato il legittimo pagamento.

#### 10. — *Acquisti all'estero*

Gli acquisti all'estero sono frequenti, in particolar modo nei settori aeronautico, o della motorizzazione pesante ed in limitata misura in quelle delle telecomunicazioni. Il mezzo di contrattazione ordinaria è costituito dalla trattativa privata conclusa a mezzo di corrispondenza commerciale o, nei casi previsti dalla normativa vigente, dal procedimento in economia. Va posto in rilievo che nel corso dell'esercizio 1972, pur se il numero dei provvedimenti concernenti acquisti all'estero non è stato elevato rispetto a quello complessivo dei decreti registrati, piuttosto consistente si è rivelato al contrario il relativo onere (97).

---

(94) I decreti autorizzativi registrati sono stati oltre 1300, comportanti una spesa di circa 37 miliardi. Ad essi vanno aggiunte tutte le autorizzazioni di spesa in economia non registrate sia in ragione del loro importo, sia perché contestuali ai titoli di spesa.

(95) Non possono infatti includersi nella quota riservata gli acquisti dal commercio, essendo beneficiarie delle provvidenze governative esclusivamente le imprese industriali ed artigiane meridionali. I settori in cui si sono verificate deficienze di assegnazione sono le industrie metallurgiche, quelle delle costruzioni di macchine, le industrie della carta e quelle manifatturiere varie. Dai dati in possesso della Corte l'importo delle commesse affidate ad industrie meridionali ammonta ad oltre 36 miliardi.

(96) È il caso delle riparazioni di automezzi e soprattutto di mezzi corazzati che debbono essere effettuate nelle zone in cui sono dislocati.

(97) Oltre 59 miliardi di lire, importo limitato ai soli oneri rilevabili dai decreti di approvazione trasmessi per la registrazione.



Per le questioni di rilievo che la cennata attività comporta, non possono che richiamarsi le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni e, quindi, prospettare ancora l'esigenza che la materia venga compiutamente disciplinata in sede legislativa.

Le spese all'estero, da rendicontare al 31 marzo 1973, ammontavano ad oltre 288 miliardi. La loro entità ed i ritardi notevoli nella resa del conto — in qualche caso oltre il decennio — postulano l'assoluta necessità che il funzionario delegato debba comunque dar conto dei fatti che determinano tale situazione.

#### 11. — *Ricerca scientifica ed applicata*

La ricerca svolta dal Ministero, prevalentemente applicata e di sviluppo, ha ad oggetto la progettazione e realizzazione di prototipi di materiali, di sistemi e procedimenti, che comportano un ampio investimento di risorse economiche.

Le somme iscritte in bilancio, comprensive non soltanto dello stanziamento previsto per il capitolo 5001 (oltre 900 milioni), incluso tra le spese in conto capitale, ma anche degli oneri gravanti su vari capitoli di parte corrente e non esattamente quantificabili per la eterogeneità degli oggetti in essi compresi, vengono erogati prevalentemente in conto residui — ammontanti sul solo capitolo 5001 ad oltre otto miliardi — mentre una parte del tutto irrilevante, lo 0,10 per cento, viene corrisposta sulla competenza dell'esercizio.

Come è noto, il Consiglio tecnico scientifico presso lo Stato maggiore della difesa presenta annualmente al Consiglio nazionale delle ricerche una relazione sull'attività scientifica e tecnologica, che viene inserita nella relazione generale sullo stato della ricerca in Italia, allegato alla relazione previsionale e programmatica. È, però, da chiedersi — pur nell'assoluto rispetto del segreto militare — se l'Amministrazione non debba dar contezza delle somme spese per progetti non più utilizzati, in quanto superati da realizzazioni nazionali o estere o che comunque non hanno dato i risultati auspicati.

Nel corso del 1972, a fine di studi e sperimentazioni, sono state stipulate, prevalentemente con società nazionali ed istituti universitari, n. 30 convenzioni per un importo complessivo di oltre 2,5 miliardi gravanti su vari capitoli di spesa.

#### 12. — *Indennizzi per servitù militari ed altri risarcimenti*

Specifiche menzioni vanno fatte degli indennizzi ai proprietari di immobili, in conseguenza dei limiti imposti nell'interesse della difesa militare (c.d. servitù militare).

Permane il problema della sostanziale inapplicabilità della legge 8 marzo 1968, n. 180, diretta a perseguire, entro il termine di tre anni dalla sua entrata in vigore, il duplice obiettivo di rendere indennizzabili le servitù e di abolire quelle che, a seguito delle revisioni imposte dalla legge, si rivelassero non più necessarie per gli interessi militari. Nella concreta applicazione della nuova disciplina l'Amministrazione ha sinora disposto che le revisioni fossero compilate con precedenza assoluta nei confronti di terreni oggetto di ricorsi e vertenze per evitare gli effetti negativi di eventuali condanne. Ha, inoltre, impartito direttive per ridurre il numero delle servitù, eliminando quelle imposte a servizio di opere militari non più necessarie alla difesa nazionale e riducendo, entro più congrui limiti, le aree asservite a protezione di opere difensive, depositi carburante e munizioni (98).

---

(98) La superficie complessivamente asservita può valutarsi intorno ai 250.000 ettari, dei quali il 10 per cento è stato liberato dai precedenti vincoli, mentre per il 12 per cento i progetti di revisione si sono risolti in provvedimenti di conferma delle servitù imposte data la impossibilità di conciliare le esigenze militari con quelle dei privati proprietari. Attualmente la revisione può dirsi ultimata per circa 80.000 ettari di terreno.

Il ritmo non soddisfacente con il quale si procede alle revisioni si ripercuote sull'utilizzo dei fondi stanziati sul capitolo 2410 per provvedere al pagamento degli indennizzi.

Nell'esercizio poco più del 5 per cento del relativo stanziamento di 635 milioni è stato erogato per tale finalità, a causa anche della complessa procedura prevista per la liquidazione degli indennizzi stessi.

Per quanto concerne il risarcimento di danni derivanti dalla circolazione di autoveicoli o di altri mezzi meccanici, dal 1° gennaio 1972 la normativa sull'assicurazione obbligatoria introdotta dalla legge 24 dicembre 1969, n. 990, ha trovato applicazione anche per il Ministero della difesa, per cui sono stati stipulati i relativi contratti con la Società « Le Assicurazioni d'Italia » (99).

In ordine al risarcimento di danni provocati a proprietà immobiliari e conseguenti o a esercitazioni militari o a occupazioni di immobili, ha vigilato la Corte perché la prassi delle perizie liquidazioni — disposte sulla base della stima dei danni con atti unilaterali dell'Amministrazione — non si estenda oltre i casi strettamente necessari.

In considerazione dell'elevato numero di tali perizie e della serie di garanzie previste dalle vigenti norme di contabilità per regolare l'erogazione del pubblico danaro, ove sussista lesione di diritti od interessi di soggetti privati, sarebbe auspicabile l'emanazione di un'apposita disciplina legislativa che, pur confermando la snellezza di procedure già in atto, meglio tuteli i contrapposti interessi dei privati e dell'Amministrazione stessa.

---

(99) Tutti i provvedimenti relativi a risarcimenti di danni esaminati nel corso del 1972 si riferivano ad incidenti verificatisi negli anni precedenti (circa 1350). Sono stati conseguentemente erogati oltre 850 milioni per risarcimento agli aventi diritto.

## CAPITOLO IX

## MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

1. — *Considerazioni generali*

La spesa del Ministero, inizialmente prevista in 101,7 miliardi e definitivamente in 138,3 miliardi, con un incremento di 36,6 miliardi, risulta, in sede consuntiva, di 137,5 miliardi.

Tra le variazioni delle previsioni di maggior rilievo merita menzione quella degli stanziamenti aventi ad oggetto compensi speciali (capitoli 1538, 1539) saliti complessivamente a 1,2 miliardi, interamente impegnati, a fronte di una previsione iniziale di 110 milioni.

Nell'esercizio delle facoltà previste dagli articoli 40 e 41 della legge di contabilità generale sono state, inoltre, apportate, nel 1972, notevoli variazioni in aumento agli stanziamenti relativi a stipendi (2 miliardi), nonché ai contributi in favore delle Nazioni Unite (199 milioni) e del Consiglio d'Europa (359 milioni) variazioni, queste ultime, conseguenti, in parte, alle fluttuazioni dei rapporti di cambio tra le valute.

Nello stato di previsione del Ministero figurano, anche nel 1972, capitoli di contenuto eterogeneo (100). Tale il capitolo 1627 sul quale gravano, oltre alle spese relative a convenzioni con enti o esperti estranei all'Amministrazione per finalità di ricerca, studio e programmazione, anche quelle per la stampa, l'acquisto e la diffusione di pubblicazioni, nonché quelle per l'acquisto di materiali e pubblicazioni destinati all'Archivio storico ed alla Biblioteca del Ministero.

Da segnalare, infine, in materia di tenuta degli inventari dei beni mobili all'estero, che l'Amministrazione non ha dato compiuta attuazione alla disciplina della materia (articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18; articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 1971, n. 687), che demanda i relativi adempimenti alla Direzione generale del personale ed ai consegnatari degli uffici all'estero.

Per quanto concerne i rendiconti dei funzionari delegati degli Uffici all'estero, si rileva ancora una volta che essi continuano ad essere inviati con ritardo alla Ragioneria centrale del Ministero, la quale, a sua volta, non esegue con la dovuta celerità i riscontri di sua competenza, con conseguente notevole ritardo nella trasmissione alla Corte.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

L'entrata in vigore della legge 15 dicembre 1971, n. 1222, sulla cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo ha comportato la ristrutturazione della Direzione generale delle Relazioni culturali, nel cui ambito agiscono i nuovi Organi istituiti per il perseguimento delle iniziative previste in tale settore.

---

(100) La situazione risulta immutata nello stato di previsione della spesa per il 1973.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ai sensi dell'articolo 7 della legge la Direzione generale ha assunto la denominazione di Direzione generale per la cooperazione culturale scientifica e tecnica. Nel suo seno, è stato istituito un apposito Servizio per la Cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo.

Sono stati, inoltre, costituiti, in attuazione della medesima legge: il Comitato direzionale, organo operativo chiamato a deliberare sui programmi predisposti dal Servizio, sulla ripartizione dei mezzi finanziari e sulla concessione di finanziamenti e contributi; il Comitato consultivo misto, per la determinazione degli indirizzi di coordinamento, nell'ambito del settore pubblico e tra questo e il settore privato, delle iniziative e dei programmi operativi e, infine, la Sezione speciale del predetto Comitato, competente a dare parere su talune iniziative specifiche (concessione di borse di studio, sussidi, sovvenzioni).

Sempre con riferimento alla legge n. 1222 del 1971 è da notare che l'articolo 40, secondo comma, mantiene transitoriamente in vigore, fino all'emanazione delle norme regolamentari ad essa relative, le disposizioni esecutive della preesistente normativa (decreto del Presidente della Repubblica 23 luglio 1971, n. 1234), in quanto compatibili (101).

Si rende, quindi, opportuno, al fine di dare pronta attuazione alle nuove forme di intervento in favore dei paesi sottosviluppati, che sia approntata una disciplina regolamentare, che tenga conto delle innovazioni di recente introdotte nella materia.

Nel 1972 è proseguita l'azione di potenziamento della rete diplomatica-consolare con l'istituzione di ambasciate e di uffici consolari di prima categoria (102).

Nella prospettiva della revisione degli uffici e servizi che, nell'ambito di amministrazione diverse, esplicano funzioni omogenee è da rilevare che l'azione della Direzione generale degli affari economici nel settore economico-commerciale non sempre appare nettamente distinta dalla analoga azione svolta dal Ministero del Commercio con l'Estero e dall'Istituto del commercio con l'estero (ICE), ai quali si affiancano anche le Camere di commercio italiane all'estero.

La intitolazione stessa dei capitoli 3351 dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e 1251 dello stato di previsione del Ministero del commercio con l'estero non consente, del resto, di rilevare una differenza sostanziale nell'azione commessa, nel settore, ai due Ministeri, trattandosi, in entrambi i casi, di « spese per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi d'informazione di penetrazione commerciale all'estero ».

È da aggiungere che il capitolo 1252 del bilancio del Ministero del commercio estero prevede spese per il raggiungimento di finalità che in parte rientrano nella competenza della Direzione generale degli affari economici del Ministero degli esteri, con conseguente sovrapposizione di interventi in un medesimo settore.

Si rende, pertanto, opportuno procedere quanto meno ad un adeguato coordinamento delle iniziative nel settore economico-commerciale al fine di evitare duplicazioni degli interventi.

Nel corso dell'anno, sono stati emanati, ovvero sono entrati in vigore vari regolamenti in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, che — a parte le modifiche introdotte in occasione del riordinamento delle carriere degli impiegati dello Stato (decreto del Presidente della

(101) In particolare le norme regolamentari ora non più applicabili sono quelle di cui agli articoli 3 (personale all'estero) ora articolo 11, I comma legge 1222), 6 (congedi: articolo 22 legge citata), 7 (indennità integrativa: ora articolo 13), 18 (tutela previdenziale ed assistenziale: ora articolo 24, 4°, 5°, 6°, 7° comma legge citata), 23 (divieto di esercitare altra attività: articolo 15 nuova legge), 25 (esercizio di funzioni presso Stati esteri: ora articolo 13), 26 (insegnamento all'estero: articolo 17, 3° comma della nuova legge), 28 e 29 (Commissione consultiva per i contributi: ora articoli 3, 4 e 5); da 34 a 37 (disposizioni sull'assistenza tecnica alla Somalia, ora disciplinata dall'articolo 5 lettera d) della citata legge 1222).

(102) Le nuove ambasciate hanno sede in Cotonon (Stato del Dahomey); in Brazzaville (Repubblica popolare del Congo) e in Dacca (Repubblica del Bangla-Desh). I consolati in Dortmund (Germania occidentale) e in Newark e Seattle (Stati Uniti d'America).

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077) — disciplina tuttora le carriere del personale del Ministero, compreso quello dei ruoli e delle qualifiche speciali.

