PARTE TERZA

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA' DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. - *Attività del Governo.*

Alle specifiche notazioni che si riferiscono all'attività del Governo, può premettersi una considerazione relativa alla riconosciuta esigenza — già da tempo segnalata dalla Corte — che si provveda ad una incisiva azione di rinnovamento della legislazione amministrativa, sia con la emanazione di leggi generali, da tempo allo studio e talune delle quali risultano in avanzata fase di elaborazione, sia con la predisposizione di quelle leggi cornice che l'attuazione dell'ordinamento regionale non soltanto consiglia, ma rende pressanti, ove si voglia da un lato rendere più efficiente l'azione di coordinamento e di tutela degli interessi nazionali e, dall'altro, consentire, con le innovazioni ritenute necessarie alla precedente normativa, la fissazione di adeguati princìpi ai quali le Regioni possano riferirsi nell'esercizio della propria potestà legislativa.

È evidente il riferimento che si vuol fare alle leggi generali in materia amministrativa, con particolare riguardo alla disciplina dell'azione ed a quella della contabilità pubblica, sulle quali la Corte si è soffermata in tutte le sue precedenti relazioni.

In questa stessa prospettiva va vista l'esigenza del riordinamento e della raccolta in testi unici delle disposizioni legislative già esistenti che si presentano, come già avvertito, sovrabbondanti talora e di non facile interpretazione.

Il testo unico delle pensioni (decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092) costituisce un chiaro esempio degli utili effetti di questo riordinamento di testi legislativi, qualora si consideri che esso si è sostituito ad una serie di provvedimenti succedutisi nel tempo e dei quali nella realtà amministrativa e giudiziaria erano ben note le difficoltà di interpretazione e i molteplici profili di illegittimità costituzionale.

Le considerazioni sull'attività del Governo nello scorso 1973, quale è venuta a cognizione della Corte in base al controllo eseguito, sono relative ai decreti legge, ai decreti legislativi, ai regolamenti, nonché ad altri provvedimenti, meramente amministrativi, quali, ad esempio, quelli recanti modifiche agli statuti delle Università, riconoscimento di personalità giu-

ridica, autorizzazione all'accettazione di eredità o all'acquisto di immobili da parte di persone giuridiche, approvazione di convenzioni, ecc. (1).

Per quanto concerne i decreti legge, è da rilevare che quello emanato il 10 maggio 1973 (2), è stato presentato alla Corte per la registrazione, solo il 25 maggio, con un ritardo che mal si concilia con il requisito dell'urgenza voluto dall'articolo 77 della Costituzione per dar luogo all'emanazione di provvedimenti di tale genere. Questo provvedimento non è stato convertito, nei termini di legge, ed è stato quindi riprodotto sulla base di un fondamento della straordinarietà ed urgenza (impedire l'inefficacia di norme così adottate) diverso da quello che la Costituzione prevede, a tutela della sfera funzionale propria del Parlamento.

Merita menzione, altresì, il decreto legge 20 dicembre 1973, n. 796, con il quale, per la prima volta, si è prorogato, con provvedimento legislativo, il termine di scadenza di una convenzione (stipulata tra lo Stato e la RAI-TV), precedentemente sempre prorogata con atto amministrativo (3).

Per quanto concerne i decreti legislativi, è da porre in rilievo che, spesso, detti provvedimenti, pur emanati ovviamente entro il termine previsto dalla legge di delega, continuano ad essere presentati alla Corte con notevole ritardo, talvolta mesi, come nel caso del testo unico delle pensioni sopra indicato.

Tra i decreti legislativi, particolare importanza rivestono, inoltre, quelli emanati in base alla delega al Governo per la riforma tributaria (legge 9 ottobre 1971, n. 825) e per la salvaguardia di Venezia (legge 16 aprile 1973, n. 171).

Per uno dei provvedimenti relativi alla salvaguardia di Venezia, la Sezione del controllo, con deliberazione n. 551 del 24 gennaio 1974, ne ha disposto l'ammissione parziale al visto ed alla conseguente registrazione. Detto provvedimento normativo (decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 1973), con il quale, in attuazione della delega legislativa contenuta nell'articolo 9, terzo comma, lettera *e*) della legge 16 aprile 1973, n. 171, venivano dettate norme intese a disciplinare l'erogazione di contributi ad enti pubblici, imprese o privati per la realizzazione di opere di difesa dagli inquinamenti delle acque, conteneva infatti una disposizione (articolo 9, settimo comma) che stabiliva la concessione di contributi a coloro che avevano provveduto, nei dieci anni precedenti alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, alla costruzione e messa in esercizio di impianti di depurazione delle acque rispondenti ai requisiti richiesti dalla legge di delega senza beneficiare di contributi statali. Era appunto tale norma ritenuta illegittima perché si palesava in contrasto, per eccesso di delega, con i criteri direttivi di cui all'articolo 9 (terzo comma, lettera *e*) della legge n. 171 del 1973.

Anche altro decreto per la salvaguardia di Venezia e concernente l'adeguamento dell'organico del Magistrato alle Acque di Venezia, è stato oggetto di osservazioni da parte della Corte, alle quali non è stata data ancora risposta.

---

(1) Nel corso del 1973 sono pervenuti alla Corte 986 provvedimenti, tra cui: 24 decreti legge; 10 provvedimenti delegati in materia tributaria; il decreto presidenziale approvativo della convenzione stipulata tra lo Stato e la RAI-TV; 254 provvedimenti di erezione in ente morale di parrocchie e 159 decreti presidenziali concernenti modifiche statutarie delle varie Università.

(2) Decreto legge n. 240 contenente provvidenze a favore delle popolazioni dei Comuni della Basilicata e della provincia di Cosenza colpiti da calamità atmosferiche nei mesi di marzo-aprile 1973.

(3) Per completezza si soggiunge che con il successivo decreto legge 30 aprile 1974, tale termine è stato ulteriormente prorogato al 30 novembre 1974.

Per altre notazioni v. il capitolo XX di questa parte.

In merito all'attività normativa secondaria del Governo, è da rilevare che sono stati emanati, nel corso del 1973, 21 decreti presidenziali approvativi di regolamenti (4) — anch'essi sovente trasmessi in ritardo — in ordine ai quali le eventuali osservazioni sono contenute nei successivi capitoli relativi alle singole Amministrazioni.

Per quanto concerne, infine, gli altri atti non aventi natura normativa, ma muniti della clausola di inserzione nella Raccolta Ufficiale, osservazioni sono contenute nel capitolo relativo al Ministero della pubblica istruzione, per i provvedimenti di modifica degli statuti universitari, nonché di quelli di istituiti tecnici e scuole professionali; e nel capitolo relativo al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, per il decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 1973, con il quale è stata approvata la Convenzione stipulata in data 27 aprile 1972 tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la RAI-TV e che ha autorizzato la società concessionaria a trattenere, per gli esercizi 1971 e 1972, quote di canoni da essa dovuti allo Stato.

Un cenno può farsi, infine, dei provvedimenti di riconoscimento, agli effetti civili, dei decreti degli ordinari diocesani, con cui vengono erette nuove parocchie. Da una complessiva valutazione degli stessi emerge, oltre al considerevole numero di siffatti provvedimenti, anche la constatazione che una volta avvenuta l'erezione di parrocchie, spesso sistemate in locali di fortuna, con la conseguente erogazione, da parte dello Stato, del supplemento di congrua, talora altri provvedimenti, con giustificazioni opposte a quelle invocate nella richiesta di erezione, riuniscono due parrocchie viciniori e dispongono che uno

---

(4) Si ritiene opportuno elencare i regolamenti emanati:

decreto del Presidente della Repubblica 17 aprile 1972 — Regolamento per la gestione patrimoniale, amministrativa e finanziaria delle aziende.

decreto del Presidente della Repubblica 10 maggio 1972 — Modifica del regolamento per l'ordinamento delle scuole militari.

decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972 — Modifica del regolamento sulla vigilanza sanitaria delle carni.

decreto del Presidente della Repubblica 10 agosto 1972 — Regolamento relativo alla disciplina sanitaria per la produzione e commercio dei volatili (articolo 26 legge 23 febbraio 1963).

decreto del Presidente della Repubblica 13 settembre 1972 — Modifica delle concessioni gratuite di viaggio previste dalla legge 21 novembre 1955, n. 1108.

decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1972 — Regolamento esecutivo dell'articolo 9 legge 27 maggio 1970, n. 382.

decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1972 — Modifica del regolamento del codice della navigazione.

decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 1972 — Regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in genere.

decreto del Presidente della Repubblica 20 novembre 1972 — Modifica del regolamento Centro Nazionale sussidi audiovisivi.

decreto del Presidente della Repubblica 20 novembre 1972 — Modifiche del regolamento in materia di conferimento di posti gratuiti di studio nei convitti nazionali.

decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 1972 — Norme regolamentari per la iscrizione negli elenchi nominativi degli esperti qualificati.

decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1972 — Norme per la riscossione dei proventi derivanti dal rilascio di copie di documenti.

decreto del Presidente della Repubblica 4 gennaio 1973 — Norme regolamentari in applicazione della legge n. 478 del 1968.

decreto del Presidente della Repubblica 4 gennaio 1973 — Norme regolamentari in applicazione del regio decreto legge 18 ottobre 1923, n. 3176.

decreto del Presidente della Repubblica 4 gennaio 1973 — Norme regolamentari in applicazione dell'articolo 151 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424.

decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1973 — Norme regolamentari di esecuzione del testo unico di pubblica sicurezza — Modifiche.

decreto del Presidente della Repubblica 16 febbraio 1973 — Regolamento speciale di esecuzione per il caffè ed i suoi derivati.

decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 1973 — Modifiche di alcuni degli articoli del regolamento contabilità di Stato.

decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1973 — Modifica statuto impiegati civili dello Stato.

decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1973 — Regolamento comunitario.

decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 — Regolamento Consiglio di Stato.

dei due parroci benefici contemporaneamente dei due supplementi di congrua, con evidente aggravio del bilancio statale.

2. - *Organizzazione di servizi.*

A differenza dello scorso anno, non risulta che il Governo abbia presentato la relazione sullo stato della pubblica Amministrazione prevista dall'articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775.

In tema di organizzazione dei servizi, non si sono verificati nel 1973 sostanziali modificazioni rispetto alla situazione esposta nella precedente relazione.

Non è stata, infatti, ancora approvata dal Parlamento la nuova delega al Governo per provvedere appunto nel settore, con un riordinamento che tenga conto dell'avvenuto trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, nonché dei nuovi compiti che, proprio in conseguenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale, sono ora propri degli organi statali.

Non vi è, quindi, luogo ad alcuna generale considerazione, anche perché specifiche notazioni relative alle singole amministrazioni sono contenute nei capitoli che seguono, mentre la problematica organizzativa che è condizionata dalla situazione del personale sarà, più specificamente, vista nel successivo paragrafo. Di fatti, proprio per la mancata ristrutturazione dei Ministeri, i problemi organizzativi sorti nel 1973 sono stati relativi a fenomeni che hanno interessato i dipendenti statali, quali il passaggio di funzioni alle Regioni, l'esodo agevolato per la legge sui combattenti e sulla dirigenza e i nuovi compiti assegnati ai funzionari dirigenti da quest'ultima legge.

Può solo aggiungersi, specificamente, che permane la situazione di incertezza segnalata nella precedente relazione in ordine agli uffici competenti alla definizione dei procedimenti amministrativi in corso, relativa a materie trasferite alle Regioni, in concreto superate dalla utilizzazione degli apparati ora divenuti regionali. Soluzione di fatto che va segnalata perché non appare rispondente ad un disegno organizzativo voluto ma imposto dalle circostanze.

D'altro canto, la soluzione dei problemi organizzativi verrà ad essere condizionata dal rilevante ammontare delle spese che dovranno continuare ad essere gestite dallo Stato, per la massiccia assunzione di impegni avutasi sui residui di stanziamento alla data stabilita dalla legge. Ciò comporterà infatti che per un considerevole numero di anni l'apparato statale dovrà svolgere attività non più proprie dopo l'avvenuta ripartizione delle funzioni fra Stato e Regioni ponendosi così in essere la premessa per la ricostituzione della organizzazione statale quale era prima dell'attuazione dell'ordinamento regionale. Possibilità questa che è realtà in atto nelle Regioni a statuto speciale, ma che va attentamente considerata, al pari di altre soluzioni (utilizzazione di uffici regionali, come organi codipendenti; attuazione della delega alle Regioni, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione).

3. - *Personale.*

a) *Considerazioni generali.* — Una prima osservazione generale concerne il quadro normativo della materia del personale, il quale, nonostante il periodico rinnovarsi d'iniziative intese ad assicurarne l'uniformità, si presenta, tuttora, disorganico e contrassegnato dallo stratificarsi di norme a carattere particolare e settoriale l'una dall'altra diverse, e, talora, reciprocamente incompatibili.

Più che dalla frammentarietà che talvolta si riscontra negli interventi diretti del Parlamento; tale situazione trae origine dalle modalità stesse con le quali, nel settore in argomento, l'Esecutivo non di rado utilizza l'istituto della delega legislativa: il ricorso a quest'ultima, infatti, pur quando risulti preordinato essenzialmente a fini diversi e prioritari rispetto alla mera revisione del trattamento economico dei pubblici dipendenti, costituisce

di fatto occasione per la rappresentazione e riproposizione, all'organo delegato, di istanze settoriali e rivendicazioni di categoria, e finisce frequentemente per risolversi in istrumento per la mera attribuzione di benefici economici o di carriera più o meno generalizzati, quasi sempre inidonei a risolvere le reali esigenze avute di mira dal legislatore delegante.

Da tutto ciò deriva, comunque, la pletora di adempimenti che gravano, senza soluzione di continuità, sugli uffici, e le remore nell'azione amministrativa, conseguenti al proliferare sia di problemi di coordinamento tra norme, sia di ardue questioni d'interpretazione, per lo più relative alla cumulabilità o meno di provvidenze o benefici recati, di volta in volta, da disposizioni diverse ma analoghe. Da ciò, inoltre, una sorta di elefantiasi, nel disegno organizzativo di tutte le Amministrazioni, degli uffici incaricati di amministrare il personale, nonché il moltiplicarsi dei procedimenti di riesame ed, in senso generico, di secondo grado, con particolare riferimento al contenzioso amministrativo e giurisdizionale ed alla funzione di controllo.

Per ovviare alla descritta situazione — che sfocia tra l'altro nell'attribuzione di un'importanza sotto diversi aspetti sproporzionata ad una attività della pubblica Amministrazione, sostanzialmente strumentale rispetto ai fini istituzionali della medesima — si manifesta la necessità che ciascun settore della materia riceva disciplina unitaria, uniforme e quanto più stabile possibile, da leggi generali chiaramente formulate, le quali, attraverso l'individuazione di parametri elementari e suscettibili di facile accertamento, pongano fine all'eccessiva personalizzazione e diversificazione delle varie situazioni giuridiche ed economiche che ancora sussistono nel pubblico impiego.

A tali ormai improcrastinabili esigenze di coordinamento avrebbe potuto darsi parziale soddisfazione, è opportuno soggiungere, mediante tempestiva emanazione, a seguito della delega di cui all'articolo 31 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, dei due testi unici contenenti l'uno lo statuto degli impiegati civili dello Stato, e l'altro il nuovo trattamento economico degli stessi.

b) *Disciplina delle funzioni dirigenziali.* — Per quel che concerne il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 — entrato in vigore allo scadere dell'esercizio precedente, dopo la vicenda culminata nella registrazione con riserva da parte delle Sezioni Riunite della Corte — v'è da dire che la fondatezza delle censure formulate a suo tempo dalla Sezione del controllo hanno trovato conferma nella concreta applicazione delle norme del decreto, sia per il manifestarsi di difformità o incertezze di interpretazione tali da provocare remore e ritardi nell'azione amministrativa, sia, e soprattutto, per il verificarsi di taluni effetti che, visti nel loro insieme, risultano sostanzialmente non conformi alle finalità previste dal legislatore delegante.

V'è da segnalare, innanzitutto, come, in relazione ai ritardi verificatisi nell'attuazione del decreto, abbiano assunto rilievo patologico anche talune questioni di carattere transitorio. I tempi previsti per la graduale attribuzione del trattamento economico onnicomprensivo, ad esempio, sono rimasti di fatto sconvolti dal pressoché generale ritardo con il quale sono stati emanati i concreti atti di inquadramento. Presso qualche Amministrazione, inoltre, di fronte all'intervenuto inquadramento dei soli dirigenti generali, unicamente per questi ultimi è sussistita a lungo, o sussiste tuttora (5), la possibilità di esercitare le nuove attribuzioni conferite dall'articolo 7 del decreto; mentre ai restanti funzionari, non ancora inquadrati nelle qualifiche dirigenziali inferiori, competevano, o competono ancora, le funzioni di cui al pregresso ordinamento. Di qui il verificarsi di serie diffi-

(5) Si fa riferimento, in particolare, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale e al Ministero dell'agricoltura e foreste.

coltà organizzative — ovviabili solo con largo ed anomalo ricorso all'istituto della delega interorganica — nonché, in definitiva, un rinvio della concreta operatività della nuova disciplina, anche sotto il profilo della inapplicabilità delle norme concernenti il particolare regime giuridico degli atti dirigenziali e la responsabilità dei dirigenti.

La circostanza, poi, che il decreto legislativo in argomento sia entrato in vigore — a seguito della registrazione con riserva — pur in mancanza della previa o contestuale ristrutturazione organizzativa e funzionale dei servizi centrali e periferici dei Ministeri, ha creato difficoltà insuperabili per quelle Amministrazioni (Ministero del turismo, ad esempio), nelle quali il contingente dei dirigenti generali è stato stabilito dal decreto stesso in numero inferiore a quello delle Direzioni generali previste dal vigente ordinamento. Nella giuridica impossibilità di provvedere in via non legislativa alla soppressione degli uffici esterni esuberanti, a talune Direzioni generali non è stato infatti possibile preporre un dirigente generale.

Per gli uffici sprovvisti di rilevanza esterna, alla mancata ristrutturazione si è sopperito, invece, in via amministrativa, in conformità anche a direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, previa individuazione degli uffici dirigenziali ai diversi livelli. In tale attività, peraltro, non sempre le Amministrazioni hanno potuto perseguire il fine di una razionale e coordinata ristrutturazione in ragione proprio della necessità di far coincidere il numero degli uffici con quello, precostituito, dei dirigenti da preporvi (6).

(6) Nei capitoli che seguono, si farà cenno delle Amministrazioni nelle quali il problema considerato si è concretamente manifestato. È da rilevare, in questa sede, come per talune Amministrazioni, a fronte di un numero relativamente esiguo di dirigenti funzionalmente da adibire alla direzione di uffici — e tale pertanto, da comportare la necessità di riduzioni del numero degli uffici stessi — possa ritenersi eccessivo quello dei dirigenti da utilizzare per funzioni di studio o ispettive.

Ulteriori considerazioni riguardano l'effetto retroattivo che il decreto legislativo — in violazione dei princìpi desumibili dalla legge di delega ed, in particolare, dall'articolo 16, penultimo comma, della legge stessa — ha conferito sia ai provvedimenti di inquadramento, sia alla corresponsione del nuovo trattamento economico: ciò ha fatto sì che gli uffici dirigenziali siano stati individuati, in via retroattiva, talora senza corrispondenza alcuna con la situazione organizzativa del periodo pregresso, e che ad essi siano stati riconosciuti preposti funzionari adibiti, di fatto, ad altre mansioni.

Non solo, ma l'or menzionato carattere retroattivo degli inquadramenti e dell'attuazione del trattamento economico ha anche comportato l'obbligo di inquadrare nelle qualifiche dirigenziali, pur nella mancanza di ogni apprezzabile interesse pubblico, numerosi funzionari cessati dal servizio in data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 748.

Sempre con riferimento a specifiche censure mosse al decreto stesso dalla Sezione del controllo della Corte, v'è infine da rilevare che, in applicazione dell'articolo 64, secondo e terzo comma, si è altresì verificato l'inquadramento nelle qualifiche dirigenziali di personale appartenente a carriere di concetto (7); e ciò non solo al di là delle previsioni della legge delega, ma a discapito anche dei canoni di buona organizzazione, nonché in violazione dei princìpi fissati per la selezione del personale dirigente.

Rilievi di diversa indole riguardano la frequenza con la quale — sulla base anche della incerta formulazione di singole disposizioni del decreto — sono pervenuti alla Corte provvedimenti fondati su interpretazioni estensive delle norme che

(7) L'osservazione riguarda il personale preposto agli ispettorati compartimentali e provinciali dell'alimentazione, nonché i vice-direttori e caposervizi degli uffici del lavoro e della massima occupazione, e i capi sezione dell'amministrazione centrale del lavoro.

concedono benefici economici o di carriera (8).

È da avvertire, in via generale, che la maggioranza dei problemi di tale tipo — oltre che l'articolo 67 del decreto, del quale dovrà dirsi più oltre — hanno investito, ed ancor più potrebbero investire nel prossimo futuro, l'articolo 50 del decreto stesso, sia per quel che riguarda l'esatta determinazione dei compensi dichiarati incompatibili con il nuovo trattamento onnicomprensivo dei dirigenti (9), sia sotto il profilo del coordinamento della disposizione medesima con altre norme del decreto, ovvero con diverse disposizioni, da quest'ultimo non espressamente abrogate.

Può ritenersi, comunque, che incentivo al descritto orientamento di talune Amministrazioni sia anche la preoccupazione che una interpretazione rigidamente restrittiva dell'articolo 50 conduca a riconoscere ai dirigenti un trattamento economico complessivo meno favorevole, in talune ipotesi, di quello che la normativa vigente concede ai funzionari direttivi delle qualifiche non dirigenziali.

Tale prospettazione, val qui la pena di soggiungere, è stata formalmente recepita nell'articolo 2, quarto comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734 (concessione di un assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato), nonché in analoghe disposizioni di diverse leggi (ad esempio leggi 16 novembre 1973, n. 728, 27 dicembre 1973, n. 851 e 16 febbraio 1974, n. 57, concernenti rispettivamente, il personale delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e dell'Azienda ferroviaria), con le quali si è stabilito che il trattamento economico accessorio complessivo spettante al personale non dirigenziale non possa in alcun caso superare l'importo della indennità di funzione dei primi dirigenti. Ma dal computo di tale trattamento globale, comprensivo dell'assegno perequativo nonché dei compensi retributivi di eventuali incarichi, sono state escluse, oltre ai compensi per lavoro straordinario, talune indennità — correlate a particolari rischi, disagi e responsabilità — che, mentre non competono al personale dirigenziale, concorrono in misura determinante, specie per le Aziende autonome, alla composizione del trattamento accessorio del restante personale.

Ulteriore aspetto della situazione in discorso è la possibilità che l'istituito divieto di percepire compensi per particolari incarichi induca i funzionari con qualifiche dirigenziali a rinunciare agli incarichi stessi: mancano peraltro in atto dati certi e significativi sul concreto verificarsi di tale eventualità. Dal fatto che l'articolo 20 del decreto presidenziale n. 748 del 1972 ha espressamente escluso che ai soli dirigenti generali siano corrisposti compensi per lavoro straordinario, è derivato, inoltre, che tali compensi sono stati erogati a dirigenti superiori e primi dirigenti; il che può essere consentito dalla formulazione letterale della norma, ma costituisce non meno deroga al principio di onnicomprensività fissato dalla legge delega. Deroghe a questo principio sono state introdotte successivamente anche in via normativa (articolo 19 della legge n. 734 del 15 novembre 1973), quando si sono previsti compensi a favore dei dirigenti, se inseriti in Uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro.

Passando ad un diverso ordine di questioni, v'è da sottolineare una certa difficoltà di talune Amministrazioni a cogliere il carattere innovativo ed unitario delle discipline introdotte dal decreto n. 748,

(8) La sezione del controllo, ad esempio, ha dovuto negare che un beneficio accordato a chi avesse conseguito talune qualifiche «prima» dell'entrata in vigore della legge, potesse competere anche ai dipendenti che a dette qualifiche erano pervenuti con decorrenza dal giorno stesso di entrata in vigore del decreto, ma, comunque, in applicazione e per effetto del medesimo.

(9) Risultati sostanzialmente in contrasto con la *ratio* della istituita onnicomprensività del trattamento economico dirigenziale sono scaturiti, ad esempio, dalla prassi generale, invalsa nel periodo di prima applicazione del decreto, di concedere ai dirigenti compensi in deroga con carattere di periodicità.

specie sotto il profilo del nesso di corrispondenza, da quest'ultimo istituito, tra livello delle qualifiche e livello delle funzioni dirigenziali. Siffatte difficoltà risultano alimentate e dalla sancita applicabilità della nuova disciplina anche alle Amministrazioni ed Aziende con ordinamento autonomo — applicabilità che, in mancanza di ogni previo coordinamento normativo, costituisce fonte, come si dirà tra breve, di notevoli incertezze — e da talune incongruenze del testo normativo. Tra queste ultime, ad esempio, devono annoverarsi non tanto la prevista conservazione della qualifica di direttore generale, in violazione dell'articolo 1, n. 2, della legge di delega, anche senza effettivo esercizio di funzioni dirigenziali (articolo 71, secondo comma, del decreto delegato) (10), quanto, più generalmente, l'istituto stesso del soprannumero nelle qualifiche dirigenziali, il quale, previsto dall'articolo 59, primo e secondo comma, del decreto, contrasta con il principio informatore della legge delega, fondato sulla creazione di qualifiche funzionali e sulla rigida determinazione del numero e delle attribuzioni dei dirigenti dei vari livelli.

Alla luce di tale principio sarebbe stata altresì opportuna una riconsiderazione di alcuni istituti — quali la riconosciuta facoltà di utilizzare dirigenti, in posizione di comando o di fuor ruolo, presso Amministrazioni diverse da quelle di appartenenza, ovvero la possibilità di computare nelle disponibilità delle qualifiche di primo dirigente, ai fini delle nomine nelle medesime, anche i posti di risulta corrispondenti a vacanze nelle qualifiche superiori — i quali del pari si risolvono, di fatto, in un temporaneo soprannumero di personale dirigenziale in singole qualifiche.

L'articolo 13, secondo comma, del decreto, d'altronde, nel riconoscere in via generale, seppur limitatamente alle attribuzioni dei capi degli uffici periferici, una fungibilità di compiti tra dirigenti di qualifica diversa, introduce al principio delle qualifiche funzionali, e della correlazione tra funzioni e *status* giuridico ed economico, una deroga di proporzioni così ampie da sminuire la portata generale del principio stesso.

A tutto ciò deve aggiungersi, infine, che in contrasto con l'esigenza di una specifica ed autonoma disciplina delle funzioni dirigenziali potrebbe anche rivelarsi il troppo generico rinvio operato dall'articolo 76 del decreto alle norme vigenti per il personale direttivo, tanto più che tra gli istituti non specificamente disciplinati dal legislatore delegato, ed ai quali, pertanto, tale disposizione sembra riferirsi, ve n'è taluno (quale ad esempio quello del conferimento di funzioni proprie della qualifica superiore), la cui stessa ragion d'essere appare incompatibile con i princìpi generali desumibili dalla legge di delega.

Mentre si fa riserva di approfondire anche tale ordine di notazioni in sede di relazione al consuntivo del prossimo esercizio, si reputa opportuno sottolineare, ancora, come i riflessi più preoccupanti del decreto delegato siano comunque da connettersi all'esodo agevolato concesso dall'articolo 67.

Circa le più immediate conseguenze funzionali di tale norma, relative allo svuotamento degli organici delle più elevate qualifiche, si reputa opportuno riferire in seguito, a parte, oltreché nei capitoli dedicati alle singole Amministrazioni. Quel che va qui rilevato è, da un lato, il rilevantissimo onere finanziario sopportato dall'Erario soprattutto per le liquidazioni dell'indennità di buonuscita; dall'altro che la normativa sull'esodo, nonché le connesse facilitazioni procedurali previste dal decreto, seppure transi-

(10) Non risulta che l'applicazione di tale disposizione abbia in concreto portato alla presenza, nei ruoli delle Amministrazioni, di dirigenti generali in numero esuberante rispetto a quello delle direzioni generali o uffici equiparati. Presso il Ministero degli affari esteri, peraltro, si è verificata l'anomala situazione — sulla quale si è riferito nella relazione sul decerso esercizio — di un dirigente generale impossibilitato, alla stregua della vigente normativa, all'esercizio di funzioni dirigenziali corrispondenti alla qualifica rivestita.

toriamente, in materia di avanzamenti nelle qualifiche ad esaurimento e dirigenziali (11), hanno consentito a talune Amministrazioni di procedere, nel primo semestre dell'anno, e particolarmente nell'ultima decade di giugno, a ripetute operazioni di scrutinio, in modo da promuovere ai posti di volta in volta disponibili personale che, non appena conseguita la promozione, si avvaleva dell'esodo, così da ricreare immediatamente le disponibilità per nuovi avanzamenti.

Ne è conseguito, in ragione anche delle dimensioni assunte dal fenomeno, che il conferimento delle promozioni si è in concreto tradotto in ulteriore ed indiretto incentivo all'esodo anticipato, restando in tal modo parzialmente trascurato l'interesse pubblico proprio della promozione stessa, che è quello di consentire la effettiva utilizzazione del dipendente nelle funzioni della qualifica superiore. Nella misura, peraltro incontrollabile, in cui delle promozioni abbiano eventualmente beneficiato dipendenti comunque intenzionati ad avvalersi dell'esodo, l'avanzamento si è inoltre tradotto in un beneficio aggiuntivo per i dipendenti medesimi ed in un aggravio non giustificato della spesa pubblica.

Da rilevare, infine, che sul numero delle promozioni concesse ha potuto altresì influire, sia pure in proporzione ridotta, l'esodo di funzionari in posizione di fuori ruolo; nei casi infatti in cui a sostituire gli stessi siano stati designati dipendenti a loro volta destinati ad avvalersi, di lì a poco, delle norme sul pensionamento anticipato, il collocamento fuori ruolo è risultato, a posteriori, disposto per brevissimo periodo di tempo, ed ha avuto così modo di ripetersi ed ampliarsi il fenomeno dell'apparente utilizzazione di un unico posto per più promozioni.

Altro problema da segnalare, anch'esso riconducibile all'articolo 67 (ultimo comma), è che il divieto specifico di riassunzione del personale esodato — inteso evidentemente ad impedire il cumulo del trattamento pensionistico privilegiato con qualsiasi altro emolumento a carico dello Stato o di altri enti pubblici — non risulta esteso a forme diverse di utilizzazione del personale stesso (conferimento di incarichi ex articolo 380 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, o altre analoghe disposizioni, ovvero nomina a componente di organi collegiali).

La Presidenza del Consiglio, in attesa dell'ulteriore corso di un disegno di legge recante interpretazione autentica, in senso restrittivo, della disposizione in discorso, ha peraltro provveduto (12) ad impartire direttive intese a limitare a casi di comprovata e motivata necessità, debitamente autorizzati, il conferimento di incarichi a funzionari esodati ai sensi dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748. V'è da segnalare, intanto, come il divieto di erogare al personale esodato qualsiasi retribuzione o compenso a carico del bilancio pubblico, abbia già formato oggetto, recentemente, di espressa previsione legislativa, limitatamente, peraltro, ad una ristretta categoria di incarichi (articolo 5 della legge 22 dicembre 1973, n. 825, concernente interventi urgenti da attuare negli aeroporti aperti al traffico civile).

Passando poi alle più immediate conseguenze dell'esodo agevolato sui ruoli della carriera direttiva, vanno segnalate le difficoltà, assai serie, incontrate da talune Amministrazioni nel colmare i vuoti determinatisi negli organici dirigenziali, con particolare riferimento alla qualifica di primo dirigente.

In molteplici ruoli, infatti, di fronte alla mancanza di personale inquadrabile

(11) Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 66, del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, che ha esentato le amministrazioni, per le promozioni alle qualifiche superiori a direttore di sezione e sino al 30 giugno 1975, dall'osservanza dei termini fissi semestrali previsti dall'articolo 40 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077 e dall'articolo 24 dello stesso decreto n. 748.

(12) Circolare n. 8677/66500/1 del 22 maggio 1973.

nei ruoli ad esaurimento e da questi ultimi promuovibile direttamente nella dirigenza, e nell'impossibilità, sino al 30 giugno 1975, di provvedere al diretto reclutamento dei dirigenti, il numero dei primi dirigenti è risultato inferiore a quello degli uffici di corrispondente livello (13). In tale situazione, di fronte alla giuridica impossibilità di preporre agli uffici dirigenziali vacanti personale delle restanti qualifiche della carriera direttiva, si è dovuto far ricorso all'interinale preposizione di taluni primi dirigenti a più uffici contemporaneamente, spesso con le intuibili conseguenze negative sul piano funzionale, specie nei casi di vacanze negli uffici periferici.

Inconvenienti parimenti gravi, infine, sono derivati alle amministrazioni dal penultimo comma dello stesso articolo 67, il quale ha subordinato il permanere dell'indisponibilità dei posti lasciati liberi dal personale esodato alla emanazione — non intervenuta nei termini — del provvedimento delegato di cui all'articolo 25 della legge 18 marzo 1968, n. 249, modificato dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775, concernente la revisione dei ruoli organici. Tale indisponibilità, infatti, riflettendosi sulle qualifiche iniziali delle carriere direttive, si è venuta ad aggiungere non solo alla analoga indisponibilità sancita dalla legge n. 336 del 1970 per l'esodo agevolato del personale ex combattente, ma anche a quella derivante dagli articoli 1 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 1077 del 1970 — della quale si dirà più oltre — nonché all'accantonamento dei posti nella qualifica di direttore aggiunto di divisione previsto dal n. 3 del penultimo comma dell'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 in connessione con l'istituzione dei posti ad esaurimento di ispettore generale e direttore di divisione (14).

Le limitazioni che da ciò sono derivate all'attività di reclutamento di nuovi funzionari direttivi pongono in rilevante difficoltà le Amministrazioni più colpite dall'esodo o quelle i cui ruoli direttivi siano caratterizzati, per diverso motivo, dalla scarsità di personale.

Dalla peculiarità degli ordinamenti di talune Amministrazioni e delle Aziende autonome, nonché dalla circostanza che nessuna disposizione particolare sia stata dedicato alle stesse nel capo II del ripetuto decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, sono infine derivati difficili problemi di coordinamento normativo e di interpretazione dei quali si darà conto di volta in volta, nei capitoli che seguono (15). Così dicasi delle conseguenze imputabili al mancato coordinamento tra la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali e le vigenti disposizioni che regolano la composizione dei Gabinetti e delle Segreterie particolari, delle quali si farà menzione nel capitolo II della presente parte III, concernente la Presidenza del Consiglio dei ministri.

---

(13) Ciò si è con particolare evidenza verificato, ad esempio, presso i Ministeri del tesoro e delle partecipazioni statali nonché presso l'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato. Per una più specifica disamina del fenomeno, si rinvia, pertanto, ai relativi capitoli.

(14) È, a tale ultimo proposito, da tener conto che la soppressione dei posti ad esaurimento — alla quale è subordinata la cessazione del cennato «accantonamento» di posti nella qualifica di Direttore aggiunto di divisione — non potrà aver luogo se non dopo il riassorbimento dei posti in soprannumero di cui all'articolo 65 del decreto legislativo, e in ragione di un terzo delle vacanze. I posti in soprannumero di cui all'articolo 65, peraltro, non sono a loro volta riassorbibili se non dopo il 1° luglio 1975, in ragione di due terzi delle vacanze.

(15) Significativo, tra gli altri, il caso verificatosi nel Ministero dell'industria, commercio ed artigianato: la possibilità conferita dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 ai dipendenti degli uffici provinciali dell'industria ed ai capi uffici statistica, di pervenire alle qualifiche dirigenziali del quadro A della tabella XIV, ha di fatto reso inapplicabili, per incompatibilità con la previsione stessa, le disposizioni introdotte, meno di un anno prima, dalla legge 25 luglio 1971, n. 557, le quali avevano riconosciuto ai dipendenti stessi, a carico delle Camere di commercio, trattamento economico e pensionistico diverso da quello spettante al personale dello Stato, ed equiparato a quello dei dipendenti camerali. (Sezione del controllo, delibera n. 556 del 21 marzo 1974).

Per ciò che riguarda, invece, la legge 10 dicembre 1973, n. 804, relativa al nuovo trattamento degli ufficiali dell'esercito, marina, aeronautica e dei Corpi di polizia dello Stato, si rinvia, oltre che al capitolo VIII della presente parte III, alla relazione sull'esercizio 1974.

c) *Situazione numerica del personale e attività di reclutamento.* — Dell'eccessivo depauperamento causato negli organici di talune Amministrazioni dello Stato dall'applicazione delle norme agevolative dell'esodo del personale (articolo 67 del decreto n. 748 del 1972 e legge n. 336 del 1970), è più opportuno riferire, distintamente, nei capitoli che seguono. Da un lato può qui farsi cenno all'intervento, nel 1974, del decreto legge 8 luglio 1974, n. 261, con il quale, mediante la sospensione del termine stabilito dalla legge n. 336 del 1970 per l'esodo degli ex combattenti, si è inteso soprattutto agevolare le Amministrazioni con alta percentuale di dipendenti aventi titolo all'esodo stesso (16); dall'altro può rilevarsi, in via generale, come alle indicate carenze di personale riscontrabili in alcuni ruoli potrebbe ovviarsi mediante trasferimento di personale dall'una all'altra Amministrazione a norma dell'articolo 199 del testo unico del 1957. A parte, comunque, la concreta inoperatività della disposizione e le difficoltà che alla sua applicazione di fatto si frapporrebbero in ragione della specializzazione di talune carriere, v'è da tener conto che — per ciò che attiene alle carriere direttive — non ha avuto attuazione l'articolo 16, penultimo comma, della legge-delega 18 marzo 1968, n. 249 (nel testo sostituito dall'articolo 12 della legge 28 ottobre 1970, n. 775), secondo cui avrebbe dovuto essere idoneamente agevolato, per l'appunto, « il passaggio da una ad altra Amministrazione » (17).

Del pari inefficaci, d'altronde si sono in concreto rivelati taluni strumenti alternativi, preordinati da norme particolari, quale la facoltà, concessa a singole Amministrazioni, di bandire concorsi per soli titoli riservati a dipendenti già in servizio presso diverse Amministrazioni (18).

Tutto ciò ha contribuito, può soggiungersi, a rendere vieppiù attuali, nel 1973, i problemi del reclutamento del personale e l'esigenza che le relative procedure siano idoneamente semplificate ed accelerate.

L'osservazione più rilevante, nel settore, concerne la mancata emanazione dei regolamenti esecutivi previsti dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, e le conseguenti remore nell'applicazione dei precedenti articoli del decreto stesso, concernenti, tra l'altro, la possibilità di bandire concorsi unici per ruoli corrispondenti di diverse Amministrazioni, nonché concorsi circoscrizionali.