Con tali regolamenti è stata disciplinata la materia dei concorsi per l'ammissione a varie carriere (diplomatica; direttiva-amministrativa; di concetto-cancellieri ed assistenti commerciali; esecutiva; ausiliaria) e per i passaggi di carriera.

In conseguenza dell'entrata in vigore dei regolamenti per l'accesso ad alcune carriere, di cui si è fatto cenno dianzi, il Ministero ha ripreso a bandire i concorsi per il reclutamento del personale, attività che era stata sospesa dal 1970.

In via regolamentare sono stati, inoltre, determinati l'aliquota massima degli assistenti commerciali che possono prestare servizio presso l'Amministrazione centrale, il limite massimo complessivo degli impiegati delle carriere ausiliarie da destinare agli uffici all'estero, nonché le condizioni per l'attribuzione dell'indennità di lingue al personale del Ministero.

Nel corso dell'esercizio 1972, l'Amministrazione, proseguendo l'attuazione della legge 17 luglio 1970, n. 569 — concernente la modifica della disciplina del personale assunto a contratto dalle rappresentanze diplomatiche e consolari — ha provveduto ad inquadrare in soprannumero nei ruoli organici delle carriere di cancelleria, degli assistenti commerciali, esecutiva ed ausiliaria 413 contrattisti di cittadinanza italiana.

Sempre in materia di personale è da osservare che l'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 riserva la carica di Capo del cerimoniale diplomatico della Repubblica presso il Ministero degli affari esteri nonché le funzioni di direttore generale e di ispettore generale del Ministero e degli Uffici all'estero ad un Ambasciatore o ad un Ministro plenipotenziario.

Ne segue che all'unico dirigente generale del personale amministrativo del Ministero (tabella II allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972) è tassativamente precluso — per il combinato disposto dei citati articoli 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 — l'esercizio delle tipiche funzioni di dirigente generale od equiparate, stante la vigente riserva in favore del personale diplomatico (103).

In materia di trattamento economico è da rilevare l'elevata incidenza percentuale (oltre il 20 per cento) della spesa per compensi speciali (articolo 6 del decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 27 giugno 1946, n. 19) — il cui stanziamento ha subito l'incremento ricordato nel paragrafo 1 — rispetto al totale di quella per stipendi ed altri assegni fissi (104).

In particolare, merita attenzione la circostanza che l'importo dei predetti compensi (1,2 miliardi) risulta notevolmente superiore all'ammontare complessivo dei compensi per lavoro straordinario (502 milioni); ciò che, in una visione d'insieme, denota una palese deviazione rispetto alla vigente normativa concernente le prestazioni accessorie, stante il carattere di eccezionalità dei servizi resi in eccedenza al normale limite del lavoro straordinario e la conseguente marginalità che il relativo onere retributivo dovrebbe avere rispetto a quello sostenuto per le prestazioni rese oltre l'orario di servizio.

La misura dell'assegno di sede spettante al personale diplomatico ed amministrativo in servizio all'estero non è legislativamente predeterminata, ma viene fissata, con decreto ministeriale, sulla base dei criteri indicati dall'articolo 171 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, sentita la Commissione permanente di finanziamento all'uopo istituita nell'ambito del Ministero (articolo 172) (105).

---

(103) Di fatto il dirigente in questione presta servizio presso la Direzione generale del personale, alla quale è preposto un diplomatico.

(104) Tali compensi, che sono stati erogati con carattere di generalità al personale, ivi compreso quello diplomatico, in servizio nel territorio nazionale, hanno, mediamente, superato la misura di lire 500 mila annue.

(105) L'onere complessivamente sostenuto nell'esercizio ammonta a 20,8 miliardi (capitolo 1743). L'indennità corrisposta al capo missione ha raggiunto al lordo l'importo massimo di 5 milioni al mese, suscettibile di maggiorazioni per il coniuge (20 per cento e per ogni figlio a carico (5 per cento).

### 3. — Fondo di anticipazione delle spese urgenti

In ordine alla gestione del Fondo di anticipazione delle spese urgenti del Ministero e degli Uffici diplomatici e consolari, istituito presso la Tesoreria centrale e vincolato a favore del Contabile del Portafoglio, è ancora valida l'osservazione formulata nella relazione sul rendiconto dell'esercizio 1969 (106).

L'ormai abbastanza lungo periodo di attuazione della procedura prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (articoli 64 e seguenti) ha confermato che essa non risponde compiutamente allo scopo per il quale era stata istituita, di mettere, cioè, i fondi tempestivamente a disposizione degli uffici all'estero per il pagamento delle spese urgenti, tant'è che da vari anni il relativo fondo rimane parzialmente inutilizzato.

---

(106) Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1969 (Camera dei deputati, Doc. XIV, n. 5, Atti parlamentari legislatura V, pag. 133).

## CAPITOLO X

## MINISTERO DELLE FINANZE

1. — *Considerazioni generali*

Per quanto le considerazioni svolte nel presente capitolo — come è consueta avvertenza della Corte — non concernano valutazioni sull'attività istituzionale del Ministero delle finanze relativa alla percezione dei tributi, non può in questa sede tralasciarsi un richiamo alla riforma tributaria come elemento maggiormente caratterizzante, per l'anno in esame, gli obiettivi perseguiti dall'Amministrazione, anche per i riflessi della sua attuazione sul piano organizzativo e sulla connessa erogazione di spesa per la provvista di personale e di mezzi.

Pertanto, salve le eventuali ulteriori precisazioni contenute negli specifici paragrafi che seguono, appare opportuno far subito cenno di alcuni dati di massima, ed in primo luogo di quello dei maggiori oneri che, per il 1972, emergono dal confronto con l'esercizio precedente di quell'insieme di capitoli, per i quali già la tabella recante lo stato di previsione del Ministero per tale anno, presentata dal Governo, motivava gli aumenti di stanziamento con le esigenze connesse all'attuazione della riforma.

La somma degli aumenti proposti nelle previsioni iniziali era indicata nella nota preliminare a detto stato di previsione in 17,3 miliardi. Dai dati del consuntivo, la spesa effettivamente impegnata sui capitoli suddetti presenta un aumento complessivo di 7,5 miliardi rispetto a quella corrispondente per il 1971 (107). Dallo scostamento fra gli impegni dei due esercizi, peraltro, non è dato disaggregare la parte eventualmente dovuta a fattori estranei alle esigenze in discorso.

(107) Trattasi dei capitoli:

- Cap. 1088 — Spese per il funzionamento della Scuola centrale tributaria « Ezio Vanoni » — Rubrica 2 — Scuola centrale tributaria E. Vanoni.
- Cap. 1277 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale — Rubrica 7 — Catasto e SSTTEE.
- Cap. 1292 — Spese per la formazione e la conservazione, anche [mediante appalto, del catasto dei terreni, ecc. — Rubrica 7 — Catasto e SSTTEE.
- Cap. 1326 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale — Rubrica 8 — Tasse e II.II. sugli Affari.
- Cap. 1329 — Indennità al personale in servizio presso i centri meccanografici e a quello addetto agli apparati di cui all'articolo 5 della legge 19 luglio 1962, n. 959 — Rubrica 8 — Tasse e II.II. sugli Affari.
- Cap. 1331 — Indennità di cassa e per maneggio di valori. Indennità di funzione al personale del deposito generale dei valori bollati — Rubrica 8 — Tasse e II.II. sugli Affari.
- Cap. 1345 — Spese per l'acquisto ed il noleggio di materiale tecnico (macchine, schedari, materiale cartotecnico) occorrente al funzionamento dei reparti meccanografici presso gli uffici periferici. Spese per l'attrezzatura occorrente al funzionamento degli uffici periferici e per l'esecuzione di lavori meccanografici richiesti dallo Stato, ai sensi dell'articolo 16 della legge 13 giugno 1952, n. 693 — Rubrica 8 — Tasse e II.II. sugli affari.
- Cap. 1348 — Fitto locali — Rubrica 8 — Tasse e II.II. sugli Affari.
- Cap. 1349 — Manutenzione, riparazione e adattamento di locali e dei relativi impianti — Rubrica 8 — Tasse e II.II. sugli Affari.
- Cap. 1351 — Spese di ufficio — Rubrica 8 — Tasse e II.II. sugli Affari.
- Cap. 1444 — Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale — Rubrica 10 — Imposte dirette.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come si ricava dall'oggetto dei capitoli elencati in nota, i maggiori oneri riguardano per lo più spese per acquisti, ed in particolare per apparecchiature meccanografiche, fitti e manutenzione di locali, ma non ne mancano di quelli concernenti voci retributive, in special modo indennità di missione (di rilevante entità l'aumento della spesa del cap. 1326).

Per le gestioni fuori bilancio esistenti presso il Ministero, si rinvia all'esposizione generale contenuta in altra parte della presente relazione (108).

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

La prospettiva di riordinamento della struttura burocratica presenta, per il Ministero in esame, caratteristiche proprie, poiché mentre, da un lato, assai marginalmente essa è destinata a risentire dell'attuazione dell'ordinamento regionale, dall'altro essa si riconnette non tanto alla normativa generale di riforma dell'Amministrazione statale dettata dalle note leggi di delega (18 marzo 1968, n. 249, e 28 ottobre 1970, n. 775) (109), quanto e soprattutto a quella peculiare dell'altra delega legislativa concernente la riforma tributaria, (legge 9 ottobre 1971, n. 825, della quale vedasi in particolare lo articolo 11, e successive).

Sul piano dell'attuazione, tale prospettiva ha incontrato nel 1972, in sede amministrativa, solo realizzazioni parziali, principalmente per i settori delle imposte indirette, interessati ai più urgenti adempimenti connessi alla riforma tributaria, in conseguenza dei numerosi decreti legislativi emanati dal Governo per tali settori (da emanare sono restati quelli concernenti l'imposizione diretta).

Oggetto, altresì, di un'ancor più particolare normazione innovativa è il settore doganale, interessato dalla delega conferita con legge 23 gennaio 1968, n. 29, e dai susseguenti decreti legislativi (110). Fra gli adempimenti esecutivi, curati dal Ministero in proposito, sono da ricordare l'istituzione soppressione di numerose sedi doganali e la costituzione di un collegio consultivo centrale e di dodici collegi consultivi compartimentali dei periti doganali.

Una esigenza di disciplina regolamentare si manifesta per il Corpo della Guardia di finanza, il cui regolamento di servizio, che risale al 1930 (regio decreto 6 novembre 1930, n. 1613), mentre si riferisce ad unità operative — come il « circolo » — non più esistenti, ne ignora altre di recente istitu-

Cap. 1471 — Manutenzione, riparazione e adattamento di locali e dei relativi impianti — Rubrica 10 — Imposte dirette.

Cap. 1473 — Spese di ufficio — Rubrica 10 — Imposte dirette.

Cap. 1477 — Acquisto di pubblicazioni, libri e riviste, ecc. — Rubrica 10 — Imposte dirette.

Cap. 1619 — Spese per l'acquisto ed il noleggio di materiale tecnico (macchine, schedari, materiale cartotecnico) occorrente al funzionamento dei reparti meccanografici presso gli uffici periferici. Spese per il funzionamento e per gli appalti inerenti ai servizi stessi — Rubrica 11 — Dogane e II.FF.

Cap. 1661 — Spese per l'acquisto ed il noleggio di materiale tecnico (macchine, mobili, schedari, materiale cartotecnico) e di altre attrezzature occorrenti al funzionamento dei servizi meccanografici e dell'anagrafe centrale tributaria. Spese per il funzionamento e per gli appalti di lavori inerenti ai servizi meccanografici; esecuzione di lavori meccanografici richiesti dallo Stato, ai sensi dell'articolo 16 della legge 13 giugno 1952, n. 693 — Rubrica 12 Organizzazione servizi tributari.

Cap. 1663 — Manutenzione, riparazione, adattamento e sicurezza di locali adibiti a centri meccanografici — Rubrica 12 — Organizzazione servizi tributari.

Cap. 1664 — Spese per lo studio delle tecniche meccanografiche in materia di procedimenti amministrativi e di metodi di lavoro, per l'acquisto di pubblicazioni e per la divulgazione di notizie, per convegni, visite, esperimenti, per la partecipazione di funzionari dell'Amministrazione delle finanze a convegni, riunioni e corsi di meccanizzazione — Rubrica 12 — Organizzazione servizi tributari.

Cap. 1665 — Spese di ufficio — Rubrica 12 — Organizzazione servizi tributari.

(108) Parte II, Cap. VII.

(109) A parte i riflessi sulla situazione del personale.

(110) 18 febbraio 1971, n. 18, e 23 gennaio 1973, n. 43.



## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione, come il servizio elicotteri. L'attualità di tale esigenza è comprovata, oltreché dalla importanza della materia da regolare — che presenta anche aspetti di carattere non esclusivamente interno, come perquisizioni, verifiche, perlustrazioni, ecc. — anche dal fatto che, in pratica, il Corpo si attiene alle norme previste da uno schema di nuovo regolamento apprestato nel 1959, e trasfuso in « Istruzioni per l'esecuzione del servizio », emanate dal Comandante generale e da quest'ultimo, peraltro, talora discrezionalmente modificate.

Per le sue implicanze con i problemi organizzativi merita anche un cenno in questa sede il sistema in uso per il servizio di distribuzione primaria dei valori bollati, la cui gestione è affidata — in base a convenzioni rinnovate per un biennio nel 1972 — a diversi Istituti di credito, con una spesa presunta di 4,7 miliardi (111). L'entità dell'onere induce a suggerire un'attenta considerazione circa l'effettiva convenienza di tale sistema, rispetto all'eventuale alternativa di utilizzare, per il servizio, uffici e personale dello Stato (anche se di altre Amministrazioni).

Vanno richiamate, in proposito — e con l'occasione ribadite — per la pur lata analogia col caso in esame, le considerazioni formulate nella relazione per l'esercizio 1969 in ordine all'onere per l'intermediazione — tuttora perdurante — dell'Automobile club d'Italia nella percezione delle tasse automobilistiche, nonostante l'introdotta semplificazione del servizio col pagamento attraverso gli uffici postali.

In tema di decentramento sembra doversi richiamare l'attenzione sull'opportunità che ai provvedimenti ora di competenza degli uffici periferici, ed in particolare delle intendenze di finanza (come quelli concernenti la finanza locale ed il personale già dipendente dagli appaltatori delle imposte di consumo, nonché l'annullamento dei crediti erariali), sia esteso il regime decentrato anche per quanto concerne il controllo, con la devoluzione di quest'ultimo dagli organi centrali alle Delegazioni regionali della Corte dei conti.

Passando alla materia del personale, va anzitutto rilevato che per il 1972 la situazione presenta, nelle linee generali, caratteristiche non dissimili da quelle segnalate per il 1971, con una diffusa inferiorità numerica dei dipendenti in servizio (compresi quelli in soprannumero) rispetto alle diverse dotazioni organiche, particolarmente nelle carriere direttive dell'Amministrazione centrale e delle Intendenze, nonché nei ruoli delle dogane ed in quelli tecnici, del catasto e delle entrate speciali.

Il reclutamento di nuovo personale mediante concorsi, d'altro canto, non può dirsi particolarmente spedito, superando di frequente la durata delle relative procedure i due anni (112), circostanza, questa, non sempre giustificata da fattori obbiettivi, quale ad esempio il numero dei posti e dei concorrenti, che pure in taluni casi, almeno per le carriere inferiori, è stato eccezionalmente elevato (30 mila partecipanti circa per un concorso a 2.560 posti di coadiutore meccanografico bandito nel 1972, e, peraltro, già espletato).

A proposito di reclutamento, deve riprendersi quanto già segnalato nella precedente relazione circa la valutazione della buona condotta nei non pochi casi in cui a carico degli elementi da assumere sono risultati precedenti penali; anche nell'anno in esame, infatti, a parte le richieste che la Corte ha dovuto formulare per conoscere l'esito di procedimenti giudiziari che dagli atti figuravano ancora in corso, si è reso necessario sollecitare l'Amministrazione a quella più analitica e concreta motivazione che in casi del genere si impone, per rendere palesi le ragioni che abbiano indotto l'Amministrazione stessa a superare, nella propria discrezionalità, l'eventuale ostacolo costituito dai precedenti suddetti.

Quanto posto in rilievo sulla durata delle procedure di concorso non comporta un giudizio di scarsa attività nell'amministrazione del personale: trova anzi, presumibilmente, una parte delle sue ragioni nel fatto che anche per il Ministero in esame i competenti Uffici sono intensamente assorbiti

---

(111) Il provvedimento relativo al rinnovo delle convenzioni — dal quale, fra l'altro, risultano le varie misure degli aggi — è stato pubblicato sul supplemento al n. 327 della *Gazzetta Ufficiale* del 1972.

(112) Sia pure come casi limite, possono citarsi un concorso a 200 posti di geometra, ed un altro a 6 posti di inservente, con conoscenza del tedesco, quest'ultimo con 76 partecipanti, ambedue per i servizi del Catasto, banditi nel novembre 1969 ed ancora in corso di espletamento alla fine del 1972.

negli adempimenti relativi a modifiche nello stato giuridico ed economico del personale già in servizio, in applicazione delle diverse norme generali e speciali, in tema, ad esempio, di sistemazione di dipendenti non di ruolo (che per l'Amministrazione finanziaria presentano una cospicua consistenza numerica in virtù dei peculiari sistemi di assunzione a titolo precario consentiti in passato, come più volte segnalato in precedenti relazioni), ovvero di riordinamento delle carriere, di riconoscimento di benefici combattentistici, ecc.

### 3. — *Acquisto di beni e servizi*

Le caratteristiche generali dell'attività contrattuale non si discostano da quelle comuni a tutte le Amministrazioni (113), con l'assoluta prevalenza della trattativa privata sugli altri sistemi di scelta del privato contraente, e l'abbandono dell'asta pubblica (che appare del tutto marginale anche nei contratti attivi). Sospensioni e proroghe, e tempestività dei collaudi non danno luogo a rilievi, mentre con una certa frequenza la necessità di eseguire lavori che non erano stati previsti nei progetti originali ha dato luogo a perizie di variante.

Come già accennato nel paragrafo iniziale, un certo incremento hanno avuto gli acquisti di beni vari e le locazioni di immobili per le esigenze di attuazione della riforma tributaria, ed anche a ciò è da connettere l'accentuazione delle caratteristiche di comportamento sopra indicate, stante la deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato consentita dall'ultimo comma dell'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825. Quanto all'estensione di tale deroga, essa risulta notevolmente ampia in virtù del richiamo, contenuto nel quarto comma del citato articolo, all'articolo 11 della legge stessa, che investe molteplici aspetti del riordinamento del Ministero. Quanto, invece, alla sua portata, la Corte ha ritenuto che possono rientrarvi la mancata audizione del Consiglio di Stato e la omessa motivazione del ricorso alla trattativa privata.

Fra le carenze normative, va segnalata quella relativa alla perdurante mancanza di un regolamento per i servizi in economia per i singoli settori del Ministero.

### 4. — *Rapporti con la RAI-TV*

Meritevole di particolare cenno è una situazione, da tempo già segnalata e censurata dalla Corte in sede di controllo sulla gestione della RAI-TV, le cui conseguenze finanziarie sono emerse dallo esame di un titolo di spesa dell'importo di circa 7 miliardi e mezzo, emesso a favore di detto ente, a soluzione di debito insorto a carico del Ministero per l'avvenuto espletamento da parte dell'ente medesimo, nel periodo 1961-1969, delle operazioni di contabilizzazione degli abbonamenti radiotelevisivi, nell'interesse del servizio riscossioni affidato ad un apposito Ufficio finanziario in Torino.

Pur non apparendo conforme a legge il comportamento tenuto dall'Amministrazione, con l'affidamento a terzi di adempimenti relativi ad un servizio di propria spettanza, per di più senza un formale atto concessivo inteso a determinare le modalità della prestazione ed a disciplinare i rapporti fra le parti — nella osservanza delle norme vigenti in materia — non poteva ormai contestarsi l'obbligazione nascente dall'esecuzione di fatto di tale prestazione, come riconosciuto anche in via consultiva dall'Avvocatura dello Stato (in un primo momento contraria) e dal Consiglio di Stato.

Al pagamento in parola, pertanto, è stato dato corso in sede di controllo, previa acquisizione della documentazione idonea a giustificarne l'importo in conformità ai principi dell'arricchimento senza causa. Si è provveduto, d'altro canto, a denunciare i fatti alla Procura generale presso la Corte, per il perseguimento in giudizio delle responsabilità eventualmente conseguenti al comportamento suddetto.

---

(113) Vedasi il capitolo 1, della presente parte III.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Alla precisazione, poi, che per l'epoca successiva al periodo considerato non potesse più soccorrere l'eccezionale strumento del « riconoscimento di debito », adottato nel caso in esame, l'Amministrazione ha risposto fornendo assicurazione circa il proprio intendimento di procedere a formale convenzione con l'ente televisivo, intesa a disciplinare i rapporti futuri ed a regolarizzare la parte non ancora definita di quelli pregressi.

È peraltro da ricordare, al riguardo, che all'ente medesimo è stata ora devoluta, dal decreto delegato istitutivo della imposta sul valore aggiunto (114), la stessa riscossione dei canoni di abbonamento; sicché — a parte ogni dubbio sulla attinenza alla delega di tale statuizione, la quale non fa comunque venire meno i presupposti per l'assoggettamento della RAI al controllo della Corte, attribuendole, anzi, anche la veste di agente contabile dello Stato in ragione della natura tributaria dei proventi — è nell'ambito del nuovo regime che la situazione esaminata dovrà trovare il suo assetto, anche se nulla precisa il citato decreto circa la natura, gratuita od onerosa, del servizio, e quindi delle diverse prestazioni in esso comprese.

##### 5. — *Interventi finanziari ed altre attività*

La più gran parte della spesa complessiva del Ministero riguarda interventi nel settore della finanza locale. Nella maggioranza dei casi, data la ben nota situazione deficitaria degli enti minori, le partecipazioni di questi ultimi al gettito di tributi erariali sono oggetto di delegazioni a favore di istituti di credito, per il rimborso di mutui concessi a ripiano dei disavanzi di bilancio o per la esecuzione di opere pubbliche. Tali delegazioni (per quelle relative alle partecipazioni delle Province ai proventi delle tasse automobilistiche si è ritenuto abolito il limite percentuale stabilito dalla legge 21 marzo 1958, n. 336, per effetto della sopravvenuta legge 22 dicembre 1969, n. 964, articolo 15), in non pochi casi, superano, per durata, l'anno 2000, e quindi gravano su situazioni future che l'ampia prospettiva temporale rende — al momento non agevolmente prevedibili.

Altri interventi sono quelli effettuati con parte dei fondi ricavati dalla pubblicità sui condizionamenti dei fiammiferi. In materia si manifesta la necessità di regolare più compiutamente, nella convenzione fra lo Stato ed il Consorzio industrie fiammiferi (che dovrà sostituire quella attuale prossima a scadere, come annunciato dall'Amministrazione), i rapporti fra le due parti, evitando le incertezze derivanti dall'attribuzione al Ministro delle finanze, secondo l'articolo 11 della convenzione vigente, di troppo generici poteri, i quali hanno consentito per le gestioni 1968 e 1969, esaminate dalla Corte, che ai fini della determinazione del provento netto fossero ammissibili detrazioni per costi di produzione, in aggiunta a quelle previste dalla legge — 10 per cento a favore del Consorzio e rimborso spese all'agente pubblicitario — e determinazioni forfettarie della provvigione corrisposta a detto agente.

---

(114) Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, nota 2 alla tabella A, parte III.

## CAPITOLO XI

## AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

1. — *Considerazioni generali*

La gestione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato presenta, secondo i dati di consuntivo per il 1972, un ulteriore accrescimento delle sue dimensioni complessive, passate, rispetto all'esercizio precedente, da 240,9 a 250 miliardi per le entrate, e da 227,9 a 242,6 per le spese. Il risultato differenziale si è nuovamente concretato in un avanzo, nella misura di 7,4 miliardi, misura che rimane notevolmente superiore a quelle degli esercizi precedenti, tenuto conto che nel 1971, come già avvertito nella relazione concernente tale anno, al maggiore avanzo di 13 miliardi contribuirono quasi totalmente sovvenzioni straordinarie dello Stato per fronteggiare oneri di parte corrente, in conseguenza del riassetto retributivo del personale.

A proposito di tali oneri, sempre nel confronto col 1971, è da rilevare che nel 1972 essi hanno subito una lievitazione maggiore (da 212,8 a 222,4 miliardi) di quella delle corrispondenti entrate (da 232,7 a 240,7 miliardi), e ancor più ciò si è verificato nel comparto in conto capitale, con un aumento della spesa da 14,7 a 19,7 miliardi ed uno dell'entrata da 8,2 a 9,2 miliardi (115).

In quest'ultimo comparto, l'aumentato disavanzo assume un significato positivo sotto il profilo economico e pone in luce come il ricordato avanzo finanziario complessivo sia dovuto al favorevole andamento della gestione di parte corrente; tanto più che, come già detto, l'Azienda non ha fruito nel 1972 di interventi straordinari a carico del bilancio dello Stato (dove la più contenuta lievitazione delle entrate correnti).

Il cennato andamento è dovuto al sensibile incremento della domanda da parte del pubblico (116), in presenza di prezzi di vendita sostanzialmente immutati, pur senza tralasciare gli effetti di innovazioni già ricordate nella precedente relazione, quali la ripartizione più favorevole all'Azienda, fra questa e l'Erario, del ricavo delle vendite (decreto legge 22 gennaio 1971, n. 1, convertito nella legge 18 marzo 1971, n. 68), e le migliorate condizioni di acquisto di materia prima, conseguenti alla liberalizzazione in tema di tabacchi greggi (decreto legge 30 novembre 1970, n. 870, convertito con modificazioni nella legge 27 gennaio 1971, n. 3).

La situazione dei fondi di riserva in ordine alla quale si era rilevata, per gli anni precedenti al 1971, una consistenza sensibilmente inferiore rispetto al limite massimo (7,68 miliardi) prescritto per legge, si è ulteriormente avvicinata alla normalizzazione, con una consistenza alla fine del 1972 di 6,71 miliardi, per effetto di un versamento di 350 milioni e del totale reintegro del prelievo di 3 miliardi effettuato nel corso dell'esercizio. Nella situazione dei residui, si rileva una cospicua consistenza di quelli per spese in conto capitale (miliardi 18), in rapporto al volume complessivo della gestione di competenza di tali spese. Essi provengono in massima parte dall'ultimo esercizio, ma non trascurabile è l'ammontare di poste provenienti da anni di molto anteriori (ad esempio, 362 milioni dal 1967 a 223 dal 1968).

---

(115) Un aumento si è pure verificato, da 354,7 a 374,2 milioni, nelle spese per rimborso di prestiti, in relazione allo sviluppo dei piani di ammortamento.

(116) Per i soli tabacchi, le complessive quantità prodotte e vendute sono aumentate rispetto al 1971 da 74,8 a 77,8 milioni di Kg., specialmente per la maggiore vendita di tabacchi esteri (da 14,7 a 16,8).

Per la prima volta, nel bilancio 1972, a seguito della disciplina introdotta dalla legge 1° aprile 1971, n. 217, figura la gestione speciale del dopolavoro, con entrate e spese a pareggio, in consuntivo, per 119,6 milioni, costituite le prime da sovvenzioni dello Stato, con una quota annua fissa di 15 milioni e una variabile di 750 lire per dipendente iscritto (9,3 milioni nel 1972), nonché da contributi degli iscritti e dalla partecipazione ai proventi pubblicitari (circa 28 milioni) ed a quelli di multe e ammende (circa 2 milioni), oltre al gettito della gestione di sale cinematografiche (circa 10 milioni) ai canoni di affitto di locali per colonie (circa 33 milioni), ed ai proventi delle iscrizioni di bambini in colonie (circa 2 milioni).