Per i concorsi unici suddetti, non è stato inoltre stabilito il programma d'esame, da determinarsi, come previsto dall'articolo 3, penultimo comma, del succitato provvedimento legislativo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Tra le varie norme, esaminate nel paragrafo precedente, che hanno determinato difficoltà aggiuntive di reclutamento in ragione della sancita indisponibilità di taluni posti resisi vacanti negli organici, discorso a parte merita l'ultimo comma

(16) I delicati problemi che si connettono a talune disposizioni dell'indicato decreto-legge potranno essere eventualmente esaminati nella relazione sull'esercizio venturo.

(17) L'articolo 26 della legge n. 249 del 1968, tuttavia, ha previsto che il passaggio di carriera disciplinato dal secondo comma dell'articolo 199 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3 — da effettuarsi per contingenti di personale e a prescindere dal consenso degli interessati — possa applicarsi anche ai funzionari direttivi.

(18) Nei concorsi di tal tipo banditi, ad esempio, dal Ministero dei trasporti - Direzione generale dell'Aviazione civile, si è riscontrato, tra i vincitori, un numero inusitatamente alto di rinunciatari (cfr. capitolo XXVI).

dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, relativo, per l'appunto, all'indisponibilità, nei concorsi esterni di ammissione, dei posti riservati ai passaggi di carriera dai successivi articoli 16, 21 e 27.

Premesso che le disposizioni richiamate riguardano concorsi interni per il diretto passaggio dalle carriere inferiori alle qualifiche intermedie di quelle superiori, va osservato che la indisponibilità in discorso sarebbe destinata ad operare, nella misura fissa di un sesto dei posti annualmente disponibili, pur quando risultasse notoria (ad esempio per le qualifiche direttive tecniche) la inutilizzabilità di fatto dei posti riservati al concorso interno, per accertata mancanza di personale in possesso dei necessari requisiti.

Nella misura, pertanto, in cui alle Amministrazioni viene di fatto preclusa la possibilità di approvvigionarsi tempestivamente di personale, nonostante la sussistenza di vacanze in concreto non altrimenti utilizzabili, è lecito dubitare della rispondenza di dette norme a criteri di funzionalità (19).

Restringendo il discorso alla sola riserva di posti stabilita in favore degli appartenenti alla carriera di concetto per il passaggio alla qualifica di direttore di sezione, va poi rilevato che l'articolo 16 del decreto legislativo n. 1077 aveva nel contempo abrogato, implicitamente, le precedenti disposizioni che riservavano, a favore sempre dei funzionari di concetto, un sesto dei posti messi di volta in volta a concorso per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera direttiva. Siffatta riserva, peraltro, è stata ora ripristinata, nella misura sempre di un sesto, dall'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, e viene così a cumularsi con la diversa ma analoga riserva prevista dall'articolo 16.

Tornando alle difficoltà di reclutamento più direttamente connesse al formalismo ed alle lungaggini delle procedure (20), deve prendersi infine atto che un rimedio d'ordine generale potrebbe discendere dall'eventuale ampliamento, in via legislativa, della facoltà concessa alle Amministrazioni dall'articolo 8 del testo unico 1957, n. 3, di nominare idonei dei pubblici concorsi in sostituzione dei vincitori rinunciatari, decaduti o dimissionari (21).

Con riferimento, tuttavia, a talune disposizioni eccezionali che, soprattutto per le Aziende autonome, hanno inteso fronteggiare le conseguenze dell'esodo generalizzato del personale estendendo oltre ogni limite la facoltà di assumere i candidati idonei — non in sostituzione dei vincitori, ma oltre al numero dei vincitori stessi — va osservato come l'indiscriminato ricorso a tali poteri possa condurre a risultati censurabili, sia per le carriere gerarchicamente più elevate, per le quali più urgente si appalesa il rispetto di criteri selettivi di reclutamento, sia per quelle meno elevate, dove all'interesse delle Amministrazioni od Aziende a più celeri assunzioni, si contrappone quello delle nuove leve lavorative a reperire posti di impiego attraverso più frequenti comparazioni.

Nell'uso concreto di tali eccezionali facoltà — deve inoltre soggiungersi — il numero assai elevato delle assunzioni disposte si è riflesso, presso talune Ammi-

(19) Con ordinanza 19 giugno 1973, la IV sezione del Consiglio di Stato aveva ritenuto non manifestamente infondata, sotto profili parzialmente diversi da quello indicato nel testo, un'eccezione di incostituzionalità sollevata avverso l'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, per violazione del principio del buon andamento della amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione. La questione di legittimità costituzionale è stata peraltro ritenuta non fondata dalla Corte costituzionale.

(20) Nei capitoli che seguono, dedicati singolarmente alle varie Amministrazioni dello Stato, verranno specificati i casi nei quali il protrarsi nel tempo dei procedimenti concorsuali appare connesso a contingenti disfunzioni amministrative.

(21) In tal senso il disegno di legge n. 2382, presentato alla Camera dei Deputati il 9 ottobre 1973, prevede che il termine di 6 mesi prescritto dall'articolo 8 per l'esercizio della suaccennata facoltà sia portato ad un anno.

nistrazioni autonome, in una meno selettiva valutazione dei concorrenti per ciò che attiene al requisito della buona condotta; ciò con conseguenze che, seppure non censurabili sotto il profilo della legittimità, inducono ad apprezzamenti negativi circa il buon uso del potere discrezionale esercitato dalle Amministrazioni stesse (22).

Un'ultima notazione, di carattere generale, riguarda infine la sistematicità con la quale vanno deserti, presso tutte le Amministrazioni, i concorsi riservati agli assistenti universitari, periodicamente banditi nelle varie carriere direttive.

In tema di assunzioni obbligatorie, e, particolarmente, di riserve stabilite, nei pubblici concorsi, a favore di determinate categorie, è da osservare come neppure la legge 2 aprile 1968, n. 482 — recante, secondo la intitolazione, una nuova disciplina generale della materia — abbia dato soluzione definitiva ai vari problemi connessi alla permanenza in vigore di leggi precedenti che, o attribuiscono vantaggi particolari, ovvero stabiliscono generiche equiparazioni di categorie ad altre. Tale situazione, nel consentire il cumulo di benefici analoghi, seppure non identici, a favore di talune categorie, ne colloca gli appartenenti in posizione di ingiustificato privilegio rispetto ad altre, parimenti benemerite (23). Nel settore, pertanto, si appalesa opportuna l'emanazione di una legge generale, intesa anche a contemperare l'equa tutela di chi versi in condizioni di particolare ed incolpevole disagio con l'interesse pubblico al reclutamento dei migliori.

(22) Il fenomeno ha assunto particolare rilievo per l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni.

(23) La riserva di posti disposta dalla legge n. 482 in favore degli orfani di guerra — da commisurarsi, non dissimilmente da quelle analoghe stabilite per altre categorie, all'organico delle varie corriere — non si è ad esempio sostituita, ma si è aggiunta ai benefici della normativa previgente. In atto, pertanto, gli orfani di guerra usufruiscono anche, ove i posti non siano attribuibili ad ex combattenti, della riserva prevista in favore di quest'ultimi, pari al 50 per cento dei posti di volta in volta messi a concorso.

In materia di forme di assunzione diverse dal pubblico concorso, meritano infine menzione i provvedimenti — numerosi anche nel 1973 — di inquadramento del personale straordinario tra i dipendenti non di ruolo, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 775 del 1970. A tale riguardo, può dirsi che l'estesa applicazione ricevuta dalla disposizione, superando forse le previsioni dello stesso legislatore, ha di fatto ripristinato nell'Amministrazione dello Stato, sia pure transitoriamente, l'istituto dell'avventiziato, a discapito delle esigenze di normalizzazione delle posizioni giuridiche individuali. Il periodico sopravvenire di norme, analoghe a quella in discussione, intese, in buona sostanza, a sanare situazioni di fatto conseguenti ad assunzioni illegittimamente disposte, da un lato vanifica, inoltre, il valore degli altrettanto ricorrenti divieti sanciti dal legislatore in materia di assunzioni straordinarie, dall'altro costituisce incentivo ad un non corretto comportamento delle Amministrazioni. Va comunque rammentato che la Sezione del controllo della Corte, nel negare a suo tempo l'applicabilità dell'articolo 25, ora citato, al personale di ruolo utilizzato in mansioni della carriera superiore e provvisto di idoneo titolo di studio, ebbe anche a rilevare come la disposizione, così necessariamente interpretata, creasse una ingiustificata sperequazione tra le due categorie di personale, a tutto svantaggio dei dipendenti reclutati nella legittima forma del concorso.

d) *Trattamento economico.* — Per ciò che attiene al trattamento economico, merita cenno l'intervenuta emanazione della legge 15 novembre 1973, n. 734, con la quale, nell'intento di ovviare alle sperequazioni e disparità connesse ai diversi trattamenti economici accessori riconosciuti in precedenza ai dipendenti delle varie Amministrazioni, si è attribuito al personale civile dello Stato un assegno perequativo pensionabile, sostitutivo di

pregresse competenze non comprese nello stipendio.

Nessun apprezzamento può ancora essere formulato circa la concreta applicazione della nuova disciplina, eppertanto sulla sua idoneità a perseguire di fatto una definitiva razionalizzazione del settore, sinora contraddistinto, a causa anche della già rilevata polverizzazione degli interventi legislativi, dalla presenza di notevoli sperequazioni, spesso non giustificate da una diversità di compiti, rischi o responsabilità.

Degno di nota è comunque il fatto che alla disciplina comune sia stato sottratto — contrariamente a quanto operato per la dirigenza con il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 — proprio il personale delle Aziende autonome, per il quale la incidenza del trattamento accessorio su quello complessivo raggiunge notoriamente gli indici più elevati (24). Le leggi con le quali si è poi provveduto alla revisione del trattamento economico del personale suddetto hanno inoltre comportato oneri finanziari, legislativamente valutati, di gran lunga superiori, comparativamente, a quelli previsti per l'applicazione della legge n. 734 (25), in ragione anche del fatto che sono stati esclusi dal computo delle indennità assorbite dall'assegno perequativo i premi e i compensi che maggiormente contribuiscono a differenziare il trattamento del personale delle Aziende autonome da quello delle restanti Amministrazioni dello Stato.

Va poi rilevato come l'eccessiva personalizzazione e diversificazione delle situazioni economiche individuali cui la legge n. 734 ha inteso porre riparo, derivasse in effetti, oltre che dalla attribuzione delle competenze accessorie ora soppresse, dall'applicazione anche di svariate norme, tuttora vigenti, recanti benefici destinati a riflettersi (come le ricostruzioni di carriera, le valutazioni di servizi precedenti, eccetera), sulla misura stessa dello stipendio. Proprio dall'applicazione di norme siffatte derivano d'altronde, in ragione della complessità degli adempimenti di solito previsti, remore e lungaggini procedurali nell'azione amministrativa.

È sotto tale profilo che va quindi sottolineato non tanto il numero assai rilevante, anche nel 1973, dei provvedimenti emanati ai sensi della legge n. 336 del 1970, recante benefici ai combattenti, quanto l'estesa applicazione dell'articolo 26 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, relativo alla valutazione, ai fini economici, dei servizi precedentemente prestati; disposizione, quest'ultima, la cui generica formulazione ha tra l'altro dato luogo ad una serie di problemi interpretativi, e, pertanto, ad incertezze varie e ritardi.

Nel rinviare alla parte II della presente relazione per ciò che attiene all'analisi dei dai relativi alla spesa per il

(24) Si veda, al riguardo, la relazione della Corte al Parlamento sul rendiconto dell'anno 1972.

(25) L'onere netto derivante dall'applicazione della legge n. 734 è stato valutato in lire 116 miliardi annui. L'onere previsto dalla legge 16 febbraio 1974, n. 57, concernente la revisione del trattamento economico del personale dell'azienda FS è stato di lire 86,7 miliardi per il 1973, e di lire 181 miliardi per l'anno 1974.

Per le aziende dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni, la legge 16 novembre 1973, n. 728 ha valutato in lire 107 miliardi per il 1973, e in lire 151 miliardi per il 1974 l'onere conseguente alla revisione del trattamento economico del personale dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni; e in lire 7,5 miliardi per il 1973 e lire 9 miliardi per il 1974 quello per il personale dell'azienda telefoni.

Per l'azienda dei monopoli di Stato, l'onere previsto dalla legge 27 dicembre 1973, n. 851, è stato di 5 miliardi per il 1973 e 10 miliardi per il 1974.

Con la legge 27 ottobre 1973, n. 628, si è provveduto, infine, a concedere l'assegno perequativo al personale militare (con un onere finanziario valutato in 132 miliardi annui per il 1973 e 1974), mentre con l'articolo 12 della legge-delega 30 luglio 1973, n. 477 e il decreto legge 1° ottobre 1973, n. 580 (con rispettivo onere finanziario pari a 476 miliardi in ragione d'anno), analoghe disposizioni sono state dettate, per il personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica nonché per quello insegnante delle università ed istituti d'istruzione universitaria.

personale, va rilevato che sull'incidenza globale delle indennità accessorie rispetto al trattamento base potranno ricavarsi elementi significativi solo nel 1974, considerata l'emanazione, nel corso del 1973, delle leggi istitutive degli assegni perequativi.

e) *Trattamento di quiescenza - Prestazioni assistenziali e previdenziali.* — Tra i provvedimenti legislativi riguardanti il settore pensionistico intervenuti nell'esercizio 1973, a parte le varie e già cennate disposizioni con le quali al personale statale è stato attribuito, in sostituzione di indennità precedentemente fruite, un assegno annuo, cosiddetto « perequativo », utile ai fini della pensione e dell'indennità di buonuscita (26), merita particolare menzione il decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092. Con tale provvedimento, è stato infatti approvato, in applicazione della delega di cui all'articolo 6 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, il testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, recante anche disposizioni sul trattamento di quiescenza del personale dell'Azienda autonoma ferroviaria. Circa la concreta applicazione del decreto, tuttavia, potranno essere forniti elementi nella relazione sul rendiconto generale dell'esercizio 1974, giacché il provvedimento è entrato in vigore il 10 maggio 1974.

Nel corso dell'esercizio 1973, la parte più notevole dell'attività svolta dalle Amministrazioni in questo settore ha riguardato l'applicazione di norme agevolative dell'esodo anticipato dei pubblici dipendenti. Degli effetti di tali norme, e della frequenza con la quale l'applicazione di esse ha dato luogo ad errori od incertezze interpretative, si è avuta già occasione di riferire.

Assai intensa, inoltre, l'attività svolta per la « riliquidazione » o « perequazione » dei trattamenti pensionistici, sia in attuazione di norme settoriali, di cui si farà cenno, sia e sopratutto a completamento della perequazione generale disposta con il decreto legislativo 28 dicembre 1970, n. 1081, la quale è tuttora ben lungi dall'essere esaurita (27).

È a tale proposito da rilevare che la riliquidazione generale delle pensioni statali, sino a quando sia impostata come « riassetto » dei trattamenti di quiescenza, assimilabile al riassetto delle carriere e degli stipendi del personale in servizio, è attività che — per l'enorme lavoro che essa comporta, per la problematica che implica (ricostruzioni di carriera, assimilazioni di qualifiche remote alle attuali, ricerca dei criteri e delle norme valevoli per il personale in attività ed estensibili a quello in quiescenza, e così via), nonché per i tempi tecnici lunghissimi che tutto ciò richiede — non dovrebbe essere caratterizzata da costante periodicità, come si è, invece, verificato nell'ultimo decennio.

Può inoltre soggiungersi che la settorialità con la quale gli innumerevoli provvedimenti legislativi modificano e trasformano radicalmente singole carriere, ha ripercussioni nell'ambito pensionistico, comportando l'adozione di altrettante « perequazioni » settoriali: così si è verificato, ad esempio, per la riliquidazione delle pensioni degli ex funzionari cessati dal servizio (anche in epoche remote e

(26) Da rilevare che l'articolo 14 della legge 30 luglio 1973, n. 477 — recente delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica — ha previsto il riordinamento della disciplina del riconoscimento o riscatto di tutti i servizi scolastici, riordinamento del quale è da tempo avvertita, in considerazione della complessità e frammentarietà delle norme vigenti in materia, l'urgente necessità.

(27) A malgrado dei circa 380.000 provvedimenti trasmessi alla Corte, sino al 31 dicembre 1972, in attuazione del succitato decreto legislativo, sono alla Corte stessa pervenuti, nel 1973, 100.000 ulteriori provvedimenti, mentre alla conclusione delle operazioni restano tuttora da emanare, secondo un calcolo approssimativo, circa 80.000 decreti. A tali dati vanno aggiunti quelli, pure assai cospicui, relativi alla riliquidazione delle pensioni del personale ferroviario: 175.000 provvedimenti pervenuti alla Corte nel 1973.

sotto il vigore di ordinamenti superati) con qualifica di capo divisione o superiore, ai quali le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 30 giugno 1972 hanno concesso, senza riferimento alcuno alle funzioni effettivamente svolte, il trattamento corrispondente alle retribuzioni dirigenziali.

Va considerato poi che agli inevitabili ritardi connessi alle dimensioni stesse del fenomeno in questione (28), si aggiungono quelli ascrivibili alle procedure di pagamento: particolarmente incongruo deve ritenersi, sotto tale profilo, l'abbandono del sistema dei « ruoli provvisori », già sperimentato con buoni risultati in tutte le precedenti perequazioni, il quale, consentendo l'immediato inoltro agli organi periferici dei ruoli di pagamento, avrebbe evitato agli interessati, se non altro, l'attesa conseguene all'espletamento delle procedure di controllo.

Alla descritta situazione potrebbe ovviarsi in futuro, sia con diversi e più semplici criteri « perequativi », sia con l'adozione sempre più generalizzata, anche nel settore in riferimento, delle procedure meccanizzate.

Per ciò che attiene al settore della previdenza, può qui solo farsi cenno all'intervenuta emanazione, in attuazione della delega di cui all'articolo 6 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato. Il decreto legislativo d'approvazione (decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032) è entrato in vigore il successivo 1° aprile.

In materia di prestazioni assistenziali, si rinvia, stante il carattere settoriale delle osservazioni formulabili, ai capitoli che seguono, dedicati alle singole Amministrazioni dello Stato.

f) *Stato giuridico.* — È anzitutto da far cenno, per importanza d'argomento, alla indagine disposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per la riforma della pubblica amministrazione per l'individuazione delle cause del fenomeno dell'assenteismo del personale statale.

In materia di aspettativa per motivi sindacali, è da rilevare la mancata attuazione, in concreto, della disposizione di cui all'articolo 45 della legge 18 marzo 1968, n. 249, relativa al collocamento in aspettativa dei dipendenti statali che ricoprono cariche elettive in seno alle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° febbraio 1973, si è provveduto infatti a ripartire tra le organizzazioni sindacali stesse il relativo contingente di personale (73 unità) quanto al triennio 1973-1975; ma il contingente non è stato ripartito per Amministrazioni, né sono stati fissati criteri che consentano di limitare, in connessione ad esso, il numero dei concreti provvedimenti d'aspettativa.

Quanto alla nomina dei rappresentanti sindacali presso i Consigli di amministrazione dei Ministeri, neppure nel 1973 è stato emanato il regolamento previsto dall'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775. I Consigli, di conseguenza, continuano di fatto a funzionare, anziché nella nuova composizione fissata dalla legge stessa, in quella disciplinata dall'articolo 7 della legge 18 marzo 1968, n. 249.

In materia di incarichi speciali, può anzitutto notarsi come in molti casi, pur risultando sufficientemente comprovata la specifica competenza tecnica degli estranei prescelti dalle varie Amministrazioni, non altrettanto agevole si dimostra la valutazione della « notorietà » di tale circostanza. Benché, inoltre, l'affidamento di incarichi ad esperti estranei alla pubblica Amministrazione debba configurarsi

(28) La situazione di maggior crisi concerne, sotto l'aspetto dei ritardi, l'Ispettorato pensioni del Ministero della pubblica istruzione, il quale, a fronte di 90.000-100.000 partite da riliquidare, ha trasmesso alla Corte, a tutto il 31 dicembre 1973, non più di 30.000 provvedimenti.

ipotesi eccezionale rispetto a quella prevista dal primo comma dell'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, è dato in concreto rilevare, per talune Amministrazioni, come non siano frequenti casi di utilizzazione di professori universitari o di membri degli organi consultivi istituiti presso le Amministrazioni.

Nonostante, poi, il carattere generale della normativa dettata dall'articolo 152, non mancano disposizioni — inserite in singoli provvedimenti legislativi — che prevedono, per determinate Amministrazioni o materie, il conferimento di incarichi; disposizioni, queste, che si correlano spesso ad esigenze di carattere permanente della pubblica amministrazione e pongono allora il problema della misura in cui possono ritenersi derogatorie della disciplina generale suddetta, specie per ciò che attiene all'applicabilità del limite temporale stabilito dall'articolo 152. In mancanza di una più specifica puntualizzazione di tale misura, può determinarsi in fatto, come si è determinata in passato, la costituzione di rapporti continuativi, che portano, poi, all'inquadramento degli incaricati nel personale avventizio dello Stato.

Nel richiamare quanto in proposito osservato in altra parte della presente relazione, è qui da far cenno del ritardo con il quale sono stati emanati i decreti di ripartizione per qualifica e per regione del personale statale trasferito per ciascuna Amministrazione e si è poi provveduto, da parte delle regioni, ai concreti atti d'inquadramento.

L'anomala situazione, determinata da tale ritardo, ha tra l'altro contribuito a ingenerare dubbi circa lo *status* rivestito dal personale in questione nelle more dell'emanazione dei concreti atti di inquadramento nei ruoli regionali. Ciò sia ai fini dell'applicabilità al personale stesso dall'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 e dell'articolo 3 della legge n. 336 del 1970; sia con riguardo all'applicabilità dell'articolo 68 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 al personale delle carriere ex speciali, inquadrato nelle carriere direttive dello Stato in data posteriore a quella di decorrenza dell'inquadramento nei ruoli regionali, sia, infine, per ciò che concerne il permanere o meno della competenza statale in materia pensionistica.

In via più particolare, è da segnalare come presso talune Amministrazioni si siano determinate situazioni, solo nominalmente transitorie, di personale promiscuamente utilizzato e dagli organi statali e da quelli regionali. In ordine a tale fenomeno, si rinvia, peraltro, ai capitoli relativi alle Amministrazioni interessate.

Con riferimento, da ultimo, alla giurisdizione che alla Corte compete in tema di responsabilità dei pubblici dipendenti, è da rilevare che, non dissimilmente da quanto verificatosi negli anni precedenti, l'enorme maggioranza delle denunce di danno erariale trasmesse alla Procura generale della Corte, nel 1973, dalle Amministrazioni dello Stato, attengono ad incidenti automobilistici (29). In un notevole numero di casi, relativi in genere a fattispecie di particolare rilievo, eventi dannosi non segnalati dalle amministrazioni sono venuti a conoscenza della Procura generale su iniziativa degli uffici di controllo della Corte stessa.

Assai elevato, in senso assoluto, il numero dei furti e delle rapine a danno dello Stato (533 denunce complessivamente presentate nel 1973, 544 nel 1972, 460 nel 1971), mentre numerose sono altresì risultate le denunce per irregolarità di gestione o per illegittime gestioni fuori

(29) I Ministeri che, nell'arco dell'ultimo quinquennio, hanno di gran lunga prodotto il maggior numero di denunce sono stati, nell'ordine, quello della difesa, quello delle poste e telecomunicazioni e quello dell'interno. Due sole denunce sono state presentate nel 1973, dalle regioni a statuto ordinario, mentre altre due denunce, relative ad eventi verificatisi in sede di attività regionale, sono state prodotte da organi di controllo. Assai modesta, inoltre, è stata nel corso dell'anno l'attività di denuncia da parte degli organi di amministrazione degli enti pubblici.

bilancio (191 nel 1973, 172 nel 1972 e 381 nel 1971), ovvero per mancata presentazione di conti giudiziali e rendiconti amministrativi (637 nel 1973, a fronte di 522 nel 1972).

Per ciò che attiene, infine, ai danni conseguenti l'attività contrattuale delle amministrazioni, delle sole 153 denunce presentate nel corso dell'anno, ben 97 sono pervenute da uffici di controllo della Corte.

4. - *Attività contrattuale.*

1. - In tema di attività contrattuale, deve ancora una volta segnalarsi l'esigenza di una rielaborazione delle disposizioni legislative e regolamentari che ne disciplinano il procedimento. In tale materia, infatti, l'emanazione di norme limitate a singoli settori dell'azione amministrativa o dirette a far fronte a singole carenze, piuttosto che a rispondere ad un disegno unitario, ha determinato profonde diversità di disciplina, non sempre giustificate da particolari situazioni di fatto. Né, come si vedrà in seguito, le innovazioni recentemente apportate hanno condotto ad un apprezzabile snellimento dell'azione dello Stato o ad un sufficiente perfezionamento, alla luce delle nuove esigenze e della evoluzione della tecnica giuridica, delle varie fasi del procedimento intese ad evidenziare e garantire il pubblico interesse. Restano, infine, difficilmente giustificabili, se non sotto il profilo delle origini storiche degli istituti, profonde differenze tra la disciplina dell'attività contrattuale dello Stato e quella degli altri enti pubblici non territoriali.

2. - Considerando, in primo luogo, la disciplina dei pareri sui progetti di contratto, va rilevata una progressiva accentuazione dell'eterogeneità dei criteri adottati dal legislatore, sia in ordine alle deroghe previste all'audizione degli organi consultivi, sia con riguardo alla costituzione di nuovi organi tecnici investiti del compito di esprimere pareri su contratti di singole amministrazioni, con funzione sostitutiva o concorrente rispetto a quella del Consiglio di Stato, sia, infine, in relazione ai limiti posti in rapporto al valore monetario dei contratti ed ai metodi di contrattazione prescelti.

Un significativo esempio delle disarmonie del sistema nella materia, è dato dal complesso delle disposizioni dettate, in materia di contratti, dai decreti del Presidente della Repubblica n. 422, n. 617 e n. 748 tutti in data 30 giugno 1972.

L'articolo 7, quarto comma, dell'ultimo decreto, facendo riferimento ad una norma relativa agli appalti di opere da eseguirsi a cura del Ministero dei lavori pubblici, ha innovato — per quanto concerne i contratti conclusi dai dirigenti generali, superiori e primi dirigenti, nell'ambito delle competenze ad essi attribuite — alla precedente disciplina concernente l'obbligo della preventiva richiesta del parere del Consiglio di Stato. È da rilevare, in proposito, la contraddittorietà della innovazione con il decreto del Presidente della Repubblica n. 422, il quale ha stabilito nuovi limiti di somma oltre i quali deve essere sentito il Consiglio di Stato, limiti resi di fatto inutili dalle norme sui dirigenti. Entrambi i decreti menzionati mancano comunque di un opportuno raccordo con il decreto n. 627 che ha escluso il parere del Consiglio di Stato per diverse categorie di acquisti, senza limite di somma (articoli 1 e 3). Inoltre, la promulgazione nello stesso giorno, da parte del Presidente della Repubblica, non potrà non dar luogo a delicate questioni in ordine alla composizione delle antinomie introdotte nel sistema normativo, alla luce dei criteri accolti nell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale.

Un più recente esempio dell'accentuarsi dell'eterogeneità degli indirizzi se-

guiti dal legislatore nel campo contrattuale è dato, infine, dalla legge 22 dicembre 1973, n. 825, con la quale sono state poste nuove deroghe, in materia di interventi da attuare sugli aeroporti aperti al traffico civile, alla disciplina generale sui contratti dello Stato prevista nella legge e nel regolamento di contabilità ed a quella dettata nei citati articoli del decreto sulla dirigenza. Gli articoli 2 e 7 della predetta legge pongono, infatti, norme particolari che prevedono, oltre alla sottrazione dei contratti al controllo preventivo di legittimità, la creazione di un nuovo organo consultivo nonché l'unificazione degli importi complessivi oltre i quali deve chiedersi parere, qualunque sia il modo con il quale deve procedersi all'aggiudicazione.

3. - Per quanto concerne gli atti di riconoscimento del debito, va sempre più accentuandosi il processo di trasformazione di tali atti da strumenti eccezionali in mezzi ordinari di definizione, in mancanza di regolari contratti, di rapporti derivanti dalla esecuzione di opere o dalla prestazione di servizi (30).

Il ricorso agli atti di riconoscimento del debito, anche nel 1973, assume rilievo negativo specifico nei casi di diniego di parere da parte degli organi consultivi, per non essere stati gli stessi tempestivamente interpellati; assume, invece, rilievo generale nei casi in cui l'amministrazione è ricorsa al riconoscimento del debito come strumento alternativo rispetto a quello ordinariamente previsto, ad esempio in materia di revisione dei contratti ad esecuzione continuata per eccessiva onerosità sopravvenuta, ed in tali casi la Corte non ha mancato di rilevare l'illegittimità dell'atto (31).

Non si ignorano certamente le esigenze di fatto che determinano il frequente ricorso all'atto di riconoscimento del debito, ed in particolare le difficoltà derivanti dalla lunghezza dei tempi tecnici occorrenti per la definizione del procedimento contrattuale, alla quale si contrappongono le necessità relative alla disponibilità di taluni beni o servizi. Mentre a siffatti inconvenienti può sovente ovviarsi con il tempestivo inizio del procedimento contrattuale, non può non tenersi nella dovuta considerazione, peraltro, che con il riconoscimento del debito l'amministrazione ottiene prestazioni che possono normalmente essere acquisite per mezzo di contratti, ma senza che siano osservate le forme, le garanzie e i controlli previsti per questi. Qualora l'atto di riconoscimento intervenga poi (come di regola accade) oltre la fine dell'esercizio finanziario, viene meno la coincidenza tra l'esercizio cui è imputata la spesa e il periodo durante il quale si è protratto il sottostante rapporto.

4. - Con riguardo alla fase del procedimento contrattuale concernente la scelta dei contraenti, meritano di essere ricordate le innovazioni apportate alla legge di contabilità generale con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627, e segnatamente l'abolizione del pubblico incanto quale metodo ordinario di contrattazione per i contratti passivi, sicché lo Stato può ora adottare, in tale tipo di contratti, il metodo del-

(30) Per la competenza all'adozione di tali atti, si vedano ora, per la prima volta specificamente, gli articoli 7, 8 e 9 del decreto sulla dirigenza, i quali attribuiscono ai dirigenti generali, superiori ed ai primi dirigenti, entro determinati limiti di somma ed a seconda delle rispettive qualifiche, la competenza per gli atti sostitutivi dei contratti.

(31) Sezione del controllo, adunanza del 29 marzo 1973, deliberazione n. 519. Anche nel 1973 al riconoscimento del debito si è principalmente fatto ricorso per uso anticipato di locali rispetto al perfezionamento dei contratti di locazione, ovvero per uso protratto dopo la scadenza dei contratti stessi. Per ciò che attiene a talune dimensioni assunte dal fenomeno, si rinvia alle osservazioni formulate nei capitoli XVIII, XXIII e XXIV (paragrafo 2, lettera *c*) in tema di attività contrattuale dei Ministeri della marina mercantile, della pubblica istruzione e dell'interno.

l'asta pubblica o della licitazione privata, a suo giudizio discrezionale e senza che occorrano particolari ragioni da menzionare nel decreto di approvazione. L'innovazione, peraltro, come segnalato nella relazione dello scorso anno, si è limitata ad apprestare un riconoscimento normativo ad una prassi da lungo tempo consolidata, senza che, in relazione ad essa, siano state introdotte modifiche di rilievo alle altre norme che regolano la materia, neppure in vista di un miglior raccordo con il sistema della trattativa privata, alla quale pure, nella prassi, è riservata un'area certamente maggiore di quella che il legislatore ha inteso concedere. D'altra parte, l'esigenza di una nuova disciplina organica delle diverse forme di contrattazione è resa ancora più urgente dal ricorso che le amministrazioni fanno — per la mancanza anche del regolamento previsto nel primo comma dell'articolo 8 della legge di contabilità generale (32) — alla conduzione in economia ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso, ciò che accentua maggiormente la non rispondenza della graduazione dei sistemi di contrattazione adoperati nella realtà con quella prevista in astratto. E, difatti, anche nel 1973, il metodo di contrattazione maggiormente adoperato è stato quello della trattativa privata, mentre rilevante si è mantenuto il ricorso alla esecuzione in economia di lavori e forniture, attesa la peculiare speditezza della relativa procedura. Pressoché totalmente abbandonato anche per i contratti attivi — nonostante continui ad essere previsto, per essi, come metodo ordinario di contrattazione — è il sistema dell'asta pubblica.

Non sono ancora possibili specifiche notazioni, dato il limitato periodo di tempo trascorso dalla sua entrata in vigore, in ordine all'applicazione della legge 2 febbraio 1973, n. 14, con la quale — in relazione anche alle cennate innovazioni in materia di pubblico incanto ed allo scopo inoltre di eliminare gli inconvenienti verificatisi nel procedimento di formazione ed esecuzione dei contratti di appalto (soprattutto con riguardo alla *par condicio* dei contraenti e al verificarsi di elevate offerte di ribasso) — sono state dettate nuove norme sui procedimenti di gara negli appalti di opere pubbliche mediante licitazione privata. Si fa quindi riserva, per l'esperienza che verrà acquisita, di formulare le conseguenti osservazioni nella relazione relativa al prossimo esercizio finanziario.

Analoga riserva è da fare in merito alla facoltà riconosciuta all'amministrazione dalla legge 1° novembre 1973, n. 774, di concedere, a richiesta delle imprese appaltatrici o fornitrici di beni o di servizi, dopo l'ultimazione dei lavori ovvero dopo la consegna dei beni o la prestazione dei servizi, una anticipazione nel limite massimo del settantacinque per cento delle somme eventualmente ancora dovute sui pagamenti in conto, nonché di quelle dovute dopo il collaudo o l'atto a questo equivalente. Appare, peraltro, sin da ora, prevedibile che le preoccupazioni suscitate negli imprenditori dall'andamento del livello generale dei prezzi, possano attenuare, soprattutto con riferimento ai contratti ad esecuzione continuata, la rispondenza delle agevolazioni suaccennate — che si aggiungono a quelle concesse con il decreto del Presidente della Repubblica n. 627 del 1972 in materia di anticipi sui pagamenti — al fine di diminuire il costo derivante dalla lunghezza

(32) Per ciò che attiene alle amministrazioni che non hanno provveduto all'emanazione di un regolamento per i servizi in economia, si rinvia, per i casi di maggior rilievo, ai capitoli relativi all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, al Ministero degli affari esteri ed alla Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo. In ordine all'influenza che, sull'esecuzione in economia è suscettibile di esercitare la vetustà delle norme regolamentari concernenti le relative forniture, vedasi quanto detto nel capitolo XXIII, paragrafo 2, lettera *c*), in merito all'attività contrattuale delle sopraintendenze alle antichità e belle arti. Nel corso del 1973, con decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1973, n. 355, è stato approvato il regolamento per i servizi in economia del Ministero dei trasporti (Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione).

dei tempi tecnici occorrenti per la definizione dei procedimenti contrattuali, e per il conseguente pagamento dei corrispettivi pattuiti.

5. - Gli articoli 7, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 — adoperando una formula analoga a quella accolta nel decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1534, per la determinazione delle competenze dei provveditori alle opere pubbliche — hanno attribuito ai dirigenti dei vari livelli, il potere di approvare i contratti.

L'attribuzione di tale potere ha dato luogo, nella pratica, ad incertezze in ordine alla individuazione dei funzionari abilitati a concludere contratti in nome dell'amministrazione. Ciò anche per la considerazione che la rigida ripartizione di competenza operata nei menzionati articoli del decreto sulla dirigenza, può portare al cumulo nella stessa persona, del potere di concludere e di quello di approvare i contratti, in contraddizione con la natura stessa di atto di controllo, sia di legittimità che di merito, tradizionalmente riconosciuta all'approvazione.

6. - Riflessi di rilievo si sono verificati nel 1973, anche in materia di contratti della pubblica amministrazione, in seguito all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, che ha istituito, con decorrenza 1° gennaio 1973, l'imposta sul valore aggiunto.

L'introduzione del nuovo tributo, applicabile ai pagamenti effettuati dallo Stato, ha determinato un sostanziale mutamento nella situazione in cui versa la pubblica amministrazione nella esplicazione della sua attività contrattuale, rispetto alla situazione di privilegio ad essa riservata, mentre era vigente la soppressa imposta generale sull'entrata.

L'ammontare delle spese derivanti dalla conclusione di contratti passivi si è conseguentemente dilatato, in seguito al maggiore onere derivante dal pagamento dell'IVA, la quale è stata fatta gravare dalle singole amministrazioni sul capitolo di bilancio cui afferiva la spesa principale, nella considerazione che il nuovo onere non assume carattere di erogazione autonoma, ma costituisce un semplice elemento del corrispettivo.

Da segnalare che l'inesatta o mancata previsione, da parte delle amministrazioni interessate, degli stanziamenti occorrenti in relazione alle nuove esigenze determinate dall'introduzione dell'IVA, ha determinato in numerosi casi, in mancanza di tempestivi provvedimenti di variazione, fenomeni, talvolta vistosi, di stasi nel pagamento dei privati contraenti e nella stessa esplicazione dell'attività contrattuale. Né, per ovviare a tali difficoltà, si è potuta seguire la prassi, prospettata da alcune amministrazioni, di effettuare i pagamenti rinviando il soddisfacimento dell'obbligo tributario ad un momento successivo, in cui sarebbe intervenuta la copertura finanziaria, in quanto tale comportamento sarebbe stato lesivo del diritto di rivalsa previsto nell'articolo 18 del citato decreto n. 633 del 1972, nonché delle disposizioni relative ai termini di pagamento, registrazione e fatturazione contenute nei successivi articoli 21, 23 e 27.