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

La struttura organizzativa dell'Amministrazione dei monopoli non ha subito nel 1972 mutamenti degni di rilievo, restando nella prospettiva futura quei riflessi che su di essa comporteranno non soltanto, a breve scadenza (dal 1° gennaio prossimo), l'abolizione del monopolio di vendita dei sali, secondo le indicazioni della legge 16 febbraio 1973, n. 10, ma soprattutto, più incisivamente, l'attuazione delle direttive della Comunità economica europea in tema di soppressione, entro il 1975, di tutti i diritti esclusivi di distribuzione all'ingrosso e di importazione dei tabacchi lavorati.

Meritevole di menzione, per quanto particolare e contingente, è la presenza, determinatasi nel 1972, di due funzionari con la qualifica di direttore generale dell'Azienda, nonostante l'unicità del relativo posto di organico.

È stata disposta, infatti, durante tale anno, la riammissione in servizio del direttore generale, già sospeso nel 1965, e collocato in soprannumero dal 13 luglio 1966, ai sensi dell'articolo 2 della legge 8 giugno 1966, n. 425, in quanto sottoposto a procedimento penale, conclusosi poi con sentenza assolutoria passata in giudicato. In pendenza della sospensione, avendo il collocamento in soprannumero reso disponibile il posto, l'Amministrazione aveva provveduto alla copertura di questo con successive nomine di altri funzionari (l'ultima, peraltro, conferita con provvedimento recante data posteriore — 10 agosto 1972 — a quella in cui era pervenuta all'Amministrazione, su notifica dell'interessato, copia della sentenza suddetta, retrodatandosi però la decorrenza della nomina a tre giorni prima di quello della notifica, e disponendosi poi con altro decreto, dell'11 agosto, la revoca della sospensione del funzionario assolto).

Tale situazione è destinata a perdurare fino a quando i due dirigenti rimangano entrambi in servizio, né la legge citata — che pure all'articolo 3 prevede il riassorbimento della posizione soprannumeraria al verificarsi della prima vacanza — stabilisce alcunché circa la spettanza delle funzioni (anche con rilevanza esterna) proprie dell'unica carica, nonché di connesse attribuzioni, quale ad esempio la partecipazione al Consiglio di amministrazione.

Per quanto concerne la situazione del restante personale, può rilevarsi come il numero complessivo degli impiegati e degli operai in servizio al 31 dicembre 1972 rimanga alquanto inferiore alle dotazioni organiche, particolarmente nella seconda delle cennate categorie, nella quale i posti coperti (11.796) superano di poco la metà di quelli disponibili (19.850). Il fenomeno è riscontrabile in tutte le carriere e qualifiche, con maggiore accentuazione negli operai comuni (posti coperti circa 8.000 su 14.000). L'applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, ha comportato, fino alla data suddetta, l'esodo di 149 impiegati e 1.092 operai (117).

Da quanto risulta, d'altronde, per gli ultimi anni, fino al 1971, il numero dei partecipanti ai concorsi indetti ha superato di parecchie volte quello dei posti, con un progressivo aumento nel tempo, specialmente per gli operai (nell'anno suddetto, 14,710 concorrenti per 375 posti).

Nel 1972, sono state portate a termine le procedure di inquadramento del personale operaio, di cui si era già data notizia nella precedente relazione.

---

(117) Si è fatto, peraltro, ricorso all'assunzione di 1.144 operai stagionali.

Si è anche provveduto all'applicazione dell'articolo 26 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, in tema di valutazione per metà del servizio anteriore alla nomina in ruolo. Il gran numero dei provvedimenti adottati al riguardo consegue alla frequenza con la quale si è fatto luogo in passato ad assunzioni di avventizi (118).

In tema di trattamento economico, può ritenersi sufficientemente contenuta la spesa per lavoro straordinario degli impiegati e salariati (119). Va tuttavia tenuto conto sia del « premio industriale », ora disciplinato dalla legge 3 luglio 1970, n. 483, con una spesa che nel 1972 è stata di 7.048 miliardi (capitoli 110, 111 e 112) — il cui rapporto col trattamento base degli impiegati è di circa un terzo — sia dei soprassoldi corrisposti praticamente a tutti gli operai ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 marzo 1961, n. 90, in misure variabili dal 2 per cento al 16 per cento della paga giornaliera o da 50 a 90 lire orarie. Inoltre, nonostante l'articolo 7 della citata legge n. 483 esclude la corresponsione dei compensi speciali al personale dei Monopoli, anche nell'anno in esame i dipendenti impegnati nella riliquidazione e nel pagamento delle pensioni hanno ricevuto compensi di tal natura per complessivi 10,2 milioni, a carico di apposito stanziamento (capitolo 105) istituito su sovvenzione straordinaria di pari importo corrisposta a tal fine dal Ministero del tesoro, in relazione al disposto dell'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1081.

È, altresì, proseguita la corresponsione di indennità ed assegni extratabellari ai dirigenti (120) più volte segnalata in passato dalla Corte, non avendo ancora avuto effetto la nuova generale disciplina giuridica ed economica di recente emanata per tale categoria, per i motivi esposti in altro capitolo (121).

### 3. — *Attività contrattuale*

Delle facilitazioni accordate, rispetto alla normativa generale, in tema di scelta del contraente all'Amministrazione dei Monopoli, quest'ultima ha continuato ad avvalersi nel 1972 con la medesima ampiezza segnalata negli anni precedenti.

Per conseguenza, assoluta prevalenza sugli altri sistemi ha conservato quello della trattativa privata, sia pure preceduta da gara ufficiosa. Ciò è di particolare rilievo nei contratti attivi, che nella Amministrazione in parola sono particolarmente numerosi per la tipica attività di appalto delle rivendite. Ad un lieve aumento, in materia, dei casi di appalto per asta pubblica (passati dai 108, per 554 milioni, del 1971, ai 131, per 608 milioni, dell'anno in esame) ha fatto riscontro un assai più rilevante incremento di quelli concessi a trattativa privata (da 2.157, per 8,7 miliardi, a 3.196, per 14 miliardi). Il fenomeno, d'altro canto, risponde alle intenzioni del legislatore (legge 22 dicembre 1957, n. 1293), che, sulla opportunità della ricerca di condizioni contrattuali più vantaggiose per l'Amministrazione ha ritenuto di accordare prevalenza, in caso di rinnovo di appalto (articolo 25 legge citata), all'aspettativa di stabilità dei gestori, ed a quella di prosecuzione da parte di eventuali loro cessionari (articolo 31), limitando perciò l'asta pubblica alle sole rivendite di nuova istituzione, sempreché nei comuni di maggiore importanza, ed a quelle con reddito annuo superiore alle lire 500.000 rimaste vacanti (articolo 21 e 25) (122).

---

(118) In epoca successiva alla chiusura dell'esercizio, la *Gazzetta Ufficiale* n. 109 del 28 aprile 1973 ha riportato il decreto ministeriale 12 dicembre 1972, relativo alle piante organiche ed alle denominazioni delle qualifiche dei ruoli del personale tecnico e del personale amministrativo.

(119) Per gli impiegati, l'importo è di 618 milioni per 3.000 unità.

(120) Particolarmente anomala è l'indennità erogata ai funzionari preposti a gruppi e zone di vigilanza « per far fronte alle spese di ufficio dipendenti dal servizio di loro istituto » (articolo 204 del decreto ministeriale 5 luglio 1928).

(121) Capitolo I, paragrafo 2.

(122) Va, peraltro, ricordato che pure la più recente normativa generale (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627), nonostante le facilitazioni introdotte circa l'adozione di sistemi diversi dall'asta pubblica, continua a prescrivere quest'ultima come sistema ordinario nei contratti attivi.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Va ancora posto in luce, al riguardo, come l'aumento a lire 4.800.000 del minimo di valore per l'assoggettamento dei contratti al controllo della Corte, aumento disposto dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 422, assume per i contratti attivi una portata più sostanziale che per quelli passivi, poiché questi ultimi sono comunque destinati a subire l'esame dell'organo di controllo quali titoli giustificativi dei pagamenti in base ad essi eseguiti, mentre ciò non accade — ovviamente — per i primi, i quali restano perciò definitivamente sottratti al controllo stesso se di valore inferiore a quello sopra indicato: il che comporta, trattandosi di contratti destinati a procurare entrate, una attenuazione di garanzie proprio per quei casi in cui il minore introito derivante all'Amministrazione imporrebbe una più attenta verifica della regolarità delle stipulazioni, specialmente se a trattativa privata.

Col cennato sistema, oltreché per gli appalti di rivendite, sono stati anche stipulati quasi tutti gli altri contratti attivi (142 contro uno ad asta pubblica), concernenti locazioni, alienazioni di immobili, di materiali in disuso, ecc.

Nel campo della contrattazione passiva il comportamento dell'Amministrazione presenta aspetti analoghi a quelli sin qui considerati, e segnalati anche in passato. Se, infatti, il ricorso al sistema « in economia » — per il quale perdura la carenza regolamentare più volte denunciata dalla Corte — ha subito una sostanziale contrazione quanto al volume della spesa, passato rispetto al 1971 da 3,3 a 2,4 miliardi (di cui 1,2 per acquisti di impianti e attrezzature), tale volume si è elevato, per i contratti a trattativa privata, da 47 a 58 miliardi circa. In tali contratti si è, peraltro, ricontrata una lieve diminuzione numerica (da 902 a 861), mentre più esteso dell'anno precedente è stato il ricorso alla licitazione (da 89 a 95 contratti, con aumento di importo da 2 a 2,8 miliardi).

È anche da precisare che, dei suddetti contratti a trattativa privata, 277, per un importo di 24,5 miliardi, hanno avuto ad oggetto revisione di corrispettivi ad appaltatori di magazzini, determinazione di royalties per produzione di sigarette su licenza estera, nonché proroghe tacite di locazioni: casi tutti, e specialmente i due primi, nei quali l'individuazione del soggetto contraente sfugge ad una scelta, da parte dell'Amministrazione, fra varie possibilità.

Anche per gli appalti di magazzini, inoltre, la citata legge n. 1293 (articoli 8 e 9) si ispira a criteri analoghi a quelli già illustrati per gli appalti di rivendite.

## CAPITOLO XII

## MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

1. — *Considerazioni generali*

La spesa del Ministero, comprensiva degli aumenti apportati dalle variazioni di bilancio approvate con legge 16 marzo 1972, n. 74 e legge 15 aprile 1973, n. 170 ammonta a 242,3 miliardi. Non senza rilievo è la circostanza che, degli oneri aggiuntivi disposti dalla seconda legge di variazione, oltre il 74 per cento è relativo ad esercizi anteriori al 1972.

Netta prevalenza delle spese correnti su quelle in conto capitale; tendenza quasi costante, per queste ultime, ad un progressivo incremento dei residui passivi: tali le ricorrenti notazioni che possono farsi in ordine alle risultanze della gestione.

L'aumento dei residui passivi per le spese in conto capitale sul capitolo 5010 (123) è strettamente collegato alla natura delle spese — alle quali sono connessi i contributi integrativi ministeriali — dirette alla realizzazione di opere edilizie per la costruzione degli edifici giudiziari e di lavori per i relativi ampliamenti e restauri. L'insufficiente ritmo di realizzazione di tali opere ad iniziativa degli Enti locali, a causa delle difficoltà nel reperimento delle aree edificatorie, e la scarsa tempestività negli adempimenti di competenza degli enti stessi sono già stati posti in luce nelle precedenti relazioni.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Alle modifiche legislative succedutesi nel corso degli ultimi anni si sono aggiunti nel 1972 provvedimenti settoriali, come la modifica alle piante organiche di alcuni uffici giudiziari, apportata con le leggi 16 marzo 1972, n. 74 e 23 dicembre 1972, n. 827. Ad essi è auspicabile faccia seguito una revisione generale che tenga conto delle accresciute o diminuite esigenze di servizio degli uffici, determinando una migliore distribuzione dei magistrati sul territorio nazionale, atta ad assicurare una funzionale amministrazione della giustizia.

Nell'ambito di una migliore organizzazione del lavoro giudiziario si colloca la recente installazione del Centro elettronico di documentazione della Corte di Cassazione, volta a consentire a magistrati ed avvocati una rapida consultazione dei precedenti giurisprudenziali e legislativi ed un'accurata informazione della bibliografia giuridica anche negli uffici periferici.

Il reclutamento del personale di magistratura non risponde ancora a quegli auspicabili principi di celerità, indicati anche dal Consiglio superiore della magistratura che, sin dal 1968, aveva invitati i Capi degli uffici giudiziari ad esonerare i magistrati componenti delle Commissioni d'esame dal lavoro giudiziario. Non sono ancora pervenuti alla Corte dei conti gli atti relativi al concorso a 132 posti di uditore giudiziario, bandito nel maggio 1971, per cui il tempo di espletamento della procedura concorsuale può calcolarsi in oltre due anni dall'indizione del concorso stesso. Le vacanze attualmente esistenti nella qualifica iniziale del ruolo di magistratura sono comunque di scarsa entità, in quanto,

---

(123) L'ammontare complessivo dei residui a fine esercizio supera i quattordici miliardi.



tenuto conto che sono in espletamento concorsi per complessivi 247 posti (124), essi ammontano a 63 posti, pari a circa l'1 per cento dell'organico complessivo.

Rientra, altresì, entro il limite fissato dalla Tab. C allegata alla legge 25 luglio 1966, n. 500 il numero dei magistrati fuori ruolo per l'espletamento di funzioni amministrative presso il Ministero (178 in tutto) o per altri incarichi incompatibili con l'espletamento del lavoro giudiziario.

Per il personale non di magistratura, rilevato che la situazione degli organici presenta numerose vacanze cui l'Amministrazione sta cercando di ovviare con la indizione di numerosi concorsi nella qualifica iniziale, è da osservare — per quanto concerne il ruolo del personale di cancelleria e segreteria, già appartenente alla soppressa carriera direttiva speciale — (125) che la situazione si è vieppiù aggravata in conseguenza dell'esodo consentito, a particolari condizioni di favore, dall'articolo 67 del decreto presidenziale n. 748 del 30 giugno 1972.

Si segnala, inoltre, che non sono ancora pervenuti alla Corte gli atti relativi a due concorsi banditi sin dal 1969 per 12 posti di Segretario dell'Ufficio traduzioni.

Non dissimili da quelle svolte negli anni precedenti le considerazioni sugli organici dell'Amministrazione penitenziaria: vacanze consistenti in ogni ruolo, in particolare in quello della carriera direttiva amministrativa (126) e nel ruolo del servizio sociale.

Particolarmente significativa, per la valutazione della efficienza dei servizi, è infine la situazione del ruolo degli agenti di custodia, in cui sono scoperti quasi 1500 posti di organico (127), e del ruolo di rieducazione, in cui, nonostante siano annualmente indetti concorsi da parte dell'Amministrazione, i posti non vengono generalmente coperti per circa la metà della disponibilità (128).

### 3. — *Attività sociale del Ministero*

Nel quadro dell'attività sociale svolta dal Ministero operano i Consigli di Patronato ed altre istituzioni aventi per scopo l'assistenza alle famiglie degli internati ed ai dimessi dal carcere che nello esercizio, oltre ai contributi di 700 milioni iscritti sui capitoli 1191 e 1194, hanno fruito di ulteriori fondi assegnati dalla Cassa delle ammende per l'importo di 200 milioni (129).

A monte dell'azione spiegata dagli organismi menzionati si colloca l'attività del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale che fruisce di un contributo di 30 milioni a carico del bilancio (capitolo 1192). Il centro è tenuto a presentare al Ministero di grazia e giustizia una relazione con allegato il rendiconto delle entrate e delle spese.

### 4. — *Rieducazione dei minori*

In ordine alla rieducazione dei minori va attenuandosi il fenomeno, già segnalato in precedenti relazioni, dell'affidamento di tale funzione, oltre che ad enti pubblici, a istituzioni religiose o laiche (130), ma appaiono in aumento le concessioni del servizio a privati (131).

---

(124) È in atto un altro concorso a 97 posti, di cui, per le note vicende, dovranno essere ripetute a giugno le prove scritte.

(125) 617 sono i posti scoperti in organico.

(126) Oltre 100. È però in atto sin dal 1971 un concorso per 70 posti, riservato ai dipendenti di altre Amministrazioni dello Stato, mentre un altro concorso a 90 posti è stato bandito nel 1972.

(127) Nel 1972 è stato però disposto l'arruolamento di milleduecento allievi.

(128) Alla fine del 1972 è stato bandito un concorso a 125 posti che, ove dovessero esser coperti, colmerebbero le vacanze nella qualifica iniziale del ruolo.

(129) Sulla Cassa ed in particolare sull'assenza di un'organica e formale disciplina che regolamenti le sue azioni, la Corte ha riferito nei precedenti esercizi.

(130) Sono state stipulate convenzioni rispettivamente per lire 137.813.300 e lire 1.783.697.440 a fronte di lire 845.034.050 e lire 2.092.822.850 erogate nell'esercizio precedente.

(131) Nel 1972 lire 1.412.609.600 contro lire 723.727.500 del 1971.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I direttori dei centri di rieducazione, oltre al controllo cartolare delle comunicazioni periodiche che gli istituti ed organismi convenzionati sono tenuti a trasmettere, effettuano sopralluoghi per accertare la verifica della corrispondenza della situazione effettiva ai dati trasmessi. Saltuariamente missioni vengono anche eseguite da funzionari della Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena.

Non appare ancora regolamentata l'attività di istruzione dei minori, per cui sussistono tuttora le carenze segnalate nelle precedenti relazioni.

Per quanto riguarda il potenziamento delle strutture rieducative statali, già auspicato nelle precedenti relazioni, esso potrà divenire effettivo ove vengano positivamente espletati i concorsi in fase di svolgimento. A tale finalità mirano, altresì, i corsi di aggiornamento per il personale dell'Amministrazione penitenziaria (132).

#### 5. — *Ordinamento ed edilizia penitenziaria*

Un sostanziale miglioramento delle strutture penitenziarie, in particolare per quanto riguarda il livello di vita dei detenuti, la loro retribuzione in caso di esplicazione di attività lavorativa, ecc. dovrebbe conseguire dalla riforma in corso del relativo ordinamento (133).

Per quanto riguarda i programmi di edilizia penitenziaria — nell'ambito di una attività maggiormente coordinata delle opere da eseguire, ai sensi della legge 12 dicembre 1971, n. 1133 — va segnalata l'avvenuta approvazione, con decreto interministeriale, del programma delle spese da effettuare nonché dell'ordine di precedenza relativo all'attuazione del rinnovamento edilizio degli stabili destinati ad istituti di prevenzione e di pena.

È stata, altresì costituita, a termini dell'articolo 5 della citata legge n. 1133 del 1971, la Commissione incaricata di esprimere parere sull'approvabilità dei progetti di nuovi istituti da realizzarsi con i finanziamenti della legge stessa.

#### 6. — *Amministrazione degli Archivi notarili*

Notazioni non dissimili da quelle svolte nelle relazioni precedenti possono farsi in ordine alla Amministrazione degli Archivi notarili. Notevole ancora l'avanzo, con il quale si è chiusa la gestione del 1972, aggirantesi sui due miliardi e cento milioni di lire. Tuttora valide, di conseguenza, le considerazioni svolte in passato dalla Corte, sulla opportunità di una valutazione delle cause di formazione del suddetto avanzo, in relazione anche alle finalità cui è destinato il patrimonio degli Archivi notarili.

Nell'esercizio sono state perfezionate le procedure relative agli acquisti di immobili per le sedi di Savona e Sulmona. L'onere comprensivo della spesa per la sede di Campobasso, istituita nel 1971 ammonterà a oltre 317 milioni.

Deficitaria la situazione del ruolo della carriera direttiva del personale degli Archivi. Su una consistenza organica di 157 unità, sussistono quarantaquattro vacanze nelle qualifiche di conservatore e conservatore superiore.

Un concorso a 32 posti — tutti coperti — bandito alla fine del 1970, ha richiesto circa due anni per il suo espletamento.

---

(132) Ne l'esercizio sono stati tenuti due corsi di aggiornamento, uno per educatori in prova, l'altro per assistente sociale da adibire a compiti educativi negli istituti minorili.

(133) Il disegno di legge è stato già approvato dal Senato e trasmesso alla Camera nella seconda metà del 1972.

## CAPITOLO XIII

## MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

1. — *Stato di previsione e gestione della spesa*

Anche nel 1972, come negli anni precedenti, la spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nelle previsioni iniziali indicata nel complesso in 77,3 miliardi, è stata largamente incrementata in corso d'esercizio, toccando nelle previsioni definitive i 137,6 miliardi, ed è stata, infine, impegnata per 136 miliardi. L'espansione ha investito in particolare, anche in quest'ultimo anno, la categoria dei trasferimenti in conto capitale, dagli iniziali 65,6 miliardi portata a 114,4 miliardi, impegnati pressoché per intero.

La struttura dello stato di previsione ha subito mutamenti. Dei capitoli di nuova istituzione la massima parte, inserita in corso di esercizio, riguarda interventi a favore dell'economia nazionale (134). Altri capitoli sono stati eliminati, essendo esaurita l'autorizzazione di spesa (135).

Come negli esercizi precedenti, la dotazione del capitolo 1222, concernente spese per il funzionamento di commissioni di studio, è rimasta integralmente inutilizzata, pur essendone stato previsto, inizialmente, l'incremento (136). Costante è, parimenti, l'opposto fenomeno dei capitoli di spesa inseriti nella rubrica relativa all'Ispettorato tecnico dell'industria (1361, 1362, 1363, 1364), le cui dotazioni iniziali, sin dalla lontana istituzione dell'organo, vengono ancora determinate in misura di gran lunga inferiore alle effettive esigenze, provvedendosi poi alla loro integrazione in corso di esercizio mediante trasferimento di parte dei fondi iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale — rubrica Ispettorato del lavoro (137). Può perciò accadere che — ritardato per un qualsiasi motivo il riparto dei fondi — l'esiguo stanziamento iniziale possa rivelarsi in corso d'esercizio insufficiente al fabbisogno, con ciò creando evidenti difficoltà in sede di pagamento di spese, a carattere fisso e obbligatorio, per stipendi ed altri assegni fissi (138).

Rilievo va dato, infine, alla situazione dei residui passivi. Ammontanti, ad inizio d'esercizio, a 169,7 miliardi, i residui sono giunti al 31 dicembre 1972 a 177,6 miliardi — restando, cioè, di importo di molto superiore al totale degli stanziamenti di competenza — e continuano ad essere formati, in larga prevalenza, da residui di stanziamento. Nella loro accumulazione, per quel che in particolare riguarda residui relativi a contributi sugli interessi di finanziamenti, erogati sui capitoli 5141 e 5161

---

(134) Trattasi dei capitoli 1415, 1636, 5118, 5122, 5132, 5143 e 5144, pressoché esclusivamente destinati a spese in conto capitale per interventi, a carattere vario, a favore della produzione e distribuzione.

(135) Il capitolo 5132 è stato reinserito in corso d'esercizio in relazione a norma autorizzativa di ulteriore spesa, per contributo al Fondo centrale di garanzia istituito presso l'Artigianocassa.

Definitivamente soppressi sono i capitoli 1118 e 5151.

(136) La dotazione, negli esercizi precedenti di un milione, è stata portata a 5 milioni nel 1972.

(137) Il trasferimento è annualmente previsto da apposita disposizione della legge di approvazione del bilancio preventivo. Veggasi, per il 1972, l'articolo 118 — comma 2° della legge 11 marzo 1972, n. 54.

(138) Valga rilevare, a titolo d'esempio, che sulla rubrica intitolata all'Ispettorato tecnico dell'industria la spesa complessiva nel 1970, inizialmente prevista in 23,6 milioni, è stata di 195,8 milioni, nel 1971, dagli iniziali 18,2, è giunta a 259,2 milioni, e nel 1972, parimenti prevista in 18,2 milioni, ha toccato 246,6 milioni. Sul solo capitolo 1361 la spesa, nel 1970, inizialmente prevista in 20,9 milioni, è stata di 176,9 milioni, nel 1971, su una previsione iniziale di 15,8 milioni, ha raggiunto 232,8 milioni, nel 1972, infine, ancora dagli iniziali 15,8 milioni, è salita a 223,6 milioni.

a favore di medie e piccole imprese industriali e commerciali e che ammontano rispettivamente a 110,9 ed a 10,8 miliardi — hanno essenziale rilevanza i tempi tecnici, estremamente lunghi, delle procedure di concessione, sia delle aziende di credito che dei competenti organi ministeriali. Sono stati pressoché completamente erogati, invece, i contributi sul capitolo 7121 aggiunto allo stato di previsione, per oneri per approvvigionamenti petroliferi, rimasti da pagare, al 31 dicembre 1972, per soli 130,8 milioni (139).

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

Nel settore dell'artigianato opera tuttora, a livello nazionale, il Comitato centrale dell'artigianato, pur se — come può desumersi dalla constatazione che sullo stanziamento del capitolo 1251, iscritto nello stato di previsione per far fronte alla spesa di funzionamento, da anni non vengono assunti impegni (140) — di esso l'Amministrazione si avvale soltanto in rare occasioni. Delle funzioni di tale organo sarebbe tuttavia opportuna la puntualizzazione, tenuto conto che le stesse, definite con la legge 25 luglio 1956, n. 860, risalgono ad epoca di gran lunga anteriore all'attuazione dell'ordinamento regionale.

L'Amministrazione ha provveduto, nel corso dell'esercizio, a costituire il Comitato, previsto dall'articolo 5 della legge 1 dicembre 1971, n. 1101, in tema di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione dell'industria e dell'artigianato tessile. Per il concreto svolgimento della propria attività si è avvalsa, inoltre, della facoltà di istituire organi collegiali, ancorché non espressamente previsti dalla normativa di settore. Ha così creato un apposito Comitato, per l'applicazione della legge 8 agosto 1972, n. 464, concernente « la ristrutturazione, la riorganizzazione o la conversione di imprese industriali costrette a trasferire aliquote di personale alla Cassa integrazione », ed ha istituito una commissione tecnica per valutare le norme dettate dall'Ente nazionale di unificazione in materia di sicurezza di attrezzature, installazioni ed impianti alimentati con gas combustibile per usi domestici e similari, ai fini della loro successiva approvazione, a termini dell'articolo 3, comma 2° della legge 6 dicembre 1971, n. 1083, da parte del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato.

Passando a trattare del personale, va ancora ricordata la particolare situazione di taluni ruoli, nei quali la percentuale di vacanze supera di gran lunga la media, come il ruolo tecnico degli ingegneri del corpo delle miniere e quello tecnico ispettivo delle assicurazioni private. Soddisfacente è la situazione dei ruoli del servizio geologico, che ha perciò potuto assolvere all'attività di completamento ed aggiornamento della carta geologica d'Italia, utilizzando il personale già assunto a contratto e poi inquadrato in categorie non di ruolo, senza procedere ad ulteriori assunzioni di personale. Le carenze, invece, nei ruoli degli Uffici provinciali dell'industria, commercio ed artigianato sono state assunte a motivo dell'adozione di provvedimenti di trasferimento di personale da altri ruoli, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, peraltro facendo applicazione di tale istituto in contrasto con la previsione legislativa, poichè per il personale trasferito, almeno dai primi provvedimenti pervenuti alla Corte, risultava contestualmente la conservazione nella precedente sede di servizio presso il Ministero. È evidente che la soppressione, nei provvedimenti in discorso, del riferimento alla sede di servizio, e la sua mancata menzione in quelli successivamente emessi — a seguito dei rilievi mossi dalla Corte — non vale ad eliminare la sostanziale illegittimità dell'atto, qualora non si sia provveduto a disporre una nuova destinazione degli interessati.

Il trasferimento, dallo Stato alle Camere di commercio, industria ed artigianato, degli oneri relativi al trattamento economico e previdenziale dei segretari generali e dell'altro personale statale delle

(139) Lo stanziamento iniziale di 40,7 miliardi è stato erogato per 8,5 miliardi nel 1970, 15,8 miliardi nel 1971, 16,3 miliardi circa nel 1972.