Particolare menzione meritano gli inconvenienti cui ha dato luogo l'applicazione dell'articolo 89 del decreto in esame. Tale articolo, nel determinare la base imponibile ai fini dell'applicazione dell'IVA per i corrispettivi delle prestazioni eseguite dopo il 1° gennaio 1973, in dipendenza di contratti conclusi prima di tale data, prevede la riduzione dei corrispettivi stessi di un ammontare pari a quello dell'IGE, con riferimento ai soli contratti conclusi anteriormente alla data di entrata in vigore della legge delega per la riforma tributaria, e cioè al 17 ottobre 1971. La precisa formulazione dell'articolo ha imposto dunque che la detrazione della quota IGE venisse effettuata solo per i corrispettivi delle pre-

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

(contratti

	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
Presidenza del Consiglio	—	—	1	3.513.720	17	367.526.855
Agricoltura	—	—	—	—	171	996.970.938
Foreste	47	661.448.405	17	155.251.645	—	—
Bilancio e programmazione economica	—	—	—	—	2	1.332.555
Commercio estero	—	—	—	—	—	318.064.000
Difesa	—	—	5.243	60.455.712.000	4.196	277.400.500.200
Esteri	1	26.000.000	16	240.000.000	422	5.914.000.000
Finanze	—	—	101	6.994.500.686	234	23.206.442.826
Giustizia	45	514.829.050	94	2.794.830.080	262	9.269.672.340
Industria, commercio e artigianato	—	—	5	33.865.600	85	370.751.125
Interno	7	661.788.812	216	7.125.147.290	2.064	22.577.368.203
Lavori pubblici	—	—	44	17.051.709.775	325	4.044.346.350
Lavoro e previdenza sociale	9	11.803.172	7	81.287.075	390	2.493.882.355
Marina mercantile	—	—	—	—	133	1.137.912.747
Partecipazioni statali	—	—	—	—	6	200.477.392
Pubblica istruzione	—	—	41	1.344.327.500	796	15.492.281.807
Sanità	1	834.526.000	2	14.328.800	45	4.096.337.600
Istituto superiore di sanità	—	—	4	178.151.960	37	384.566.200
Tesoro	—	—	686	3.434.582.394	120	43.448.296.003
Trasporti	—	—	126	4.222.837.667	357	6.177.072.307
Turismo	—	—	—	—	—	167.390.940

DEI MINISTERI

passivi)

Appalto concorso		Concessioni						Lavori e servizi in economia		
		A enti pubblici		A enti ecclesiastici		A privati		A cottimo		Amministrazione diretta
N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	Importo
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	760	17.816.975.622	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	500	54.184.400	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	1.785	46.719.300.450	3.150.593.752
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
13	365.601.822	—	—	—	—	—	—	6	23.697.705	—
—	—	4	500.575.525	36	1.881.502.040	40	1.827.265.420	—	—	80.000.000
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
58	3.124.960.562	—	—	—	—	—	—	106	2.875.605.368	21.350.923.372
2	421.105.855	—	—	—	—	40	5.439.130.280	593	15.817.446.850	719.848.000
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
16	1.269.328.095	—	—	—	—	—	—	1.096	17.096.288.751	72.000.000
4	195.165.920	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6	116.477.246	—	—	—	—	—	—	—	—	567.051.200
6	1.148.987.565	—	—	—	—	—	—	8.412	5.555.612.409	—
66	2.800.031.552	3	70.146.731	—	—	—	—	12	442.790.634	7.601.115.990
—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.770.000	—

stazioni eseguite in virtù di contratti conclusi prima dell'anzidetta data, ma l'applicazione della norma ha comportato di fatto che, per i contratti conclusi con le amministrazioni statali durante il periodo 17 ottobre 1971-31 dicembre 1972, le imprese hanno lucrato della mancata detrazione dell'importo relativo all'IGE, della quale peraltro era stato tenuto conto nella formulazione delle offerte.

Si è così determinata una disparità di trattamento, non giustificata dalla diversità obiettiva di situazioni di fatto, tra imprese che hanno tutte contrattato con lo Stato nel periodo in cui l'imposta generale sull'entrata era a loro carico, per alcune delle quali soltanto è stato detratto, in sede di pagamento dei corrispettivi, l'ammontare dell'imposta stessa.

V'è, inoltre, da rilevare che in seguito all'adozione dell'accennato criterio, lo Stato ha corrisposto su una maggiore base imponibile l'imposta sul valore aggiunto.

5. - *Meccanizzazione.*

a) *Premessa.* — L'introduzione, nella pubblica amministrazione, di moderni mezzi per la rilevazione ed elaborazione meccanografica ed elettronica di dati, numerici e non numerici, è stata da tempo avviata attraverso iniziative spontaneamente assunte dai Ministeri, aziende autonome statali ed enti pubblici.

L'impegno finanziario per l'introduzione della meccanografia integrale nella pubblica amministrazione ascende a cifre notevoli e progressivamente crescenti, per cui con ogni ponderazione vanno esaminati sia l'utilizzazione dei centri meccanografici ed elettronici — per alcuni dei quali sono da rilevare tempi morti e scarsa utilizzazione — sia per la programmazione di nuove installazioni.

La Corte dei conti, nelle relazioni al Parlamento dall'esercizio 1966 in poi, ha colto l'eccezionale rilevanza dell'informatica nella pubblica amministrazione ed ha formulato proprie considerazioni, in particolare nelle relazioni per gli esercizi 1966, 1967 e 1968. La problematica ivi prospettata può essere così riassunta: necessità di una disciplina organica per i servizi riconducibili a tipi uniformi; unitaria, efficiente, spedita ed economica utilizzazione degli impianti per mezzo di un raccordo per le singole iniziative; prospettive di sviluppo, tenendo anche presenti eventuali disparità di trattamento del personale; esigenza di coordinamento delle iniziative nel settore.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, che già aveva seguito i suggerimenti formulati dalla Corte, e sin dal 6 marzo 1968 — con circolare n. 456.1.1.2., avente per oggetto il coordinamento delle attività dei centri meccanografici — aveva disposto che nuove iniziative proposte dalle singole amministrazioni venissero vagliate dalla Ragioneria generale dello Stato, per quanto riguarda il loro inserimento nelle procedure amministrativo-contabili, e, successivamente, da una apposita Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento della pubblica amministrazione, istituita presso il Provveditorato generale dello Stato, ha, poi, affidato studi in materia al Consiglio superiore della pubblica amministrazione.

Uno studio sul coordinamento del settore della informatica, inteso a pervenire alla migliore utilizzazione dei mezzi strumentali ed a promuovere un'idonea disciplina delle iniziative in corso di attuazione, si è concluso con parere espresso il 24 gennaio 1974. Il Consiglio superiore ha rilevato l'esigenza: di impostare globalmente il problema dell'informatica nel settore pubblico; di impostare globalmente il problema nel campo della pubblica amministrazione; di evitare duplicazioni di attività e dispersione di mezzi; di promuovere o sollecitare l'iniziativa delle amministrazioni, che sinora hanno poco curato tale attività.

Sul piano operativo il Consiglio ha proposto: di creare, presso la Presidenza

del Consiglio dei ministri, un comitato permanente per lo studio e la realizzazione delle tecniche organizzative nell'amministrazione statale; di utilizzare, per l'attività consultiva sui progetti presentati dalle amministrazioni, la commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento dei servizi della pubblica amministrazione, istituita presso il Provveditorato generale dello Stato, opportunamente integrandone la composizione; di intervenire presso le singole amministrazioni perché siano realizzati i necessari collegamenti con tutte le altre amministrazioni, che trattano le stesse materie sotto aspetti diversi o complementari; di realizzare una disciplina normativa della materia, a mezzo di un provvedimento da adottarsi dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio dei poteri conferitigli dall'articolo 95 della Costituzione.

Gran parte delle indicazioni prospettate dalla Corte dei conti nelle precedenti relazioni non hanno, tuttavia, ancora trovato pratica attuazione.

Pur in un generico riconoscimento della necessità di coordinamento, sono infatti mancate precise soluzioni in ordine ai seguenti problemi che incidono sullo svolgimento dell'azione amministrativa: l'impostazione globale dell'informatica nello Stato e negli altri enti pubblici; la estensione della meccanografia ai processi logico-amministrativi; la scelta dei sistemi; la scelta dei mezzi per arrivare al coordinamento delle iniziative in atto, in sede sia legislativa che amministrativa; la scelta dei mezzi per la determinazione di programmi futuri; il personale; i costi dell'introduzione dell'elaborazione elettronica nei servizi della pubblica amministrazione.

2. - Su alcuni di tali problemi si ritiene di dover qui formulare qualche considerazione aggiuntiva rispetto alle notazioni contenute nelle relazioni precedenti.

Il primo aspetto da esaminare è quello della scelta del sistema che la pubblica amministrazione può adottare, in via alternativa: o quello di gestire direttamente, con mezzi e personale propri, le necessarie attrezzature tecniche, ovvero quello di affidarsi, sia pur parzialmente, a ditte private.

Dal comportamento concreto si desume che il sistema adottato dalle pubbliche amministrazioni è, appunto, quello del noleggio delle apparecchiature appartenenti a ditte private, di norma mediante appalto-concorso; in diversi casi, peraltro, specie per la proroga o semplice ampliamento di sistemi già impiantati, si è fatto uso della trattativa privata. In qualche caso, invece, si è ritenuto di affidare lo studio e la realizzazione del sistema a ditte private, responsabili anche della fornitura delle macchine.

Un cenno particolare merita, in questo quadro, la soluzione adottata nel 1969 dalla Ragioneria generale dello Stato, sia perché essa investe l'intera gestione del bilancio, sia per i riflessi che viene ad avere sulla attività di controllo della Corte dei conti.

Intento è stato quello di realizzare un sistema informativo coordinato con gli altri organismi, a diverso titolo interessati alla gestione del bilancio dello Stato, in modo da poter seguire la formazione del bilancio e le diverse fasi dell'entrata e della spesa « in tempo reale ».

Ripensando *ex novo* tutto il sistema di scritture meccanografiche impostato sin dal 1959, in vista della possibilità di utilizzare un sistema di attrezzature elettroniche ad alto potenziale, la Ragioneria generale è così passata dalla precedente fase definibile come « meccanografica » alla fase della vera e propria automazione.

3. - Una problematica particolare esiste per le amministrazioni e aziende autonome anche per quanto riguarda i riflessi della meccanizzazione sul controllo della Corte.

Occorre, infatti, tener presente che per alcune di esse esiste una Ragioneria centrale dipendente dalla Ragioneria gene-

rale dello Stato, mentre per altre la funzione di riscontro interno è esercitata dall'Ufficio ragioneria dipendente dal rispettivo Ministero. Ne discende che mentre le prime sono inquadrate nel sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, per le altre, diversi sono i problemi relativi alla utilizzabilità da parte della Corte delle scritture contabili meccanizzate, in relazione all'articolo 21 del testo unico delle leggi sul proprio ordinamento. Si tratta dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, dell'azienda di Stato per i servizi telefonici e dell'amministrazione autonoma delle ferrovie dello Stato.

A queste si aggiungono, per la particolare autonomia di gestione, la Cassa depositi e prestiti e la Direzione generale degli istituti di previdenza.

a) *Amministrazione delle poste e telecomunicazioni.* — Questa amministrazione ha sinora portato a termine la prima fase di realizzazione del sistema informativo globale, il cui completamento, attraverso successivi tempi di sviluppo, è previsto per la fine del 1978. Tale sistema porterà gradualmente ad ottenere tempestivamente dati precisi, sia in forma riassuntiva che analitica, rendendo, perciò, rapido ed efficace ogni intervento decisionale.

Nel quadro delle peculiari caratteristiche di tale amministrazione, si rende necessaria una collaborazione che renda possibile utilizzare le stesse apparecchiature per le esigenze del controllo della Corte.

b) *Azienda di Stato per i servizi telefonici.* — Il sistema realizzato dall'azienda si compone di tre sottosistemi: il primo per il traffico telefonico, il secondo per la rete telefonica nazionale, l'ultimo per le procedure amministrative.

Tralasciando i due primi, è per il terzo, utilizzato principalmente per la gestione del bilancio, che si pone il problema dell'inserimento della Corte ai fini dell'esercizio della sua funzione di controllo.

c) *Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato.* — Il processo di automazione dell'attività dell'azienda delle ferrovie dello Stato è ancora lontano, per quel che riguarda le rilevazioni contabili, dal garantire un tempestivo e puntuale controllo della gestione.

In relazione, infatti, sia all'autonomia amministrativo-contabile di cui gode l'amministrazione delle ferrovie, sia alla particolare forma del controllo successivo, attuato nei suoi confronti a termini della legislazione del 1907, il sistema meccanografico dell'azienda è fondato sul metodo della partita doppia, dando, perciò, luogo a rappresentazioni contabili del tutto diverse da quelle previste dalla normale gestione delle amministrazioni dello Stato.

In tale sistema di scritture una serie di rilevazioni è destinata a porre in evidenza i dati da tener presenti nel bilancio consuntivo, l'altra — qualificabile come « transitoria » — segue, invece, i fenomeni in sede amministrativa in tutto il loro decorso e registra, perciò, situazioni definite in tempi diversi in relazione alla particolare, complessa natura della gestione ferroviaria. È irrealizzabile di conseguenza, nella pratica, la perfetta aderenza delle risultanze economiche della gestione con quelle specificamente finanziarie.

Di fatto, per quel che riguarda l'attività contabile, posta in essere a mezzo del rapporto tra il servizio di Ragioneria dell'azienda e la Corte, il sistema prevede scritture ancora elementari, che concernono esclusivamente le materie del personale, in parte dei contratti, d'importo superiore ai trenta milioni di lire, dei recuperi di somme in sofferenza.

Di tale sistema va, perciò, auspicato il perfezionamento, mediante un'impostazione delle scritture meccanografiche più consone alla natura dell'attività ed alla tecnica contabile adottata dalle ferrovie

dello Stato, nonché alle esigenze del controllo esterno sulla gestione finanziaria.

d) *Cassa depositi e prestiti.* — Presso questa amministrazione sono meccanizzati il servizio prestiti, tanto della Cassa quanto della sezione autonoma del credito a breve termine, mentre sono tuttora seguiti i sistemi tradizionali di scritture per i servizi depositi (la cui meccanizzazione è allo studio) e correntisti.

Mancano collegamenti, peraltro, con l'ufficio controllo della Corte il che porta a inconvenienti particolarmente in tema di rendiconti, per le cui verificazioni l'ufficio stesso si avvale principalmente delle scritture della Regioneria centrale.

e) *Istituti di previdenza.* — Anche presso la Direzione generale degli istituti l'ufficio di controllo della Corte non ha collegamenti con il centro elettronico, con conseguenti duplicazioni di attività.

Un particolare inconveniente è da segnalare in ordine alla diversità fra il sistema realizzato dalla ragioneria centrale presso la Direzione generale in tema di spesa per le pensioni, e quello seguito dalle elaborazioni delle Direzioni provinciali del tesoro, per la necessità che comporta di integrare le relative elaborazioni, ad evitare eventuali divergenze.

La conseguenza è che i rendiconti delle singole Casse pensioni per l'anno 1973, così come per gli anni 1971 e 1972, sono stati formulati in base ai dati risultanti sia dalle scritture della ragioneria centrale, che dagli elaborati del centro elettronico della Direzione generale trascurando, perciò, gli elementi relativi alla gestione tenuta dalle Direzioni provinciali del tesoro. Per tale discordanza, l'amministrazione non è stata in grado, per gli anni anzidetti, di trasmettere alla Corte i titoli estinti.

4. - Appare opportuno ritornare, più specificamente, sugli interventi in sede legislativa e amministrativa atti a superare la mancanza di coordinamento fra le iniziative realizzate ed a programmare, razionalmente, lo sviluppo futuro.

Il coordinamento, come esigenza primaria, è stato posto in luce in ogni studio in materia, sia pubblico che privato, e trova la sua giustificazione nella necessità di superare i due gravi inconvenienti della situazione presente, e cioè la elaborazione duplicata di informazione e la impossibilità di effettuare elaborazioni a carattere generale, per le quali è necessaria la conoscenza di dati, in atto frazionati fra amministrazioni diverse.

Per la razionalizzazione del sistema, gli orientamenti da seguire, anche per una migliore gestione degli impianti, non possono che concernere: la individuazione del maggior numero possibile di materie omogenee, rientranti nella competenza di più amministrazioni, da affidare ad unico centro od a centri integrativi; la riunione e completamento della rilevazione ed elaborazione di dati in atto effettuate da più amministrazioni, consentendo alle stesse di utilizzare i dati predetti; l'affidamento ad un unico centro, ove tecnicamente possibile, di materie anche non omogenee, al fine di utilizzarne tutta la potenzialità.

Orientamenti che possono essere attuati con gli interventi — normativi o amministrativi come detto — da prescegliere a seconda della materia specifica o dell'attività che si vuol regolare.

CAPITOLO II.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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

a) *Considerazioni generali.* — Resta ancora insoddisfatta l'esigenza, ripetutamente segnalata dalla Corte, di disciplinare con legge — secondo quanto previsto nel terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione — l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, nonché il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri. Ai disegni di legge presentati dal Governo in ciascuna delle tre prime legislature (33), ha fatto seguito, dopo circa quindici anni, una proposta di legge di iniziativa parlamentare (34), che riproduce il testo del disegno di legge presentato nel 1956 al Senato e da questo approvato, prima della decadenza del disegno stesso per fine della legislatura, nella seduta del 28 gennaio 1958.

Nell'auspicare che a tale situazione di vuoto legislativo possa quanto prima porsi rimedio, la Corte non può che richiamare le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni sugli inconvenienti, sempre più avvertiti con il trascorrere del tempo, che dalla situazione stessa derivano. Ciò sia in conseguenza della mancata, concreta individuazione dei poteri spettanti al Presidente del Consiglio per il mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo (cui si connette ora, in seguito al trasferimento di funzioni amministrative statali alle regioni a statuto ordinario, il coordinamento dell'attività dello Stato e delle regioni); sia in relazione alla non realizzata predisposizione di idonee e definite strutture organizzative; sia, infine, con riguardo alla carenza di un autonomo stato di previsione della spesa comprendente tutti gli stanziamenti necessari per il funzionamento dell'organo, i quali continuano ad essere iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro pur essendo gestiti dal Presidente del Consiglio

(33) Il primo disegno di legge fu presentato alla Camera dei deputati il 6 giugno 1952 (atto n. 2762), il secondo ed il terzo al Senato il 5 ottobre 1956 (atto n. 1688) e il 12 agosto 1958 (atto n. 84).

(34) Trattasi della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Bressani, Ballardini, Cossiga ed altri presentata alla Camera il 20 marzo 1973 (atto n. 1888).

sia direttamente che per delega (35) o per mezzo di aperture di credito (36).

Per ciò che attiene in particolare alle conseguenze derivanti dalla mancata determinazione — anch'essa segnalata dalla Corte (37) — delle attribuzioni amministrative della Presidenza del Consiglio — e quindi anche per quel che ne riguarda l'affidamento ai ministri senza portafoglio — è da segnalare che con decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 1973 è stato elevato a nove il numero di questi ministri (38). In proposito — ed a parte ogni considerazione sul numero dei ministri stessi, che, qualora trattasi di ministri preposti ad incombenze di carattere amministrativo, non può essere privo di limite, in relazione anche al principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito nell'articolo 97 della Costituzione — deve rilevarsi che la mancata delimitazione delle attribuzioni rispetto a quelle dei vari Ministeri non può non dar luogo ad iterazioni di competenze e remore nell'azione amministrativa. Ciò vale, per quanto concerne il ministro per i beni culturali, in relazione ai compiti attribuiti in materia, ad esempio, ai Ministeri della pubblica istruzione, dei lavori pubblici, del turismo, della ricerca scientifica, e, principalmente, per il ministro per la presidenza della delegazione italiana all'ONU in relazione al disposto dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, a' termini del quale l'amministrazione degli affari esteri attende ai rapporti dell'Italia con gli altri Stati e con gli enti e le organizzazioni internazionali.

Ulteriori inconvenienti si verificano poi, sempre con riguardo all'esigenza di funzionalità dell'azione amministrativa, per i ministri senza portafoglio ai quali vengono conferiti incarichi nuovi, attesa la « sfasatura » che per essi viene a determinarsi tra il momento della nomina e quello in cui i Ministri stessi possono cominciare a disporre spese, dato che le relative rubriche sono state istituite solo con il bilancio dell'anno successivo. Ciò è avvenuto per i ministri per l'ambiente e per i beni culturali che, nominati il 7 luglio 1973, non hanno potuto disporre spese nel corso dell'esercizio, ed era già avvenuto per il ministro per la gioventù che, nominato nel 1972, potè disporre spese solo sul bilancio dell'anno successivo.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione e sulla gestione.* — Innovazioni sono state apportate alla struttura dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per quanto concerne le rubriche intestate ad uffici e servizi facenti capo alla Presidenza. È stata modificata la denominazione della rubrica 5 (Commissariato del Governo per la provincia di Trento) ed inserita la nuova rubrica 6 (Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano) in conseguenza

(35) Ciò accade per l'ufficio per l'organizzazione amministrativa e per gli affari costituzionali (rubrica 10), per il Consiglio superiore della pubblica amministrazione (rubrica 11), per la scuola superiore della pubblica amministrazione (rubrica 12), per l'ufficio per l'attuazione delle regioni (rubrica 13), per i servizi per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica (rubrica 27), per il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (rubrica 29) e per l'ufficio per i problemi della gioventù (rubrica 33).

(36) Come accade per i commissariati del Governo nelle regioni, per le spese proprie e per quelle di funzionamento dei tribunali amministrativi regionali, ad eccezione del commissariato del Governo nella regione Friuli-Venezia Giulia (rubrica 7) le cui spese sono gestite direttamente dal commissario ai termini dell'articolo 1 lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 99.

(37) V. relazione per l'esercizio finanziario 1970, pagina 81.

(38) Trattasi dei seguenti Ministri: Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno; Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione; Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica; Ministro per i problemi relativi alle regioni; Ministro per i rapporti con il Parlamento; Ministro per l'ambiente; Ministro per i beni culturali; Ministro per la presidenza della delegazione italiana all'ONU; Ministro senza portafoglio (senza ulteriori specificazioni). Il numero di questi Ministri è stato riportato a sei nel mese di marzo del 1974, in occasione della formazione dell'ultimo Governo. La menzionata proposta di legge n. 1888 prevede che i Ministri senza portafoglio siano non più di tre.

della istituzione, a' termini dell'articolo 44 della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, di un commissario del Governo per ciascuna provincia. Una nuova rubrica, contraddistinta con il n. 16, è stata istituita per far fronte alla spesa per i tribunali amministrativi regionali ed un'altra, affidata ad un Ministro senza portafoglio, è stata istituita correlativamente alla creazione di un ufficio per i problemi della gioventù (rubrica 33); infine, la denominazione della rubrica 29 (segreteria del ministro degli interventi straordinari nel Mezzogiorno) è stata modificata in seguito alla soppressione, disposta dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853, del Comitato dei ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

A taluni rilievi dà ancora luogo sia la collocazione della spesa nello stato di previsione che la specificazione dell'oggetto della stessa. Anche nel 1973, infatti, sono stati erogati su capitoli rientranti nella categoria IV (acquisto di beni e servizi) spese a carattere continuativo sostenute per la retribuzione di prestazioni d'opera, dette a fattura ma di natura sostanzialmente impiegatizia (39). Restano validi, inoltre, i rilievi formulati nella precedente relazione in ordine alla parziale identità di oggetto tra i capitoli 1541 e 1544 della rubrica 13 (ufficio per l'attuazione delle regioni) (40). Considerazioni analoghe valgono, con riferimento alla rubrica 10 (ufficio per l'organizzazione amministrativa e per gli affari costituzionali), per i capitoli 1382 e 1385, anch'essi concernenti spese per compensi speciali al personale a' termini dell'articolo 6 del decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 19. Trattasi peraltro di carenze non riproducibili, in seguito alla soppressione dei compensi speciali sopra ricordati, operata dalla legge 15 novembre 1973, n. 734.

Sempre in tema di capitoli con oggetto almeno in parte coincidente con quello di altri, vanno segnalati i capitoli 1403 (spese per studi, indagini e rilevazioni), e 1404 (spese di qualsiasi natura per particolari lavori) inseriti anch'essi nella rubrica 10 (ufficio per l'organizzazione amministrativa e per gli affari costituzionali), nonché i capitoli 1553 e 1555 e i capitoli 2618 e 2620 aventi analogo oggetto ed inseriti, rispettivamente, nella rubrica 13 (ufficio per l'attuazione delle regioni) e nella rubrica 27 (servizi per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica).

Anche nel 1973, i capitoli della rubrica 8 (commissariati del Governo presso le regioni a statuto ordinario) sono stati iscritti *per memoria*. Su tali capitoli, nel corso dell'esercizio, sono stati disposti stanziamenti per 595 milioni complessivi (589 milioni nel 1972), trasferendone l'importo dall'apposito fondo iscritto nel capitolo 2398, il cui stanziamento, in sede di previsione, ammontava a 1,2 miliardi.

Rispetto all'iniziale previsione di 158,4 miliardi (128,5 nel 1972), la spesa globale stanziata nelle rubriche relative ad uffici e servizi facenti capo alla Presidenza del Consiglio ha raggiunto, al termine dell'esercizio 340,8 miliardi (273,4 nel 1972) ed è stata impegnata per 336,1 miliardi (nel 1972, 263,7 miliardi). L'espansione è stata determinata, nella maggior parte, dall'incremento delle spese per il personale, nonché dagli oneri relativi ai commissariati del Governo nelle regioni a statuto ordinario e da quelli riguardanti l'istituzione dei tribunali amministrativi regionali.

Da rilevare, infine, che per la cessazione, nel corso del 1973, dell'apposito incarico attribuito ad un ministro senza portafoglio, la spesa relativa alla rubrica 33 (Ufficio per i problemi della gioventù) — che si è visto istituito nello stesso esercizio — è stata provvisoriamente am-

(39) Si tratta dei capitoli 2545 e 2551 concernenti spese per la documentazione ed informazione e spese per la gestione della discoteca di Stato. Su tali capitoli sono stati erogati compensi, rispettivamente, per 55,9 milioni (in favore di 71 fatturisti) e per 6,2 milioni (in favore di 6 fatturisti).

(40) V. precedente relazione, pagina 99.

ministrata dal Sottosegretario alla Presidenza (41). I relativi fondi, previsti in 55 milioni, sono stati utilizzati per 14 milioni circa.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Oltre alle innovazioni cui si è fatto cenno, con riguardo alla istituzione delle rubriche 6, 16 e 33, non sono state apportate, nel corso del 1973, modifiche di rilievo alle strutture della Presidenza del Consiglio, la cui atipica organizzazione resta articolata — ad eccezione dei servizi informazioni e proprietà intellettuale — nei Gabinetti e nelle segreterie particolari del Presidente, del sottosegretario di Stato e dei ministri senza portafoglio, ai quali è assegnato personale di altre amministrazioni in posizione di comando, di collocamento fuori ruolo e di distacco di fatto.

Nella rilevata situazione di carenza di una disciplina legislativa diretta, tra l'altro, a determinare gli uffici e i servizi di cui deve comporsi la Presidenza e a definirne i rapporti con gli altri organi di vertice della pubblica amministrazione, permangono duplicazioni di uffici con competenze in buona misura comuni. Tale — oltre i casi segnalati nel paragrafo 1 — è la situazione che si verifica per l'ufficio regioni presso la Presidenza, rispetto all'ufficio del ministro senza portafoglio per i problemi relativi alle regioni (42).

Atteso, poi, il peculiare rilievo che, nella struttura della Presidenza, assumono i Gabinetti e le Segreterie particolari, cenno a parte deve farsi per il mancato coordinamento — i cui riflessi peraltro incidono nell'organizzazione di tutti i Ministeri — delle disposizioni che regolano la composizione degli uffici anzidetti con quelle dei decreti del Presidente della Repubblica n. 1077 e n. 1080 (relativi al riordinamento delle carriere degli impiegati dello Stato ed alla nuova disciplina del loro trattamento economico) e del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (recante la disciplina delle funzioni dirigenziali). Da tale mancato coordinamento derivano inconvenienti sia in relazione alla destinazione di dirigenti presso i Gabinetti e le Segreterie particolari, per i quali non è previsto dalla tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748, alcun posto di qualifica dirigenziale — conformemente, del resto alle attribuzioni demandate dalla legge a questi uffici — sia con riguardo all'assenza, per quanto concerne il Gabinetto del Presidente del Consiglio, di una precisa determinazione legislativa del personale chiamato a farne parte, con conseguenti possibili deviazioni nell'applicazione delle particolari disposizioni previste per i compensi per lavoro straordinario nel terzo comma dell'articolo 19 della legge 15 novembre 1973, n. 734. Ciò rende avvertita l'esigenza della predisposizione di idonei rimedi, esigenza questa cui il legislatore aveva inteso far fronte con il conferimento al Governo della delega a disciplinare la materia (articolo 9 della legge 18 marzo 1968, n. 249), per altro scaduta il 14 aprile 1969, e non rinnovata, nonostante il Governo ne avesse chiesto la proroga (43).

È del pari scaduto il 30 giugno 1973 il termine previsto dall'articolo 31 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, per l'emanazione, « con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, di due testi unici concernenti l'uno lo statuto degli impiegati civili dello Stato e l'altro il

(41) La rubrica risulta soppressa nello stato di previsione della spesa per il 1974.

(42) Da rilevare, inoltre, che, a seguito dell'emanazione della menzionata disciplina, potrebbero trovare nuova dimensione analoghi uffici esistenti presso altre amministrazioni, quali, ad esempio, l'ufficio regioni e zone di confine presso il Ministero dell'interno.

(43) V. atto Camera dei deputati, n. 808-A (quinta legislatura).

nuovo statuto economico degli impiegati civili dello Stato » (44).

In attuazione dell'articolo 57 della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, con decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1973, n. 49, sono state emanate norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, con le quali, tra l'altro, è stata attribuita al Presidente del Consiglio la competenza a proporre la nomina dei commissari del Governo per le province di Trento e Bolzano, a stabilire la composizione degli uffici dei commissari stessi ed il contingente di personale e ad amministrare le spese relative alla rappresentanza del Governo della regione.

Per quanto concerne poi i tribunali amministrativi regionali, con decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1973, n. 214, è stato emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 52 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali medesimi, la cui data di insediamento è stata fissata, con decreto del Presidente della Repubblica 19 ottobre 1973, al 1° gennaio del 1974.

Con decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 579, contenente il regolamento relativo agli articoli 1 e 4 del testo unico delle norme sul Consiglio di Stato, sono state disciplinate le nomine governative alla qualifica di consigliere e le nomine a presidente di Sezione dello stesso consesso.

Per ciò che attiene alla scuola superiore della pubblica amministrazione, al cui riordinamento e potenziamento ha inteso provvedere il decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1972, n. 472, non risulta ancora emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 17 del citato decreto legislativo; continua pertanto ad applicarsi, in quanto compatibile, il precedente regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1962, n. 576). Non è stato inoltre emanato il regolamento previsto dall'ultimo comma dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, per la determinazione del programma delle discipline di insegnamento e di esame del corso di formazione dirigenziale, previsto nello stesso articolo. Ad estendere le iniziative didattiche sulla base della nuova linea programmatica fissata all'Istituto, si è intanto inteso provvedere con decreto del Presidente della Repubblica 26 febbraio 1973, con il quale sono state istituite tre sedi decentrate della scuola a Roma, Bologna e Reggio Calabria.

Non sono stati ancora emanati i regolamenti previsti dall'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, e dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, concernenti, rispettivamente, le elezioni dirette da parte del personale dei propri rappresentanti in seno ai Consigli di amministrazione e la determinazione dei ruoli per i quali possono essere indetti « concorsi unici », nonché i titoli di studio richiesti, le particolari categorie di titoli da valutare e le procedure per l'espletamento, sia dei concorsi unici. che di quelli per i singoli ruoli, nazionali o circoscrizionali. In ordine a tali carenze — i cui effetti si ripercuotono su tutte le amministrazioni dello Stato e che non presentano peculiari aspetti per la Presidenza del Consiglio — si rinvia a quanto

(44) Il 30 giugno del 1972, era scaduta anche la delega al Governo, conferita dal primo comma dell'articolo 6 della legge n. 775 del 1970, di provvedere alla disciplina dei singoli procedimenti amministrativi concernenti i vari settori dell'amministrazione. In virtù dell'altra delega (conferita nel terzo comma del citato articolo 6) di provvedere, entro il 31 dicembre 1973 alla « raccolta in testi unici, aventi valore di legge ordinaria, delle disposizioni in vigore concernenti singole materie, apportando, ove d'uopo alle stesse le modificazioni ed integrazioni necessarie per il loro coordinamento ed ammodernamento », sono stati emanati, nel corso dell'esercizio in esame, il testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, ed il testo unico delle disposizioni sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092.

detto nel Capitolo I di questa stessa parte.

b) *Personale.* — Per quanto concerne la consistenza del personale in servizio presso gli uffici della Presidenza, il numero degli impiegati effettivamente utilizzati presso il Gabinetto della Presidenza è variato, nel corso del 1973, tra un minimo di 592 ad un massimo di 660 unità, senza aver mai raggiunto il massimo del contingente, fissato in 676 unità con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 maggio 1973, n. 2088, e portato, con successivo decreto in data 1° dicembre 1973, a 771 unità.

Quanto al personale addetto alla Segreteria del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno — composto da impiegati provenienti dalle altre amministrazioni dello Stato e da enti pubblici, e da esperti — delle 50 unità da collocare fuori ruolo nell'amministrazione di appartenenza, 35 risultano poste in tale posizione, mentre solo 7 dipendenti — nel previsto contingente di 90 unità proveniente da enti pubblici, e da collocare nella posizione di comando — risultano, al 31 dicembre 1973, comandati presso la Segreteria con provvedimento formale. Per quanto riguarda gli esperti, per i quali è previsto un contingente di 28 unità, permane la situazione, segnalata nella precedente relazione, di equiparazione degli stessi agli incaricati di studi, a' termini dell'articolo 152 del già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, per cui restano valide le considerazioni già formulate in ordine all'esigenza di dare definitiva soluzione, nell'idonea sede, alla posizione giuridica ed economica di tale personale.

Per ciò che attiene ai servizi informazioni e proprietà letteraria, artistica e scientifica — che danno luogo, come si è accennato, al solo ufficio inquadrato nella Presidenza del Consiglio, organizzato secondo i comuni moduli ministeriali — piena attuazione è stata data alle norme di inquadramento previste nel decreto legislativo sulla dirigenza. Anche l'inquadramento dei dirigenti in servizio presso il Consiglio di Stato e la Corte dei conti è stato portato a termine, mentre nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato non è previsto alcun posto dirigenziale, analogamente a quanto avviene, come si è avuto occasione di accennare, per il Gabinetto della Presidenza e per gli altri uffici ad essa collegati, come quelli posti alle dipendenze di ministri senza portafoglio (45). Sul fenomeno — comune ad altre amministrazioni — della reiterazione degli inquadramenti nelle qualifiche dirigenziali in connessione con l'applicazione delle norme sull'esodo e di quelle che hanno temporaneamente sospeso i termini previsti, in via normale, per l'effettuazione degli scrutini, si rinvia alle osservazioni formulate nel capitolo I di questa parte (46).

Non del tutto occupati risultano, inoltre, i posti previsti negli organici della carriera esecutiva ed ausiliaria della Presidenza. A fronte delle rispettive dotazioni di 95 e 60 unità, erano infatti in servizio, al 31 dicembre 1973, 60 e 48 dipendenti. Nell'ultimo triennio è stato espletato un solo concorso, nel 1973, per 6 posti nella qualifica iniziale della carriera esecutiva.

In diminuzione, rispetto al precedente esercizio, sono gli incarichi conferiti ex articolo 152 del decreto del Presidente

(45) Completamente occupati risultano, al 31 dicembre 1973, i posti dirigenziali dei ruoli del Servizio informazioni e della Corte dei conti, ad eccezione, per questa, di un posto di primo dirigente (su un totale di 14). Nei ruoli del Consiglio di Stato, invece, nessun funzionario risulta inquadrato nel ruolo dei primi dirigenti, a fronte di una dotazione di 2 unità. Tali vacanze, tuttavia, sono consequenziali all'inquadramento in soprannumero nella qualifica di dirigenti superiori.

(46) Per quanto concerne, in particolare, il personale di servizio presso la Corte dei conti, nel corso del mese di giugno del 1973 sono stati effettuati 9 scrutini, a seguito dei quali sono stati inquadrati nelle qualifiche dirigenziali 58 dirigenti, su un totale di 14 posti (38 sono stati i dipendenti che hanno fruito dell'esodo previsto dall'articolo 67 del decreto legislativo n. 748 del 1972, mentre 6 dipendenti hanno fruito delle agevolazioni previste dalla legge n. 336 del 1970).

della Repubblica n. 1077 del 1970, e concernenti in genere questioni di organizzazione del servizio di raccolta di decreti o altri atti di ufficio e problemi di classificazione e custodia di schemi di provvedimenti legislativi e regolamentari da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri (47). Oltre a questi incarichi, numerosi altri vengono affidati a carico di capitoli genericamente concernenti studi, indagini e rilevazioni (48), sottraendo così alla rigorosa disciplina dettata dal citato articolo 152 la maggior parte della spesa erogata in tale materia. Ed è inoltre da rilevare, che la generica dizione di questi ultimi capitoli consente, come in passato è stato segnalato dalla Corte, la concessione di compensi oltre che ad estranei, anche a dipendenti di altre amministrazioni in servizio presso gli uffici della Presidenza per prestazioni rese al di fuori delle normali mansioni di ufficio.

c) *Beni e servizi strumentali.* — Nessuna osservazione di rilievo sui contratti conclusi nel 1973 dalla Presidenza, tutti con il metodo della trattativa privata, i quali hanno riguardato nella quasi totalità lavori di manutenzione e di pulizia di uffici. Non risultano in particolare effettuati pagamenti per acquisti e costruzioni di immobili da destinare ad uffici, mentre la spesa annua erogata per locazioni in qualche caso, per la sua entità e stabilizzazione, suggerirebbe di valutare l'opportunità e convenienza che l'amministrazione disponesse di locali propri (49).

Con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 1973, n. 330, sono state apportate modifiche al regolamento sul servizio automobilistico, al fine di consentire l'assegnazione di autovetture ai commissari e rappresentanti del Governo nelle regioni, nonché ai presidenti dei tribunali amministrativi regionali, su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri. Le spese di acquisto, esercizio e manutenzione relative al parco autoveicoli amministrato dalla Presidenza, sono quindi destinate ad aumentare, in modo consistente, nell'immediato futuro (50).

Le spese per pubblicazioni di riviste concernono solo la stampa della « Rassegna dell'avvocatura dello Stato », eseguita, su commessa del Provveditorato Generale dello Stato, dall'Istituto poligrafico dello Stato, in cui favore vengono emessi, a carico del capitolo 1828, i mandati di pagamento. Direttamente dal Provveditorato è invece sostenuta la spesa per la pubblicazione delle rassegne « Libri e riviste d'Italia » e « Vita italiana », curate dai servizi informazioni della Presidenza.

3. - *Attività istituzionale.*

Per ciò che attiene alla concreta attività di gestione svolta nel corso del 1973, devono ancora una volta segnalarsi i ne-

(47) Trattasi di incarichi conferiti sugli stanziamenti del capitolo 1082 (5 incarichi rispetto ai 9 del 1972) e del capitolo 2532 (12 incarichi rispetto ai 17 del 1972).

(48) Capitoli 1090, 1403, 1462, 1526, 1553, 2541, 2618 e 3313. Analoghe considerazioni sono da formulare per i capitoli 1404, 1555, 2620 e 3117 concernenti spese di qualsiasi natura per particolari lavori.

(49) Tale è il caso degli immobili locati per i Servizi informazioni e proprietà artistica, letteraria e scientifica, per i quali sono stati erogati nell'esercizio, a carico del capitolo 2537, 129,5 milioni in conto competenza e 38,7 milioni in conto residui.