(140) Su tale capitolo, nel 1972 dotato di uno stanziamento di 14,5 milioni, negli ultimi quattro anni sono stati effettuati pagamenti soltanto nel 1970, per la corresponsione di gettoni di presenza ai componenti del Collegio, per un importo complessivo di lire 37.120.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stesse Camere — previsto dall'articolo 1 della legge 25 luglio 1971, n. 557 — ha avuto applicazione, la dotazione di 1,2 miliardi sul capitolo 1681 essendo stata impegnata per soli 83 milioni (141). È ancora da realizzare invece, il meccanismo inteso a disciplinare i rapporti relativi alle anticipazioni effettuate dalla Camera di commercio di Roma, per conto dei singoli altri enti camerali, per il trattamento economico del personale assegnato al Servizio centrale delle Camere di commercio: il decreto ministeriale, a tal fine previsto dall'articolo 3 della stessa legge, risulta, a tutt'oggi, non emanato.

### 3. — *Attività istituzionale*

a) *Medie e piccole industrie* — Nella concessione dei contributi sugli interessi di finanziamenti, accordati da istituti di credito a medie e piccole imprese industriali a termini della legge 30 giugno 1959, n. 623, e successive sue modificazioni ed integrazioni, l'Amministrazione è tenuta a seguire non soltanto i criteri di massima fissati in materia dall'apposito Comitato interministeriale, ma, altresì, le direttive emanate, per la parte di propria competenza, dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Particolare rilievo ha avuto nel 1972 la nuova disciplina che l'Amministrazione ha introdotto nell'attività gestoria, per gli interventi a favore delle aziende operanti nel Mezzogiorno, in tema di autofinanziamento della spesa da parte delle imprese. Per evitare che, avvalendosi dei benefici riservati a tale area territoriale dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853, attraverso una eventuale duplicazione di interventi il sostegno statale venga a coprire o addirittura a superare il costo globale dell'opera — nell'ipotesi in cui l'impresa sia stata già ammessa dalla Cassa per il Mezzogiorno al godimento dei benefici previsti dalla legge 853 — il contributo viene accordato non nella misura massima consentita, del 70 per cento della spesa necessaria, bensì in più limitata entità (142).

In ordine all'individuazione delle attività economiche da ammettere a contributo ed alla classificazione delle aziende sotto il profilo della dimensione, l'Amministrazione ha continuato a seguire i criteri da tempo adottati, facendo riferimento, sotto il primo profilo, alla classificazione delle categorie economiche dettata dall'Istituto centrale di statistica, e, sotto il secondo, ai parametri già fissati dal competente Comitato interministeriale dei finanziamenti. Va tuttavia notato come l'attività della Cassa per il Mezzogiorno sia disciplinata con maggiore completezza (143) (144), il che induce a

---

(141) Nello stato di previsione della spesa per il 1973 lo stanziamento è stato iscritto con una decurtazione, per tale motivo, di 914,9 milioni.

(142) L'Amministrazione ha seguito al riguardo direttive recentemente emanate dal CIPE.

In particolare, quando gli investimenti fissi non superino i 100 milioni, la quota minima di autofinanziamento deve toccare almeno il 10 per cento della spesa, mentre il contributo viene concesso fino al 20 per cento dell'investimento globale; quando, invece, gli investimenti fissi superino i 100 milioni, la quota minima di autofinanziamento deve raggiungere il 15 per cento della spesa, il contributo venendo concesso fino al 15 per cento dell'investimento globale.

(143) Con decreto del 6 maggio 1972 il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ha precisato contenuto e limiti delle iniziative da classificare sotto il titolo di nuovo impianto, ampliamento e rinnovo, conversione e trasformazione, riattivazione di impresa già esistente ed ha individuato le voci di spesa, relative ad investimenti fissi, da ammettere a contributo.

Per le stesse operazioni, sulla base delle direttive dal CIPE emanate per l'applicazione della legge n. 853, è stata per la prima volta introdotta una disciplina della garanzia del credito, precisando che per le imprese di piccole dimensioni le garanzie dovranno essere acquisite « nell'ambito dei soli cespiti aziendali ».

(144) Il problema delle garanzie per le operazioni soccorse dal Ministero dell'industria è stato a lungo discusso in Parlamento, nell'esame dello stato di previsione della spesa per il 1973, ed auspici per una risoluzione dei relativi problemi sono stati formulati sia dal relatore innanzi la Camera (Bollettino commissioni — seduta 10 ottobre 1972 — pag. 7) sia dallo stesso Ministro per l'industria al Senato (Atti sedute Commissioni 25 gennaio 1973). Il Ministro ha anzi annunciato, nell'occasione, la presentazione di un disegno di legge istitutivo di un fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, al fine di rendere più pronta ed agevole la procedura di concessione dei finanziamenti da parte degli istituti di credito.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

richiamare ancora l'attenzione sull'opportunità che — almeno nell'ambito dei territori del Mezzogiorno nei quali più evidente può risultare la disarmonia di orientamenti — i criteri d'intervento siano uniformati o coordinati. In tal senso non può trascurarsi, infine, che le osservazioni formulate dalla Corte hanno trovato eco in Parlamento. Nella discussione dello stato di previsione della spesa per il 1973 si è rilevato essere, infatti, presupposto « indispensabile » di un'organica politica di interventi l'elaborazione di una legge-cornice per la piccola e media industria, atta a stabilirne la fisionomia giuridica (145).

Tuttora immutata è, poi, la situazione, da tempo segnalata, relativamente agli accertamenti condotti sulla realizzazione delle iniziative. Richiesta di chiarimenti, l'Amministrazione ha ammesso di dover affidare l'onere di tali controllo, per la massima parte dei casi, agli istituti finanziatori — in qualche occasione soltanto procedendo, sia di propria iniziativa che dietro disposizioni del Comitato dei finanziamenti, ad indagini dirette — per l'insufficienza, in mezzi ed in personale, del proprio apparato organizzativo.

Ricordata la perdurante incidenza dei tempi tecnici del procedimento, va rilevata ancora l'obiettiva esigenza che iniziative come quelle assunte nel 1972 per una larga espansione del credito agevolato — anche attraverso la riduzione del tasso d'interesse per due volte deliberata, nel corso dell'anno, dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio — trovino rispondenza in una maggiore speditezza dell'azione amministrativa (146).

Un richiamo ancora va fatto per quel che in particolare riguarda le iniziative attuate nel Mezzogiorno. In proposito le rilevazioni globali sull'attività realizzate nel 1972 consentono di osservare che — per quanto recentemente ribadita dall'articolo 7 della legge 6 ottobre 1971, n. 853 — la prescrizione circa la riserva, a favore dei territori del Mezzogiorno, del 40 per cento della spesa globale d'investimento resta tuttora inosservata. Su 26,1 miliardi di contributi complessivamente erogati, nello esercizio, dal Ministero dell'industria la quota a tal fine destinata ammonta a 4,1 miliardi, vale a dire al 16 per cento circa: né, a questo riguardo, può tenersi conto del concorso, alle stesse iniziative accordato in via aggiuntiva dalla Cassa per il Mezzogiorno, disponendo espressamente l'articolo 43, comma primo, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523 la non computabilità degli stanziamenti attribuiti alla Cassa nella determinazione della quota di riserva (147).

b) *Industrie ed artigianato tessile* — La complessità degli adempimenti da assolvere in sede preparatoria — nella prima attuazione della disciplina sull'industria e sull'artigianato tessile prevista dalla legge 1° dicembre 1971, n. 1101 — ha indubbiamente contribuito a ritardare la concessione dei benefici alle singole aziende interessate.

Dai primi atti pervenuti alla Corte risulta infatti che, emanate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica le direttive di sua competenza entro il previsto termine di 60 giorni, ritardi sono, invece, intervenuti nella fase successiva, non avendo tutte le regioni effettuato gli adem-

---

(145) Atti Camera — Bollettino Commissioni — seduta 10 ottobre 1972, pag. 7.

(146) Il Comitato per il credito ed il risparmio ha ridotto il tasso delle operazioni dello 0,75 per cento, una prima volta per le operazioni poste in essere a decorrere dal 10 giugno 1972, e nella stessa misura, la seconda volta, per le operazioni a decorrere dal successivo 7 settembre. L'attuale tasso dei finanziamenti è perciò del 9,10 per cento per le operazioni degli istituti speciali di credito a medio termine del Mezzogiorno, del 9 per quelle di altri istituti.

Dalle 2.637 operazioni deliberate nel 1971 il numero dei contributi accordati nell'esercizio all'esame è salito a 4.669. La metà dei decreti ministeriali di concessione, presi in esame dalla Corte nel 1972, riguarda tuttavia deliberazioni assunte dal Comitato dei finanziamenti nell'anno precedente.

Diminuito è il numero dei provvedimenti di revoca, il cui totale è di 134 a fronte delle 234 revoche assunte nel 1971.

(147) Il rilievo trova conferma anche in riferimento alla distribuzione territoriale dei finanziamenti concessi, a valere sulla legge 623, dagli istituti di credito. Su 595,2 miliardi di finanziamenti la quota accordata al Mezzogiorno è, infatti, di 214,5 miliardi, cioè del 36 per cento.

pimenti di propria spettanza, entro i successivi 30 giorni, né avendo l'Amministrazione, conseguentemente, emanato, entro l'ugual termine ad essa assegnato, i relativi decreti.

Riguardo ai provvedimenti di approvazione di piani intesi alla ristrutturazione ed alla riorganizzazione delle aziende, l'Amministrazione non si è discostata dalla linea da tempo adottata per il credito agevolato alle medie e piccole imprese industriali in genere. Perciò, onde evitare iterazioni di interventi per una medesima iniziativa, si è attenuta al criterio di rendere non cumulabili i benefici con quelli previsti da altre disposizioni legislative di favore, fissando poi in 6 miliardi di lire il limite massimo di finanziamento per ciascun piano, con riferimento ad ogni singola unità produttiva autonoma, anche se facente parte di un più ampio programma di spesa (148). Ulteriori criteri di massima sono intesi ad escludere dal finanziamento i piani che rientrano in determinate ipotesi « negative » ovvero a ridurre le previste quote massime di finanziamento (149), in linea generale al fine di « adattare le richieste alle disponibilità finanziarie ».

A richiesta della Corte, ogni qual volta si dia luogo alla riduzione della quota massima di finanziamento, il Comitato competente è tenuto a fornire apposito attestato che dal ridimensionamento del piano non viene posta in pericolo la ristrutturazione o la riorganizzazione aziendale: si è inteso, con ciò, evitare che da un'eventuale polverizzazione degli interventi possa risultare pregiudicato lo sforzo globale dallo Stato sostenuto nel settore. Va tenuto presente, tuttavia, che la riduzione generale delle quote massime di finanziamento previste dalla legge 1101 è stata applicata a partire dal 10 ottobre 1972, quando, cioè, ai primi 27 piani esaminati erano state accordate le percentuali massime di finanziamento, in tal modo creando, di fatto, disparità di trattamento tra le singole aziende beneficiarie.

In sede esecutiva sono stati presi in esame nella loro totalità i piani di ristrutturazione prodotti da aziende artigianali, per le quali risultano approvati 199 piani su 252 richieste; non ancora completato, invece, è il procedimento relativo ai piani prodotti dalle imprese industriali, dei quali sono sinora giunti alla Corte soltanto due decreti di approvazione. È stato, a questo proposito, ritenuto, che, pur essendo stata trasferita alle regioni la competenza generale in materia d'artigianato, la legge 1101, per la sua natura di legge di piano, trova applicazione anche nei confronti di aziende artigiane. L'importo dei finanziamenti in tal modo accordati alle imprese artigiane giunge ad un totale di 4 miliardi di lire su una spesa globale di 6,3 miliardi: alle stesse imprese artigiane peraltro, secondo l'articolo 7, comma 2° della legge 1101, era destinato un limite di spesa non inferiore a 10 miliardi, onde suscita qualche dubbio l'applicazione generalizzata nei loro riguardi dell'anzidetto criterio riduttivo.

Per quel che concerne, invece, i piani di conversione, totale o parziale, di aziende del settore tessile in altra attività industriale, l'Amministrazione è ancora alla fase iniziale, essendosi limitata, nel 1972, all'emanazione di 8 decreti di determinazione delle zone a prevalente industria tessile (150).

c) *Imprese industriali dissestate* — In ordine agli interventi per la ristrutturazione e la riconversione di imprese industriali dissestate è stata data applicazione alle norme, di cui all'articolo 8 della legge 22 marzo 1971, n. 184, riguardo alla destinazione all'Istituto mobiliare italiano delle somme versate in restituzione di capitali, ed interessi, relativi a mutui accordati a termini della legge 18 dicembre 1961, n. 1470 e successive sue modificazioni ed integrazioni. Il reimpiego di tali disponibilità

(148) In ciò consistono le su accennate direttive del CIPE.

(149) Detti criteri sono stati dettati dal Comitato istituito ai sensi dell'articolo 5 della legge 1101.

In particolare, le ipotesi negative riguardano: i piani presentati da aziende in stato di fallimento; i piani nei quali talune voci, come circolanti, passività, terreni e fabbricati costituiscono larga parte della spesa globale in progetto; i piani intesi ad aumenti di produzione, non connessi a miglioramenti qualitativi del prodotto.

Viene ridotta al 30 per cento della spesa globale la quota prevista nel piano per il circolante, quando essa sia superiore a tale limite. In linea generale, poi, le aliquote dall'ultimo comma dell'articolo 7 sono state ridotte di un quarto.

(150) Anche a tal riguardo l'Amministrazione si è adeguata alle direttive emanate in materia dal CIPE, tenendo presente, come criterio determinante della « prevalenza » dell'industria tessile, quello della prevalenza percentuale, nella zona, degli addetti a tale industria rispetto agli addetti ad altre attività.

viene, perciò, effettuato direttamente dall'Istituto, senza che esso tenga, come per il passato, una gestione per conto dello Stato. Gli interventi del Ministero dell'industria, in materia, si esauriscono nell'autorizzazione ai finanziamenti dall'Istituto erogati sulla nuova dotazione di spesa di 10 miliardi di lire, prevista dalla succitata legge 184 del 1971 (151).

Nei confronti di aziende tessili sono stati ritenuti applicabili i benefici previsti dalla legge 1470 — ancorché il credito agevolato per il settore tessile sia regolato dalla particolare disciplina di cui alla legge 1101 — in quanto, avendo le agevolazioni a favore delle aziende in dissesto carattere generale, da esse non può essere escluso un particolare settore.

Aggiungasi infine che nel 1972, completato l'esame delle domande prodotte dalle imprese, sono risultate in notevole diminuzione le autorizzazioni accordate dall'Amministrazione all'IMI per la concessione di mutui. Su ciò, peraltro, ha verosimilmente inciso anche l'intervento — cui si è accennato in altro punto di questa relazione (152) — agli stessi fini separatamente realizzato, sempre a norma della legge 184, dalla finanziaria GEPI.

d) *Altri interventi a favore dell'industria* — È ancora alla fase preparatoria l'attività relativa alla concessione dei contributi sugli interessi dei finanziamenti, previsti dall'articolo 9 della legge 8 agosto 1972, n. 464 a favore di imprese industriali « costrette » a trasferire aliquote di personale alla Cassa d'integrazione, per agevolare la ristrutturazione, la riorganizzazione o la conversione dell'azienda.

A fine 1972 dai Ministri interessati è stato emanato apposito regolamento, in tal senso interpretandosi la disposizione istitutiva che prevedeva la predeterminazione di « modalità » d'applicazione. A parte l'istituzione del Comitato, innanzi ricordato, sono state in tale regolamento pedissequamente riprodotte talune norme della legge 1° dicembre 1971, n. 1101 ed altre sono state espressamente richiamate. In questo modo, perciò, viene sostanzialmente estesa anche a tali interventi la particolare disciplina prevista per il credito alle aziende del settore tessile.

e) *Commercio* — Deve ritenersi che il divieto espressamente posto dall'articolo 10 della legge 12 marzo 1968, n. 326 — in ordine al cumulo di provvidenze per la ricettività turistica ed alberghiera con quella da altre leggi previste per il Mezzogiorno e le zone depresse del Centronord — operi, pur in mancanza di previsione apposita, anche riguardo alla concessione di agevolazioni creditizie alle piccole e medie imprese commerciali.

In tal materia l'Amministrazione si è perciò conformata ad osservazioni formulate dalla Corte nei riguardi di provvedimenti concessivi di benefici per apprestamenti, ampliamenti e rinnovo di attrezzature di bar e ristoranti, nei casi in cui dalla documentazione relativa non risultava espressa assicurazione a tal riguardo.

Anche questo settore economico ha fruito, nel 1972, della riduzione del tasso d'interesse per le operazioni di credito agevolato (153). Pur essendo aumentato nell'esercizio sia il numero delle deliberazioni del Comitato che quello dei provvedimenti concessivi ministeriali — 1806 ed 885 a fronte di 1400 e 700 atti, rispettivamente, emessi nell'anno precedente — sulla durata del procedimento incidono tuttora i tempi tecnici dell'attività amministrativa. Oltre la metà dei decreti venuti nell'esercizio a conoscenza della Corte sono stati infatti emanati nel 1971; le deliberazioni sono state emesse nella maggior parte nel biennio 1970-71, ma non mancano delibere assunte in tempi più lontani, alcune addirittura nel 1967. Vanno parimenti confermate, d'altra parte, le osservazioni relative alla scarsa

---

(151) L'esame della Corte è stato inteso ad evitare che l'Amministrazione estenda il proprio intervento anche alle operazioni, effettuate a valere su disponibilità derivanti da restituzioni di capitali già mutuati e relativi interessi.

(152) Veggasi capitolo XIX di questa stessa parte III, par. 3.

(153) La riduzione, operata a due riprese, parimenti in ordine alle operazioni poste in essere a data 10 giugno e 7 settembre 1972, ha portato il tasso al 9,95 per cento per le operazioni degli istituti speciali di credito a medio termine del Mezzogiorno, al 9,85 per quelle delle altre aziende di credito.



iniziativa dell'Amministrazione nel procedere ad accertamenti sulle opere, sui quali, come si è già accennato per le operazioni di credito agevolato alle medie e piccole industrie, incide anche la denunciata carenza di personale e mezzi dell'apparato ministeriale.

Resta da aggiungere un cenno sull'osservanza delle direttive emanate in ordine alla realizzazione di interventi « adeguati » a rendere le imprese commerciali economicamente sane, e perciò idonee ad assolvere pienamente alla propria funzione. Sotto tale profilo, tenuto presente che l'importo medio dei finanziamenti accordati ai beneficiari diverge notevolmente tra istituto e istituto, qualche dubbio va sollevato sugli indirizzi seguiti da taluni istituti di credito, la cui attività pare volta a soddisfare il maggior numero possibile di richiedenti (154).

---

(154) Anche in questa materia l'Amministrazione è tenuta a seguire gli obiettivi indicati dal CIPE.

Tra gli istituti che hanno accordato largo numero di finanziamenti, si rilevi che il Mediocredito lombardo ha concesso mutui a 197 aziende commerciali, per un importo medio di 27,8 milioni, con una spesa totale di 5,5 miliardi circa; con una spesa, invece, di poco più di 1,5 miliardi il Credito industriale sardo ha soccorso 249 imprese, per un importo medio di 6,2 milioni.

L'importo medio dei finanziamenti erogati dall'IMI nello stesso settore è di 41,2 milioni.

## CAPITOLO XIV

## MINISTERO DELL'INTERNO

1. — *Stato di previsione e gestione della spesa*

Nello stato di previsione del Ministero dell'interno per il 1972, la spesa complessiva, dalla iniziale previsione di 684,3 miliardi, è giunta, in sede definitiva, a 821,2 miliardi. La espansione merita nota particolarmente per quel che riguarda la spesa per il personale in servizio, in specie per quello della pubblica sicurezza, in relazione non soltanto al riassetto delle retribuzioni, ma alle esigenze, altresì, derivanti dallo svolgimento delle elezioni politiche; ma l'aumento è anche rilevante nella spesa per l'assistenza pubblica, sia su capitoli di carattere generale largamente incrementati, tra l'altro, per eccezionali provvidenze disposte per far fronte a pubbliche calamità, sia su capitoli concernenti trattamenti pensionistici ed assistenziali a particolari categorie, quali mutilati ed invalidi civili e sordomuti.

Di scarso rilievo sono i mutamenti apportati alla struttura dello stato di previsione. A seguito dell'emanazione di provvedimenti legislativi autorizzativi di spesa sono stati istituiti nuovi capitoli (155), e di altri è stata modificata la denominazione (156), e capitoli sono stati soppressi, per cessazione dell'onere previsto nelle norme istitutive (157). In rari casi, soltanto, le innovazioni sono state determinate dalla esigenza di dare corretta classificazione a spese da tempo iscritte nello stato di previsione (158).

Ad alcuni dei suggerimenti, in tal senso avanzati dalla Corte, è stato dato seguito nella strutturazione dello stato di previsione della spesa per il 1973 (159); restano, invece, ancora attuali le osservazioni formulate in ordine all'eterogeneità della spesa attualmente stanziata sui capitoli 1459, 1468 e 1655 (160).

In tema di sistemi di gestione, la tardiva adozione da parte delle prefetture di atti relativi al decentramento dei servizi d'amministrazione del personale del Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza deve indurre l'Amministrazione ad adottare accorgimenti idonei perché, anche in questo settore,

---

(155) Trattasi dei capitoli 1093, 1147, 2181, 2511, 2784, 2786, 2792, 2795, 2796, 2797, 2799, 5251, per la maggior parte concernenti interventi di varia natura a favore di enti locali.

(156) Trattasi dei capitoli 1318, 2491, 2502, 2515, 2530, 2795.

(157) Trattasi dei capitoli 1796, 2529, 2533, 2591, 2789, 2793, 2794.

(158) Lo stanziamento del capitolo 1330, relativo alla corresponsione di assegni straordinari ai decorati — capitolo soppresso nel 1972 — è stato ripartito tra i capitoli 1301 e 1312, concernenti la spesa per stipendi ed altri assegni fissi, rispettivamente, al personale civile della pubblica sicurezza ed agli appartenenti al corpo delle guardie di pubblica sicurezza.

Il capitolo 5051, sulla cui classificazione la Corte aveva sollevato perplessità, risulta ora correttamente inserito nel titolo II, concernente le spese in conto capitale, a seguito del mutamento di denominazione in « spese per riattamento ed adattamento di locali . . . ». Detto capitolo è stato soppresso nello stato di previsione della spesa per il 1973 a seguito del trasferimento alle regioni di funzioni in materia assistenziale.

(159) La spesa concernente il « rimborso di somme versate per infrazioni al codice della strada », per l'innanzi gravante, alla categoria IV, sul capitolo 1464 — ora soppresso — è stata correttamente iscritta nel capitolo 1592 di nuova istituzione, nella categoria VII. Parimenti è intesa ad una migliore classificazione della spesa la scissione del capitolo 2505 nei due distinti capitoli 2348, inserito nella categoria IV, e 2541, conservato, invece, nella V, rispettivamente concernenti la spesa per i servizi relativi all'assistenza da prestare a soggetti particolarmente bisognosi e la spesa per l'assistenza in natura a tali soggetti.

(160) La Corte aveva anche suggerito di procedere ad una più razionale distribuzione della spesa per l'assistenza, stanziata sui capitoli 2481, 2484, 2500 e 2506, aventi tutti oggetto, sia pur in parte, identico. Detti capitoli sono stati soppressi nello stato di previsione della spesa per il 1973 e la loro dotazione è stata redistribuita tra il capitolo 2502, già esistente, ed i capitoli di nuova istituzione 2534, 2535, 2540 e 2542.

trovi efficace realizzazione il procedimento previsto dalla legge 17 agosto 1960, n. 908, da tempo in atto presso le Amministrazioni dello Stato.

Gli impegni complessivi di spesa ammontano a fine esercizio a 816,8 miliardi con una lievitazione, perciò, rispetto ai 739,1 miliardi del 1971, di poco più del 10 per cento. In espansione sono altresì i residui passivi passati, sulla precedente linea di tendenza, da 165,3 a 190,2 miliardi al 31 dicembre 1972.

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

Scaduto il termine del 30 giugno 1972, previsto per il riordinamento degli uffici dello Stato è rimasta non attuata la ristrutturazione dei servizi centrali e periferici, resasi particolarmente necessaria per adeguare l'organizzazione alle esigenze sorte a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale.

Di ben scarso rilievo sono, perciò, i mutamenti intervenuti nel 1972 nell'assetto organizzativo del Ministero. Al trasferimento alle regioni a statuto ordinario dei controlli sugli enti locali e delle funzioni amministrative concernenti la beneficenza pubblica, le circoscrizioni comunali e la polizia locale urbana e rurale, è seguita la delega alle stesse regioni — con il decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1972, n. 315 — delle funzioni statali concernenti i comitati di soccorso e le altre istituzioni private di beneficenza, dallo Stato riservate ai propri organi a termini dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 9 di trasferimento alle regioni di funzioni in materia di beneficenza pubblica. A tali funzioni si era in passato provveduto mediante l'utilizzazione degli stanziamenti a carattere generico, iscritti sui capitoli 2481 e 2484, non essendo destinato, nello stato di previsione, un particolare capitolo di spesa agli organismi privati di assistenza.

Va posta in relazione alla mancata ristrutturazione dei servizi ed alla complessità della materia da disciplinare il ritardo nell'emanazione dei regolamenti in tema di protezione civile, previsti dagli articoli 13 e 21 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, e del regolamento di esecuzione del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, sull'ordinamento degli archivi di Stato.

Soltanto ad inoltrato esercizio 1973 sono pervenuti alla Corte i provvedimenti, emessi entro il 31 dicembre 1972, di trasferimento alle regioni di 240 unità di personale ad esse assegnato a termini dei decreti di trasferimento di funzioni (161). Altre unità, per un numero complessivo di 132, sono state assegnate a prestar servizio presso le regioni stesse in posizione di comando.

## 3. — *Attività istituzionale*

Negli atti relativi all'indagine conoscitiva sull'assistenza pubblica, intrapresa dalla Camera dei deputati nella decorsa legislatura e rimasta incompiuta per lo scioglimento anticipato del Parlamento, trovano conferma le considerazioni sulla funzionalità del sistema assistenziale, da anni formulate dalla Corte, in particolare per quel che riguarda i controlli sulle istituzioni ed organismi privati (162).

(161) Detto personale è ripartito in 70 funzionari della carriera direttiva, 55 della carriera di concetto di ragioneria e 25 della carriera di concetto amministrativa, 75 della carriera esecutiva e 15 dipendenti ausiliari.

(162) Una relazione sullo stato dei lavori, e sui risultati acquisiti al momento della sospensione, è stata predisposta dal relatore su incarico ricevuto dalla Commissione nell'ultima seduta del 29 febbraio 1972. In essa si rileva che nel settore opera una pluralità di istituzioni, in parte a carattere privato, non tutte idonee a fornire le prestazioni che l'attuale realtà socioeconomica rende necessaria, mentre l'intervento pubblico, tralasciando le competenze affidate in materia ad altri organi dello Stato, nel solo ambito della Amministrazione dell'interno viene realizzato da più organismi, in posizione reciproca di autonomia: l'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali opera senza collegamenti, neppure d'ordine formale, con la Direzione generale dell'assistenza pubblica e le prefetture. Significativa del resto è, nello stesso senso, la mancanza di una valutazione, e successiva pronuncia di superiori organismi ministeriali, sul rendiconto annuale della stessa AAI.

Quanto al grado di efficacia dei controlli, attualmente realizzati dall'autorità di vigilanza, ne viene posta in luce la complessità, rilevandone l'inidoneità ad accertare la regolarità della gestione e, in pari tempo, a valutare, sul piano tecnico, la funzionalità e l'efficacia dei servizi degli enti.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'attuazione dell'ordinamento regionale, collocando, accanto agli organi che hanno sinora agito da centri di direzione e di controllo, altri organismi parimenti autonomi nell'azione, è venuta ora ad introdurre nel sistema nuovi elementi operativi, senza peraltro che dall'autorità statale fosse sollecitamente approntata un'integrale disciplina del settore, utile, quanto meno, al coordinamento delle attività intersoggettive. È da auspicare perciò che il Governo porti sollecitamente a termine il progetto di legge-cornice nella materia, da tempo allo studio (163).