(50) Le spese di acquisto per gli autoveicoli in servizio presso la Presidenza (96 autovetture e 1 autofurgone) sono state, nel 1973, 46,5 milioni e quelle di acquisto e di manutenzione, rispettivamente, 42,6 e 57,4 milioni. Nessun nuovo autoveicolo è stato acquistato dal servizio informazioni (4 autovetture, 2 autofurgoni e 5 motociclette che hanno comportato spese di esercizio per 2,3 milioni e di manutenzione per 1,6 milioni), dall'ufficio per l'organizzazione amministrativa (1 autoveicolo) dal Consiglio superiore della pubblica amministrazione (1 autoveicolo) e dalla scuola superiore della pubblica amministrazione (2 autoveicoli, con spese di esercizio e di manutenzione di 2,9 milioni e 537.000 lire, cui vanno aggiunte, per spese di noleggio, 345.000 lire). Infine, i veicoli in servizio presso il Consiglio di Stato (8 autoveicoli e 1 furgone), la Corte dei conti (29 autoveicoli, 5 autofurgoni e 2 motociclette) e l'Avvocatura dello Stato (16 autoveicoli e 1 motocicletta) hanno comportato, complessivamente, spese di acquisto per 12,7 milioni, spese di esercizio per 18,1 milioni e spese di manutenzione per 6,3 milioni.

gativi riflessi che, specie in materia di interventi a carattere promozionale ed assistenziale, derivano dalla mancanza di una disciplina legislativa intesa a disciplinare le competenze della Presidenza, sulla base di una sufficiente individuazione dei suoi fini istituzionali e del coordinamento di questi con i singoli settori demandati ad altre amministrazioni. L'approntamento di tale disciplina è resa infatti particolarmente avvertita sia dalla necessità di ancorare a norme sostanziali la legittimazione di taluni stanziamenti, i quali in atto trovano giustificazione solo nel riferimento a fini istituzionali non chiaramente precisati, con conseguente esteso ambito di discrezionalità da parte dell'amministrazione, sia dall'esigenza di evitare possibili iterazioni di interventi.

Restano validi i rilievi formulati dalla Corte, sotto gli accennati profili, in ordine ai capitoli 1112 (interventi a favore di enti, istituti, associazioni, comitati per l'incremento di attività istituzionali, per l'organizzazione e partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni), 1114 (spese per zone di confine) e 2592 (premi e sovvenzioni per scrittori, editori, librai, grafici, traduttori del libro italiano in lingua straniera, associazioni culturali e mostre del libro italiano all'estero e del libro straniero in Italia).

Diversamente deve dirsi, ad eccezione delle « spese assistenziali di carattere riservato » di cui al capitolo 2712, per i contributi a carico dei capitoli 2701, 2702, 2703, 2704, 2705, 2706, 2707, 2708, 2709 e 2710, trattandosi in genere di stanziamenti che trovano legittimazione sostanziale in apposite disposizioni legislative ed erogati in favore di enti sottoposti al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259. Da segnalare, in tale materia, l'aumento delle spese concernenti assegnazioni all'Opera nazionale per gli invalidi di guerra (capitolo 2705), all'Associazione nazionale vittime civili di guerra (capitolo 2707), all'Associazione nazionale famiglie dei caduti e dispersi in guerra, all'Associazione nazionale dei combattenti e reduci e all'Associazione nazionale mutilati ed invalidi di guerra (capitolo 2706) (51).

Aumentato è pure l'assegno all'Istituto centrale di statistica di cui al regio decreto legge 27 maggio 1929, n. 1285 (capitolo 1113), che è passato da 10 a 13,6 miliardi, ivi comprese le assegnazioni per le spese di formazione delle statistiche agrarie e forestali (regio decreto 2 giugno 1927, n. 1035) e per il servizio di statistica del lavoro italiano all'estero (regio decreto 8 giugno 1935, n. 697).

Per quanto concerne in particolare i servizi informazione e proprietà intellettuale, è stata prorogata (decreto del Presidente del Consiglio 25 luglio 1973, n. 2796, canone annuo 140 milioni) la convenzione con la soc.r.l. « Inter Press Service » per lo svolgimento del servizio concernente l'informazione e la documentazione da diffondere tra le comunità italiane all'estero; ed altra è stata approvata (decreto del Presidente del Consiglio 1° ottobre 1973, n. 3578, canone annuo 24 milioni) con l'agenzia « Mondarpress » per la diffusione in lingua araba di articoli di carattere informativo. Tali convenzioni si aggiungono a quelle in corso con l'agenzia ANSA ed Italia, che hanno comportato, rispettivamente, una spesa complessiva, del pari gravante sul capitolo 2546, di 1,1 miliardi e 120 milioni.

---

(51) Lo stanziamento ascritto globalmente su tale capitolo, viene annualmente ripartito tra le tre associazioni, menzionate nell'oggetto del capitolo, con decreto del Presidente del Consiglio, in relazione alle esigenze finanziarie delle stesse associazioni comparativamente vagliate.

CAPITOLO III

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

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

Un notevole scarto tra previsioni iniziali e definitive caratterizza per il 1973 la gestione del Ministero.

In effetti da una previsione iniziale di 278 miliardi — cui corrisponde una flessione di circa il 13 per cento rispetto al dato definitivo del 1972, si è giunti ad una previsione definitiva di oltre 502 miliardi (+80 per cento), differenza questa elevata soprattutto se posta in rapporto alla situazione espressa nella precedente relazione (52).

All'accrescimento della spesa hanno contribuito i nuovi investimenti in favore delle zone colpite da calamità naturali, e il sopravvenire di oneri conseguenti alla regolamentazione comunitaria del settore agricolo in generale e della sezione orientamento del FEOGA, in particolare (53).

La ripartizione della spesa nelle previsioni iniziali riguardava per il 30 per cento circa la parte corrente e per il 70 per cento quella in conto capitale; le variazioni intervenute nell'anno hanno come sempre interessato quasi totalmente le spese in conto capitale (95 per cento).

Nonostante l'incremento degli investimenti produttivi, notevole permane l'incidenza delle spese generali: 17,50 per cento del totale della spesa e circa il 49 per cento della spesa corrente (54).

Tra gli investimenti produttivi (Titolo II - Spese in conto capitale: 410 miliardi) relativi ai vari settori di intervento le somme destinate al miglioramento del capitale fondiario hanno assorbito circa il 54,10 per cento del totale mentre

(52) La previsione definitiva del 1972 (321 miliardi) tiene conto della riduzione degli stanziamenti in conseguenza del trasferimento di funzioni alle regioni (nel 1970, miliardi 614, nel 1971 miliardi 747).

(53) La variazione di maggior peso apportata in corso di bilancio (149,7 miliardi) è connessa ad erogazioni per il ripristino di strade interpoderali, approvvigionamento idrico ed elettrico, conservazione e vendita di prodotti ortofrutticoli, ricostituzione di aziende agricole danneggiate da avversità atmosferiche o calamità naturali; infine al versamento in favore del fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione agricola della quota autorizzata per il 1973 dalla legge 7 agosto 1973 n. 512.

(54) Assegni al personale civile e militare ed ai componenti il gabinetto e le segreterie particolari; canone di locazione e spese per manutenzione locali, automezzi, ecc.

Di particolare rilievo le spese conseguenti alla concessione dell'assegno perequativo pensionabile (legge 15 novembre 1973, n. 734) in favore del personale civile del Ministero nonché alle analoghe provvidenze in favore dei sottufficiali e guardie del CFS (importo complessivo di 3,7 miliardi).

la zootecnia e l'alimentazione hanno beneficiato, in percentuale, di una cifra estremamente ridotta (nel complesso, meno del 3 per cento).

Per quanto riguarda i rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario e speciale va segnalato, che ai sensi della legge 7 agosto 1973, n. 512 (norme per il finanziamento delle attività agricole), è stato incrementato di lire 74 miliardi il Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (130 miliardi per il 1974 e 100 miliardi per il 1975); per gli interventi demandati al Ministero dell'agricoltura — ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 — è stata autorizzata la spesa di 46 miliardi; alla copertura dell'onere complessivo di 120 miliardi si è provveduto con un mutuo contratto con il Consorzio di credito per le opere pubbliche. Inoltre, ai sensi della legge 364 del 1970 sono stati effettuati pagamenti con ordinativi diretti emessi a favore dei Presidenti delle giunte regionali per circa 64 miliardi (55).

Alle regioni a statuto speciale sono stati complessivamente assegnati, sul bilancio del Ministero, oltre 56 miliardi di cui 29 miliardi per interventi connessi all'applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 364, e 27 miliardi circa a titolo di contributi per la realizzazione di impianti collettivi (legge 7 agosto 1973, n. 507), per la concessione di premi di estirpazione dei meli, peri, peschi (legge 2 febbraio 1973, n. 15) e per la realizzazione di programmi di sviluppo agricolo (56).

Altre assegnazioni (per oltre 3 miliardi) sono state disposte ai sensi della legge n. 908 del 1960 in favore di organi periferici del Ministero dell'agricoltura e del Ministero dei lavori pubblici. Tali erogazioni, che hanno riguardato, in via di massima, il ripristino di opere di bonifica danneggiate a seguito di alluvioni, la sistemazione di sponde di fiumi, torrenti, e la manutenzione di idrovore e canali di drenaggio, sono state disposte per la quasi totalità (2,5 miliardi) in favore dei provveditorati regionali alle opere pubbliche, del magistrato alle acque di Venezia e del magistrato del Po di Parma. La residua somma (circa 0,6 miliardi) è stata erogata in favore di alcuni Ispettorati compartimentali e provinciali dell'agricoltura.

Per il 1973 i dati di consuntivo evidenziano pagamenti in conto competenza per oltre 242 miliardi ed in conto residui per circa 207 miliardi. Relativamente ai circa 1.058 miliardi di residui risultanti al 1° gennaio 1973, il tasso di assorbimento nell'anno decorso, è risultato pari a circa il 20 per cento; peraltro, tenuto conto delle somme impegnate sulla competenza dello stesso anno (circa il 50 per cento del totale) l'ammontare dei residui al 31 dicembre 1973 risultava pari ad oltre 1.093 miliardi (per il 90 per cento relativi a spese di investimento).

Sulle cause di formazione dei residui stessi valgono in genere le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni. A parte le conseguenze derivanti dai tempi nei quali sono avvenute le iscrizioni in bilancio dei fondi di natura operativa può segnalarsi per alcuni settori di intervento (57) (mutui concessi in favore degli imprenditori agricoli) il fenomeno del notevole lasso di tempo intercorrente tra la concessione e la liquidazione dei contributi.

(55) Per le regioni a statuto ordinario le assegnazioni ai senti della legge 364/1970 per complessivi 72 miliardi risultano prevalentemente disposte in favore della Calabria (53% del totale e cioè circa 39 miliardi) delle Marche (12,8 miliardi) dell'Emilia Romagna (5,8 miliardi).

(56) In particolare, ai sensi della legge 364/1970 (fondo di solidarietà nazionale); per la Sicilia, 28.241 milioni; Sardegna, 229 milioni, Friuli-Venezia Giulia 375 milioni, Trentino Alto Adige, 482 milioni; per altri interventi (legge 507/1973, legge 15/1973, ecc.), Sicilia 22.183 milioni, Sardegna 1.726 milioni, Friuli-Venezia Giulia 302 milioni, Trentino Alto Adige 2.340 milioni, Valle d'Aosta: 210 milioni.

(57) Ciò avviene in particolare nel settore dello sviluppo della elettrificazione agricola ed in quello relativo alla concessione di crediti agevolati per il miglioramento delle strutture aziendali.

Anche l'attuazione della legge 9 agosto 1973, n. 514 (autorizzazione di spesa per la prosecuzione delle attività di bonifica) può essere vista in tale prospettiva in quanto non sono state ancora stabilite — e dovevano esserlo con decreto del ministro dell'agricoltura di concerto con il tesoro — le modalità, i termini e le condizioni per la concessione, utilizzazione e rimborso dei mutui occorrenti per il finanziamento dei progetti già istruiti o presentati al Ministero prima dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 (58).

In tema di gestioni fuori bilancio è da aggiungere a quelle in precedenza individuate, la gestione relativa alle somme poste a disposizione dell'Ente nazionale risi dalle Comunità europee, per l'attuazione della politica agricola comune nel settore, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1972, n. 857 (59). Per tale gestione sottoposta alle disposizioni del Titolo II, articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, non è stato ancora provveduto all'istituzione del relativo conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale.

Sempre in relazione alle gestioni rientranti nella disciplina del Titolo II della legge n. 1041 del 1971 va precisato quanto segue:

Osservatori avicoli (articolo 1 del regio decreto 5 febbraio 1940, n. 506 e articolo 18 regio decreto 20 febbraio 1939, n. 336).

Detti osservatori, che si configurano quali gestioni speciali operanti nell'ambito provinciale e per materie attribuite alla competenza regionale sono stati trasferiti, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, ed a decorrere dal 1° aprile 1972, alle regioni a statuto ordinario.

Non è pervenuto alcun rendiconto relativo alle gestioni anteriori all'avvenuto trasferimento.

Fondo speciale per la bonifica (regio decreto legge 15 dicembre 1936, n. 2400, convertito in legge 3 aprile 1937, n. 830).

I fondi inizialmente assegnati sono stati utilizzati per provvedere agli studi, all'assistenza e miglior funzionamento degli organi ed enti che esercitano attività nel settore della bonifica.

Nel 1973 il Fondo è stato soppresso e la consistenza (per capitale ed interessi) è stata versata presso la competente Sezione di Tesoreria dello Stato.

Sono stati richiesti, ma non sono ancora pervenuti i rendiconti relativi agli anni 1971, 1972 e 1973.

Fondi di rotazione (per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, per lo sviluppo della zootecnia, per la proprietà coltivatrice).

Sono pervenuti otto rendiconti, tutti riconosciuti regolari dalla Corte, relativi agli anni 1970, 1971 e 1972.

La gestione, per il 1972, ha dato luogo ad un movimento di cassa per 247 milioni di entrata e 188 milioni di spesa.

Fondi di previdenza del personale dell'alimentazione (ex Sepral).

Sono pervenuti alla Corte, e riconosciuti regolari, i rendiconti delle gestioni 1971 e 1972.

Il fondo cassa, alla fine del 1972, presentava una consistenza di oltre 400 milioni.

(58) La legge 9 agosto 1973, n. 514, ha comportato la proroga dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 11/1972 (trasferimento di funzioni alle regioni a statuto ordinario).

(59) La gestione delle somme a disposizione della Cassa conguaglio zucchero da parte della CEE viene considerata nella parte « gestioni fuori bilancio » del Ministero dell'industria e commercio.

Anticipazioni della Cassa per il Mezzogiorno agli Ispettorati compartimentali dell'agricoltura.

È pervenuto un solo rendiconto — quello del 1971 — restituito all'amministrazione con nota di rilievo.

Anticipazioni ISTAT agli Ispettorati provinciali dell'agricoltura per compensi al personale che collabora alle rilevazioni statistiche.

Dei 108 rendiconti da presentare alla Corte per gli anni 1971, 1972 e 1973 ne risultano pervenuti 59, ancora all'esame della Corte.

Commissariati usi civici - proventi di segreteria.

Le entrate connesse alla gestione, sono state pari a circa 4 milioni per il 1971 ed a circa 3 milioni per gli anni 1972 e 1973.

I rendiconti pervenuti, in numero di 23 per ciascuno degli esercizi dal 1971 al 1973 (a fronte dei 39 che dovevano essere presentati) hanno dato luogo a note di rilievo.

Commissariato usi civici - Depositi giudiziali.

La consistenza del fondo cassa che era di 305,7 milioni, al 31 dicembre 1971, presenta al 31 dicembre 1973 un saldo attivo di circa 200 milioni.

I rendiconti presentati hanno dato luogo, nella pressoché generalità dei casi, ad osservazioni da parte della Corte.

Somme anticipate da terzi per spese contrattuali, a carico del privato contraente in base alla norma speciale dell'amministrazione forestale (articolo 64 del regio decreto 5 ottobre 1933, n. 1577).

Sono pervenuti alla Corte i rendiconti relativi all'anno 1972 per nessuno dei quali è stata emessa la prevista dichiarazione di regolarità.

Somme versate da Enti vari e da privati per operazioni tecnico forestali (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e regio decreto 16 maggio 1926, n. 1126).

I rendiconti relativi agli anni 1971 e 1972, presentati alla Corte, sono stati tutti oggetto di note di rilievo.

Fondi delle camere di commercio, industria ed agricoltura per la esecuzione in economia di opere dei consorzi provinciali di rimboschimento (articolo 75 regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267).

Non è pervenuto alla Corte alcun rendiconto.

Fondo forestale nazionale (articolo 32 della legge 27 ottobre 1966, n. 910).

L'unico rendiconto presentato è stato oggetto di nota di rilievo.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione.* — È sufficiente un breve cenno, dopo le considerazioni svolte in altra parte della presente relazione, in ordine alla mancata ristrutturazione degli uffici dell'amministrazione. Nel settore dell'agricoltura e foreste, infatti, in conseguenza del trasferimento di funzioni alle regioni a statuto ordinario, si sono verificati fenomeni non dissimili da quelli rilevati anche in altre amministrazioni, quali ad esempio — il Ministero dei lavori pubblici — vale a dire il determinarsi di una anomala posizione di co-dipendenza, di uffici periferici divenuti regionali, nello svolgimento di attività rimaste nella competenza dello Stato con le rilevanti conseguenze già esposte nel capitolo I di questa stessa parte III.

Significative, per quanto concerne il settore agricolo, sotto il profilo ora indicato, appaiono le disposizioni emanate dall'amministrazione per disciplinare l'attività degli uffici ora divenuti regionali

(60) mentre diversamente si presenta la situazione nel settore forestale ove il personale della carriera direttiva (61), continua a svolgere contemporaneamente funzioni statali (di polizia ai sensi dell'articolo 8 del decreto legge 12 marzo 1948, n. 804), funzioni di amministrazione del personale del C.F.S. (rimasto in parte, corpo statale) e funzioni regionali (e cioè quelle trasferite ai sensi dell'articolo 1 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972).

b) *Personale.* — Pur avendo l'amministrazione provveduto con decreto ministeriale 3 agosto 1973 alla individuazione degli uffici centrali a livello dirigenziale — ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 — a tale provvedimento non ha fatto seguito nell'esercizio l'inquadramento dei funzionari nelle qualifiche dirigenziali che ha avuto pratica applicazione solo nei primi mesi dell'anno in corso.

Il ritardo, che non ha riguardato l'inquadramento alle qualifiche di dirigente generale, è derivato da difficoltà interpretative in ordine all'applicabilità del citato decreto presidenziale ai funzionari appartenenti ai ruoli ad esaurimento. In tali ruoli, originati dalla necessità di carattere contingente di dare sistemazione a categorie di personale assunto in circostanze particolari, erano confluiti dipendenti con titoli di studio o qualificazioni eterogenee, il che ha reso necessario operare, da parte dell'amministrazione, un non agevole giudizio di corrispondenza (62).

Il citato provvedimento dell'agosto 1973, pur con i suoi limiti meramente ricognitivi, ed a parte i problemi organizzativi conseguenti all'intervenuto trasferimento di funzioni alle regioni a statuto ordinario, ha comportato l'unificazione della gestione di tutto il personale (ad eccezione di quello del C.F.S. rimasto statale) presso un'unica direzione generale e la individuazione degli uffici periferici dell'amministrazione a livello dirigenziale residuati dopo l'anzidetto trasferimento di funzioni (63).

Sia per il personale della carriera dirigenziale-direttiva che per le altre carriere, permane, come per il passato, un rilevante numero di ruoli, sia ordinari che ad esaurimento, con una frammentarietà non giustificata da reali esigenze di servizio.

Va infatti rilevato che, alla data del 31 dicembre 1973, il personale delle due sole carriere direttiva (1.850 unità) e di

(60) L'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, ha fissato, come è noto al 31 dicembre 1973, la competenza degli organi statali trasferiti alle regioni a statuto ordinario per la definizione dei provvedimenti finanziati con somme assegnate anteriormente al 1 aprile 1972 e mantenute nel conto residui del bilancio statale.

Con circolare del 2 maggio 1972 n. 21732/gabinetto, il Ministero dell'agricoltura e foreste ha precisato che gli Ispettorati compartimentali e provinciali dell'agricoltura, gli Ispettorati regionali e gli Ispettorati ripartimentali delle foreste — pur essendo indiscussamente organi regionali, a datare dall'1 aprile 1972, continuino, a stralcio, un'attività loro demandata da vigenti leggi sostanziali, implicitamente richiamate dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972. Ciò comporta la possibilità per i capi degli uffici stessi, di mantenere la veste di funzionari delegati e, quindi, di utilizzare somme loro rimesse con ordini di accreditamento, oppure di provvedere alla concessione, alla liquidazione e pagamento delle somme loro attribuite ai sensi dell'articolo 1 delle legge 17 agosto 1960, n. 908.

La citata circolare ha precisato, inoltre, che siffatta forma di collaborazione cessa con l'esaurirsi dei procedimenti amministrativi in corso nella fase di pagamento delle somme dovute agli aventi diritto e comunque non oltre il 31 dicembre 1973.

(61) Al riguardo l'emanazione del regolamento previsto dall'articolo 29 del decreto legge 12 marzo 1948, n. 804, risulta non più procrastinabile. Come già sottolineato nella precedente relazione, continua tra l'altro ad applicarsi a personale appartenente ad un corpo espressamente qualificato civile, il regolamento della soppressa milizia nazionale forestale in quanto non in contrasto con la successiva normativa.

(62) Il Consiglio di Stato, interpellato dall'amministrazione, con riferimento alla situazione del ruolo della carriera direttiva dei servizi dell'alimentazione (che comprende funzionari amministrativi e tecnici) ha ritenuto doversi far luogo all'inquadramento ai sensi dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 748 del 1972 previa corrispondenza stabilita in base alle funzioni effettivamente esercitate.

(63) Precedentemente la direzione generale dell'alimentazione provvedeva direttamente all'amministrazione del proprio personale.

concetto (circa 2.350 unità) risultava ripartito in ben 25 diversi ruoli. Alla stessa data, il personale delle carriere esecutiva, ausiliaria ed operaio (circa 3.350 unità) risultava compreso nell'organico di 24 ruoli (ordinari od a esaurimento).

Rispetto alla consistenza precedente al trasferimento di funzioni e personale alle regioni, il decremento nel numero di unità è risultato in percentuale di quasi il 50 per cento. È da notare che le disponibilità dei posti in organico nelle carriere del Ministero presentano significative vacanze in settori di indubbio interesse sociale (ruolo analista nei servizi repressioni frodi, ruolo sperimentatori, eccetera). Le vacanze risultano accentuate nei ruoli delle carriere tecniche, circostanza, questa, comune ad altre amministrazioni statali.

Relativamente limitati per il Ministero gli effetti dell'applicazione delle norme agevolative dell'esodo (legge n. 336 del 1970 e decreto del Presidente della Repubblica n. 784 del 1972); hanno chiesto il collocamento a riposo 612 unità.

Con riferimento infine ai concorsi banditi dall'amministrazione, merita segnalazione la notevole durata di espletamento del concorso a 20 posti di analista del servizio repressioni frodi (2 anni e 9 mesi per n. 8 partecipanti) e del concorso a 287 posti di ispettore (2 anni e 10 mesi, per 107 partecipanti).

c) *Acquisto di beni e servizi.* — L'amministrazione si è avvalsa, durante il decorso anno, della collaborazione di numerosi enti ed organismi per studi e consulenze interessanti la materia agricola. Una serie di incarichi conferiti all'Istituto di tecnica e propaganda agraria ha comportato assunzione di impegni pari a 48 milioni di lire; di gran lunga prevalente (2,1 miliardi) è risultato il ricorso all'Istituto per le ricerche ed informazioni di mercato (IRVAM).

Di un certo rilievo anche la partecipazione ad attività di ricerca (tutte interessanti zone limitate del territorio nazionale) svolta da altri Enti quali l'Istituto nazionale della nutrizione (2 contratti per 87 milioni), l'Istituto di parassitologia dell'università di Cagliari (1 contratto per 6,5 milioni) ed altri istituti universitari.

Circa infine il parco automobilistico dell'amministrazione la consistenza delle sole autovetture è aumentata (da 257 a 273) rispetto al 1972, risultando ripartita in ragione di 65 per gli uffici centrali e 208 per gli uffici periferici. A tale consistenza va aggiunto il numero degli autoveicoli in dotazione alla Direzione generale economia montana e foreste (671) ed all'Azienda di Stato per le foreste demaniali (440). Per spese di esercizio relative all'intero parco automobilistico (64). del Ministero sono stati effettuati nel 1973 pagamenti per oltre 412 milioni; nello stesso periodo, per spese di manutenzione, l'Amministrazione ha erogato oltre 164 milioni.

3. - *Attività istituzionale.*

L'azione amministrativa nel settore agricolo, pur dopo il trasferimento delle funzioni alle regioni a statuto ordinario, ha riguardato in gran parte la gestione dei fondi relativi a funzioni trasferite. Oltre infatti alla definizione dei procedimenti amministrativi (per i quali, alla data del 1° aprile 1972, risultavano assunti impegni a valere su disponibilità finanziarie assegnate ad organi dell'amministrazione sia centrali che periferici) ed alla liquidazione delle ulteriori annualità di spese pluriennali a carico di esercizi successivi a quello di trasferimento delle funzioni alle regioni, si è avuta, ed in prevalenza, sino al 31 dicembre dello scorso anno, l'assunzione di impegni su somme mantenute nel conto dei residui in virtù dell'articolo 10, secondo comma del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11.

(64) Ivi compresi anche 1.300 motoveicoli.

a) *Ricerca, sperimentazione e attività divulgativa.* — In tema di ricerca e sperimentazione agraria conservano piena validità le osservazioni formulate nella precedente relazione annuale circa l'impossibilità di esprimere un giudizio sulla concreta utilizzazione dei fondi erogati in favore degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria istituiti con decreto del Presidente della Repubblica n. 1318 del 1967. Non sono, infatti, ancora pervenuti alla Corte i conti consuntivi dei cennati istituti e delle stazioni sperimentali alle quali essi sono subentrati. Va anche rilevato che pur essendosi attuata una indubbia concentrazione delle iniziative nel settore non può non porsi in evidenza come per il futuro, l'attività di ricerca vada più efficacemente coordinata, tenuto conto sia delle competenze specifiche nel vasto ambito statale sia dell'avvenuta devoluzione alle regioni, dell'attività di sperimentazione di interesse regionale.

Le erogazioni effettuate in favore della ricerca sono state per il 1973 oltre 2,66 miliardi gran parte delle quali disposte in favore dell'IRVAM (65) in relazione a studi compiuti sulla struttura e dinamica del mercato mondiale dei prodotti zootecnici, sulla scelta degli investimenti produttivi in agricoltura e nel settore vinicolo.

Per quanto concerne l'attività di sperimentazione, a parte i contributi di funzionamento ad enti vari (per il 1973: 13,4 miliardi) sono stati concessi — per iniziative assunte dagli istituti di ricerca e sperimentazione — contributi per complessivi 3 miliardi (66). In ordine all'attività divulgativa va rilevato l'aumento del 53 per cento — rispetto all'anno precedente — della spesa erogata mentre per l'informazione nel settore alimentare e per la partecipazione a mostre e fiere (circa 63,5 milioni) nel 1973 si è verificata una contrazione della spesa rispetto al dato del 1972.

È da notare, al riguardo, che la diminuzione della spesa si è verificata in un settore di intervento nel quale non è stato operato alcun trasferimento di funzioni alle regioni.

Nel 1973 è stata iscritta in bilancio la somma di lire 3 miliardi, in conto capitale (67). per lo svolgimento di campagne promozionali per il consumo dei prodotti agricoli; secondo i dati di consuntivo sullo stanziamento non è stato assunto, nell'anno, nessun impegno formale.

Sempre nella stessa materia, non si è ancora provveduto alla emanazione del regolamento interministeriale sulla disciplina unitaria dell'amministrazione e contabilità degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria prescritto dal decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1967, n. 1318. Nelle more, l'amministrazione ha invitato gli istituti interessati (68) ad adottare — con decorrenza dall'anno finanziario 1974 — un apposito « schema » di bilancio preventivo (la cui formulazione rispecchia le disposizioni contenute nell'emanando regolamento e nella legge 1° marzo 1964, n. 62) ed ha altresì impartito particolari direttive volte a precisare gli atti da produrre a corredo della documentazione di entrata e di spesa.

b) *Bonifica.* — Per l'anno decorso si è rilevata per il settore in esame una rilevante diminuzione di interventi conseguente al passaggio di funzioni alle regioni a statuto ordinario. Tale diminuzione, che è venuta a render ancora più evidenti gli effetti della flessione già sensibile nel 1971 e nel 1972, è derivata dal fatto che l'attività dell'amministrazione in tale campo è risultata prevalentemente finalizzata alla definizione dei procedimenti che avevano comportato assunzione di

(65) Va ricordato che il contributo al suddetto istituto è stato aumentato di 160 milioni con decorrenza 1972; pertanto nel 1973 sono state corrisposte lire 160 milioni per tale esercizio e lire 160 milioni per il 1972.

(66) Beneficiari dei contributi sono risultati gli istituti sperimentali.

(67) Rubrica 8 — Categoria X — Capitolo 5701.

(68) Circolare n. 9 del 20 ottobre 1973.

impegni anteriormente al suddetto trasferimento nonché alla gestione dei residui.

In parte proporzionalmente molto limitata, l'attività ha poi interessato opere di bonifica a carattere pluriregionale ovvero esecuzione di lavori residuati alla competenza statale.

Nel corso dell'esercizio sono state liquidate 482 concessioni (666 nel 1972) e pertanto al 31 dicembre 1973 ne risultavano in corso 4.594 (4.888 nel 1972) per circa la metà di vecchia data (anni 1969 e precedenti). Permane pertanto valido il rilievo già formulato in occasione della precedente relazione circa l'inopportunità del ricorso al sistema di affidamento in concessione dell'esecuzione di opere pubbliche di bonifica a privati ed enti allorché questi non dispongano delle competenze specifiche necessarie (sia sotto il profilo tecnico che su quello organizzativo) per far fronte all'esecuzione di lavori rilevanti sia per importo che per complessità.

Nell'aggiudicazione dei relativi appalti, frequenti e pressoché generalizzate le gare con percentuali di aumento con punte fino al 48,06 per cento rispetto ai prezzi di capitolato, circostanza questa rilevata anche negli anni precedenti e che sta indubbiamente a dimostrare l'attuale inadeguatezza dell'adottato prezzario.

c) *Gestioni di ammasso.* — Per quanto attiene alle gestioni di ammasso del periodo post-bellico conservano piena validità le osservazioni mosse dalla Corte nelle precedenti relazioni.

A rendere evidente l'attualità delle stesse è sufficiente richiamare quanto osservato in altra parte della presente relazione (parte I, capitolo I, oneri latenti) sulle conseguenze che la mancata definizione delle gestioni comporta per quanto riguarda gli interessi passivi che ancora vengono corrisposti in relazione alle anticipazioni bancarie a suo tempo accordate.

Nell'anno decorso, in particolare, l'amministrazione ha presentato alla Corte soltanto sei rendiconti di gestioni di ammasso cereali, di produzione 47-48, resi da alcuni consorzi agrari, rendiconti tutti restituiti con nota di rilievo.

d) *Enti di sviluppo.* — In attuazione della legge 14 luglio 1965, n. 901, e successive integrazioni, il Ministero ha provveduto, anche per il 1973, ad erogazioni in favore degli enti di sviluppo, colonizzazione ed irrigazione per un importo complessivo di 7,8 miliardi (69).

Nel complesso, in favore degli enti di sviluppo, nel periodo dal 1965 al 1973 le assegnazioni sono state di 276,9 miliardi secondo la ripartizione risultante dall'allegato prospetto.

Per quanto riguarda le assegnazioni agli stessi enti per opere di miglioramento fondiario, ai sensi dell'articolo 2-*decies* della legge 4 agosto 1971, n. 592, queste hanno riguardato prevalentemente l'attuazione di interventi relativi alla realizzazione di piani zonali e di valorizzazione agraria: l'importo erogato è stato pari ad oltre 2,14 miliardi (30 per cento circa della complessiva somma di 7,8 miliardi).

e) *Difesa e tutela economica dei prodotti.* — Il sostegno alla commercializzazione dei prodotti previsto dall'articolo 8 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, ha comportato impegni per un totale di lire 1,8 miliardi (per 13 gestioni di ammasso) importo questo inferiore al dato del 1972 (5,3 miliardi per 52 gestioni).

Al 31 dicembre 1973 erano in corso di svolgimento o di liquidazione 19 gestioni (5 relative al 1973 e 14 degli anni precedenti) con una netta diminuzione del loro numero rispetto all'anno precedente (45 gestioni di ammasso).

Ciò deriva dalla circostanza che ben 39 gestioni risultano liquidate nell'anno

(69) Rilevanti per importo le assegnazioni in favore dell'Ente delta padano (2,970 miliardi). Ai sensi della legge 18 dicembre 1970 n. 1034 sono pervenuti durante l'anno 1973 decreti di autorizzazione a contrarre mutui per complessivi 3,17 miliardi con rata annuale di ammortamento a carico dello Stato per 15 anni.

Enti di sviluppo - Riepilogo delle assegnazioni, degli anticipi e dei pagamenti effettuati dal 1965 al 1973 -
Legge n. 901 del 14 luglio 1965 - Cap. 8489 (già 5425) e 8492

ENTI	Assegnazioni dal 1965 al 1973	Anticipi dal 1965 al 1973	Anticipi giustificati dal 1965 al 1973	Anticipi da giustificare	Pagamenti certificati	Totale pagamenti	Disponibilità residue
Puglia e Lucania	67.843.000.000	31.742.000.000	23.102.357.060	8.639.642.940	34.669.188.900	66.411.188.900	1.431.811.100
Irrigazione Puglie	3.147.000.000	1.393.500.000	1.331.000.000	62.500.000	1.690.990.000	3.084.490.000	62.510.000
Sila	44.298.000.000	21.869.000.000	17.499.525.855	4.369.474.145	21.601.061.780	43.470.061.780	827.938.220
ETFAS	39.654.000.000	18.941.500.000	15.513.890.825	3.427.609.175	18.902.853.145	37.844.353.145	1.809.646.855
Maremma	37.010.000.000	18.988.500.000	13.302.584.705	5.685.915.295	15.469.190.905	34.457.690.905	2.552.309.095
Delta Padano	28.054.000.000	13.422.000.000	9.419.044.675	4.002.955.325	13.271.040.550	26.693.040.550	1.360.959.450
ESA	15.822.000.000	7.161.000.000	4.208.114.135	2.952.885.865	6.206.079.310	13.367.079.310	2.454.920.690
Fucino	16.771.000.000	6.656.000.000	6.372.642.040	283.357.960	8.328.271.675	14.984.271.675	1.786.728.325
Tre Venezie	7.383.000.000	3.691.500.000	2.711.981.185	979.518.815	3.288.934.945	6.980.434.945	402.565.055
Campania	7.803.000.000	3.613.500.000	3.386.427.080	227.072.920	3.909.034.775	7.522.534.775	380.455.225
ONC	2.968.000.000	1.174.000.000	905.404.380	268.595.620	1.185.404.380	2.359.404.380	608.595.620
Marche	3.090.000.000	1.545.000.000	1.119.714.195	425.285.805	1.317.956.155	2.662.956.755	227.043.845
Umbria	2.850.000.000	1.425.000.000	1.169.195.205	255.804.795	1.274.692.165	2.699.692.165	150.307.835
Molise	250.000.000	125.000.000	114.800.190	10.199.810	115.802.470	240.802.470	9.197.530
	276.943.000.000	131.747.500.000	100.156.681.530	31.590.818.470	131.230.501.155	262.978.001.155	13.964.998.845

decorso (8 aperte nel 1973 e 31 negli anni precedenti).

Per il funzionamento di enti vari operanti per la repressione delle frodi sono stati concessi contributi per 850 milioni, importo pari allo stanziamento complessivo di bilancio.

f) *Miglioramenti fondiari.* — La concessione di contributi in conto capitale per miglioramenti fondiari è proseguita anche nel 1973, a seguito dell'avvenuto trasferimento di funzioni alle regioni, con la sola utilizzazione dei residui di stanziamento.

Inoltre, è proseguita, sia in conto competenza che utilizzando i residui di stanziamento, l'attività dell'amministrazione per l'esecuzione di impianti collettivi per la valorizzazione dei prodotti agricoli, sulla base di progetti beneficianti del finanziamento della sezione orientamento del FEOGA (70).

Nel complesso, gli interventi diretti (Rubrica IV - categoria X) nel settore hanno riguardato per il 1973 un importo di spesa di circa 6,2 miliardi (competenza e residui) con un incremento rispetto all'anno precedente del 12 per cento, mentre per i « trasferimenti » (Categoria XII) la concessione di contributi in conto capitale (impianti vari, compartecipazione a progetti finanziati dal FEOGA, ripristino aziende danneggiate da calamità naturali, sviluppo della cooperazione) ha comportato, nell'anno decorso, erogazioni per oltre 182,5 miliardi con un incremento del 90 per cento rispetto al dato del 1972. Nello stesso settore, alla data del 31 dicembre 1973, risultano residui per lire 538,5 miliardi.

Per quanto attiene, in particolare, all'andamento dei pagamenti ed alla formazione dei residui concernenti la legge 27 ottobre 1966, n. 910 (secondo Piano verde), ed il decreto legge 5 luglio 1971, n. 432, convertito in legge 4 agosto 1971, n. 592, è da notare come, alla data del 31 dicembre 1973, su un totale di stanziamenti per circa 1.260 miliardi risultavano effettuati pagamenti per circa 730 miliardi.

I residui alla stessa data ammontavano a circa 462,5 miliardi (71).

g) *Economia montana e foreste.* — Nel settore dell'economia montana e delle foreste si è notato nel 1973 un notevole aumento degli impegni assunti, in conto residui, sui fondi stanziati dalle leggi di intervento straordinario (miliardi 38,5 sull'importo complessivo di miliardi 43,1 di residui); alla fine dell'esercizio, sono rimasti non impegnati e quindi da trasferire al « Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo » 4,6 miliardi.

Più specificamente l'esecuzione di lavori di rimboschimento o sistemazione idraulico-forestale, in base ai decreti pervenuti al 31 dicembre 1973, ha comportato una previsione di spesa, nell'anno decorso di 8 miliardi di cui 4,4 miliardi per lavori eseguiti direttamente dall'amministrazione e 3,6 miliardi per lavori dati in concessione. Nel settore della bonifica montana si sono avuti, sempre in base ai decreti pervenuti al 31 dicembre 1973, impegni per oltre 7,7 miliardi. Gli interventi sono avvenuti prevalentemente in forma diretta allorquando trattavasi della esecuzione di lavori di rimboschimento.

Il dilatato volume d'impegni nell'esercizio è da ricondurre e alla circostanza che fino al 31 dicembre 1973 l'amministrazione era facultata a definire i provvedimenti per i quali erano già state accantonate somme nel conto dei residui (articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 15 gennaio

(70) FEOGA: n. 263 decreti per 21,8 miliardi su 80,8 di stanziamento (capitoli 8308 e 8319).

(71) I pagamenti effettuati, sulla relativa competenza, nello stesso periodo risultavano così percentualmente definiti:

1967 15% della competenza dell'anno
1968 28% della competenza dell'anno
1969 33% della competenza dell'anno
1970 5% della competenza dell'anno
1971 25% della competenza dell'anno
1972 25% della competenza dell'anno
1973 18% della competenza dell'anno

1972) e all'avvenuto trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali nella stessa materia.

Già si sono esposti, nelle pagine che precedono, alcuni dati concernenti la progressione temporale nella formazione dei residui e nella erogazione dei pagamenti con riferimento alla fondamentale legge 24 ottobre 1966, n. 910, ed alla legge 4 agosto 1971, n. 592. Per quanto riguarda il settore dell'economia montana e foreste si ritiene opportuno segnalare in dettaglio lo stato delle erogazioni effettuate (e dei residui formatisi).

In particolare, al 31 dicembre 1973, la situazione si configura come segue:

Legge 2 giugno 1961, n. 454 (Piano verde n. 1).

Di fronte a stanziamenti per complessivi 65 miliardi (capitoli 8609 e 8651) risultano effettuati pagamenti per 61,1 miliardi ed accantonati residui propri per 3,9 miliardi.

Legge 22 luglio 1966, n. 614 e successive integrazioni.

Il totale degli stanziamenti alla fine del 1973 risultava di oltre 20,5 miliardi; l'importo dei pagamenti è stato pari a circa 13,87 miliardi mentre tra residui propri o di stanziamento risultavano accantonati circa 6,63 miliardi.

Legge 27 ottobre 1966, n. 910 (Piano verde n. 2).

Pagamenti per circa 82 miliardi e residui per circa 19 miliardi di fronte a stanziamenti per oltre 101 miliardi.

Legge 27 luglio 1967, n. 632.

Gli impegni hanno riguardato 59,7 miliardi su 61 miliardi di stanziamento. I pagamenti hanno rappresentato l'85,3 per cento delle somme stanziate (50,94 miliardi).

Legge 25 maggio 1970, n. 364 (Fondo di solidarietà nazionale).

Su di uno stanziamento di 4 miliardi (capitolo 5570) i pagamenti sono stati pari a 225 milioni mentre 3,77 miliardi risultano accantonati in conto residui (propri e di stanziamento).

Legge 18 dicembre 1970, n. 1034.

Al complessivo stanziamento di oltre 57 miliardi (capitoli 8617, 8658, 8664) hanno fatto riscontro pagamenti per circa 36,5 miliardi ed accantonamenti in conto residui (propri e di stanziamento) per circa 20,5 miliardi.

Legge 1° dicembre 1971, n. 1102 (nuove norme per lo sviluppo della montagna).

Del totale degli stanziamenti al 31 dicembre 1973 (76,66 miliardi) risultavano impegnati in conto residui propri circa 15 miliardi (residui di stanziamento: 36 miliardi); alla stessa data risultavano effettuati pagamenti per circa 22 miliardi.

h) *Interventi a favore di aziende danneggiate da calamità naturali o da avversità atmosferiche.* — La dotazione del Fondo di solidarietà nazionale attraverso cui lo Stato interviene per porre riparo ai danni provocati in agricoltura dalle calamità ed avversità naturali, è stata ulteriormente incrementata per l'anno 1973 di lire 64.500 milioni ai sensi della legge 23 marzo 1973, n. 36, di 5.000 milioni ai sensi della legge 8 novembre 1973, n. 731, e di 5.000 milioni ai sensi della legge 17 maggio 1973, n. 205 (72).

Conservano peraltro piena validità le osservazioni già formulate nella precedente relazione in ordine alla utilizzazione delle nuove o maggiori disponibilità di bilancio.

(72) Somma questa completamente erogata: 40 per cento in favore della Sicilia e 60 per cento in favore della Calabria.

CAPITOLO IV.

AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI

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

Non dissimile da quanto rappresentato nelle precedenti relazioni si presenta la situazione per il 1973 in quanto è ancora in corso la procedura per il concreto esercizio da parte delle regioni delle funzioni amministrative svolte dallo Stato nel settore forestale. In sostanza il trasferimento delle foreste statali alle regioni, che doveva avvenire entro il 6 giugno 1972 con la formale individuazione dei beni trasferiti, non ha avuto ancora luogo (73); per conseguenza, immutata è risultata la struttura dell'azienda sia dal punto di vista finanziario che da quello organizzativo. È accaduto pertanto che nonostante gran parte dell'attività dell'azienda di Stato per le foreste demaniali concerna materia ormai devoluta alle regioni ordinarie, siano rimasti pressoché inalterati, caratteri, funzioni e bilancio, quest'ultimo riproposto, per il 1973 con la stessa sistematica degli anni precedenti e con stanziamenti sui vari capitoli del tutto uguali nel loro importo a quelli del 1972.

L'individuazione dei beni trasferiti ha riguardato le foreste demaniali delle regioni Piemonte, Lombardia, Basilicata, Calabria, Emilia e Romagna, Liguria e Marche. L'emanazione dei decreti ministeriali (74) che precludono alla definitiva consegna degli stessi beni alle regioni ordinarie, rende ormai di chiara evidenza la necessità di un sollecito riesame della figura dell'Azienda anche al fine di una puntuale definizione dei suoi compiti residui e di una conseguente loro armonizzazione con quelli delle regioni in materia forestale.

L'attività gestoria, trattandosi di un anno di transizione, si è mantenuta su livelli non superiori a quelli degli anni precedenti. A differenza infatti di altre amministrazioni non si presentava per l'azienda la necessità di utilizzare i residui di stanziamento entro il 31 dicembre 1973 pena la devoluzione dell'eventuale residuato al fondo regionale previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 per gli analoghi residui dello Stato. Tenuto conto della

(73) Solo nei primi mesi del 1974 si è provveduto alla individuazione di alcuni complessi demaniali; questi peraltro non rappresentano che il 22,4% delle foreste oggetto di trasferimento.

(74) *Gazzetta Ufficiale* numeri 87, 137, 138, 142 del 1974.

circostanza che il bilancio dell'azienda di Stato per le foreste demaniali dovrà per il 1974 essere integralmente ristrutturato, non viene espressa al riguardo alcuna osservazione, se si eccettua il riferimento ad un dato, quello dell'avanzo finanziario di gestione, chiaramente non significativo. Va ricordato infatti, in proposito, che nel bilancio dell'azienda le spese per il personale figurano riferite ad una parte soltanto di quelle effettivamente sostenute dallo Stato per il trattamento economico del personale del Corpo forestale dello Stato utilizzato dall'azienda (quota forfettaria di rimborso) talché l'analisi del dato di bilancio relativo al risultato di gestione è chiaramente perturbata. La somma iscritta in bilancio a tale titolo (per il 1973 soltanto 240 milioni di lire per un numero di addetti aggirantesi intorno alle 200 unità) risulta infatti nettamente inferiore a quanto lo Stato eroga per il personale della cui attività l'azienda fruisce cosicché il prospettato avanzo di gestione non trova alcuna rispondenza nella realtà (75).

In tema di gestioni fuori bilancio è stato provveduto dall'amministrazione, anche a seguito di rilievi della Corte, ad una loro più precisa individuazione, talché all'attualità, la situazione è, nel dettaglio, la seguente:

Somme anticipate da terzi per spese contrattuali.

La gestione in parola comprende le spese contrattuali di cui all'articolo 62 del regolamento di contabilità dello Stato e le spese d'asta, a carico del privato contraente, in base alla norma speciale dell'amministrazione forestale contenuta nel regio decreto 5 ottobre 1933, n. 1577. I rendiconti presentati (e relativi all'anno 1972) sono stati tutti oggetto di rilievo sia per carenza delle prescritte relazioni dell'amministrazione sia per lacunosità della documentazione dimostrativa della spesa. Va rilevato che la gestione in discorso si riallaccia alle frequenti vendite di materiale legnoso effettuate dall'azienda.

Aziende pilota e dimostrative a carattere silvo-pastorale e zootecnico.

La gestione riguarda aziende costituite dall'azienda di Stato per le foreste demaniali e da essa gestite direttamente o date in affitto (articolo 1 legge 29 novembre 1965, n. 1322). Non è stato presentato alcun rendiconto.

Imprese agro-zootecniche.

La gestione consiste in una attività aziendale fondata su contratti agrari stipulati con privati (articolo 2 legge 18 agosto 1962, n. 1360).

Non è pervenuto alcun rendiconto.

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

Si è avuto già modo di rilevare come la devoluzione del patrimonio forestale alle regioni non abbia ancora comportato alcun mutamento nella struttura organizzativa dell'azienda. La stessa collocazione materiale dei suoi uffici periferici è rimasta immutata, talché, di fatto, tali uffici risultano funzionanti presso organi regionali e si avvalgono sia di impiegati già trasferiti alle regioni (carriere di concetto ed esecutiva) che di impiegati dello Stato (carriera dirigenziale-direttiva e sottufficiali del C.F.S.). Ciò comporta il verificarsi di situazioni anomale sia in materia di trattamento economico del personale che nei rapporti giuridici tra l'amministrazione e il personale dipendente.

Pur con un rinvio a quanto in materia è stato detto nel capitolo dedicato al Ministero dell'agricoltura e foreste, alla Direzione generale economia montana e

(75) Per il 1973 viene prospettato un avanzo di gestione pari a circa lire 808 milioni.

foreste, giova ancora segnalare la peculiare situazione del personale del Corpo forestale dello Stato (carriera dirigenziale, direttiva e sottufficiali) il quale — pur rimanendo ad ogni effetto incardinato nei ruoli dello Stato — è e sarà sempre più utilizzato dalle regioni per i compiti di istituto in materia forestale (76).

Relativamente alle conseguenze dell'esodo connesso all'applicazione delle leggi n. 748 del 1972 e n. 336 del 1970 si rinvia, tenuto conto che l'azienda di Stato per le foreste demaniali non ha proprie dotazioni di organico, a quanto sull'argomento viene detto nella parte dedicata all'organizzazione del personale del Ministero dell'agricoltura e foreste.

Va peraltro marginalmente rilevato che l'amministrazione (Direzione generale economia montana e foreste) da cui dipende il personale che presta servizio presso l'azienda, non ha ancora provveduto all'inquadramento nelle qualifiche dirigenziali di cui all'articolo 59 del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 748.

Con decreto ministeriale 9 gennaio 1973 si è provveduto in attuazione dell'articolo 60 del citato decreto del Presidente della Repubblica alla ricostruzione dei ruoli organici delle carriere direttive; inoltre, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 gennaio 1973, è stata disposta la ripartizione per qualifica e per regione del contingente di personale indicato nel decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11.

Quest'ultimo provvedimento ha consentito di trasferire alle regioni, durante il 1973, n. 814 unità appartenenti alle carriere di concetto, esecutiva ed al personale operaio (77).

(76) Occorre peraltro ricordare che ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica numero 11/1971 il personale forestale risulterà assegnato ai distretti forestali (da creare) e non più agli esistenti ispettorati.

(77) Precisamente n. 395 unità della carriera di concetto; n. 365 della carriera esecutiva; n. 54 del personale operaio.

3. - *Attività istituzionale.*

Ha riguardato interventi diretti quali ricostituzione di boschi deteriorati, allestimento ed utilizzazione dei prodotti delle foreste, costituzione ed esercizio di aziende pilota, amministrazione, coltivazione e governo delle foreste e dei vivai; amministrazione dei patrimoni silvo-pastorali dei comuni e di altri enti che ne hanno affidato la gestione all'azienda di Stato per le foreste demaniali; costruzione e riparazione di strade, fabbricati ed impianti connessi con l'attività forestale; vendita di materiale legnoso, rimboschimenti, acquisto di terreni per l'ampliamento del demanio forestale; gestione dei parchi nazionali dello Stelvio, del Circeo e della Calabria.

Nulla di variato, quindi, rispetto agli anni precedenti.

a) *Vendita di materiale legnoso.* — Un aspetto rilevante dell'attività di gestione dell'azienda di Stato per le foreste demaniali è rappresentato, anche per il 1973, dalla vendita dei prodotti legnosi ricavati dalle foreste demaniali.

Rispetto al dato del 1972 le vendite hanno comportato un incremento in termini monetari pari a circa il 70 per cento. Si è passati infatti dai 581 milioni di introito dell'anno 1972 agli oltre 816 milioni del 1973. Il ricorso al procedimento di asta pubblica è risultato di gran lunga prevalente: circa l'81 per cento dei contratti per oltre 661 milioni.

Nessun contratto è stato sottoscritto per trattativa privata mentre l'importo di quelli stipulati a mezzo di licitazione privata è stato di oltre 155 milioni (19 per cento del totale).

b) *Concessioni di beni forestali.* — Le concessioni di utilità su beni dell'azienda di Stato per le foreste demaniali hanno comportato entrate notevolmente ridotte rispetto a quelle degli anni precedenti. Si è trattato in effetti di un'attività esigua rispetto al passato e che ha riguar-

dato, in via generale, rinnovi di precedenti concessioni, tutti attuati con il ricorso alla trattativa privata. Le nuove concessioni hanno comportato entrate per circa 25 milioni (prevalentemente interessanti aziende pilota), mentre le proroghe hanno comportato introiti per circa 37 milioni; in totale quindi non più di 62 milioni a fronte dei 300 milioni dell'anno precedente.

c) *Ampliamento del patrimonio forestale.* — È continuata, anche nel 1973, l'attività di acquisto di terreni nudi o cespugliati per la formazione di nuovi nuclei demaniali o per l'ampliamento di quelli esistenti. Gli acquisti — tutti effettuati per mezzo di trattativa privata — hanno riguardato n. 51 contratti e comportato pagamenti per oltre 600 milioni di lire.

d) *Imprese agro-zootecniche.* — Si è già rilevato nella precedente relazione come la « partecipazione » ad imprese agro-zootecniche, insistenti su terreni interclusi od adiacenti a foreste demaniali, costituisca da qualche anno una delle direttrici di intervento dell'azienda che vi ricorre in forza di una interpretazione estensiva dell'articolo 2 della legge 13 agosto 1962, n. 1360.

In occasione della recente individuazione dei beni passati alle regioni non è stato comunque previsto alcun trasferimento di tali terreni, né sono pervenuti decreti successivi concernenti imprese agro-zootecniche. In ordine alle stesse si pone pertanto il problema della opportunità della loro permanenza all'azienda di Stato per le foreste demaniali anche sotto il profilo degli introiti dei beni stessi. Va inoltre ancora rilevato che il controllo della Corte si esercita soltanto sui provvedimenti interessanti la costituzione dell'impresa in compartecipazione, le anticipazioni di capitale, la ricostituzione del capitale in caso di perdita, eccetera, e quindi sfuggono ad ogni sindacato esterno i singoli atti gestori. Ciò avviene in quanto il capitale d'esercizio viene anticipato dall'azienda mediante mandato diretto intestato al capo del locale ufficio amministrazione delle foreste demaniali, il quale, a chiusura dell'anno finanziario, determina, d'intesa con il partecipante (generalmente un mezzadro) il risultato della gestione (78).

e) *Aziende pilota e dimostrative a carattere silvo-pastorale e zootecnico.* — Permangono al riguardo notevoli perplessità in ordine sia al sistema di conduzione di tali aziende che al metodo contabile di gestione (79).

Relativamente al primo sistema anche nel 1973, la gestione delle aziende è risultata in prevalenza esercitata direttamente dall'amministrazione; solo in alcuni casi si è provveduto all'affidamento, con contratto, a cooperative di pastori o di coltivatori (80).

Ne risulta che mentre per le aziende concesse in affitto è stato possibile verificare la rispondenza degli ordini di incasso dei canoni alla relativa disciplina contrattuale, per quanto attiene alle aziende gestite direttamente tale sindacato — che si tradurrebbe in un minuto controllo delle singole operazioni — non è certamente ipotizzabile.

Va sottolineato al riguardo che i provvedimenti di costituzione di aziende pilota, hanno comportato a tutto il 31 dicembre 1973 un impegno di spesa di 7,8 miliardi su un complessivo stanziamento di 11,1 miliardi.

Anche per le aziende pilota valgono le considerazioni precedentemente fatte a

(78) Lo schema di decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri alla fine del 1972 e che prevede la sottoposizione anche al controllo della Corte (delegazione regionale) delle imprese in partecipazione non ha avuto alcun seguito.

(79) In base ai dati forniti dall'amministrazione al 31 dicembre 1973 le aziende pilota erano 154. Di esse 25 gestite in regime di conduzione diretta, 38 concesse in fitto, le restanti condotte con regimi diversi.

(80) Lo schema di disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri nel 1972 in materia di regolamentazione delle « aziende pilota » non è stato tradotto in norma di legge.

proposito delle imprese agro-zootecniche circa il riconoscimento della possibilità dell'azienda statale di continuare a svolgere l'attività di conduzione delle aziende-pilota in parola dopo il trasferimento di funzioni alle regioni.

f) *Parchi nazionali.* — L'azienda continua a provvedere alla gestione dei parchi del Circeo, dello Stelvio e della Calabria in quanto è rimasta allo Stato (articolo 4, lettera *s*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972) la competenza in ordine ai parchi nazionali.

Per quanto riguarda il sistema di gestione contabile va preliminarmente rilevato che l'Azienda continua ad applicare le norme del proprio regolamento approvato con regio decreto 5 ottobre 1933, n. 1577, anche al parco della Calabria in difetto della emanazione del previsto regolamento di attuazione.

La gestione dei tre parchi ha evidenziato a titolo di contributi statali e proventi vari (capitoli 111, 112, 114, 124, 125 e 126 del bilancio dell'azienda di Stato per le foreste demaniali) entrate per 163,5 milioni.

Le correlative voci di spesa (capitoli 134, 135 e 148) hanno comportato, in sede di consuntivo, erogazioni per 174 milioni. Va rilevato in proposito, come già sottolineato nella precedente relazione, che gli oneri per il personale del corpo forestale dello Stato in servizio nei parchi (compensi a carattere variabile) sono stati imputati ai capitoli di spesa per la gestione dei parchi anziché ai capitoli di spesa per il personale.

4. - *Beni e servizi strumentali.*

Lo statuto regolamento dell'azienda approvato con regio decreto 5 ottobre 1933, n. 577, prevede all'articolo 42 (primo comma) la facoltà per l'azienda stessa di procedere all'esecuzione di lavori in economia per la « restaurazione, coltura e governo delle foreste demaniali » purché si tratti di lavori previsti nei programmi di gestione annuale approvati dal Consiglio di amministrazione.

Accade peraltro che, pur non essendosi provveduto alla redazione di tali piani annuali, vengano ad essere eseguite in economia, sulla base di progetti di intervento predisposti dai singoli uffici locali o dall'amministrazione centrale dell'azienda di Stato per le foreste demaniali, praticamente tutte le opere ritenute necessarie per la gestione dei beni quali i lavori relativi alla costruzione di strade, acquedotti, edifici di una certa complessità, impianti idrici, zootecnici, eccetera; ciò sebbene il quarto comma dell'articolo 42 richiamato preveda che « di norma » tali lavori, più complessi, debbano eseguirsi per appalto.

L'amministrazione ha pertanto, nella stragrande maggioranza dei casi, fatto ricorso alla forma del cottimo fiduciario, per importi notevoli (nel 1973 oltre 1,27 miliardi) ritenendo che la dizione dell'articolo 42 (quarto comma) consentisse il ricorso, divenuto però generalizzato, a procedure diverse da quella dell'appalto. In effetti l'amministrazione, nei singoli provvedimenti sottoposti al controllo della Corte, ha sistematicamente addotto particolari motivi (urgenza, specialità del lavoro, condizione dei luoghi, difficoltà di reperire imprese che lavorino in alta montagna, eccetera) per giustificare l'esonero della altrimenti richiesta procedura di appalto, talché il 97 per cento della spesa per opere compiute dall'azienda di Stato per le foreste demaniali è risultata erogata attraverso il sistema in economia.

Deriva da quanto rappresentato la necessità, al momento della ristrutturazione dell'Azienda conseguente al passaggio delle sue funzioni alle regioni, di una revisione della normativa in materia di esecuzione dei lavori, revisione intesa da un lato ad indicare con chiarezza le possibili ipotesi di ricorso alla forma « in economia » (da preferirsi per le lavorazioni genuinamente boschive) e dall'altro ad estendere le garanzie assicurative dal re-

gime di appalto quanto meno alle opere di maggior rilievo ed importo.

Necessità che diventa più evidente ove si consideri che il sistema in economia comporta, tra l'altro, il ricorso a persone estranee anche per lavori di progettazione, di rilievi topografici, di copiatura, di sorveglianza, eccetera, il cui svolgimento rientra pur sempre nella competenza dell'amministrazione statale, che deve provvedervi con proprio personale. Tale ricorso ad estranei ha formato oggetto di numerose osservazioni da parte della Corte in sede di esame dei rendiconti dell'azienda di Stato per le foreste demaniali, osservazioni alle quali non sempre l'amministrazione ha mostrato di adeguarsi.

AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI
Situazione dei rendiconti al 31 dicembre 1973

ESERCIZIO FINANZIARIO	Importo complessivo delle somme accreditate	Importo complessivo dei rendiconti presentati alla Amministrazione	Sono ancora da rendicontare alla Amministrazione	Importo dei rendiconti pervenuti alla Corte complessivamente dall'anno di competenza a tutto il 31 dicembre 1973	Azioni promosse contro funzionari inadempienti (1)
1970	(a) 6.325.061.595	6.325.061.595	—	6.320.918.785	—
1971	(a) 7.322.920.387	7.322.820.387	100.000	7.225.656.989	—
1972	(a) 8.819.545.316	8.802.345.316	17.200.000	996.132.279	—
1973	(a) 8.000.093.552	5.690.843.255	2.309.250.297	—	—

(a) Tenuto conto delle riduzioni di fine esercizio;
(1) Nella colonna debbono essere indicati numericamente tanto i casi deferiti alla sezione di controllo, quanto le contestazioni per il ritardo o la mancata presentazione del rendiconto.

RENDICONTI PERVENUTI E DISCARICATI NELL'ESERCIZIO 1973

	A.S.F.D.		C.F.S.		Totali	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
RENDICONTI:						
Pervenuti	1.587	4.586.821.198	1.363	(a) —	2.950	—
Discaricati	2.077	5.279.199.916	3.089	26.212.899.239	5.166	31.492.099.155

(a) Non si conosce l'importo perché lo scarico viene fatto dal meccanografico centrale.

CAPITOLO V.

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO

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

a) *Considerazioni generali.* — L'esecuzione delle iniziative adottate per la regolazione del mercato interno è l'elemento maggiormente caratterizzante l'attività dell'azienda nell'esercizio decorso. Ai compiti originari di intervento sul mercato derivanti dall'entrata in vigore dei regolamenti comunitari, quali delineati dalla legge istitutiva 13 maggio 1966, n. 303, se ne sono aggiunti nuovi e rilevanti, individuati dal decreto legge 24 luglio 1973, n. 427, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 1973, n. 496: l'acquisto e lo stoccaggio all'interno ed all'estero e successiva immissione nel mercato, secondo le condizioni fissate dal CIPE, di grano, burro, carni bovine e mangimi destinati all'alimentazione del bestiame.

Nel fare rinvio ai paragrafi successivi per verificare come l'azienda, con le sue attuali strutture, abbia potuto rispondere all'iniziativa summenzionata ed in qual modo il mercato interno di tali iniziative si sia giovato, in questa sede è sufficiente anticipare che l'originario assetto istituzionale ed organizzativo dell'AIMA risulta sempre meno rispondente alla realtà operativa.

Meritevole di particolare cenno per l'istituzione di una procedura speciale di pagamento è altresì il decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1973, n. 532 (81), con cui sono state emanate ulteriori norme delegate per l'attuazione delle decisioni del Consiglio delle comunità europee relative alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle comunità. Le innovazioni apportate attengono alle modalità concernenti la corresponsione delle integrazioni di prezzo dell'olio di oliva e del grano duro, nonché alla loro rendicontazione.

Un altro aspetto — sia pure riflesso — ipotizzato dall'articolo 10 della legge istitutiva dell'AIMA consiste nella sua potenziale capacità di stimolare il sorgere di organismi operativi e di associazioni di produttori, dotati di strutture idonee a svolgere i compiti di assuntori delle operazioni d'intervento svolte dall'azienda. Tali finalità non risultano finora raggiunte — tra le cause anche le difficoltà incontrate di recente da gran parte degli

(81) Il decreto è stato emanato in base alla delega legislativa prevista dall'articolo 3 della legge 23 dicembre 1970, n. 1185, tuttora operante. Ne è prevista la scadenza al 31 dicembre 1974.

operatori economici — per cui all'AIMA si offre tuttora una limitata possibilità di scelta degli assuntori. Ciò comporta, tra l'altro, un ristretto potere contrattuale per il contenimento del prezzo da pagare agli stessi assuntori per l'espletamento dei servizi richiesti.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Il sistema del doppio bilancio operante nell'ambito dell'azienda è stato diffusamente illustrato nelle precedenti relazioni. Il bilancio di competenza prevede una sola rubrica avente ad oggetto le spese generali, in quanto unico è il servizio che le amministra, mentre non vi è ripartizione in rubriche per il bilancio di cassa, sul quale gravano — come è noto — le spese per gli interventi, suddivise a loro volta in due categorie. La prima si riferisce alle varie forme di corresponsione di indennità, di aiuti, di integrazioni di prezzo e agli acquisti e trasformazione di prodotti gravanti a carico dei fondi delle Comunità europee, la seconda concerne gli oneri delle gestioni di commercializzazione, corrisposti su fondi nazionali, salvo rimborsi forfettari delle Comunità. La peculiarità del bilancio dell'azienda relativo agli interventi è dato dalla presenza, poi, di numerosi capitoli il cui oggetto è in parte coincidente con quello di altri, per cui il bilancio stesso è articolato in ben 126 conti di entrata e 165 conti di uscita. Il fenomeno è da ricollegarsi alla normativa CEE secondo la quale debbono tenersi distinti i conti di ciascun intervento, in relazione alle campagne annuali ed alla circostanza del lento esaurimento degli interventi relativi alle decorse campagne.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — La più rapida acquisizione di mezzi finanziari, prevista dalla legge 31 marzo 1971, n. 144 e dal regime comunitario delle risorse proprie, non ha potuto sinora ovviare agli abituali ritardi con i quali si procede alle liquidazioni da parte dell'azienda e degli organi periferici del Ministero dell'agricoltura, nonché dagli altri organismi a tali compiti preposti.

Il nuovo sistema, introdotto dal decreto presidenziale n. 532 del 1973 — per la corresponsione delle integrazioni di prezzo dell'olio di oliva e del grano duro — dovrebbe rendere più sollecite le relative operazioni. Delle innovazioni apportate viene fatto compiuto cenno al paragrafo « Attività istituzionale - Interventi nel settore dei cereali e dei grassi ».

Le remore nell'azione amministrativa dell'azienda — riconducibili alla carenza di personale nonché alla sua struttura attuale — sono d'altra parte chiaramente evidenziate dallo stesso contenuto del bilancio di cassa. Vi si ritrovano tuttora somme per integrazioni di prezzo da corrispondere ai produttori di olio della campagna agraria 1966-1967 nonché altri indennizzi afferenti alle campagne successive sino a quella più recente 1973-1974.

Una indicazione quantitativa delle somme tuttora da versare agli interessati per gli interventi CEE del 1971 ed anni successivi, emerge infatti, dal programma previsionale per il 1° semestre dell'anno in corso, approvato dal Consiglio di amministrazione dell'azienda il 30 novembre 1973 e formalmente comunicato alla Corte.

Le liquidazioni ancora da effettuare ammontano a circa 5 miliardi per il 1971, 70 miliardi per il 1972, e 219 miliardi per l'anno decorso.

Per quanto concerne le liquidazioni ancora non disposte concernenti spese finanziate con la legge n. 144 del 1971 su fondi nazionali, si pone in rilievo il loro notevole incremento nel 1973, in relazione all'esercizio precedente (30 miliardi e 2 miliardi rispettivamente) per i nuovi compiti attribuiti all'azienda dal decreto legge del luglio scorso.

Quanto ai residui, di essi non può parlarsi in senso tecnico nell'ambito del bilancio di cassa in quanto i capitoli iscrittivi sono privi di stanziamento, costituendo sottoconti dell'unico fondo di

cassa. Per quanto attiene al bilancio di funzionamento, al 31 dicembre 1973 i residui ammontavano ad oltre 2,2 miliardi.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — In tema di organizzazione dei servizi dell'azienda vanno richiamate — e con l'occasione ribadite — le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni.

L'insufficienza dell'apparato amministrativo — già delineatasi a misura che dall'originario compito di commercializzazione del grano vennero successivamente affidati all'AIMA sempre maggiori poteri d'intervento derivanti dall'entrata in vigore di regolamenti comunitari — si è rivelata appieno nell'esercizio decorso a causa dei nuovi interventi in materia di regolazione del mercato interno, e del contestuale esodo dei funzionari direttivi statali distaccati presso l'azienda.

Vero è che la legge 31 marzo 1971, n. 144 — innovando all'articolo 7 della legge istitutiva, secondo il quale l'AIMA doveva avvalersi esclusivamente di personale del Ministero dell'agricoltura e foreste — aveva previsto un sistema di organi ed enti pubblici funzionalmente collegati con essa: ispettorati compartimentali provinciali dell'agricoltura e dell'alimentazione, ed eventualmente enti di sviluppo (82).

Sulla piena funzionalità dell'AIMA hanno però successivamente inciso l'avvenuto trasferimento degli ispettorati dell'agricoltura agli organismi regionali, la circostanza che gli ispettorati dell'alimentazione conservati come organi periferici del Ministero dell'agricoltura, sono in atto dotati soltanto di organici ad esaurimento di ormai non recente istituzione, e, da ultimo, il massiccio esodo da detti ruoli di funzionari direttivi.

Sotto questo profilo la precarietà dei correttivi adottati ed in particolare le attuali strutture degli ispettorati dell'agricoltura non conferiscono talvolta all'azione dell'azienda un ritmo adeguato alla natura degli interventi predisposti né le consentono l'espletamento di compiti di rilievo, pur normativamente previsti.

È il caso sia degli inattuati controlli per l'applicazione delle norme comunitarie di qualità dei prodotti ortofrutticoli, che degli accertamenti ed ispezioni sulla gestione degli assuntori, la cui periodicità è tassativamente prevista dall'articolo 15 della legge istitutiva, ma che l'azienda, per scarsità di personale, può disporre solo episodicamente.

La provvisorietà delle strutture dell'azienda viene rappresentata, poi, come uno dei motivi posti a giustificazione della perdurante mancata emanazione dello statuto e del regolamento per l'ordinamento ed il funzionamento dei servizi (articoli 7 e 19 della legge n. 303 del 1966). Peraltro, sono stati istituiti uffici che attuano la organizzazione interna della Direzione generale (83). Nell'esercizio ha ricevuto la formale approvazione dei Ministeri vigilanti il disciplinare delle prestazioni professionali di esperti nelle materie merceologiche, economiche e di tecnica commerciale, esperti cui l'azienda può far ricorso, ai sensi dell'articolo 18 della stessa legge. Lo schema di tale disciplina era stato predisposto dal Consiglio di amministrazione dell'AIMA sin dal 1966.

Perdura, viceversa, l'omessa istituzione degli albi degli assuntori prevista dall'articolo 10 della richiamata legge n. 303 del 1966.

(82) Va avvertito che la facoltà di fruire delle prestazioni di personale comandato da amministrazioni e enti pubblici deve ora ritenersi esclusa per l'integrazione prezzo olio di oliva con effetto dalla campagna 1972-1973 per esplicita abrogazione della relativa norma (articolo 8, 2° comma decreto legge 21 novembre 1967, n. 1051) operata con l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1973, n. 532.

(83) Sei servizi suddivisi in 24 uffici. Un servizio si occupa dell'amministrazione del personale, i residui cinque dei vari settori d'intervento.

Sotto il profilo della organizzazione può ricordarsi, infine, che anche nel 1973 sono stati affidati all'IRVAM due incarichi per la rilevazione dei prezzi di mercato del grano duro e tenero ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute in un regolamento CEE del 1970.

b) *Personale.* — Passando alla materia del personale, va anzitutto rilevato che con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, sulla disciplina delle funzioni dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, si è posto il problema della determinazione e della copertura dei posti di personale dirigenziale per l'AIMA. In mancanza del provvedimento di ristrutturazione del Ministero dell'agricoltura e foreste, il Consiglio di amministrazione dell'azienda ha richiesto di utilizzare parte dei posti dirigenziali assegnati al Ministero per l'espletamento dei suoi servizi (84) e precisamente 1 posto di dirigente generale, 3 di dirigente superiore, 6 di primo dirigente sia del ruolo amministrativo che del ruolo tecnico superiore dell'agricoltura. L'inquadramento effettivo risulta in atto formalmente disposto dal Ministero esclusivamente per il dirigente generale, cosicché l'organizzazione dell'azienda non ha ancora potuto adeguarsi ai princìpi del decreto presidenziale n. 748. Per meglio rappresentare l'insufficienza del personale attualmente a disposizione dell'Azienda, basti considerare che, presso la Sezione specializzata tabacchi, operante nell'ambito dell'AIMA quale organismo di intervento comunitario nel solo settore del tabacco, prestavano servizio al centro ed in periferia complessivamente 145 unità di personale delle amministrazioni autonome dei monopoli di Stato. Di contro solo 96 unità erano a disposizione dell'Azienda per il funzionamento dei servizi relativi a 15 settori di intervento, cui vanno aggiunti i nuovi compiti previsti dal decreto legge del luglio scorso (85).

In tema di trattamento economico del personale va ricordato che fanno carico all'azienda i soli compensi accessori (compensi per lavoro straordinario, indennità di missione, gettoni per partecipazione a commissioni), mentre il trattamento base continua ad essere corrisposto dall'amministrazione di appartenenza.

Per il personale dei monopoli in servizio presso la Sezione specializzata non gravano sul bilancio dell'azienda nemmeno i cennati compensi accessori in quanto l'articolo 7 del decreto legge 30 novembre 1970, n. 870, prescrive che tutte le spese per il funzionamento di detta Sezione fanno carico all'amministrazione dei monopoli, salvo rimborso, sinora non richiesto.

c) *Beni e servizi strumentali.* — La struttura centralizzata dell'AIMA (86) ed il ridotto personale di cui si avvale sono evidenziabili dal modesto apporto di mezzi strumentali a sua disposizione.

Non disponendo di regolamenti propri per disciplinare i servizi in economia, le cui spese gravano sul bilancio di funzionamento, l'Azienda fa ricorso all'analogo regolamento del Ministero dell'agricoltura e foreste, risalente al 1926. La sua applicazione avviene con i dovuti adattamenti, in quanto, avendo ordinamento autonomo e propria personalità giuridica, non è tenuta l'azienda a servirsi dell'opera del Provveditorato gene-

(84) Per la loro determinazione si è tenuto conto dei posti di carriera direttiva del ruolo amministrativo e del ruolo tecnico superiore dell'agricoltura, portati in aumento ai quadri organici con la legge istitutiva dell'AIMA.

(85) Il contingente del personale a disposizione dell'azienda si è ulteriormente ridotto in quanto al 31 dicembre 1972 le unità in servizio erano 112 (di particolare rilievo la diminuzione di 1/3 del personale delle carriere direttive: da 33 — sui 49 previsti dalla legge istitutiva nel 1972 — a 22 nel 1973).

(86) Gli uffici ministeriali o regionali periferici e gli enti di sviluppo di cui l'AIMA si avvale per il perseguimento dei suoi fini istituzionali sono legati alla stessa da un rapporto di dipendenza esclusivamente funzionale.

rale dello Stato né a chiedere preventive autorizzazioni per acquisti e forniture.

Gli uffici dell'AIMA sono ubicati in un immobile per il quale viene corrisposto un canone di locazione di 126 milioni.

Per dotarsi di particolari attrezzature, necessarie allo espletamento dei suoi servizi, si è dovuto procedere di recente al rafforzamento delle strutture dello stabile con un onere di oltre 6 milioni.

3. - *Attività istituzionale.*

Nell'illustrazione dei compiti svolti dall'azienda per l'espletamento dei suoi fini istituzionali si menzionano dapprima, per la loro peculiarità, gli interventi esplicati in base alla normativa nazionale, emanata verso la metà dell'anno decorso, per fronteggiare la situazione di crisi in alcuni settori alimentari.

Va precisato che nel 1973 l'AIMA ha operato esclusivamente nel settore del grano duro e tenero, a ciò autorizzata dai Ministeri competenti per un totale di acquisti da effettuarsi all'interno ed all'estero per 8 milioni di quintali di grano duro e, solo all'interno, per 5 milioni di quintali di grano tenero. Nei primi del 1974 sono stati trasmessi alla Corte i decreti di approvazione dei contratti stipulati dall'azienda con l'assuntore Federazione italiana dei consorzi agrari per l'espletamento delle relative operazioni di acquisto, stoccaggio e cessioni del prodotto.

Nonostante le particolari agevolazioni previste per i produttori — dalla corresponsione di un premio aggiuntivo di lire 1.000 ogni quintale di prodotto ceduto, alla anticipata corresponsione dell'integrazione prezzo per il grano duro del raccolto 1973, ove richiesta dal produttore stesso — i risultati delle operazioni sul mercato interno, secondo notizie ufficiosamente acquisite, non si profilano soddisfacenti.

Da segnalare che nei contratti con l'assuntore per gli acquisti all'estero è stata introdotta la pattuizione secondo cui i singoli acquisti dallo stesso effettuati dovevano essere preventivamente autorizzati dall'Azienda, e ciò non solo per consentirle di poter seguire i quantitativi acquistati, ma soprattutto per poter stabilire la congruità dei prezzi e la convenienza degli acquisti. Altra circostanza — da valutare positivamente sotto il profilo della buona amministrazione nell'uso del pubblico denaro — è che, verso la fine dell'esercizio, l'azienda, contraendo direttamente con diversi importatori, ha acquistato grano di provenienza estera per notevoli quantitativi — immessi rapidamente sul mercato nazionale — il che ha consentito di evitare l'onere di compensi agli assuntori (87). È infine da segnalare che alla Corte sono pervenuti solo atti relativi alle operazioni di acquisto, e non ancora quelli attinenti alla fase successiva di immissione sul mercato alle condizioni stabilite dal CIPE.