A tal riguardo va rilevato che, tra le norme concernenti il trasferimento di funzioni statali alle regioni a statuto ordinario, ha dato luogo a non pochi problemi interpretativi, in sede di prima applicazione, la disposizione di cui all'articolo 3, punto 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 9, che riserva allo Stato, tra l'altro, la competenza a provvedere sulle « esigenze di carattere straordinario od urgente e di carattere perequativo in relazione alle necessità degli enti assistenziali nelle diverse regioni ». In materia di « esigenze a carattere straordinario od urgente » è stato accolto il principio secondo cui, per individuare il carattere straordinario od urgente dell'intervento, occorre far riferimento, non alla situazione finanziaria dell'ente da soccorrere — che può costituire soltanto il generico presupposto dell'erogazione — bensì a situazioni particolari di carattere esterno che l'azione statale rendono necessaria, come, ad esempio, la stasi nelle attività produttive o il verificarsi di calamità naturali nel territorio della regione. In tema di « esigenze di carattere perequativo » si è richiamata l'Amministrazione — che aveva motivato l'erogazione a numerosi enti di contributi a tale titolo, poi annullati a seguito delle osservazioni della Corte, con il richiamo all'inerzia mostrata sinora dalle regioni in materia assistenziale — sull'inammissibilità di interventi a carattere « sostitutivo » dell'attività di competenza regionale, lo Stato potendo assumere soltanto iniziative a carattere « aggiuntivo » in presenza di situazioni « particolari ed imprevedibili ».

Il Ministero dell'interno ha ispirato la propria azione, in questo campo, ad una concezione estremamente lata di « assistenza pubblica », attraverso indirizzi operativi volti ad assicurare l'accesso ai relativi servizi a tutti indistintamente i cittadini, e non soltanto a quelli appartenenti alle classi meno abbienti. La nozione di « assistenza pubblica » tende perciò, nell'applicazione concreta, ad evolversi verso forme d'intervento non sempre chiaramente assistenziali.

Nel presupposto che tale nozione debba essere configurata come un'obbligazione sociale — che trova, comunque, la sua ragione d'essere in uno stato di bisogno, anche soltanto parziale, del singolo soggetto assistito — la Corte ha ritenuto di dover articolare il proprio controllo a seconda dei soggetti che beneficiano delle erogazioni. Si è ritenuto che quando l'azione ministeriale riguarda assistenza diretta a persone fisiche l'erogazione debba essere subordinata alla dimostrazione che in ogni singolo soggetto assistito sussistano i requisiti, ivi compreso lo stato di bisogno, che la rendono legittima. Nel caso, invece, dell'assistenza esercitata in via mediata, attraverso la concessione di contributi ad enti ed istituzioni varie, il controllo della Corte è di necessità limitato all'accertamento che l'ente beneficiario eserciti in concreto attività assistenziale, rientri essa, o meno, tra le sue finalità istituzionali; spetta, poi, all'Amministrazione il compito di verificare che le somme da essa erogate siano state dall'ente effettivamente ed esclusivamente destinate all'assistenza, all'uopo accertando che sussista lo stato di bisogno nelle persone fisiche che ne hanno beneficiato di fatto. Par dubbio tuttavia che le prefetture, pur imponendo agli enti di rispettare determinati adempimenti, possano conseguire tale scopo attraverso il mero esame di atti contabili — men che mai, poi, per quel che riguarda l'idoneità strutturale e funzionale degli enti a fornire prestazioni assistenziali — in particolar modo quando la spesa riguardi capitoli nei quali, come il 2481, l'estrema genericità dell'oggetto consente all'Amministrazione di elargire contributi anche ad enti ed istituzioni a finalità non fundamentalmente intese all'assistenza (164). Significativa a tal riguardo è la constatazione che in casi nei quali nell'oggetto

(163) In sede di discussione del bilancio di previsione dello Stato per il 1973 il Ministro dell'interno ha annunciato che il progetto, definito dagli uffici ministeriali, è nella fase del concerto con altri organi.

(164) Oggetto del capitolo 2481 è la spesa per « Assegni a stabilimenti ed Istituti diversi di assistenza, compresi quelli a carattere fisso. Sussidi di assistenza e contributi per provvidenze eccezionali ».

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del capitolo la destinazione della spesa viene puntualmente individuata, com'è per il capitolo 2484 concernente spese per ricoveri di indigenti, di minorenni, di profughi, la spesa da anni resta non soltanto nei limiti dell'assegnazione iniziale, ma questa, anzi, viene largamente ridotta in corso d'esercizio (165); laddove la spesa a carattere generico tende costantemente all'espansione, come quella sul già citato capitolo 2481, giunta dai 4,7 miliardi del 1971 agli attuali 5,9 miliardi pur se, inizialmente, in attuazione dell'ordinamento regionale lo stanziamento relativo era stato ridotto da 4,7 a 2,7 miliardi. Trova con ciò conferma il rilievo, dalla Corte da tempo formulato, che l'istituzione, nello stato di previsione della spesa, di capitoli aventi destinazione generica congiuntamente a quella di capitoli sia pur in parte identici od analoghi nell'oggetto — come per l'assistenza i capitoli 2481, 2484, 2500, 2506 — lungi dal favorire, rende difficile sia la miglior distribuzione delle risorse che un funzionale controllo della spesa (166).

Dai 170,5 miliardi dell'esercizio precedente la spesa per l'assistenza si è poco ridotta, toccando, nel 1972, i 166,5 miliardi. In tale importo globale, per quel che riguarda la spesa erogata dall'Amministrazione per gli aiuti assistenziali italiani ed internazionali viene tenuto conto soltanto delle disponibilità finanziarie accordate a tale Amministrazione a carico del bilancio dello Stato, vale a dire di 7,7 miliardi per contributi stanziati sui capitoli 2507 e 2508. La dotazione complessivamente utilizzata da tale Amministrazione nella propria attività assistenziale è tuttavia di ben maggior entità, essendosi essa avvalsa anche di disponibilità finanziarie e patrimoniali provenienti dal fondo lire già UNRRA, e affidate dalle Nazioni Unite al Governo italiano (167), della cui gestione, perciò, la Corte è parimenti tenuta a conoscere. All'uopo il Ministero del tesoro ha chiesto l'integrazione del rendiconto annuale — dall'AAI reso, a termini della legge 25 novembre 1971, n. 1041 sulle gestioni fuori bilancio, relativamente all'attività di gestione della disponibilità derivante dai soli contributi dello Stato — mediante l'inclusione in esso anche della parte relativa ad attività di cui al Fondo già UNRRA. Il rendiconto in tal senso approntato dall'Amministrazione, di recente pervenuto, è all'esame della Corte.

A proposito, poi, degli interventi, a caratteri ricorrenti, attuati a favore di comuni e province a ripianamento di bilanci, giova ricordare che, a partire dall'esercizio 1974, entrerà in funzione il fondo speciale per il risanamento dei bilanci dei comuni e delle province, previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 651. Tale fondo, istituito presso il Ministero delle finanze ed amministrato da apposito Comitato, provvederà ad erogare, per un periodo di dieci anni, le somme annualmente occorrenti per il risanamento dei bilanci — secondo « concreti » piani, ad esecuzione pluriennale, predisposti da comuni e province — rispettando linee programmatiche negli stessi piani evidenziati, tra le quali, in via prioritaria, le iniziative atte ad eliminare le cause dell'indebitamento, attraverso riduzione delle spese ed eventualmente maggiori entrate. Si dovrebbe in tal modo gradualmente giungere, nell'arco di tempo indicato, all'eliminazione delle situazioni di disavanzo degli enti locali.

Nel 1972, intanto, la spesa all'uopo stanziata sul capitolo 2788, è giunta a 82,5 miliardi, ed è stata impegnata per intero anche se è stata erogata per soli 29,8 miliardi. In diminuzione è, inoltre, la spesa sostenuta sul capitolo 1181, per 2,1 miliardi, poiché agli « eventi eccezionali » ed alle « provvidenze contingenti », che giustificano l'iscrizione del capitolo, da qualche anno si fa fronte mediante l'istituzione di appositi capitoli di spesa: correttamente provvedendosi in tal modo, al manifestarsi di concrete esigenze, alla iscrizione dello stanziamento necessario, discutibile appare tuttavia la conserva-

---

(165) Nell'esercizio corrente la spesa su tale capitolo, inizialmente prevista per 7 miliardi, è stata ridotta ad 1,7 miliardi in sede definitiva, impegnati pressoché per intero.

(166) Della soppressione degli indicati capitoli e la redistribuzione delle dotazioni relative tra il capitolo 2502, già esistente, ed i capitoli di nuova istituzione 2534, 2535, 2540 e 2542 è stato già detto nel paragrafo 1: aggiungasi, in questa sede, che ad un primo esame anche l'attuale ripartizione lascia qualche dubbio in ordine all'oggetto dei singoli capitoli.

(167) L'affidamento dell'AAI deriva dall'accordo stipulato tra il Governo italiano e l'UNRRA il 12 novembre 1947 ed approvato con decreto legislativo 10 aprile 1948, n. 1019.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione nello stato di previsione di un capitolo, come il 1181, genericamente destinato ad occorrenze indeterminate.

I capitoli, all'uopo istituiti nel 1972, riguardano in massima parte interventi per calamità naturali e le relative dotazioni di spesa, risultano integralmente utilizzate a fine d'esercizio (168).

Quanto alla situazione, già in passato segnalata dalla Corte, della limitata utilizzazione di altri stanziamenti di spesa iscritti per la concessione di provvidenze eccezionali a comuni e province — perciò aventi, tra l'altro, per natura, carattere di urgenza — la conservazione tra i residui di stanziamenti, in virtù delle norme derogatorie di cui alla legge 22 dicembre 1969, n. 464, deriva dall'impossibilità di provvedere, nell'esercizio d'iscrizione in bilancio, agli adempimenti relativi (169). Per taluni capitoli, concernenti contributi ad enti locali in relazione a calamità naturali, l'inutilizzazione delle dotazioni è essenzialmente dovuta all'inerzia degli enti beneficiari, che, pur interessati a provvedervi, hanno sinora tralasciato di fornire la prescritta documentazione. Il fenomeno è di entità tutt'altro che trascurabile, poiché la permanenza nei residui di somme d'importo ragguardevole raggiunge, in qualche caso, i cinque anni (170): ciò induce, perciò, a suggerire un'attenta rimediazione di tale situazione, in vista degli opportuni orientamenti per esigenze a venire.

Rinviando alla parte generale per quel che riguarda l'attività contrattuale, globalmente posta in essere dal Ministero dell'interno, va specificamente dato rilievo, in materia, all'acquisto di beni e servizi per le esigenze della pubblica sicurezza e dei servizi antincendi.

In notevole aumento, dagli 1,3 miliardi del 1971 agli oltre 2 miliardi del 1972, è la spesa sostenuta, in gestione diretta, per il casermaggio del personale della pubblica sicurezza. La lievitazione della spesa, com'è stato chiarito dall'Amministrazione, è in parte dovuta alla necessità di sostituire materiale a suo tempo rilevato dalle imprese appaltatrici e di ammodernare, congiuntamente, le attrezzature, in parte a quella di istituire adeguate scorte dei generi di più facile deterioramento.

Quanto all'Arma dei carabinieri che, com'è noto, fa invece ricorso al sistema della gestione in appalto, è stato portato a termine nel 1972 il rinnovo dei contratti, così estendendo la disciplina prevista dal capitolato generale emanato nel 1970 e adottata, sino al 1971, soltanto per i servizi di metà delle legioni, alle rimanenti legioni. L'onere complessivo, inizialmente determinato in 2.956 milioni è salito a poco più di 3 miliardi in relazione a variazioni contrattuali, poi giustificate anche da un numero di presenze effettive maggiore, sia pur di poco, a quelle contrattualmente indicate, per una differenza in più, rispetto alle previsioni, dell'1,2 per cento. Anche per il 1972 i dati di gestione denotano perciò una sostanziale coincidenza tra previsioni e fabbisogno, confermando, sinora, la validità dei criteri cui è improntato il nuovo capitolato generale.

In tema di spesa per l'accasermamento delle forze di polizia e dei vigili del fuoco continua il ricorso al sistema del riconoscimento del debito per l'utilizzazione di locali antecedentemente alla stipula del contratto o successivamente alla sua scadenza. La spesa in tal modo sostenuta è stata nel 1972 di poco superiore a quella dell'anno precedente, giungendo, per la pubblica sicurezza ed i carabinieri, a circa 2,6 miliardi e, per i vigili del fuoco, a 264 milioni. Conviene, comunque, ancora richiamare l'attenzione sulle osservazioni, che la Corte ha a tal riguardo ampiamente formulato nelle relazioni precedenti, perché a tale fenomeno anomalo venga data definitiva ed idonea soluzione nelle sedi competenti.

---

(168) Gli stanziamenti dei capitoli 2796, 2797, 2799, ciascuno iscritto per un miliardo, sono stati impegnati per intero; e per intero è stato impegnato lo stanziamento, di 2,8 miliardi, del capitolo 2795. Di essi soltanto lo stanziamento del capitolo 2796 è stato erogato pressoché per intero.

(169) L'Amministrazione precisa che i fondi relativi sono spesso messi a disposizione ad esercizio inoltrato o addirittura nell'esercizio successivo, mentre non sempre è agevole, d'altra parte, portare a termine le istruttorie e determinare la misura dei singoli contributi tempestivamente.

(170) Sul capitolo 7955, derivante da dotazione di spesa per 10 miliardi iscritta nel 1967, residuano ancora 3,2 miliardi. Parimenti sui capitoli 7956 e 7957, derivanti da stanziamenti iscritti nel 1968, restano, rispettivamente 585 milioni su 2,5 miliardi e 5,9 sugli iniziali 6 miliardi.