Ciò premesso in ordine all'attività svolta dall'azienda sulla base della normativa nazionale, si fa parola degli altri interventi effettuati in esecuzione della normativa comunitaria:

a) *Interventi nel settore dei cereali.* — Non sono stati tuttora trasmessi alla Corte gli atti relativi alle campagne di commercializzazione del grano 1964-66. La mancata definizione contabile di gestioni remote — quali che ne siano le cause — induce, ancora una volta, a richiamare l'attenzione del Parlamento sulla condizione di sostanziale inadempienza in cui versa l'amministrazione e sul pregiudizio che può derivare dal conseguente pagamento di interessi moratori a favore degli assuntori.

Per la campagna successiva, sono pervenuti all'ufficio di controllo i conti di

(87) Va ricordato che il ricorso agli assuntori costituisce per l'azienda una facoltà e non un obbligo.

due dei sei assuntori che avevano operato nella campagna 1966-67. Il loro esame ha portato all'ammissione al visto di uno dei conti, mentre per l'altro è stata formulata richiesta di chiarimenti e di integrazione della documentazione presentata.

Il ritardo verificatosi nella chiusura dei conti della predetta campagna e di quelle successive è da ascrivere, tra l'altro, al subentrare, nel 1967, di una nuova normativa comunitaria la quale prevedeva una organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali regolata direttamente da norme emanate dalle istituzioni comunitarie. Di qui l'adeguamento dei contratti già stipulati con gli assuntori, cui si è potuto addivenire solo nel 1971 a seguito di laboriose trattative.

Nell'ambito dell'azione svolta per fronteggiare la crisi di mercato del frumento tenero — particolarmente acuta verso la metà dello scorso anno in alcune regioni meridionali — va segnalato che l'azienda, oltre a porre in vendita, dopo l'esperimento di apposite gare, rilevanti quantitativi di grano tenero — ha alienato a più riprese a trattativa privata — a ciò autorizzata da tre regolamenti CEE del luglio 1973 — notevoli quantitativi di frumento tenero proveniente dalle sue scorte ricostituite con trasferimento di 2 milioni di quintali da parte degli organismi di intervento tedesco, francese e belga.

In ordine agli interventi per integrazione di prezzi per il grano duro, durante l'esercizio sono pervenuti all'ufficio di controllo numerosi ordini di accreditamento per completare la erogazione per le campagne fino al 1970.

Sono stati segnalati ritardi nella presentazione dei rendiconti da parte dei capi degli ispettorati provinciali dell'alimentazione in Puglia e Basilicata, ritardi talvolta connessi alla tardiva consegna delle pratiche da parte dell'Ente di sviluppo, cui erano stati sub-anticipati i relativi fondi.

Si è reso altresì necessario richiedere, in alcuni casi, integrazioni della documentazione giustificativa e rettifiche di numerosi atti, in particolare la eliminazione delle discordanze dei dati anagrafici dei destinatari dei benefici, essendo stati riscontrati alcuni pagamenti a persone diverse dagli aventi diritto, a causa di frequenti casi di omonimia e della errata indicazione della data di nascita.

In aggiunta alle anticipazioni accordate nel 1972 agli enti di sviluppo per il pagamento dell'integrazione prezzo per il grano duro di produzione 1971 sono state disposte, nel 1973, ulteriori anticipazioni per oltre 24 miliardi. Nel corso dello stesso esercizio è stata stipulata una nuova convenzione con il solo ente di sviluppo agricolo in Puglia e Basilicata per il grano duro di produzione 1972, con erogazione di anticipazioni per oltre 37 miliardi. Alla Corte non è sinora pervenuto alcun atto di liquidazione — né definitivo né parziale — dei compensi spettanti agli enti per ogni pratica comunque definita.

I « tempi lunghi » sussistenti già nella fase del pagamento dei benefici comunitari agli agricoltori nazionali hanno determinato i già ricordati interventi in sede legislativa. Sostanziali modifiche al sistema sono state infatti apportate, nell'esercizio, dall'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1973, n. 532, il quale ha soppresso il ricorso all'apertura di credito onde consentire il pagamento centralizzato, pur disponendo che il controllo continui a svolgersi in sede decentrata. Si è nettamente distinta la fase di liquidazione, rimasta di competenza degli organi periferici, da quella del pagamento disposta dall'Azienda sulla base di appositi elenchi dei creditori forniti dai suddetti enti periferici. Tali elenchi, contemporaneamente alla provvista dei fondi, vengono trasmessi ad un istituto di credito di diritto pubblico, all'uopo incaricato con apposita convenzione, il quale emette assegni circolari non trasferibili a favore dei beneficiari, con effetto liberatorio per l'azienda.

Peculiare, come accennato, il sistema di rendicontazione, previsto dall'articolo 3

del menzionato provvedimento legislativo. Permane, infatti, l'obbligo della rendicontazione da parte dei soggetti liquidatori, mediante trasmissioni di copia degli elenchi corredati dagli atti relativi alle liquidazioni delle spese, pur in assenza di una apertura di credito e, conseguentemente, dell'avvenuto pagamento decentrato delle integrazioni.

In ordine alla indennità compensativa di fine campagna per i cereali, sono stati trasmessi alla Corte i mandati di pagamento fino alla campagna 1971-1972, mentre per quella successiva nessun pagamento è stato effettuato nel corso dell'esercizio.

Nel 1973 è proseguita, sia pure in misura ridotta rispetto agli anni precedenti, l'attività dell'azienda per la fornitura di cereali ai Paesi in via di sviluppo, sia a titolo di aiuto comunitario, sia sulla base di accordi bilaterali conclusi dallo Stato italiano, tramite il Ministero degli affari esteri con i singoli Paesi beneficiari. I crediti degli assuntori di cui si è avvalsa l'azienda per tale finalità, non sono stati totalmente liquidati per cui non è possibile esporre l'ammontare delle spese di trasporto e degli altri oneri connessi.

b) *Interventi nel settore dei grassi.* — Verso la metà del 1974 sono stati trasmessi alla Corte sei conti di assuntori relativi alla campagna di commercializzazione dell'olio di oliva per l'anno 1967-68. Anche per la campagna 1972 non è pervenuto all'ufficio di controllo nessun contratto di affidamento del servizio, in quanto la situazione di mercato ha escluso la operatività di tale specie di intervento.

Tuttora con ritmo non soddisfacente procede il pagamento dell'integrazione di prezzo per le campagne dal 1967-68 in poi, tanto che nel corso dell'esercizio è proseguita l'emissione di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati per far fronte a pagamenti relativi ai primi anni di operatività delle cennate provvidenze.

I ritardi nei pagamenti, vivacemente deprecati in sede comunitaria, sono dovuti prevalentemente alla complessità del sistema ed all'enorme numero di domande di integrazione con le conseguenti difficoltà per la correntezza delle erogazioni e l'espletamento di valide procedure di controllo.

Come già accennato, un più celere sistema di pagamento è stato introdotto dal menzionato decreto presidenziale 4 luglio 1973, n. 532. Nell'aprile del 1974 l'azienda ha stipulato in materia un'apposita convenzione con un istituto di credito.

Per quanto riguarda, infine, l'integrazione ordinaria e supplementare per i semi di colza, ravizzone e girasole per le campagne 1971-72 e successive, sono continuati a pervenire alla Corte i mandati di pagamento, emessi dall'azienda, che è subentrata agli Ispettorati provinciali dell'alimentazione, già competenti in materia.

c) *Interventi nel settore dei prodotti ortofrutticoli.* — Nell'esercizio è proseguita la corresponsione di contributi alle organizzazioni di produttori che hanno effettuato ritiri dal mercato di pere, mele e pesche. Le relative liquidazioni sono state trasmesse alla Corte con tempestività. Per evitare o comunque contenere la distruzione dei prodotti ritirati si è preferito ricorrere — oltre ad una limitata distribuzione gratuita dei prodotti — alla vendita all'industria di distillazione, a mezzo di pubbliche gare.

In numero ridotto rispetto a quello degli esercizi precedenti sono altresì pervenuti alla Corte mandati di pagamento di corresponsioni finanziarie, aventi lo scopo di garantire la presenza delle arance e dei mandarini sui mercati comunitari d'importazione.

Nel corso del 1973 non si sono verificati acquisti di prodotti in occasione di crisi gravi, d'altra parte non dichiarate da parte dei competenti organi della CEE.

Per quanto riguarda gli analoghi interventi svolti negli anni precedenti tramite assuntori, alle quattro gestioni dirette — su 29 — già definite, se ne sono aggiunte altre 7 nel decorso esercizio: verso la metà del 1974 sono stati sottoposti all'ufficio gli atti di definizione dei conti di altre cinque gestioni. Allo stato risultano ancora da definire 11 gestioni, tenuto conto che 2 sono rimaste inoperanti.

Le gestioni sono state affidate ad enti di sviluppo, o alla Federazione italiana consorzi agrari, con i quali si è reso necessario stipulare nel 1972 convenzioni aggiuntive per una più precisa determinazione delle spese generali da rimborsare e per l'aggiornamento del tasso di interesse sul finanziamento (88).

Dall'esame dei conti degli Enti di sviluppo la Corte ha avuto occasione di constatare che il ritardo nella loro chiusura non ha comportato in generale, sinora, rilevanti oneri aggiuntivi a titolo di interessi per il finanziamento effettuato dagli stessi assuntori. È stata altresì rilevata la regolarità delle relative gestioni e la esattezza dei risultati finali esposti.

In ordine, infine, all'inattuato controllo di qualità su prodotti ortofrutticoli, si richiamano le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni, non senza aggiungere, che in attesa di un definitivo potenziamento delle strutture dell'azienda, potrebbe farsi ricorso alla possibilità di comando di personale di altre pubbliche amministrazioni, da destinare a tale settore, a norma del decreto legge 17 marzo 1967, n. 81.

Nel dare succinte notizie dei residui interventi effettuati dall'azienda si precisa che in questa sede si farà menzione solo di quelli per i quali sono stati trasmessi alla Corte i relativi atti nel decorso esercizio.

d) *Interventi nel settore dei prodotti lattiero-caseari.* — Nel 1973 sono pervenuti all'ufficio numerosi provvedimenti di liquidazione di aiuti a favore di trasformatori in mangimi per animali di latte scremato in polvere.

e) *Interventi nel settore vitivinicolo.* — Nel corso del 1973 sono stati sottoposti al controllo dell'ufficio atti riguardanti la concessione di aiuti alla distillazione di vini da pasto, concernenti gli anni 1971 e 1972, nonché l'acquisto e la vendita di alcool derivato dalle distillazioni di fecce e vinacce.

La Corte ha altresì proceduto all'esame di alcuni atti concernenti aiuti per il trasferimento in altra località del vino da pasto, oggetto di contratto di magazzinaggio, al fine di rendere disponibili locali e recipienti per la vendemmia 1972.

f) *Interventi sul settore lino e canapa e semi di cotone.* — Consistono in concessioni di aiuto alla produzione in relazione a ciascun ettaro di superficie coltivata ed in provvidenze per gli ammassi privati. Durante il decorso esercizio sono pervenuti alla Corte numerosi atti di liquidazione di tali provvidenze — tutti di modesto importo — relativi prevalentemente alle campagne 1970-71 e 1971-72.

g) *Interventi nel settore dei tabacchi grezzi.* — Immutata la situazione esposta nella precedente relazione in ordine alle spettanze del premio ai trasformatori di tabacchi grezzi, nella persistente carenza di una pronuncia degli organi comunitari.

Nel corso del 1973 sono pervenuti alla Corte numerosi atti di erogazione di premi a trasformatori, relativi a quantitativi di tabacco provenienti dalle campagne 1970, 1971 e 1972, nonché atti di liquidazione per partite di tabacco, provenienti dal raccolto 1970 e 1971 e conferite all'intervento.

(88) Con la Federconsorzi le convenzioni integrative sono state stipulate solo verso la fine del 1973 a conclusione di trattative laboriose e con la previsione di corrispettivi superiori a quelli riconosciuti agli enti di sviluppo. Occorre ricordare al riguardo che questi ultimi, a differenza della Federconsorzi, sono enti pubblici non perseguenti finalità di lucro.

h) *Interventi nel settore della bachicoltura.* — L'aiuto per i bachi da seta relativo alla campagna 1972-73 è stato liquidato dall'azienda nel corso del 1973. Peculiare di questo intervento è la partecipazione ai controlli tecnici e amministrativo-contabili dell'Associazione nazionale barchicoltori (89), a ciò abilitata da un provvedimento del Ministero agricoltura e foreste — per sua natura non sottoposto a registrazione — nelle more dell'emanazione del decreto presidenziale di affidamento all'AIMA dei compiti istituzionalmente riservatile nel settore.

L'Associazione suddetta aveva, poi, provveduto a corrispondere di propria iniziativa l'aiuto ai singoli allevatori, facendosi rilasciare quietanze a saldo, nonché deleghe per riscuotere dall'AIMA gli aiuti in questione.

La Corte ha ritenuto legittimi i criteri adottati dal Consiglio di amministrazione dell'azienda, doversi cioè ritenere ugualmente raggiunte le finalità previste dalla normativa in materia, ma col solo rimborso all'Associazione, indipendentemente dalle somme di fatto erogate, dei corrispettivi effettivamente dovuti agli interessati.

(89) Si ricorda che secondo il tassativo disposto dell'articolo 9 della legge n. 144/71 « per lo svolgimento dei compiti di gestione affidatile, l'AIMA si avvale degli ispettorati compartimentali e provinciali dell'agricoltura, nonché eventualmente degli enti di sviluppo ».

CAPITOLO VI.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

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

Per la loro tipicità, le funzioni del Ministero del bilancio e della programmazione economica (che si sostanziano, oltre che nella partecipazione alla preparazione del bilancio dello Stato e alla predisposizione dei piani economici, nella verifica della rispondenza dei piani esecutivi delle amministrazioni pubbliche alle direttive programmatiche) sono svolte soltanto in parte attraverso la struttura organizzativa in cui si articola il Ministero stesso. Ciò spiega, da un lato, le dimensioni ridotte dell'apparato organizzativo e dall'altro, il ricorso (di cui anche nel passato esercizio il Ministero si è avvalso in misura notevole) alla collaborazione di istituti specializzati e di esperti nei vari settori di operatività dell'amministrazione.

Gli stanziamenti complessivi di bilancio (231,1 miliardi) risultano in effetti assorbiti, in quanto a 224 miliardi dai trasferimenti al « Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo » e per 1,3 miliardi dai contributi in favore dell'ISPE e dell'ISCO.

Tra le variazioni apportate in corso di esercizio, a parte quelle relative all'incremento del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui si è già detto, va segnalata l'istituzione di due nuovi capitoli di spesa (n. 1048 e 1049, con una dotazione rispettivamente di 160 e di 15 milioni) destinati il primo ai compensi a favore di collaboratori scientifici da assumere con contratti di diritto privato e il secondo per le retribuzioni dei funzionari posti a disposizione del Ministero da altre amministrazioni, alla stregua delle previsioni contenute nel decreto legge 24 luglio 1973, n. 428, convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 497.

A chiusura dell'esercizio la gestione della spesa ha evidenziato (a fronte di impegni per 143,1 miliardi) pagamenti per 87,9 miliardi di cui 86,7 in conto competenza e 1,2 in conto residui.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

Con il citato decreto legge n. 428 del 1973 è stato operato un potenziamento della struttura organizzativa e dei servizi del Ministero attraverso la previsione di formule che vanno dalla facoltà di assumere, mediante contratti di diritto pri-

vato, persone altamente specializzate nei problemi attinenti alla programmazione economica e alla politica dei prezzi (articolo 3) alla utilizzazione di determinati contingenti di personale di altre amministrazioni dello Stato e di enti pubblici per i servizi della programmazione economica (articolo 5).

Per quanto riguarda l'attuazione del menzionato articolo 3 l'amministrazione (decreto ministeriale del 16 ottobre 1973, emanato di concerto con il Ministero del tesoro) ha fissato in 50 unità il contingente di personale da assumere mediante contratti di diritto privato, stabilendo altresì, in apposito disciplinare, i criteri e le modalità per la regolamentazione dei rapporti corrispondenti. Un primo provvedimento, relativo all'assunzione di 4 unità, non è stato peraltro ammesso a registrazione dalla Corte, essendo risultato non validamente espresso il parere vincolante del Consiglio tecnico-scientifico della programmazione economica, richiesto dall'articolo 3 del più volte ricordato decreto legge (90).

Nessun provvedimento è stato ancora trasmesso alla Corte per l'attuazione dell'articolo 5 del decreto legge stesso che, come già detto, prevede l'utilizzazione di funzionari dell'amministrazione dello Stato o di personale dipendente da enti pubblici. Al riguardo l'amministrazione ha comunicato di avere in corso le procedure relative.

Va rilevato, a quest'ultimo proposito, che la osmosi di personale tra i vari settori della pubblica amministrazione, se è quanto mai auspicabile in una prospettiva d'ordine generale (91) si rivela in effetti tanto più utile avuto riguardo alla amministrazione di cui si tratta, nella quale i congiunti effetti del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e della legge 24 maggio 1970, n. 336, hanno comportato, per la limitata entità dei ruoli organici, un effetto comparativamente più rilevante. Ciò anche nella considerazione che le carenze determinatesi (oltre il 50 per cento della dotazione organica delle qualifiche dirigenziali) non potranno essere colmate in breve tempo in quanto non esistono in atto impiegati in possesso della prescritta anzianità.

In proposito è da ricordare che la ristrutturazione degli uffici del Ministero è stata operata con il decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1972, n. 505, emesso in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 1 della legge 28 ottobre 1970, n. 775. La revisione per legge dell'organizzazione burocratica del Ministero ha fatto sì che la rideterminazione del numero dei posti organici previsti per la carriera dirigenziale corrispondesse al numero dei posti fissato dalla tabella V allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Nel 1973 non sono stati banditi concorsi di accesso nelle carriere direttiva (92) e di concetto.

In favore di personale dell'amministrazione dello Stato — non dipendente dal Ministero — per studi e lavori attinenti alla programmazione (e ad altre materie di competenza del predetto Dicastero sono stati erogati nel 1973 vari compensi speciali per un totale di circa 103 milioni (su uno stanziamento di circa 116 milioni) (93). L'intervenuta soppressione dei compensi suddetti, oltre ad una migliore chiarezza retributiva nel settore dei pubblici dipendenti porta alla conferma del principio che l'attività dei funzionari debba essere intesa non solo allo svolgimento dei compiti propri dell'amministrazione di appartenenza ma anche a fornire una

(90) Deliberazione sezione del controllo n. 572 del 5 giugno 1974.

(91) Per generali considerazioni a tale riguardo si rinvia a quanto detto nel capitolo I, parte III.

(92) Per la carriera direttiva è in corso di espletamento un concorso a 82 posti.

(93) Si tratta di compensi speciali per la collaborazione prestata ai fini della redazione della relazione generale sulla situazione economica del Paese e per esigenze connesse ai servizi del Ministero.

fattiva ed operante collaborazione fra le varie branche della pubblica amministrazione.

3. - *Attività istituzionale.*

Anche durante il decorso esercizio l'attività del Ministero è risultata prevalentemente indirizzata allo svolgimento di una attività propedeutica alla programmazione economica, di carattere conoscitivo, particolarmente in tema di politica del territorio e di infrastrutture (fasce costiere, traffico nei centri urbani, comunità montane, parchi nazionali, struttura dei consumi energetici e dei consumi finali); attività, questa, in larga parte affidata a numerosi istituti (pubblici e privati) nonché a singoli cultori delle materie oggetto di indagine attraverso il ricorso al sistema rispettivamente delle « convenzioni » e degli « incarichi » (94). Se si considera la documentazione acquisita nel più recente passato l'amministrazione si trova a disporre di una notevole massa di materiale di indagini e di studi che nell'ultimo quinquennio ha comportato non indifferenti spese a carico del bilancio statale.

L'oggetto degli studi che non diversamente per gli anni trascorsi ha riguardato zone territorialmente limitate del territorio nazionale, induce inoltre a rappresentare la opportunità di una riconsiderazione che tenga conto della nuova realtà regionale e del progressivo costante inserimento delle regioni nel settore della programmazione sulla base delle competenze ad esse statutariamente riconosciute (95).

Sempre a proposito di studi ed indagini mette conto di rilevare il ricorso sempre più frequente a studi tecnici e « società di consulenza » privati, che l'amministrazione motiva con la esigenza di particolari qualificazioni e competenze, che non sussisterebbero negli istituti (ISPE, ISCO, ISTAT) che pure, ai sensi della legge istitutiva del Ministero (legge 27 febbraio 1967, n. 48), sono designati quali naturali collaboratori del Ministero e come tali, prevalenti destinatari delle ricerche da condurre. In particolare è da osservare che nel 1973 il Ministero non si è avvalso, per le ricerche condotte, né dell'ISPE né dell'ISTAT e lo stesso ISCO ha curato, salvo altro incarico del tutto marginale, la sola predisposizione (sotto il profilo congiunturale) della relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Rispetto all'importo totale della spesa sostenuta per convenzioni di ricerca (oltre 1 miliardo di lire) l'ISCO ha peraltro inciso soltanto per il 3 per cento (37 milioni di lire).

Le osservazioni fatte a proposito del ricorso dell'amministrazione a convenzioni di ricerca valgono anche per incarichi conferiti ad estranei in merito ai quali la Corte ha richiamato l'attenzione del Ministero sulla necessità che il conferimento abbia sempre come supporto logico ed indispensabile una qualificazione culturale e scientifica dell'esperto risultante in via obiettiva. Nel 1973 gli incarichi conferiti sono stati trentaquattro con compensi variabili tra le 280.000 ed i 3 milioni di lire (in media 1,5 milioni).

(94) Tra le « convenzioni » meritano menzione per rilevanza di importo, quelle sottoscritte con la Società d'ingegneria C. Lotti (studi sulla sistemazione del bacino dell'Arno: 246,4 milioni), con la Tecneco (studi sullo sviluppo di comunità montane nelle Marche: 173,6 milioni); con la Italeco (progetto di parco a fini multipli in provincia di Ferrara: 173,6 milioni); con il Centro regionale umbro di ricerche economico-sociali (studi sulla dorsale appenninica umbra: 184,8 milioni); ancora con la Tecneco (studio sulla degradazione delle fasce costiere italiane: 65 milioni); con il Centro investimenti sociali CENSIS (studio sugli impieghi sociali del reddito: 66 milioni) infine con l'ISCO per la relazione generale sulla situazione economica del Paese (23 milioni) con l'ISIS (15,5 milioni) con la Italprogetti Roma (17,5 milioni) con il CIRIEC (17,9 milioni) con la EKOS (16,8 milioni).

(95) Giova porre in evidenza, al riguardo l'opportunità che gli studi e le ricerche compiuti nel settore pubblico in materia di programmazione, confluiscano presso un unico organismo sì da evitare onerose duplicazioni ed anche per promuovere e verificare una loro più puntuale utilizzazione.

CAPITOLO VII.

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

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

La gestione della spesa del Ministero per il commercio con l'estero ha evidenziato, a chiusura dell'esercizio 1973, pagamenti per miliardi 20,8 (96) — di cui 16,6 in conto competenza e 4,2 in conto residui — e residui passivi, propri e di stanziamento, per miliardi 8,1 che, sommati ai residui degli anni precedenti, raggiungono un totale di miliardi 20,6, pari a circa il 76 per cento della competenza prevista per il 1974.

I residui di stanziamento, che ammontano a miliardi 4,4, si riferiscono al capitolo 5061, la cui dotazione, di 900 milioni annui, esaurisce l'esigua parte delle spese in conto capitale previste nel bilancio del Ministero. La normativa sostanziale cui tali spese fanno capo è contenuta nella legge 1° agosto 1959, n. 703 (recante norme per il finanziamento del credito alle imprese esportatrici di prodotti ortofrutticoli ed agrumari), la quale nei tredici anni trascorsi dalla sua entrata in vigore, ha avuto una applicazione non superiore, in termini di impegni, al 64,8 per cento e, in termini di pagamenti, al 27 per cento del totale degli stanziamenti (97). Nel 1973, in particolare, nessun impegno è stato assunto sul capitolo di cui trattasi. Alle possibili cause di inoperatività della legge n. 703, qualche cenno verrà dedicato nel successivo paragrafo 3, concernente l'attività istituzionale del Ministero.

I residui propri — che si riferiscono per la quasi totalità al 1973 ed all'esercizio immediatamente anteriore — ammontano a miliardi 16,2 pari al 64 per cento della competenza prevista per il 1973. Alla formazione di essi — dovuta solo in parte alle procedure di attuazione degli interventi promozionali affidati all'Amministrazione — non può dirsi estranea, come sarà più oltre specificato, la tardività con la quale l'Amministrazione stessa adotta i provvedimenti attuativi dei propri compiti istituzionali, e la conseguente massiccia concentrazione di atti emanati allo scadere dell'esercizio.

(96) A fronte di previsioni definitive di 25,9 miliardi, la spesa, in termini di impegno, è ammontata a 23,8 miliardi.

(97) Di fronte a stanziamenti per un totale di 12,5 miliardi, i pagamenti sono ammontati a lire 3,3 miliardi, con 4,7 miliardi di residui propri e 4,4 di residui di stanziamento. Tutti i pagamenti sono stati effettuati in conto residui.

Come altre volte si è osservato, il dato caratteristico della spesa del Ministero è costituito — oltre che dalla assoluta preponderanza della parte corrente su quella in conto capitale — dal fatto che più dell'80 per cento della spesa è compreso nella rubrica 2, dedicata allo sviluppo degli scambi.

L'attività promozionale — che investe gli aspetti pubblicitari e di *marketing* del fenomeno esportativo, e non anche i fattori di ordine economico inerenti alla produzione, al controllo dei cambi, eccetera — costituisce, pertanto, l'attività tipica di gestione del Dicastero, ed è in larga misura esplicata attraverso l'Istituto del commercio estero, cui è affluito, nel 1973, il 70 per cento circa, della spesa complessiva, e l'86 per cento della spesa della rubrica 2 (98).

All'Istituto, che agisce o nell'espletamento di compiti propri, o in attuazione di incarichi affidatigli dall'Amministrazione, vengono erogati sia contributi in senso stretto — in quanto tali classificati tra le spese della categoria V (trasferimenti) — sia sovvenzioni di risultato, apporti finanziari, cioè, inerenti alla attribuzione di specifici incarichi promozionali e classificati tra le spese della categoria IV (acquisto di beni e servizi).

A tale proposito, peraltro, va rilevato che i fondi del capitolo 1251 — relativo a spese per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di informazione e di penetrazione commerciale all'estero, eppertanto compreso nella categoria IV — vengono in concreto interamente erogati all'ICE, secondo una prassi ormai consolidata, affinché l'Istituto « assicuri », per conto del Ministero, il funzionamento dei propri uffici all'estero.

Tali erogazioni, pertanto, in quanto non correlate a compiti o ad iniziative singolarmente individuabili, vengono a risolversi in un vero e proprio ampliamento definitivo della sfera economica dell'Istituto, con effetti in sostanza non dissimili da quelli dei contributi alle spese di funzionamento.

In materia, infine, di gestioni fuori bilancio, il rendiconto relativo all'esercizio 1971 del Fondo per l'assegnazione di borse di pratica commerciale all'estero è stato restituito all'Amministrazione a causa di carenze riscontrate nella documentazione, mentre non è ancora pervenuto alla Corte il rendiconto relativo all'esercizio 1972. Il ritardo nella trasmissione di quest'ultimo è probabilmente da connettere alla mancata istituzione, a tutt'oggi, del Servizio per l'amministrazione del fondo, previsto dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1967, n. 280.

Sono tuttora in corso accertamenti in merito all'assoggettabilità della gestione del marchio nazionale di esportazione per i prodotti ortofrutticoli diretti all'estero alla disciplina di cui alla legge 25 novembre 1971, n. 1041 (99).

---

(98) A favore dell'ICE sono stati in concreto impegnati: l'intero stanziamento del capitolo 1251 (spese per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di informazione e di penetrazione commerciale all'estero), pari a 4,4 miliardi; l'84 per cento dello stanziamento del capitolo 1252 (spese per la tutela e lo sviluppo delle esportazioni italiane e per lo svolgimento di indagini di mercato), per miliardi 3,2; il 18 per cento del capitolo 1253 (spese per convegni conferenze e studi sullo sviluppo dei traffici, del commercio ecc.), per 16,7 milioni; l'8,8 per cento del capitolo 1272 (contributi per l'attuazione di iniziative per promuovere l'incremento dei traffici e dei rapporti commerciali con l'estero), per 80 milioni; il 6,6 per cento del capitolo 1274 (contributi per la redazione, stampa e pubblicazione di materiale per la propaganda dei prodotti italiani all'estero), per 35 milioni; il 54 per cento del capitolo 1275 (contributi per l'incremento delle esportazioni dei prodotti dell'artigianato), per 325 milioni; l'intero stanziamento di spesa del capitolo 1276 (contributo alle spese di funzionamento dell'ICE), pari a miliardi 4,5; l'85 per cento del capitolo 1278 (contributi per l'organizzazione di mostre all'estero, per la partecipazione a fiere, mostre, esposizione estere) pari a miliardi 4,2. Il tutto per un totale di miliardi 16,7, corrispondente al 70 per cento circa dell'intera spesa impegnata.

(99) Si veda al riguardo, il capitolo X, paragrafo 1, *d*).

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — In sede di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, si è pervenuti, attraverso la ristrutturazione dei ruoli della carriera direttiva e la ricognizione degli uffici dirigenziali, ad una più chiara e funzionale ripartizione delle competenze tra le cinque direzioni generali del Ministero, ad una riduzione del numero delle divisioni (passate da 46 a 26) e ad una più razionale distribuzione del personale tra i singoli uffici.

Tale riorganizzazione ha altresì fornito occasione per l'adozione di provvedimenti che consentono di ritenere superate le obiezioni, mosse in precedenti relazioni della Corte, circa la ripartizione dei capitoli di spesa per rubriche in conformità alle prescrizioni di cui all'articolo 37 della legge di contabilità generale.

b) *Personale.* — L'applicazione delle norme sulla disciplina delle funzioni dirigenziali ha comportato un notevole sfoltimento dei ruoli direttivi del Ministero, determinando, peraltro, in conseguenza del massiccio esodo di personale direttivo ai sensi dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748, taluni vuoti assai significativi. Su un totale di 220 funzionari direttivi, ben 98 hanno infatti ottenuto l'anticipato collocamento a riposo, con conseguente indisponibilità di altrettanti posti nella qualifica iniziale della carriera. Al 31 dicembre 1973, erano in servizio 8 dirigenti superiori — di cui 2 fuori ruolo — su un organico di 10 posti; 34 primi dirigenti — di cui 4 fuori ruolo e 4 in eccedenza — su un organico di 26 posti; nessun ispettore generale dei ruoli ad esaurimento su 17 posti di organico, 12 direttori di divisione dello stesso ruolo, di cui uno fuori ruolo, su un organico di 27 posti (10 in soprannumero); nessun direttore aggiunto di divisione, a fronte di 11 posti in organico; 36 tra direttori di sezione e consiglieri, di cui uno fuori ruolo, su un organico di 134 posti, dei quali 98 indisponibili, come già detto, ai sensi dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748.

Le disposizioni del decreto medesimo, che hanno esonerato le Amministrazioni, in via temporanea, dall'osservanza dei termini fissi semestrali per il conferimento delle promozioni, hanno avuto l'effetto di agevolare in misura accentuata gli sviluppi di carriera di una gran parte del personale direttivo. Nel corso di sette consigli di amministrazione, di cui cinque concentrati nel periodo 22-29 giugno 1973, sono state complessivamente disposte le seguenti promozioni o inquadramenti: 59 dirigenti superiori, su una dotazione organica di 10 posti; 82 primi dirigenti, su un organico di 26 posti; 18 ispettori generali del ruolo ad esaurimento su 17 posti di organico; 85 direttori di divisione dello stesso ruolo, su un organico di 27 posti; 48 direttori aggiunti di divisione, su una dotazione organica di 11 posti.

In aggiunta alle cessazioni derivanti dall'esodo privilegiato di cui si è prima parlato, sul numero delle promozioni e degli inquadramenti ha anche influito, a parte taluni decessi o collocamenti a riposo di ex combattenti, il largo ricorso al collocamento fuori ruolo, consentito esso stesso, nonostante l'esiguità del contingente legislativamente previsto, dal continuo succedersi degli esodi, ed in qualche caso disposto, di fatto, per brevissimi periodi di tempo.

Su tale fenomeno — peraltro non specifico al Ministero del commercio con l'estero — si è già avuto modo di formulare considerazioni nel capitolo I della presente parte III.

3. - *Attività istituzionale.*

Avuto riguardo alle articolazioni programmatiche contenute nella nota preliminare allo stato di previsione della spe-

sa per il 1973, l'attività promozionale del Ministero si è estrinsecata attraverso tutti i tipi di intervento programmati, realizzando il finanziamento e la promozione di numerose iniziative, quali la partecipazione italiana a fiere, mostre, esposizioni e sfilate di moda internazionali; l'azione pubblicitaria in favore del prodotto italiano sulla stampa estera e nazionale; la predisposizione, per la distribuzione all'interno e all'estero, di letteratura commerciale; lo scambio di operatori economici con l'estero; l'organizzazione di corsi di qualificazione in commercio estero per operatori nazionali e stranieri (specie in paesi in via di sviluppo); manifestazioni in favore del prodotto italiano.

Inattuato risulta il programma di potenziamento della rete degli uffici ICE all'estero in quanto, come già avvertito, l'intero stanziamento del capitolo 1251 (miliardi 4,4) è stato destinato, anziché alla creazione di nuovi uffici, al funzionamento di quelli già esistenti. Non è stato poi emanato il provvedimento legislativo riguardante l'attuazione dei centri regionali per il commercio estero, per il quale era stato previsto dal bilancio di previsione del 1973 nell'apposito fondo speciale, un accantonamento di 300 milioni.

Quanto alla localizzazione geografica delle iniziative promozionali, essa ha rispettato solo in parte le previsioni della nota preliminare, essendosi gli interventi prevalentemente indirizzati verso i paesi in via di sviluppo e quelli industrializzati ad economia di mercato, ed in misura notevolmente inferiore al previsto verso i paesi a commercio di Stato.

Non sono state attuate, inoltre, nuove iniziative intese ad agevolare, in conformità sempre alle previsioni della nota preliminare, una maggiore partecipazione al fenomeno esportativo da parte delle medie e piccole aziende, in quanto gli interventi deliberati nell'esercizio hanno riguardato, in genere, le stesse imprese beneficiate lo scorso anno.

È sotto tale profilo, tra l'altro, che assume particolare rilievo la necessità, più volte evidenziata nel passato, di approntare strumenti idonei alla individuazione ed alla rimozione delle cause di scarsa operatività della legge 1° agosto 1959, n. 703, più avanti citata, la quale, contenendo norme agevolative del credito agli esportatori ortofrutticoli, avrebbe potuto offrire un valido sostegno alle medie e piccole aziende, componenti essenziali della struttura agricola italiana. Al fine indicato, può soggiungersi, potranno essere prese in opportuna considerazione sia la carenza di norme regolamentari integrative di quelle emanate nel 1960 in esecuzione della legge, sia le ulteriori osservazioni formulate dalla Corte sull'argomento nelle precedenti relazioni (100).

La scelta dei settori economici ritenuti meritevoli di intervento, è apparsa, anche nel corso dell'esercizio in esame, orientata sui criteri seguiti negli anni precedenti, non essendosi avuta, in generale, una estensione merceologica del ventaglio esportativo italiano — attraverso l'inserimento, in esso, di nuovi settori produttivi — quale prevista dalla nota preliminare.

Passando ad un diverso ordine di considerazioni, va poi rilevato come le scelte dell'Amministrazione si concretino anche, in qualche caso, in iniziative volte solo in via indiretta alla promozione dell'interscambio. Così può dirsi del ricorso allo acquisto di spazi pubblicitari su organi, anche politici, di stampa nazionale, ad iniziativa dei medesimi; ovvero della con-

(100) Per ciò che concerne le carenze riscontrabili nella procedura di intervento prevista dalla legge n. 703, si veda la relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1969, Atti Camera Deputati, V legislatura, Doc. IV, n. 5 capitolo VI, pagina 125.

Per l'osservazione invece, secondo cui il meccanismo del concorso comporta — a differenza di quanto stabilito in altre leggi analoghe — l'incidenza sugli operatori delle variazioni del tasso di sconto, si veda la relazione della Corte sul rendiconto per l'esercizio 1971 (Atti Camera Deputati, VI legislatura, Doc. XIV, n. 1, capitolo VI, pagina 200).

cessione di contributi a talune camere di commercio italiane all'estero, la cui motivazione, più che sulla valutazione dell'opera « svolta e da svolgere » (101) in favore delle relazioni commerciali con l'Italia, è apparsa fondata sulla constatazione del dissenso finanziario delle camere stesse.

Nella maggior parte delle ipotesi, inoltre, il finanziamento delle iniziative promozionali, come già segnalato dalla Corte nella relazione sul precedente esercizio, viene dall'Amministrazione preannunciato con lettera di promessa. Ciò introduce una anomalia nei procedimenti relativi — l'intervenuta ponderazione dell'iniziativa non viene consacrata in un provvedimento formale — e concorre anche a determinare la tardività con la quale si concludono i procedimenti stessi; tardività che, ponendosi a causa prima del formarsi dei residui passivi, costituisce, come si è avuto modo di avvertire, la principale carenza della azione amministrativa.

In un settore come quello della incentivazione all'interscambio, nel quale i tempi brevi rappresentano il principale requisito dell'efficacia dell'attività amministrativa, gli interventi, nella maggior parte dei casi, non vengono infatti deliberati prima che le iniziative da incentivare abbiano avuto inizio, ma dopo la conclusione delle stesse, e, sovente, con un ritardo di mesi. Di qui, con ogni probabilità, la massiccia concentrazione di provvedimenti adottati nel mese di dicembre (98 provvedimenti nel 1973, per lo più relativi ad iniziative conclusesi in periodi di tempo di gran lunga anteriori), la quale, nella carenza di altre motivazioni sostanziali, sembra rilevare l'intento di evitare economie di bilancio attraverso il recupero di istanze lasciate inevase per mesi.

(101) In tal senso la legge 1 luglio 1970, n. 518 (riordinamento delle Camere di commercio italiane e all'estero) articolo 9.

Considerato, inoltre, che le procedure normative di attuazione degli interventi subordinano l'erogazione del saldo alla presentazione di un rendiconto da parte dei destinatari della sovvenzione, e che le sovvenzioni stesse sono in misura preponderante devolute a soggetti pubblici, primo tra tutti l'ICE, non può escludersi che sulla formazione dei residui incida anche l'ampiezza dei termini che l'Amministrazione usa stabilire per la presentazione dei rendiconti (mediante 12-18 mesi dalla conclusione dell'iniziativa).

Notazione a parte, infine, merita il problema dei rapporti tra Ministero ed Istituto del commercio estero, cui largo spazio è stato dedicato nella relazione della Carte sul rendiconto dell'esercizio 1972.

È in ordine a tali rapporti, innanzitutto, che si verificano le conseguenze più gravi della lentezza con la quale l'Amministrazione provvede alle erogazioni, giacché mentre il sistema delle promesse — non seguite da tempestivo provvedimento — espone l'ente che dà corso alle iniziative a rilevanti passività, il ritardo nella liquidazione dei saldi determina pendenze finanziarie tra Ministero ed Istituto (102).

In tema di attività promozionale, in secondo luogo, la formula organizzativa delineata dalle vigenti disposizioni — idonea astrattamente a contemperare l'agilità di azione dell'Istituto con la necessaria subordinazione agli indirizzi ed alle direttive dell'organo statale — trova in concreto applicazioni idonee a suscitare perplessità.

Da un lato, infatti, si riscontrano casi di utilizzazione dell'Istituto per incarichi che non implicano l'impegno delle sue risorse organizzative, ovvero per finalità perseguibili attraverso l'attività contrat-

(102) Ciò in concreto accade per uno dei più importanti contributi accordati all'ICE, che è quello per l'organizzazione di fiere all'estero, il cui saldo per il 1971 è stato liquidato con mandato emesso nel 1973, e registrato nel gennaio 1974, a causa di irregolarità nell'annessa documentazione.

tuale diretta del Ministero; dall'altro, e sotto diverso profilo, l'entità dei mezzi finanziari propri fa si che non tutte le attività appartenenti alla sfera di autonomia dell'Istituto possano essere svolte, di fatto, se non condizionatamente alla valutazione ministeriale, che sola può consentirne, attraverso il finanziamento, l'attuazione.

Da ciò, in conclusione, l'esigenza di una rimeditazione della materia che, attraverso una maggiore precisazione dei compiti spettanti all'uno ed all'altro organismo, consenta una più razionale utilizzazione degli strumenti operativi ed una accresciuta aderenza dell'azione amministrativa alle concrete necessità del settore.

CAPITOLO VIII

MINISTERO DELLA DIFESA

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

a) *Considerazioni generali.* — La prevalenza delle spese per il personale rispetto a quelle dirette al mantenimento in efficienza ed ancor più al potenziamento dei mezzi difensivi — già evidenziata nelle precedenti relazioni — ha caratterizzato, ancora più nettamente, l'impostazione dello stato di previsione del Ministero nel 1973.

Lo scarto tra previsioni iniziali e definitive di spesa, pari ad oltre 219 miliardi, è stato determinato, infatti, per oltre la metà (circa 128 miliardi) dall'applicazione delle leggi 27 ottobre 1973, n. 628, 15 novembre 1973, n. 734 e 10 dicembre 1973, n. 804, recanti miglioramenti economici al personale civile e militare.

Di limitata consistenza, invece, (circa 45 miliardi) — non essendo state emanate nell'esercizio leggi sostanziali di spesa — gli incrementi apportati agli stanziamenti dei capitoli (103) attinenti al potenziamento dei mezzi e delle infrastrutture militari dalla legge di variazione del bilancio 22 maggio 1974, n. 224 e del tutto irrilevanti (97 milioni) i mutamenti apportati alle previsioni iniziali dei capitoli compresi tra le spese in conto capitale (104).

D'altra parte l'attuazione dei provvedimenti normativi diretta a procurare mezzi aggiuntivi all'amministrazione non ha dato finora risultati soddisfacenti.

Dalla vendita dei materiali fuori uso — consentita transitoriamente anche per l'amministrazione della difesa dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1103 con la conseguente riassegnazione delle somme incassate ai corrispondenti capitoli dello stato di previsione del Ministero — sono stati sinora ricavati 1,5 miliardi.

Ugualmente può dirsi, poi, per la dismissione di beni demaniali, autorizzata con le leggi 6 agosto 1966, n. 638 e 22 febbraio 1968, n. 123 per destinarne il ricavato al riordinamento degli arsenali di Taranto e La Spezia fino all'ammontare rispettivamente di otto e due miliardi. Alla fine del decorso esercizio al capitolo 2411 — il cui stanziamento doveva essere utilizzato per il riordinamento del primo arsenale — erano affluite solo

(103) Sono i capitoli dal 3501 al 3506, compresi in quelli di spesa corrente, ma concernenti spese che possono considerarsi d'investimento.

(104) Capitoli 5001, 5005, 5100 e 5150.

lire 81,8 milioni, mentre in oltre cinque anni dall'entrata in vigore della menzionata legge n. 123 del 1968 nessuna somma è mai stata iscritta sul capitolo 2412 concernente la ristrutturazione dell'arsenale di La Spezia.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — In linea di massima, la struttura dello stato di previsione del Ministero della difesa non presenta, per l'anno 1973, mutamenti di rilievo rispetto agli anni precedenti.

Per quanto concerne la ripartizione delle spese del Ministero nelle varie rubriche, vanno ancora una volta ribadite le considerazioni svolte in precedenti relazioni, segnatamente per le spese inserite nella rubrica 11 « servizi speciali ». La denominazione della predetta rubrica è già palesemente impropria, in quanto una parte delle spese indicate nell'oggetto dei vari capitoli, lungi dal riguardare materia di servizi speciali, potrebbe agevolmente aggregarsi alle altre rubriche dello stesso stato di previsione, quali ad esempio quelle dei servizi generali (rubrica I) del commissariato (rubrica 7) o del personale militare (rubrica 2).

Qualche osservazione è da fare altresì sulla estrema genericità della denominazione di alcuni capitoli, quale, ad esempio, il capitolo 3502 « spese per studi ed esperienze », sul quale vengono fatte gravare spese per l'acquisto di beni e materiali che possono essere disposte a carico di altri capitoli di bilancio (105).

Per altri capitoli (3504, 3505, 3506), inseriti nella rubrica 12 « potenziamento della difesa » la soppressione dell'articolazione ne ha fatto vieppiù risaltare la eterogeneità. Infatti, le spese inserite nei tre menzionati capitoli sono distinte solo perché riferentisi alle separate esigenze delle tre forze armate, ma comprendono oggetti estremamente eterogenei nell'ambito di ciascun capitolo (106). A ciò si aggiunga che la gestione dei fondi relativi è tenuta da diverse direzioni generali, in relazione alla specifica competenza, per cui non viene rispettato il principio della ripartizione in rubriche.

Altro esempio di capitolo dalla estrema genericità è quello del 2402, comprensivo di quattordici voci diverse, che vanno dalla manutenzione delle palestre ed impianti sportivi, alle spese di funzionamento di cantieri di lavoro, a quelle per compensi a tecnici e professionisti privati per rilevamenti, collaudi ed, infine, alla assicurazione contro i rischi per infortuni negli stabilimenti di lavoro.

Lo stesso è a dirsi ancora una volta, per il capitolo 2501 (107), comprensivo di una congerie di oggetti, in relazione all'intero settore di competenza della Direzione generale della sanità militare.

c) *Considerazioni sulla gestione.* — La spesa complessiva sostenuta dall'amministrazione nel 1973, pari secondo le previsioni iniziali a 2.294,4 miliardi e secondo quelle definitive a 2.513,1 miliardi, di cui 2.495,8 di parte corrente e 17,7 in conto capitale, è ammontata, sulla base degli imuegni assunti, a 2.511,1 miliardi di cui 2.493,8 relativi alle spese correnti e 17,2 ad investimenti.

I pagamenti disposti ammontano a 2.270,8 miliardi di cui 1.794,5 in conto competenza e 476,3 in conto residui.

L'importo complessivo degli impegni assunti nel 1973 sugli esercizi successivi (fino al 1978) è asceso a 144,8 miliardi (108).

---

(105) È sufficiente indicare che i capitoli 3504, 3505 e 3506 comprendono, tra l'altro, la voce « spese per l'incremento degli studi e delle esperienze », al pari del capitolo 2501 incluso nella rubrica 9 « sanità ».

(106) Ad esempio « spese per infrastrutture, parti di ricambio, codificazione dei materiali, ecc. ».

(107) Vedi relazione al Parlamento per l'esercizio 1971, pag. 201.

(108) Nel corso dell'esercizio 1972 gli impegni erano ammontati a miliardi 102,5. Vedasi in argomento le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni, in particolare quella dell'esercizio 1968, pagina 198 e per l'esercizio 1972, a pagina 150.

In ordine alle modalità di pagamento, sempre prevalente rispetto alla forma del mandato diretto, il ricorso alle aperture di credito, il cui importo è stato superiore, nell'esercizio, al 60 per cento degli stanziamenti complessivi di bilancio.

Sempre in materia di erogazione della spesa, ancora più intensa che negli esercizi decorsi è stata l'emissione di titoli di pagamento verso la fine dell'anno o nei primi giorni dell'esercizio suppletivo, specie in materia contrattuale.

Più che ad esigenze obiettive della gestione — il verificarsi delle condizioni per la emissione dei mandati di acconto e di saldo è collegato solo al progredire dell'esecuzione dei vari contratti che si verifica con carattere di uniformità durante l'intero corso dell'anno — il fenomeno è da ascriversi ad una imperfetta organizzazione degli uffici competenti, la cui azione diventa più spedita solo nell'approssimarsi della scadenza dell'esercizio.

La conseguente impossibilità di eseguire, poi, in tempo utile per il pagamento, i prescritti adempimenti e interni dell'amministrazione (riscontro della Ragioneria centrale) e esterni (controllo della Corte) determina, di anno in anno, un sempre maggiore incremento dei titoli non estinti nell'esercizio di emissione, e per tale motivo « trasportati nell'esercizio successivo » (109).

Sulla gestione dei fondi di bilancio hanno altresì concretamente inciso le norme introdotte con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 nella misura in cui, predeterminando sfere di competenze funzionali, più non consentono l'esercizio da parte di dirigenti di una Direzione generale di attribuzioni spettanti ai dirigenti di altri settori amministrativi. È il caso ad esempio del capitolo 1072 sul quale dovranno gravare tutte le spese per liti ed arbitraggi in conseguenza di provvedimenti adottati dai dirigenti della Direzione generale del contenzioso, anche nei casi in cui la lite abbia avuto origine da un rapporto contrattuale relativo a materia di competenza di altra Direzione generale.

Sono, infine, da riconfermare le notazioni fatte nella precedente relazione (110) in ordine alla entità ed alle cause della formazione dei residui passivi (oltre 1.077 miliardi alla fine del 1973, di cui 1.029 di parte corrente e 48 circa in conto capitale).

d) *Gestioni fuori bilancio.* — In merito alle gestioni già elencate nella precedente relazione, si riferisce nel dettaglio su quelle autorizzate da leggi speciali e disciplinate, pertanto, nel titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Compensi per le visite fiscali effettuate dagli ufficiali medici.

La gestione è disciplinata dall'articolo 6 della legge 1° marzo 1965, n. 122 ed è articolata in tre distinte contabilità, redatte dall'Ospedale militare di Roma per l'esercito, dalla Direzione di commissariato della II regione aerea per l'aeronautica e dall'Ospedale della marina militare di La Spezia per la marina.

Sono stati presentati tre rendiconti per il 1971, dodici per il 1972, quattro per il 1973, tutti dichiarati regolari, tranne uno, per il quale è tuttora in corso l'esame. Restano ancora da presentare otto rendiconti per il decorso esercizio.

È da ricordare, poi, che sulla gestione in questione affluiscono dal 1973 soltanto le somme relative ai compensi per le visite medico-fiscali a carico dei privati; compensi espressamente contemplati dall'articolo 4, terzo comma della recente legge 27 ottobre 1973, n. 628, concernente la concessione di un assegno perequativo al personale militare.

(109) Il loro numero ammonta nel complesso, nel 1973 ad oltre 1500.

(110) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1972, Senato della Repubblica — VI legislatura pagina 129.

Somme dovute al personale dell'Arma dei carabinieri che svolge servizi ed incarichi speciali, ai sensi della legge 29 marzo 1952, n. 336, per conto di enti non statali o di privati.

I proventi eventuali dell'Arma dei carabinieri sono contabilizzati dalle 24 legioni territorialmente competenti, che hanno provveduto alla compilazione dei relativi rendiconti trimestrali.

Sono stati presentati ventiquattro rendiconti per il 1971, novantasei per il 1972, ottantanove (su 96) per il 1973, tutti dichiarati regolari dopo alcune rettifiche contabili apportate dagli organi gestori a seguito di osservazioni della Corte.

La gestione è stata integralmente ricondotta in bilancio in quanto l'articolo 3 della richiamata legge n. 628 ha disposto che le somme dovute dagli enti non statali o dai privati per i servizi speciali richiesti al personale dell'Arma dei carabinieri devono ora essere versate in conto eventuali entrate del tesoro (111).

Depositi per spese contrattuali.

La gestione si è rivelata particolarmente complessa, per la consistente attività contrattuale svolta dall'amministrazione militare, per cui particolarmente elevato (oltre quattrocento) è stato il numero degli enti militari che hanno presentato i relativi rendiconti.

La gestione stessa ha comportato il versamento in tesoreria delle somme anticipate dalle ditte contraenti a titolo di deposito provvisorio, con possibilità per il funzionario responsabile di disporne i prelevamenti che di volta in volta si rendessero necessari.

L'aliquota degli anticipi viene poi, generalmente, determinata in ragione del presunto valore dei contratti. Per il 1972 sono stati presentati 438 rendiconti (su 529), dei quali 404 dichiarati regolari mentre per 13 di essi sono state formulate note di rilievo per irregolarità varie.

Per il 1973 sono stati presentati 98 rendiconti (su 529), tutti in corso d'esame.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — La struttura organizzativa del Ministero della difesa ha conservato i tratti fondamentali già delineati dalle leggi delegate del 1965, salvo poche modifiche ed integrazioni intervenute negli anni successivi.

Verso la metà dell'esercizio decorso ed all'inizio del 1974 sono stati emanati, in particolare, alcuni decreti ministeriali (modificativi di quelli in vigore dal 30 settembre 1966) per la parziale ristrutturazione dell'ordinamento interno, a seguito della entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 sulla nuova disciplina delle funzioni dirigenziali.

Non essendo intervenuti trasferimenti di funzioni ai nuovi organismi regionali, immutata è rimasta, invece, l'organizzazione esterna, che continua ad essere composta di diciannove Direzioni generali, cinque uffici centrali e di un Segretario generale, alle dirette dipendenze del Ministro con compiti di coordinamento.

A qualche problema di armonizzazione di norme ha dato, poi, luogo l'applicazione dell'indicato decreto presidenziale n. 748 — nelle more della emanazione della legge 10 novembre 1973, n. 804, sulla quale si tornerà appresso — per gli ufficiali delle forze armate; problema risolto, pur in assenza di una espressa previsione normativa, nel senso di ritenere esteso agli ufficiali o superiori, titolari di Direzioni generali o di Divisioni,

(111) Per l'ultimo comma dell'articolo 3 della legge n. 628 del 1973 la differenza fra le somme versate in tesoreria e quelle tuttora spettanti al personale dell'Arma a titolo di indennità per le prestazioni rese fuori dall'ordinaria residenza sono assegnate ad un apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero per essere destinate all'assistenza degli orfani dei militari dell'Arma.

l'esercizio delle nuove attribuzioni riconosciute espressamente ai funzionari civili investiti di analoghe funzioni (112).

Sempre in materia di organizzazione, uno snellimento delle procedure amministrative dovrebbe attuarsi ricorrendo ad un più ampio decentramento delle funzioni tuttora riservate all'amministrazione centrale (113).

Non ha apportato, infatti, una incidenza sostanziale in materia di ripartizione di funzioni tra amministrazioni centrali ed i numerosi organi periferici il decentramento di ridotta portata operato con il decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1106, anche per la tendenza del Ministero ad intervenire talvolta in operazioni che dovrebbero essere riservate esclusivamente alla sfera autonoma delle autorità militari territoriali, quali ad esempio, nella procedura per gli acquisti in economia, la scelta delle ditte da invitare, ecc.

In ogni caso, una migliore e più uniforme disciplina dell'attività operativa degli enti periferici sarà, in tempi molto brevi, disposta con la emanazione del regolamento unificato in materia di amministrazione e contabilità degli stessi enti, sul quale le sezioni riunite della Corte ebbero ad esprimere il loro parere sin dal 15 marzo 1972 (114).

Ad analoghe esigenze per quanto concerne l'amministrazione e la contabilità degli stabilimenti ed arsenali è informato l'emanando regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 17 della legge delegata 18 novembre 1965, n. 1481.

Anche su questo provvedimento la Corte ha espresso il prescritto parere nei primi mesi del decorso esercizio (113).

In diverso settore sono da segnalare le modifiche — pur marginali — apportate al regolamento per gli stabilimenti militari di pena, quale avvio alla riforma — auspicabilmente sollecita — di una normativa emanata in epoca anteriore alla vigente Costituzione.

Già in una precedente relazione (116) è stata fatta menzione dell'attività svolta dal commissariato per le onoranze ai caduti per porre in rilievo come, a distanza di quasi venti anni dalla legge 9 gennaio 1951, n. 204, i relativi compiti, configurati a carattere transitorio, non apparissero in via di esaurimento per non essersi avuto notizia dell'affidamento in perpetuo alle amministrazioni comunali della manutenzione e custodia dei cimiteri di guerra già sistemati (come previsto dall'articolo 7 della legge).

La segnalazione viene ora rinnovata, non senza aggiungere che non si può ulteriormente disattendere il previsto affidamento ai comuni (con contributi dello Stato per le spese di manutenzione), salvo che, con una nuova disciplina non si voglia invece istituzionalizzare il servizio e inquadrarlo nell'ambito dell'amministrazione militare.

b) *Personale militare.* — Sull'attuazione di importanti provvedimenti legislativi intervenuti alla fine del 1973, come le leggi n. 628 del 27 ottobre, concernente la concessione dell'assegno perequativo, n. 804 del 10 dicembre sui miglioramenti concessi agli ufficiali di grado elevato delle forze armate e n. 824 del 20 dicembre, relativa alla stabilizzazione di talune categorie di ufficiali in congedo, non può riferirsi nella presente relazione.

È però, sin d'ora, da considerare che il più rilevante dei provvedimenti legisla-

(112) La soluzione positiva è stata indubbiamente facilitata dall'aver lo stesso legislatore delegato all'articolo 41 espressamente fatte salve « le speciali disposizioni che consentono di conferire agli ufficiali dell'esercito, della marina e dell'aeronautica le funzioni di dirigenza amministrativa ».

(113) Un decentramento di maggiore ampiezza è espressamente contemplato dall'articolo 3 n. 2 e 3 della legge 28 ottobre 1970 n. 775 concernente la delega al Governo — scaduta ma successivamente rinnovata — per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato.

(114) Vedasi relazione al Parlamento per l'esercizio 1971. Allegato, I.

(115) Sezioni riunite — adunanza del 18 aprile 1973 (allegato I).

(116) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1970, pagina 130.

tivi emanati (n. 804 del 10 dicembre) pur se limitato prevalentemente a rivalutare il trattamento economico riservato agli ufficiali di alcuni gradi, in connessione con la revisione del trattamento economico dei funzionari direttivi dello Stato potrà ripercuotersi sulla intera categoria, e quindi sulle relative carriere e sugli stessi ordinamenti militari (117).

Una incidenza esclusivamente economica sulle categorie interessate (ufficiali di grado inferiore a colonnello o equiparato) caratterizza invece la legge n. 628 del 27 ottobre, concessiva dell'assegno perequativo.

Con queste premesse non tornerebbe utile e sarebbe di limitata attualità il rinnovare le considerazioni periodicamente svolte in ordine all'elevato numero, in determinati gradi, di ufficiali nella posizione « a disposizione » in considerazione della graduale riduzione del loro numero entro il 31 dicembre 1978 (articoli 15 e 17 della richiamata legge n. 804).

Cenno può farsi, invece, dell'applicazione della legge 1° ottobre 1971, n. 824, concernente l'estensione al personale militare delle provvidenze per il personale ex combattente ed assimilato.

Nell'anno 1973 hanno chiesto il collocamento a riposo, fruendo di tali agevolazioni, circa 870 ufficiali delle tre forze armate (118).

Va poi, nuovamente ribadita l'esigenza dell'emanazione dei regolamenti relativi alle leggi sullo stato giuridico e sull'avanzamento degli ufficiali. Per la legge di avanzamento le numerosissime modifiche apportate alla legge istitutiva (oltre trenta sono i provvedimenti normativi intervenuti dal 1955) prevalentemente di carattere settoriale, e la mancanza, non di rado, di un armonico coordinamento fra le disposizioni stesse, costituiscono, infatti, causa di notevoli difficoltà interpretative e di frequenti ricorsi agli organi di giustizia amministrativa (119).

Perdura tuttora il ritardo nella trasmissione dei provvedimenti di promozione del personale di servizio permanente effettivo, con le conseguenze negative già accennate nella precedente relazione (120).

Quanto ai concorsi di ammissione in carriera, per l'esercito continua ad essere soddisfacente il risultato di quelli per i quali non è richiesto il possesso della laurea (ad esempio sottotenenti in servizio permanente delle armi o del ruolo speciale unico) mentre maggiori difficoltà affiorano nel reclutamento in quei ruoli nei quali è prescritto tale requisito (8 posti coperti su 12 in un concorso per la nomina di tenenti in servizio permanente effettivo nel servizio di commissariato).

Estremamente precaria tuttora la situazione nei ruoli dei servizi sanitari: ad un concorso per il reclutamento di 100 tenenti medici hanno partecipato solo 12 concorrenti, ma nessun posto è stato ricoperto; per il servizio veterinario un concorso a 13 posti ha avuto un solo vincitore su tredici concorrenti (121).

---

(117) Alle considerazioni già svolte (nel paragrafo sulla organizzazione dei servizi) sulla assenza di previsioni normative in ordine alle nuove specifiche attribuzioni spettanti agli ufficiali preposti ai servizi con rilevanza esterna si aggiunge che, ad eccezione di alcune disposizioni conseguenziali introdotte in analogia a quanto già disposto per i dirigenti civili (principi dell'onnicomprensività e miglioramenti di carattere pensionistico), le uniche disposizioni di stato concernono la reistituzione del collocamento in aspettativa per riduzione di quadri e la tutela di situazioni acquisite — in particolare per gli ufficiali a disposizione — in connessione all'abolizione di promozioni in tale posizione.

(118) Il numero complessivo degli ufficiali collocati a riposo nell'esercizio è di 1.567 unità.

(119) Sintomatico è che nel corso dell'esercizio 1973 sia stata emanata una legge (16 aprile 1973 n. 172) di interpretazione autentica di una disposizione, di quattro anni anteriore, in materia di avanzamento degli ufficiali. Ulteriori modifiche alla legge di avanzamento degli ufficiali delle tre forze armate sono state di recente introdotte con la legge 18 giugno 1973 n. 257.

(120) Vedasi relazione al Parlamento per l'esercizio 1972 pagina 131.

(121) Per ovviare a tale situazione è stata emanata la legge 27 dicembre 1973 n. 875 che proroga fino al 31 dicembre 1977, con l'elevazione del relativo compenso mensile, la facoltà di assumere medici civili convenzionati presso gli stabilimenti dell'esercito.

Per la marina del tutto insoddisfacente l'esito dei concorsi per i ruoli tecnici (nessun posto ricoperto sui due messi a concorso per la nomina a sottotenente di vascello armi navali) e per gli ufficiali medici (con 3 vincitori sui 20 posti messi a concorso).

Migliore è la situazione per l'aeronautica, sia per quanto riguarda le assunzioni nei vari ruoli tecnici, sia per la nomina nel corpo sanitario aeronautico (22 vincitori su 22 posti).

Per la categoria dei sottufficiali, peculiare la situazione del ruolo speciale per mansioni d'ufficio, in cui possono transitare, a domanda ed ove riconosciuti meritevoli, i sottufficiali che nel grado massimo abbiano raggiunto il limite d'età per il collocamento a riposo. In tale ruolo speciale i prescelti possono permanere fino al compimento del sessantunesimo anno d'età (122).

Non in piena armonia con l'intento perseguito dal legislatore — di consentire cioè all'amministrazione l'utilizzazione per alcuni anni di elementi particolarmente esperti — l'applicazione concreta che di tali disposizioni fa il Ministero, accogliendo nella quasi generalità le domande degli interessati — per cui, essendo poi obbligato periodicamente a far cessare dal servizio i sottufficiali del ruolo più anziani di età nel caso non sussistano le necessarie vacanze — l'utilizzazione dei sottufficiali transitati nel ruolo speciale viene ad esser in media inferiore ad un anno.

Vanno poi attenuandosi gli effetti negativi della situazione segnalata nella precedente relazione, in ordine al ristagno in carriera dei sergenti specialisti dell'aeronautica per l'applicazione dell'articolo 5 della legge 25 maggio 1970, n. 363, essendo diminuito nell'esercizio di oltre cinquecento unità il soprannumero esistente nel grado di maresciallo di I classe, incidente sull'organico dei sergenti maggiori.

c) *Personale civile.* — Nella precedente relazione si è già accennato all'avvenuto inquadramento fra i dirigenti del personale appartenente alla carriera direttiva amministrativa (123).

Qui si aggiunge che dagli atti trasmessi alla Corte risulta che il Consiglio di amministrazione del Ministero ha espresso motivato parere sfavorevole all'inquadramento di venti ispettori generali e trentasei direttori di divisione.

Da segnalare altresì che, nonostante la disponibilità di posti, entro il 30 giugno 1973 non è stato effettuato alcun scrutinio per la promozione a dirigente superiore ed è stato disposto un solo inquadramento a primo dirigente per coprire un posto dirigenziale di particolare responsabilità, resosi vacante per esodo del precedente titolare.

Del collocamento a riposo anticipato, ai sensi dell'articolo 67 del decreto presidenziale n, 648, hanno usufruito poi complessivamente 527 elementi dei quali 503 amministrativi e di ragioneria e 24 tecnici (124).

È da rilevare inoltre che, a seguito del cennato esodo, si è ulteriormente ridotta la già scarsa consistenza organica dei sette ruoli direttivi tecnici, nonostante le limitazioni apportate dall'articolo 67, V comma, in materia di esodo dei tecnici statali.

Quanto alle carriere direttive dei servizi di ragioneria, l'amministrazione ha provveduto nell'esercizio a dare esecuzione ai vari adempimenti previsti dal decreto presidenziale n. 319 del 1° giugno 1972, concernente il riordinamento delle ex carriere speciali.

(122) Articoli 24 e 27 della legge 31 luglio 1954, n. 599.

(123) Vedasi relazione al Parlamento per l'esercizio 1972, pagina 137 e nota 84.

(124) Dato di un certo interesse è che circa la metà del personale esodato non appartiene alle qualifiche di vertice ed è in età oscillante intorno ai 50-55 anni.

Si è data, poi, successiva attuazione alle disposizioni contenute nel più volte menzionato decreto presidenziale n. 748 sull'inquadramento del relativo personale e sulla determinazione dei ruoli organici delle carriere direttive.

Sempre in tema di carriere direttive istituite a seguito della soppressione delle carriere speciali, va evidenziata la precaria situazione del ruolo della cancelleria della giustizia militare, in cui a fronte di un organico di sole 32 unità da distribuire fra il Tribunale supremo militare, le Procura generale militare e le otto sedi di tribunali militari territoriali è indisponibile più di un terzo dei posti in corrispondenza di altrettanti impiegati che hanno fruito dell'esodo volontario (125).

Per quanto attiene ai concorsi di ammissione nelle varie carriere dell'amministrazione, da segnalare l'insoddisfacente esito di quelli per le carriere direttive tecniche.

Per sette posti di ingegnere geografo dell'esercito vi sono stati solo due vincitori, mentre undici sono stati i posti coperti in un concorso a diciassette posti di chimici, fisici e biologi delle stesse forze armate, riservato ai laureati in fisica e scienze biologiche.

A qualche considerazione danno poi luogo le assunzioni di personale laureato in varie branche scientifiche con contratto triennale rinnovabile per le esigenze degli studi e delle ricerche nel campo dell'energia nucleare e per la preparazione di personale specializzato (articolo 1 della legge 29 settembre 1962, n. 1483).

È da rilevare infatti, che mentre risultano coperti tutti i 60 posti, ben pochi sono stati i rinnovi contrattuali e non di rado gli interessati lasciano il servizio prima del compimento del triennio avvalendosi di una espressa clausola contrattuale.

Per il futuro è da auspicarsi una inversione di tendenza anche per i più alti livelli retributivi conseguiti recentemente dai funzionari della carriera direttiva (126).

Nella carriera di concetto vanno segnalate le consistenti vacanze nel ruolo dei periti tecnici industriali e dei disegnatori dell'esercito.

Per quella esecutiva, l'amministrazione ha provveduto nel corso del 1973 ad istituire il ruolo unificato del relativo personale con decorrenza 1° gennaio 1973, ai sensi dell'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1469.

Su detto ruolo avrà poi concreta incidenza la recente legge 6 giugno 1973, n. 323 sul personale salariato, nella parte in cui prevede l'inquadramento fra il personale non di ruolo di quanti abbiano svolto da almeno due anni mansioni impiegatizie presso l'amministrazione, anche se non retribuiti con i fondi stanziati sullo stato di previsione della spesa del Ministero.

Per effetto di tali collocamenti, infatti, dovranno essere lasciati vacanti altrettanti posti nella qualifica iniziale del ruolo d'ordine della carriera esecutiva (127).

Al 31 gennaio 1974, n. 2018 impiegati, infine, pari al 14 per cento circa della consistenza del ruolo, hanno chiesto il collocamento a riposo, fruendo dei benefici riservati agli ex combattenti e categorie assimilate dalla legge n. 336 del 1970.

---

(125) È appena da precisare che il personale della carriera di concetto dello stesso ruolo può svolgere solo le attribuzioni previste dall'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077 e non quelle di esclusiva competenza del personale dirigenziale e direttivo della cancelleria.

(126) Il direttore, i ricercatori ed i programmatori a contratto sono retribuiti nella misura prevista rispettivamente per l'ispettore generale, il direttore di divisione ed il direttore di sezione.

(127) Circa 500 sono i collocamenti previsti per le richiamate disposizioni. Altri collocamenti sono previsti nelle categorie non di ruolo corrispondenti alla carriera ausiliaria, ma non si conosce tuttora il numero.

In materia di assunzioni obbligatorie, risultano coperti tutti i posti riservati agli invalidi civili e quasi interamente, quelli accantonati per le vedove, gli orfani di guerra del lavoro e per i sordomuti, nonché per gli invalidi civili per fatto di guerra e per i profughi. Ne sta conseguendo un graduale conferimento dei posti residui a favore delle altre categorie riservatarie.

Nella carriera ausiliaria sono scoperti oltre ottanta posti nella qualifica di « tecnico dei fari », mentre il personale in servizio nella carriera del personale tecnico risulta inferiore alla metà della relativa consistenza d'organico; 177 sono stati, poi, i collocamenti a riposo in applicazione della legge n. 336 del 1970.

d) *Personale operaio.* — Alla data del 31 dicembre 1973 — rispetto all'aumentata consistenza d'organico di 52.373 unità — risultavano in servizio 37.961 operai. Dei 14.412 posti disponibili 2522 figuravano accantonati a favore delle categorie riservatarie mentre 3.780 posti erano già stati messi a concorso.

Nell'esercizio sono stati poi espletati, con la copertura di quasi tutti i posti, tre concorsi esterni per operai specializzati e qualificati, mentre dei duecentodieci concorsi interni banditi nel 1972 per il conferimento di qualifiche di mestiere nelle categorie degli operai specializzati e qualificati centosette sono stati portati a termine e trentacinque sono ancora in corso di definizione (128).

Sempre nell'anno decorso l'amministrazione ha altresì bandito settantasei concorsi riservati — sulla base di varie disposizioni della nuova normativa — per complessivi duemilasettecentocinquanta posti ed ha continuato ad assumere ex allievi operai in numero di duecentosettantuno fra operai comuni e qualificati nei vari ruoli del personale salariato.

Non numerosi, poi, i provvedimenti di attribuzione delle nuove qualifiche di mestiere per il breve tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge n. 313 del 1973 e l'obiettiva difficoltà delle necessarie istruttorie.

Si è proceduto, inoltre, all'assunzione di 649 unità appartenenti alle categorie riservatarie (fra cui 93 profughi libici). Come già accennato, restano tuttora disponibili per l'assunzione riservata circa duemilacinquecento posti.

Per quanto riguarda l'applicazione della legge 9 marzo 1971, n. 98 (129), — a distanza di oltre due anni e mezzo dalla sua entrata in vigore — è alla Corte pervenuto un solo provvedimento di assunzione, restituito con nota di rilievo e non ancora ritrasmesso.

Elevato, infine, (oltre 1.800 operai) il numero dei collocamenti a riposo, richiesti dal personale in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 3 della legge 24 marzo 1970, n. 336.

Di altre questioni, concernenti in particolare il funzionamento degli arsenali e la produttività del lavoro del personale salariato, si fa cenno di seguito nel trattare dei beni e servizi strumentali.

c) *Trattamento economico.* — La concessione dell'assegno perequativo al personale civile e militare (leggi n. 634 e 828 del 1973) ha determinato la soppressione di un gran numero di indennità, di alcune delle quali la Corte aveva già in precedenza rilevato l'anacronistica sopravvivenza.

(128) Non hanno viceversa avuto ulteriore seguito i restanti 68 concorsi, anche se le prove erano già state effettuate, in quanto dalla legge n. 313 del 1973 era stata soppressa la qualifica di mestiere posseduta nella categoria nella quale gli impiegati erano inquadrabili. Gli interessati erano tutti nelle condizioni previste dalla nuova normativa per ottenere il passaggio automatico nella categoria immediatamente superiore.

(129) La legge consente l'assunzione in qualità di salariato non di ruolo dei cittadini italiani che in servizio in territorio nazionale da almeno un anno alla data del 30 giugno 1969, quali dipendenti di organismi militari della comunità atlantica, siano stati successivamente licenziati, in conseguenza della ristrutturazione degli organismi medesimi.

Tra le indennità non travolte dalla falcidia normativa l'indennità operativa, pur se con talune limitazioni, e l'indennità di aeronavigazione, estesa di recente agli ufficiali dell'esercito e della marina che svolgono attività di volo presso i relativi reparti delle forze armate.

Alle fine dell'esercizio è stata altresì emanata la legge 27 dicembre 1973, n. 838 concernente l'ordinamento degli uffici degli addetti delle tre forze armate in servizio all'estero ed il trattamento economico del personale della difesa ivi destinato.

Data l'epoca di emanazione dei vari provvedimenti normativi ogni eventuale notazione viene rinviata alle future relazioni.

d) *Beni e servizi strumentali.* — Tra i beni di cui si serve l'amministrazione militare per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali sono da comprendere sia quelli appartenenti al demanio militare vero e proprio (fortificazioni terrestri, strade militari e porti di prima categoria) che i beni facenti parte del patrimonio indisponibile (caserme, armamenti, aeromobili militari e navi da guerra).

In ordine a questi ultimi qualche considerazione può farsi per gli arsenali militari.

Indicazioni precise sull'onere che per essi grava a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero non è possibile fornire in quanto i capitoli interessati comprendono anche oggetti non strettamente attinenti al funzionamento degli arsenali.

In ogni modo, limitando l'accertamento alla rilevazione delle spese per il personale salariato, e pur tenendo conto che una parte di esso, peraltro non elevata, presta servizio — al di fuori degli stabilimenti di lavoro — nella sede centrale od in altri uffici periferici, può calcolarsi in circa 115 miliardi l'esborso per paghe, assegni fissi e compensi per lavoro straordinario agli oltre 37.000 operai, al netto degli oneri dipendenti da missioni, indennità varie e di licenziamento.

Le ingenti somme erogate impongono una valutazione attenta del grado di utilizzazione dell'imponente « apparato di produzione e di lavoro a carattere industriale per il supporto tecnico e logistico delle forze armate (130).

Ed in questo quadro va considerato il massiccio ricorso che l'amministrazione della difesa fa alle industrie ed officine private per la ordinaria manutenzione dei mezzi, carri ed aeromobili, il che è riprova dell'insufficienza dei predetti organi di lavorazione anche per l'assolvimento di quelle finalità.

Agli stessi fini, non può tralasciarsi di considerare il fenomeno delle frequenti assenze — pur se giustificate — dal luogo di lavoro, aggirantesi per il personale salariato sulla media superiore al 20 per cento della consistenza numerica (131). È perciò da auspicarsi che la legge 6 giugno 1973, n. 373 — di cui fu già fatto cenno nella precedente relazione e si è ancora detto nel paragrafo precedente — contribuisca, unitamente all'emanando regolamento per gli arsenali, a migliorare ed aggiornare la gestione ed il funzionamento degli stabilimenti di produzione delle forze armate.

Passando ad un diverso ordine di considerazioni, va poi precisato che l'amministrazione ha corrisposto, nel corso dell'esercizio 1973, oltre 265 milioni per canoni di fitto dovuti a privati in relazione a regolari contratti di locazione, mentre oltre 179 milioni sono stati erogati a titolo di riconoscimento di debito per occupazione senza titolo di immobili di proprietà privata.

Quanto al servizio automobilistico, si espone il solo dato delle autovetture in

(130) Tale è la definizione che dà degli stabilimenti ed arsenali militari l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1481.

(131) Va considerato che circa il 10 per cento del personale salariato in servizio, appartenente alle categorie aventi titolo all'assunzione obbligatoria fruisce di due mesi di congedo.

dotazione al Ministero (61), ai sensi dell'articolo 2 del regio decreto 3 aprile 1926, n. 746, escludendo, quindi, i veicoli immatricolati direttamente dall'amministrazione militare, come consentita dal codice della strada.

Nel corso dell'esercizio è stato corrisposto alla società « Le Assicurazioni d'Italia » un premio di 950 milioni calcolato in via provvisoria sulla base della circolazione media giornaliera — rilevata nell'anno 1972 — dei veicoli e natanti appartenenti all'amministrazione (132).

3. — *Attività istituzionale.*

a) *Attività contrattuali - Considerazioni generali.* — Un particolare rilievo assume l'attività contrattuale del Ministero per le sue peculiari caratteristiche e la notevole entità delle somme erogate.

È sufficiente pensare alla sua incidenza sulla capacità produttiva di alcune imprese nazionali, anche di notevoli dimensioni, alle quali l'amministrazione periodicamente si rivolge per l'acquisto di materiali, apparecchi e macchinari, nonché alla riserva, legislativamente sancita, di destinare alle imprese operanti nel Mezzogiorno una determinata aliquota di commesse. Di qui l'esigenza di valutare con ogni ponderatezza la necessità del ricorso agli acquisti all'estero, la cui entità è di anno in anno sempre più crescente.

Ovviamente, laddove l'attività contrattuale, come nel caso della difesa, mobiliti una ingente massa di uomini e di mezzi, il discorso deve necessariamente spostarsi sull'idoneità degli strumenti contabili e delle strutture amministrative a garantire l'efficienza dell'azione svolta.

Delle modifiche apportate, nell'ultimo biennio in particolare, alla legge di contabilità generale dello Stato si è già detto nella precedente relazione (133) e se ne farà ulteriore cenno più avanti nella rassegna delle fasi del procedimento contrattuale.

La loro episodicità, il non essere innestate in un armonico disegno di riforma dell'intera legge di contabilità dello Stato (134), non di rado il loro mancato coordinamento con norme emanate contestualmente (135) ne temperano la capacità innovativa e l'effettiva incidenza sulle procedure contrattuali.

Tali notazioni sono comuni a tutte le amministrazioni dello Stato, ma per la difesa assumono maggiore significato in quanto permangono tuttora sovrapposizioni frequenti di adempimenti, quale il duplice parere, da richiedere in determinati casi al Consiglio di Stato ed al Consiglio superiore delle forze armate — causa del prolungamento, anche di due anni dell'*iter* contrattuale — e sul quale la Corte ha già da tempo richiamata l'attenzione del Parlamento (136). Ed ancora: le remore e le disarmonie derivanti dalla non più attuale ripartizione di competenza fra il Ministero dei lavori pubblici ed il genio militare in materia di costruzione di caserme ed edifici militari, cui non può di certo supplire la cosidetta « prassi interpretativa » consolidatasi da lungo tempo (137).

Passando a trattare delle singole fasi del procedimento contrattuale, sulla deliberazione del contratto, specie se di notevole entità, hanno particolare incidenza le analisi di costo, che presuppongono adeguate cognizioni delle condizioni

(132) Nell'esercizio 1972 — per incidenti verificatisi negli anni precedenti — l'amministrazione aveva direttamente erogato oltre 850 milioni per risarcimento agli aventi diritto.

(133) Per ulteriore riferimenti vedasi in questa parte III le considerazioni generali in tema di attività contrattuale.

(134) Sullo stesso argomento è cenno in parte IV — Coordinamento della finanza pubblica.

(135) Vedasi ancora parte III — Attività contrattuale.

(136) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1971, pagina 205.

(137) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1968, pagina 198. Vedasi sulla stessa materia un cenno contenuto nella presente relazione nel capitolo relativo al Ministero di grazia e giustizia.

di mercato per non affidarsi esclusivamente a quelle di provenienza della controparte privata.

Va detto che le obiettive difficoltà di sempre aggiornate informazioni non consentono ancora — in qualche settore — una completa autonomia dalle valutazioni dell'imprenditore.

Quanto al parere degli organi consultivi, in aggiunta a quanto si è riferito in altra parte della presente relazione e nelle considerazioni generali sull'attività contrattuale, un'altra procedura particolarmente complessa si istaura allorché l'amministrazione deve eseguire nuove costruzioni su terreni demaniali, dovendosi in tali casi interpellare il Ministero dei lavori pubblici, la cui pronuncia sulla conformità o meno delle opere da realizzare con le norme edilizie deve essere preceduta dal parere favorevole del comune interessato.

Ove si tenga conto che questa serie di adempimenti non si applica nel caso che i lavori abbiano ad oggetto opere interessanti la difesa nazionale, e che l'amministrazione è portata pertanto a dichiarare estensivamente la sussistenza di tale circostanza, sembra opportuna una riconsiderazione ai fini di uno snellimento delle esposte procedure (138).

Sempre in tema di deliberazione dei contratti, anche nel 1973 non è stata completamente raggiunta la quota riservata alle industrie del Mezzogiorno pur se permane elevata (26,45 per cento) la percentuale di commesse alle stesse affidata. I motivi della non piena osservanza del precetto normativo non divergono da quelli già esposti nella precedente relazione (139).

Per quanto riguarda la scelta del contraente, anche nell'esercizio decorso si è adottato in prevalenza il sistema della licitazione privata rispetto a quello della trattativa privata ed all'affidamento dei lavori in economia. Ricorrente altresì la notazione del maggior importo complessivo dei contratti stipulati a trattativa privata, importo che supera di quasi cinque volte quello dei contratti a licitazione privata.

Le intuitive ragioni di tale divario — la sempre maggior specializzazione di alcune industrie nella produzione delle moderne attrezzature difensive richiedenti tecnologie complesse e costose, tanto che per alcune commesse si è reso necessario associare in coproduzione alcune importanti ditte nazionali — non possono d'altro canto non porre in evidenza diversi profili, quale il consolidamento di situazioni monopolistiche di fatto, suscettibili di condizionare negativamente, specie per quanto concerne il livello dei prezzi, importanti settori produttivi (140).

In materia di aggiudicazione dei contratti scarso ricorso ha fatto l'amministrazione alle nuove procedure introdotte dalla legge 2 febbraio 1973, n. 14, in quanto — in particolare per i lavori del genio militare — in tutte le licitazioni bandite successivamente all'11 marzo 1973, data di entrata in vigore della nuova normativa, si è continuato a seguire il metodo delle offerte segrete da confrontare con il prezzo base indicato sull'avviso d'asta (articoli 73 lettera *c*) e 76 del regolamento di contabilità generale dello Stato) (141).

---

(138) Sotto questo profilo nuove procedure sono state di recente previste dall'articolo 7 della legge 22 dicembre 1973, n. 825, nell'ambito del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

(139) Vedasi relazione al Parlamento per l'esercizio 1972 Senato, pagina 136.

(140) Ovviamente, non vuol qui farsi riferimento ai monopoli legali, ad esempio alla produzione e distribuzione dei films finanziati dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti pubblici che la legge 4 novembre 1965, n. 1213 riserva all'istituto Luce, situazioni di monopolio che comunque consentono all'amministrazione di acquistare direttamente dal mercato films già prodotti e di interesse militare. In taluni casi — il rilievo si estende anche ad altre amministrazioni statali — le modalità di conclusione dei contratti ed il loro stesso oggetto inducono a ritenere che in sostanza i films acquistati sono prodotti su commissione dell'amministrazione.

(141) Per ulteriori notizie sull'applicazione della legge n. 14 del 1973 vedasi parte III — Considerazioni generali — Attività contrattuale.

Per quanto attiene alle clausole contrattuali, sempre numerosi gli esoneri dall'obbligo di prestare cauzione, previo miglioramento del prezzo, ulteriore riprova di come ormai l'amministrazione usi di tale facoltà prescindendo dalla funzione di garanzia cui la cauzione dovrebbe assolvere.

Quanto alla approvazione dei contratti, non è ancora nettamente evidenziabile lo snellimento apportato a questa fase dalle nuove attribuzioni conferite ai dirigenti.

Sussistono ancora casi in cui l'amministrazione dà inizio all'esecuzione del contratto in pendenza dell'approvazione e talora anche della stessa stipulazione formale. Il fenomeno viene in evidenza allorché a distanza di pochi giorni dalla registrazione del contratto vengono emessi titoli di pagamento di rilevante importo per pagare i primi acconti previsti dal contratto stesso.

Va, altresì, rinnovata la segnalazione della tendenza dell'amministrazione a disapplicare talvolta le clausole dei capitolati in materia di penalità, tant'è che la sanzione viene inflitta o esattamente applicata solo a seguito di osservazioni della Corte.

Per quanto attiene all'aumento del quinto sull'importo dei lavori e delle forniture nonché al ricorso ad atti aggiuntivi, il comportamento dell'amministrazione nell'esercizio induce a considerazioni analoghe a quelle già svolte nella precedente relazione (142).

Lo stesso può dirsi in materia di revisione dei prezzi contrattuali, con la ulteriore notazione che la sua crescente applicazione contribuisce ad accentuare il carattere di rigidità degli stanziamenti per l'esecuzione dei lavori e di forniture militari.

In ordine al ricorso alla procedura in economia per l'acquisto di beni e servizi, sia in amministrazione diretta che mediante cottimo fiduciario, sempre rilevante è l'importo globale delle forniture e lavori effettuati con tale sistema, ed ammontanti nell'esercizio a circa cinquanta miliardi.

Va rinviata alle future relazioni poi la valutazione se la tendenza dell'amministrazione ad allargare l'area di operatività della normativa che le consente tale procedura — già constatata nella precedente relazione (143) verrà a subire in tempi brevi una inversione per le semplificazioni in materia contrattuale prima riferite.

Ancora irrisolto infine, il problema della rendicontazione degli acquisti all'estero (144), che assorbono oltre un terzo degli stanziamenti del Ministero e dei quali diffusamente si è riferito nelle precedenti relazioni.

Per quante giustificazioni possano darsi al denunciato fenomeno, è di tutta evidenza come non possa prescindersi da una sua sollecita regolamentazione, mai intervenuta, nonostante la espressa previsione dell'articolo 60, penultimo comma, della legge di contabilità generale dello Stato.

b) *Indennizzi per servitù militari.* — Permangono le carenze già rilevate in ordine all'applicazione della legge 8 marzo 1968, n. 180, concernente l'indennizzo per la imposizione di servitù militari nonché la revisione dei vincoli imposti a carico dei fondi di proprietà privata, tant'è che sull'apposito capitolo 2410, che prevede le spese per gli indennizzi in questione, sono stati erogati soltanto 99 milioni circa, di cui 10 per spese accessorie (145).

(142) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1972, pagina 136.

(143) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1972, pagina 136.

(144) Alla data del 31 dicembre 1973 erano da rendicontare spese pari a 332,5 miliardi.

(145) La direzione generale del Demanio, in una relazione informativa inviata alla Procura di questa Corte, ascrive la lentezza del ritmo operativo anche alla grave deficienza di personale. In effetti, mentre esistono posizioni soprannumerarie nei gradi più elevati del ruolo del Genio, è vacante oltre la metà della dotazione d'organico degli ufficiali inferiori.

CAPITOLO IX

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

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

a) *Considerazioni generali.* — La spesa corrente complessiva sostenuta dal Ministero degli affari esteri nel 1973, pari in termini di impegno, a 130,7 miliardi, a fronte di una previsione definitiva di 131,5, riguarda per 100,9 miliardi (77 per cento) la sezione V (Relazioni internazionali) (146) mentre somme progressivamente minori sono state destinate, rispettivamente, al perseguimento di finalità di istruzione e cultura (sezione VI, 19,8 miliardi), ad azioni ed interventi nel campo sociale (sezione VIII, 9,4 miliardi), nonché ad azioni ed interventi nel campo economico (sezione X, 600 milioni).

La somma da ultimo citata ha inciso sull'unico capitolo di spesa (3351) amministrato dalla direzione generale degli affari economici, cui spetta il compito di promuovere, attraverso gli uffici commerciali delle rappresentanze all'estero, lo studio degli aspetti economici della politica internazionale, lo sviluppo degli scambi commerciali, l'assistenza agli operatori economici all'estero e la raccolta di informazioni e notizie sui mercati esteri. L'attività di detta direzione generale, come già si è avuto occasione di segnalare in precedenti relazioni (147), non sempre appare distinguibile dall'azione analoga svolta, nel medesimo settore, dal Ministero del commercio con l'estero, attraverso l'ICE e le Camere di commercio italiane all'estero. Di qui, al fine di evitare duplicazione di interventi, la necessità di tener conto del problema in sede di riordinamento generale dell'Amministrazione dello Stato (148), o quantomeno l'opportunità di provvedere al coordinamento delle attività demandate ai due dicasteri. Considerazioni in parte analoghe vanno altresì dedicate all'attività svolta dal Ministero degli affari esteri nel settore dell'emigrazione, con riferimento

(146) Alla sezione V (che comprende anche le spese in conto capitale del Ministero) fanno capo sia le spese generali che quelle di personale. Nella sezione VI, peraltro, sono inseriti gli oneri (3,2 miliardi) per la retribuzione del personale in servizio nelle istituzioni scolastiche e culturali all'estero, nonché degli incaricati locali (capitolo 2302, 3 miliardi).

(147) Relazione al Parlamento sull'esercizio 1972, capitolo IX, pagina 140.

(148) Secondo le indicazioni ricavabili dal II comma dell'articolo 1 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, « nella revisione dell'ordinamento dei servizi dei Ministeri dovranno essere eliminate ad ogni livello le duplicazioni di uffici e servizi fra più dicasteri in base al criterio della prevalente competenza ».

a quella esplicata, nel settore medesimo, dal Ministero del lavoro.

È connaturale ai compiti istituzionali dell'Amministrazione l'esiguo ammontare delle spese in conto capitale (685 milioni circa pagati nel 1973, di cui 679 in conto residui), le quali attengono all'acquisto o costruzione di stabili da adibire a sedi delle rappresentanze diplomatiche o consolari (capitolo 5501 della sezione V).

Alla relativa previsione iniziale di competenza, pari a 500 milioni per l'anno 1973, si aggiungevano accantonamenti, nei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, per un totale di 18 miliardi, di cui due relativi al citato capitolo 5501, uno destinato all'acquisto o costruzione di sedi per istituti culturali o scuole italiane all'estero, e 15 alla esecuzione di programmi nazionali e di collaborazione internazionale nel settore spaziale. Di tali provvedimenti, peraltro, è pervenuto a definizione solo il primo (legge 23 dicembre 1972, n. 910, della quale si riferirà in seguito), recante autorizzazione di spesa per acquisto o costruzione di immobili (149).

In termini di pagamento la spesa di parte corrente (125,4 miliardi dei quali 96,6 in conto competenza e 28,9 in conto residui), include miliardi 63,9 (51 per cento) di spese per il personale in attività di servizio o in quiescenza, mentre le spese per acquisto di beni e servizi sono ascese a complessivi 26 miliardi (20,7 per cento) di cui 21 imputabili alla sezione V.

Circa i trasferimenti (26,9 miliardi, pari al 21,4 per cento della parte corrente), la relativa spesa concerne, principalmente, contributi ad organizzazioni, enti o istituti di carattere internazionale ed è ripartita tra le sezioni V (14,6 miliardi), VI (6,9 miliardi) e VIII (5,4 miliardi).

(149) In materia di costruzione ed acquisto di sedi per istituti culturali o scuole italiane all'estero è da ultimo intervenuta la legge 26 aprile 1974, n. 178, la quale non ha tuttavia inciso sulla gestione dell'esercizio 1973.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — L'esame dello stato di previsione del Ministero rivela, anche per il 1973, la esistenza di capitoli di bilancio ad oggetto eterogeneo.

Da segnalare sotto tale profilo, oltre al capitolo 1627 — del quale si è fatto cenno nella relazione sull'esercizio precedente (150) — il capitolo 3351, cui fanno capo sia le spese di missione per i funzionari incaricati dalle varie amministrazioni di partecipare all'estero a sedute di commissioni aventi ad oggetto affari commerciali, sia quella di manutenzione di macchine ed attrezzature di vari uffici della direzione generale affari economici, sia, infine, spese di interpretariato e per acquisto di pubblicazioni (151). Mentre, inoltre, l'acquisto di pubblicazioni costituisce oggetto e dei due succitati capitoli (1627 e 3351) e del capitolo 1616, anche le spese per traduzioni ed interpretariato previste dall'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 gravano su molteplici, distinti capitoli, appartenenti a rubriche diverse (3351, nonché 1616 e 1628).

Sul capitolo 2335, classificato nella categoria IV (acquisto di beni e servizi), gravano, poi, oltre alle spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre e altre manifestazioni artistiche e culturali, nonché per l'acquisto e spedizione del materiale occorrente, anche spese per « contributi ad enti ed associazioni per i medesimi fini », le quali

(150) Capitolo IX, pagina 135. Sul predetto capitolo 1627 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 destinate all'Archivio storico ed alla biblioteca del Ministero.

(151) La denominazione del capitolo 3351 è la seguente: « spese in Italia e all'estero per l'organizzazione, il funzionamento ed il potenziamento dei servizi di informazione e di penetrazione commerciale, per iniziative pubblicitarie, propagandistiche e divulgative, nonché di assistenza giuridica e di corsi di perfezionamento commerciale all'estero ».

troverebbero più corretta collocazione nella categoria V — trasferimenti.

Merita, infine, cenno, sotto diverso profilo, l'intervenuta soppressione, nel bilancio di previsione 1974, del capitolo 1852, al quale facevano distintamente capo, nel più vasto quadro della cooperazione tecnica e culturale con i paesi in via di sviluppo, le sole spese di assistenza alla Repubblica democratica Somala, più correttamente da imputarsi al capitolo 1853 (152).

c) *Considerazioni sulla gestione.* — I residui accertati alla fine dell'esercizio ammontano complessivamente a miliardi 52,1, di cui 10,2 per residui di stanziamento.

In merito alla consistenza dei residui che gravano sul capitolo 5501 di parte in conto capitale (6,2 miliardi alla fine dell'esercizio, dei quali 2,9 per residui propri e 3,2 per residui di stanziamento), va in particolare considerato che la legge 15 dicembre 1969, n. 1024, aveva autorizzato, per l'acquisto e la costruzione di stabili da destinare a sedi di rappresentanze diplomatiche e consolari, la spesa di miliardi 2,5 da ripartire in ragione di 500 milioni per cinque esercizi finanziari, dal 1969 al 1973 compreso.

Per effetto della legge 23 dicembre 1972, n. 910 — che ha autorizzato, per la medesima finalità, l'ulteriore spesa di 8 miliardi, da ripartirsi in ragione di 3 miliardi per il 1972, 2 miliardi per il 1973 e il 1974, un miliardo per il 1975 — gli stanziamenti definitivi del capitolo 5501 per gli anni 1972 e 1973 sono peraltro ascesi, rispettivamente, a fronte di previsioni iniziali pari a 500 milioni, a miliardi 3,7 e 2,5 (153); assume quindi rilievo, sotto tale profilo, la notazione secondo cui i residui in parola riguardano prevalentemente la gestione degli esercizi 1973 e 1972 e solo in misura minima gli anni precedenti.

Sulla formazione, in genere, dei residui di stanziamento — va in secondo luogo osservato — sono idonee anche ad incidere talune particolari disposizioni, quali l'articolo 1 della legge 2 luglio 1970, n. 520 e l'articolo 39, ultimo comma, della legge 15 dicembre 1971, n. 1222, sulla cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo, secondo cui le somme non impegnate negli esercizi di competenza possono essere utilizzate in quelli successivi (154).

La formazione dei residui propri — pari complessivamente a 41,9 miliardi è poi da ricondurre in parte alla peculiarità di taluni oggetti di spesa ed in parte alla complessità delle relative procedure (155).

Circa la gestione di spese a mezzo di funzionari delegati, che essenzialmente riguarda spese da effettuare all'estero, v'è da rilevare ancora una volta il ritardo con il quale i relativi rendiconti (circa 9000 all'anno) vengono trasmessi alla Corte.

---

(152) La soppressione del capitolo 1852 trova ragione nella circostanza che, a norma dell'articolo 37 della legge 15 dicembre 1971, n. 1222, i programmi di cooperazione tecnica e culturale con la Somalia devono essere realizzati nelle stesse forme determinate in via generale dall'articolo 5 della legge stessa.

Esattamente, pertanto, lo stanziamento del capitolo è stato fatto confluire nel capitolo 1853, genericamente relativo alle spese di cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo.

(153) Agli importi stabiliti con le leggi di cui sopra devono altresì aggiungersi gli eventuali ricavi conseguiti in ciascun esercizio per vendite o permute di immobili situati all'estero, dovendo tali somme, in forza della citata legge n. 1024 del 1969, essere versate su apposito capitolo in conto entrate ed essere poi riassegnate al capitolo 5501 nel limite massimo di miliardi 1,5.

(154) Sul capitolo 1852 (cooperazione tecnica con la Repubblica somala) i residui accertati al 31 dicembre 1973 ammontano a 2,3 miliardi, di cui 0,8 per residui di stanziamento. A 6,7 miliardi, di cui 5,7 per residui di stanziamento, ammontano invece i resti del capitolo 1853 (cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo).

(155) I residui di importo più notevole attengono a capitoli relativi al trattamento economico del personale (capitolo 1531, 5 miliardi) specie se in servizio all'estero (capitolo 1743, relativo all'indennità di servizio all'estero, 8,3 miliardi; capitolo 1745, 1,2 miliardi; capitolo 2301, 2,8 miliardi; capitolo 2302, 1 miliardo; capitolo 2303, 2 miliardi).

Premesso, infine, che nell'ambito dell'Amministrazione degli affari esteri non risultano sussistere gestioni fuori bilancio, si richiamano, circa il fondo di anticipazione per le spese urgenti (capitolo 1831, stanziamento di 4 miliardi), le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nel quadro dell'azione di potenziamento della rete diplomatica consolare, sono state tra l'altro istituite, nel corso del 1973, tre nuove ambasciate (156).

In attuazione, inoltre, degli articoli 17 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, nonché delle norme sulla disciplina delle funzioni dirigenziali di cui al decreto presidenziale n. 748 del 1972, si è proceduto, con decreto ministeriale, alla riorganizzazione degli uffici centrali dell'Amministrazione. Sono state impartite, infine, disposizioni per una coordinata programmazione delle attività dirigenziali, da attuarsi attraverso la predisposizione, da parte dei dirigenti preposti ai vari uffici, di particolareggiati programmi di spesa, recanti l'enunciazione dei criteri di priorità tra i diversi tipi di intervento, le aree di localizzazione e la misura dei medesimi, le categorie dei destinatari delle spese e i rispettivi limiti di erogazione.

È stato anche disposto che tali programmi siano periodicamente comunicati al Ministro, e che a quest'ultimo sia altresì trasmesso, da parte di ogni direzione generale o servizio, una relazione inerente all'attuazione dei programmi medesimi.

(156) La prima nella Repubblica Democratica Tedesca, la seconda in Hanoi, la terza a Kingston. Sono stati altresì istituiti un consolato generale di I categoria in Leningrado ed un'agenzia consolare di I categoria a Gents (Belgio).

All'anomala situazione descritta nella precedente relazione (157) — per la quale all'unico dirigente generale della carriera direttiva amministrativa non competono funzioni dirigenziali di livello corrispondente alla qualifica rivestita — non è stato possibile ovviare, nel 1973, posto che la situazione medesima deriva come si è detto, dal mancato coordinamento, in sede legislativa, tra il decreto presidenziale n. 748 del 1972, relativo alla disciplina delle funzioni dirigenziali, e l'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, concernente l'ordinamento dell'Amministrazione.

Sempre in tema di organizzazione, non appare poi ultroneo segnalare come, a distanza ormai di quasi un trentennio dalla fine del conflitto, operino ancora sei distinte commissioni per la conciliazione delle controversie derivanti dall'applicazione del Trattato di pace.

Sono tuttora da emanare, infine, diversi provvedimenti di natura regolamentare previsti da specifiche disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, tra cui vanno particolarmente segnalati quelli di cui agli articoli 19, terzo comma, 32, ultimo comma, 100, primo e penultimo comma, e 113 ultimo comma.

b) *Personale.* — Sulla consistenza del personale diplomatico (su un organico di 1061 unità, 758 dipendenti in servizio al 31 dicembre 1973, di cui circa 200 utilizzati presso il Ministero e circa 550 distribuiti in oltre cento ambasciate ed in una cinquantina di importanti consolati) hanno inciso, nel 1973, i collocamenti a riposo ex articolo 67 del decreto presidenziale n. 748 (108 dipendenti della carriera direttiva, di cui 70 appartenenti alla carriera diplomatica), nonché quelli disposti ai sensi della legge n. 336 del 1970 (75 dipendenti a tutto il 1973, di cui 24 del personale diplomatico).

(157) Si veda la relazione della Corte sull'esercizio 1972, capitolo IX, pagina 141.

In tema di trattamento economico, è da segnalare — accanto all'avvenuta soppressione, con l'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734, di talune indennità particolari del Ministero degli esteri (158) — che l'onere relativo all'indennità di servizio all'estero (159) è complessivamente ammontato, nel 1973, a 27,9 miliardi (capitolo 1743).

In ordine a tale indennità è anche da segnalare l'opportunità di una più frequente revisione dei rapporti fissi di ragguaglio stabiliti dal decreto interministeriale di cui all'articolo 209 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 (160), al fine di evitare il formarsi di oneri aggiuntivi a carico dello Stato, in relazione a differenze tra rapporti fissi e cambi effettivi.

c) *Beni strumentali.* — I pagamenti effettuati dall'Amministrazione nel 1973 per acquisto o costruzione di immobili da destinarsi ad uffici all'estero sono ammontati — come s'è già avuto modo di segnalare — a 685 milioni. Nello stesso periodo, la spesa per locazione d'immobili è stata di miliardi 2,3, mentre sul capitolo 1783 (spese di manutenzione degli edifici all'estero di proprietà o amministrati dal Ministero, nonché acquisto di mobili, supellettili, macchine d'ufficio e spese di trasporto) sono stati disposti pagamenti per 2,1 miliardi.

La spesa per la manutenzione degli automezzi in dotazione al Ministero — consistenti, al 31 dicembre 1973, in 63 autovetture, 14 automezzi e 19 motoveicoli — è stata di 2 milioni circa, a cui sono da aggiungere 3,7 milioni per spese di assicurazione.

Alle rappresentanze diplomatiche ed agli uffici consolari risultano inoltre assegnate 112 autovetture di rappresentanza e 127 autovetture di servizio.

L'Amministrazione, nell'esplicazione di attività contrattuale, ha fatto quasi esclusivamente ricorso alla trattativa privata (122 contratti di acquisto e forniture per un importo globale di 3,8 miliardi, oltre a 300 contratti di locazione per miliardi 2,1). A licitazione privata sono stati stipulati solo 16 contratti per 240 milioni d'importo complessivo, mentre in un solo caso si è fatto ricorso all'asta pubblica (26 milioni) e in cinque al riconoscimento di debito (31 milioni).

Non è stato ancora emanato il regolamento per i servizi in economia di cui all'articolo 8, I comma, della legge di contabilità generale dello Stato.

In merito, infine, all'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, — che autorizza il Ministero degli affari esteri a disporre, previa intesa con il Ministero del tesoro, ed in aggiunta agli incarichi di studio conferibili ex articolo 380 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, la stipulazione di convenzioni con enti o singoli esperti estranei all'amministrazione, ai fini dell'attività di ricerca, studio e programmazione, nonché della prepara-

(158) Con l'articolo 32 della citata legge, in particolare, sono state soppresse le indennità e i compensi per incarichi di insegnamento in favore del personale docente e direttivo dell'Istituto diplomatico; con l'articolo 39 è venuta meno la indennità per la conoscenza di lingue estere di cui agli articoli 135, 138 e 145 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, nonché l'indennità per speciali mansioni previste dall'articolo 146 del decreto stesso.

(159) L'indennità suddetta ha natura non retributiva, ma compensativa degli oneri derivanti dal servizio esplicato. Essa è composta da una indennità di base — stabilita dalla tabella n. 19 allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 — e da una maggiorazione, soggetta a revisione periodica, determinata dalla Commissione di cui all'articolo 172 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 18.

L'indennità globale corrisposta ai capi missione varia a seconda delle sedi di assegnazione, con un massimo di 5,008 milioni mensili (di cui 795.000 per indennità di base e lire 4.313.500 per maggiorazione), a parte le maggiorazioni per il coniuge e i figli a carico (20 per cento e 5 per cento).

(160) Ai sensi della citata disposizione l'indennità di servizio all'estero è erogata in valuta estera con riferimento non al cambio corrente alla data dell'operazione, bensì secondo un rapporto fisso di ragguaglio stabilito con decreto del Ministero degli affari esteri di concerto con quello del tesoro, di tal che il costo effettivo dell'operazione viene di norma ad essere superiore a quello che l'amministrazione sosterrebbe per acquistare la valuta estera occorrente al cambio ufficiale.

zione e pubblicazione di studi e documenti — va segnalata la tendenza dell'Amministrazione a far ricorso talora alla facoltà suddetta anche in materie e per compiti che, pur potendosi ritenere coincidenti, in via di massima, con quelli specificati dalla norma, rientrano nella istituzionale competenza di organi previsti dall'ordinamento degli affari esteri (161).

3. - *Attività istituzionale.*

Richiamate, anzitutto, le considerazioni generali già svolte circa l'attività esplicata dalla direzione generale degli affari economici nell'ambito della sezione X (azioni ed interventi nel campo economico), un cenno particolare meritano l'azione e gli interventi posti in essere dall'Amministrazione nel campo sociale (sezione VIII), con riferimento soprattutto ai servizi per l'emigrazione e le collettività all'estero contemplati nella rubrica 6 dello stato di previsione.

L'attività in questione, nel suo complesso, ha comportato una spesa di 9 miliardi, dei quali 4 per acquisto di beni e servizi e 5 per trasferimenti.

Al primo di tali due comparti di spesa — il cui stanziamento complessivo è assorbito, per oltre il 60 per cento, dai fondi del capitolo 3093 (2,5 miliardi), concernente rimborsi dovuti all'Azienda ferroviaria per la concessione della tariffa 6 ai connazionali che rimpatriano temporaneamente — ha fatto capo l'azione assistenziale svolta direttamente dalle rappresentanze consolari all'estero (capitolo 3092), nonché l'attività intesa al potenziamento dei mezzi di informazione a disposizione delle collettività italiane all'estero, attuata attraverso: l'acquisto e la distribuzione gratuita di riviste, libri, giornali e pubblicazioni varie, l'acquisto o il noleggio di attrezzature tecnico-scientifiche, materiale cinematografico o teleaudiovisivo, la diffusione della stampa e dei programmi audiovisivi in lingua italiana all'estero (capitolo 3094).

Tra i trasferimenti, per contro, meritano menzione, a parte i sussidi diretti per l'assistenza dei connazionali all'estero (520 milioni sul capitolo 3152) i contributi concessi, per complessivi 2,5 miliardi circa, ad enti, associazioni e comitati per la tutela e l'assistenza delle collettività italiane, nonché quelli in denaro, libri e materiale didattico concessi ad enti, associazioni e comitati per l'assistenza educativa, scolastica e culturale e per la formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero e delle loro famiglie, in applicazione della legge 3 marzo 1971, n. 153.

Considerata nelle sue linee generali, la pur vasta azione posta in essere dall'Amministrazione nel settore in argomento è risultata indirizzata in misura solo marginale a quei nuovi programmi ed a quelle nuove forme d'intervento che una più moderna concezione dell'assistenza postulerebbe ed alle quali è fatto anche cenno nella nota preliminare al bilancio di previsione per l'esercizio 1973 (162). È soprattutto in tale prospettiva, pertanto, che potrà trovare adeguato spazio in futuro l'attività del comitato consultivo degli italiani all'estero, di recente ristrutturato e costituito in organo consultivo generale del Ministero nel settore dell'emigrazione (163).

(161) Tale, ad esempio, è il caso di utilizzazione di esperti per studi in materia di costruzioni e locazioni di immobili all'estero, stante l'esistenza, tra l'altro, di un'apposita commissione che affianca, nel settore, l'attività dei competenti uffici. Tra gli incarichi di studio affidati nell'esercizio a norma del citato articolo 23, da segnalare quello espletato dall'ISPI in materia di politica internazionale, di durata semestrale e per compenso pattuito in 18 milioni circa.

(162) In sede di applicazione della citata legge n. 153 del 1971, relativa all'assistenza scolastica ed alla formazione professionale, non risultano essere state avviate, in particolare, talune realizzazioni sociali, quali nidi d'infanzia e scuole materne, che più apparirebbero rispondenti alle necessità della collettività italiana all'estero.

(163) Per il funzionamento del comitato, la spesa impegnata sul capitolo 3097 è stata, nel 1973, di lire 100 milioni.

Per ciò che riguarda le relazioni culturali con l'estero, occorre specificare che alla corrispondente rubrica 4 della classificazione della spesa appartengono sia le spese dell'intera sezione VI (istruzione e cultura), sia quelle, ricomprese nella sezione V, che attengono al settore della cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo (capitoli 1852 e 1853).

Con riguardo alle prime — ed a parte le spese per il personale addetto alle istituzioni scolastiche e culturali all'estero, cui si è già avuto occasione di accennare — meritano prevalente considerazione i trasferimenti disposti dall'Amministrazione in favore di istituti di cultura italiana all'estero ed ai lettorati (capitolo 2602, 1,2 miliardi), i premi, sussidi e borse di studio concessi in via diretta o indiretta a stranieri e italiani residenti all'estero che vengono in Italia a titolo di studio (capitolo 2604, 2,4 miliardi), nonché i contributi, taluni di notevole importo, concessi all'UNESCO (1,1 miliardi, capitolo 2613) e ad una serie di istituti di istruzione operanti nel settore internazionale (164).

Circa invece le seconde, può dirsi che, a due anni dall'entrata in vigore della legge 15 dicembre 1971, n. 1222, la piena e concreta operatività della nuova ed organica disciplina introdotta nel settore della cooperazione tecnica con i paesi emergenti resta tuttora subordinata alla emanazione, espressamente prevista da varie disposizioni del citato provvedimento legislativo, della necessaria normativa di secondo grado.

In assenza, anzitutto, del regolamento generale di esecuzione, cui si riferisce l'articolo 40, l'Amministrazione applica, in quanto compatibile, il regolamento di esecuzione delle due leggi previgenti in materia di assistenza tecnica (165): restano inoltre da emanare, tra gli altri, i provvedimenti previsti dagli articoli 7, terzo comma, 8, secondo comma, 18, primo comma, 19, primo comma, 24, primo, secondo e sesto comma, 26, secondo comma e 29, secondo comma, della legge (ordinamento del servizio per la cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo; determinazione del limite d'importo degli impegni assumibili dal capo del servizio; determinazione dei contingenti di personale da utilizzare nei paesi in via di sviluppo; determinazione degli enti pubblici con facoltà di collocare a disposizione il personale interessato all'utilizzazione stessa; determinazione del contingente, del trattamento economico e previdenziale del personale da assumere con contratto di diritto privato; determinazione della qualificazione professionale e delle modalità di selezione e addestramento dei volontari in servizio civile).

L'attività svolta comunque nel settore — cui ha corrisposto una spesa complessiva di 3,4 miliardi in termini di pagamenti (di cui 1,6 in conto residui), oltre a 3,3 miliardi (di cui 0,9 in conto residui) per l'assistenza alla Somalia — si è prevalentemente tradotta nella concessione di sovvenzioni o contributi ad enti o privati (166), a norma dell'articolo 5, lettere *g*) ed *i*) della legge, mentre altri tipi di intervento, alla cui realizzazione sarebbe stato necessario predisporre un'adeguata programmazione, sono stati

(164) 445 milioni, ad esempio, sul capitolo 2621, a titolo di contributo al bilancio del Centro internazionale di perfezionamento professionale e tecnico di Torino, 250 milioni sul capitolo 2610 per contributo all'Istituto italiano per il medio ed estremo oriente, 175 milioni sul capitolo 2616, per contributi all'Istituto agronomo per l'oltremare, 173 milioni sul capitolo 2622, per contributo al Centro internazionale di alti studi agronomici mediterranei, ecc.

(165) Legge 28 marzo 1968, n. 380 e legge 23 dicembre 1967, n. 1376. Il relativo regolamento, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 luglio 1971, n. 1324, è stato tra l'altro pubblicato ed è entrato in vigore quando le due citate leggi non erano più vigenti.

(166) I beneficiari dei trasferimenti in questione sono tenuti a presentare il rendiconto soltanto all'Amministrazione, mentre il controllo della Corte investe unicamente l'atto formale di concessione del contributo.

meno curati. Così dicasi dell'attività di promozione delle iniziative volte all'ammodernamento e potenziamento delle strutture organizzative, ambientali sanitarie e sociali dei paesi in via di sviluppo, nonché del settore relativo alla formazione ed addestramento dei volontari in servizio civile, al cui proposito è da rilevare — a parte la limitatezza del numero dei volontari stessi — la netta prevalenza, tra essi, di coloro che optano per il servizio civile in sostituzione di quello militare obbligatorio.

I programmi di assistenza tecnica, culturale, economica e finanziaria alla Somalia, già autonomamente disciplinati dalla legge 23 dicembre 1967, n. 1376 ed inquadrati, dalla successiva legge n. 1222 del 1971, nel più vasto quadro della cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo, sono risultati prevalentemente diretti, nel 1973, alla prosecuzione o perfezionamento di iniziative assunte negli anni precedenti. Tra le iniziative suddette, particolare menzione merita quella inerente all'Università nazionale di Mogadiscio, in funzione già dal 1969 grazie anche all'assistenza tecnica italiana prestata per il tramite dell'Università di Padova. Alle facoltà di giurisprudenza e di economia, nonché a quelle di agraria e scienze, istituite nel 1971, s'è aggiunta ora la facoltà di medicina, i cui corsi hanno avuto inizio nel 1973 con la collaborazione dell'analoga facoltà dell'Ateneo romano. Sono stati raggiunti accordi, inoltre, per l'entrata in funzione nel 1974 delle facoltà di veterinaria (con la collaborazione dell'Università di Pisa), di geologia e di ingegneria.

È peraltro da notare, in proposito, che gli incentivi di carattere economico e giuridico predisposti dalla legge n. 1222 più volte citata non si sono rivelati sufficienti a superare le difficoltà insite nel reclutamento di docenti italiani disposti a prestare servizio in Somalia per periodi superiori ad un solo semestre di insegnamento, difficoltà, queste, che si riflettono negativamente sulla continuità della linea didattica e sul contenuto tecnico e formativo dei programmi.

Ancora in tema di cooperazione tecnica con i paesi emergenti, va poi rilevato come non risulti essere stata presentata al Parlamento da parte del Ministero per gli affari esteri, unitamente allo stato di previsione della spesa per il 1974, la relazione prevista dall'articolo 10 della legge n. 1222, concernente l'attuazione della legge stessa nel 1973, « nel quadro di una informativa generale sulla collaborazione italiana con i paesi in via di sviluppo, comprensiva delle forme di intervento contemplate nel secondo comma dell'articolo 1 ».

Con riferimento, infine, alle restanti spese attinenti alla materia delle relazioni internazionali (sezione V), di assai rilevante importo sono quelle (capitolo 1787) connesse alla partecipazione italiana a convegni, congressi, riunioni, mostre, ed altre manifestazioni nei settori economico, artistico e culturale (1,2 miliardi, in termini di impegno), quelle, del pari rispondenti a fine di penetrazione e propaganda, relative alla diffusione di notizie italiane attraverso agenzie italiane di informazione con rete di servizi esteri sul piano mondiale (2,3 miliardi, capitolo 1617), nonché, tra i trasferimenti della rubrica 5 (organismi nazionali ed internazionali), il contributo alle spese dell'ONU (4,1 miliardi sul capitolo 2005), quello per la partecipazione al consiglio di Europa (2 miliardi circa sul capitolo 2011), il contributo alle spese di funzionamento dell'OCSE (1,4 miliardi, capitolo 2007), il contributo alle Nazioni Unite, per l'alimentazione e l'agricoltura (1,4 miliardi circa, capitolo 2006).

Di importo minore, ma comparativamente altresì elevato, i contributi erogati ad altri enti o istituti a carattere internazionale, quali l'UNICEF (capitolo 2027), l'UNIDO (capitolo 2044), l'istituto italo latino americano (capitoli 2036 e 2037) ed altri.