

PARTE TERZA

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

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I.

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. — *Attività del Governo.*

Come nelle precedenti relazioni si riferisce sui risultati del controllo eseguito sugli atti di Governo (1).

Per quanto riguarda i decreti-legge, deve rilevarsi l'ulteriore sensibile aumento, rispetto all'anno precedente (33 rispetto a 24), del numero di tali atti; si è ripetuto il fenomeno, già in passato posto in evidenza, del ritardo che spesso intercorre tra la data di approvazione degli stessi da parte del Consiglio dei Ministri e quella di inoltrato alla Corte.

Dei decreti-legge emanati nel 1974, sei non sono stati convertiti in legge; inoltre per modificare il regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi, sono stati emanati quattro successivi decreti-legge, di cui i primi tre non convertiti.

Come già accennato nella precedente relazione, la reiterazione dei decreti-legge proroga, di fatto, l'efficacia dei precetti in essi contenuti oltre i sessanta giorni fissati dal

terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione, per cui i caratteri della straordinarietà ed urgenza, vengono ad assumere un fondamento diverso da quello presupposto dalla Costituzione.

Come già accennato nella precedente relazione, lo strumento del decreto-legge è stato anche utilizzato per legittimare il contenuto di provvedimenti amministrativi, già oggetto di osservazioni da parte della Corte, assorbendosi il contenuto di tali provvedimenti in un atto normativo.

Così le norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 1973, avente per oggetto « Approvazione della convenzione tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la RAI-TV, stipulata il 27 aprile 1972 per autorizzare la società concessionaria a trattenere quote di canone da essa dovuto allo Stato per gli esercizi 1971 e 1972 » furono trasfuse, prima che la Sezione del Controllo si pronunciasse al riguardo, nel decreto-legge 30 aprile 1974, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 27 giugno 1974, n. 245.

Analogamente, il contenuto del decreto del Presidente della Repubblica 6 luglio 1974, riguardante l'« approvazione della convenzione della liquidazione dei compensi spettanti alla RAI-TV per prestazioni relative a trasmissioni in lingua tedesca, non-

(1) Nel corso del 1974 sono pervenuti alla Corte 793 provvedimenti, tra cui 33 decreti-legge; 17 provvedimenti delegati; 8 provvedimenti aventi natura regolamentare; 179 provvedimenti di erezione in ente morale di parrocchie e 176 concernenti modifiche statutarie delle varie Università.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

chè per i servizi radiofonici trasmessi da radio Trieste » è stato trasfuso prima nell'articolo 21 del decreto-legge 30 novembre 1974, n. 603, e, quindi, nei successivi decreti-legge 22 gennaio 1975, n. 3 e 18 marzo 1975, n. 51.

In ordine ai decreti legislativi deve anche ripetersi l'osservazione che spesso detti provvedimenti vengono trasmessi alla Corte con notevole ritardo rispetto al termine previsto dalla legge di delega.

Anche nel 1974 la Sezione del controllo ha disposto l'ammissione parziale al visto e alla conseguente registrazione di taluni decreti delegati.

Così del decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 1973, n. 1186, concernente l'adeguamento dell'organico del Magistrato alle acque di Venezia e delle Soprintendenze alle antichità e belle arti delle province venete, sono state escluse dal visto le disposizioni contenute nei commi I, II, III e IV dell'articolo 6 e dei commi I, II e III dell'articolo 10 (deliberazione della Sezione del controllo n. 595 del 14 novembre 1974), norme che, esorbitando dai principi di delega, autorizzavano il Ministro dei lavori pubblici a bandire concorsi con termini abbreviati per l'assunzione del personale e a derogare alle norme vigenti in materia di esecutività degli atti sottoposti al controllo della Corte dei conti. Anche del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 477, recante « Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica », non è stato ammesso a registrazione l'articolo 127, che prevedeva la possibilità di determinare annualmente, con decreto ministeriale, le dotazioni organiche del personale direttivo (deliberazione della Sezione del controllo numero 583 del 9 settembre 1974).

Il visto e la registrazione è stato poi negato al decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, concernente norme sullo stato giuridico del personale in servizio presso le istituzioni scolastiche all'estero, esistendo un eccesso di delega, atteso che la legge n. 477 del 1973 autorizzava il Governo ad emanare norme riguardanti

esclusivamente lo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo ed insegnante delle scuole e non anche norme intese ad estendere o ad attribuire particolari benefici e trattamenti economici al personale all'estero (deliberazione della Sezione del controllo n. 584 del 9 ottobre 1974).

Per quanto riguarda i provvedimenti di natura regolamentare emanati nel 1974 (2), le eventuali osservazioni sono contenute nei successivi capitoli, come in quello dedicato al Ministero della pubblica istruzione, sono svolte talune notazioni in ordine ai provvedimenti relativi alle modifiche degli statuti universitari ed a quelli istitutivi di Accademie di belle arti, licei artistici autonomi e istituti tecnici.

Anche nel 1974 elevato è stato il numero (179) dei provvedimenti in materia di ere-

(2) Si elencano i seguenti decreti:

1. — D.P.R. 28 febbraio 1974, n. 119. — Modifica dell'articolo 370 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

2. — D.P.R. 12 gennaio 1974, n. 238. — Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 3 marzo 1971, n. 125, concernente la biodegradabilità dei detergenti sintetici.

3. — D.P.R. 3 novembre 1973, n. 1126. — Modifiche al D.P.R. 13 febbraio 1967, n. 429, sui documenti caratteristici degli ufficiali, dei sottufficiali e dei militari di truppa della guardia di finanza.

4. — D.P.R. 14 marzo 1974, n. 225. — Modifiche al R.D. 2 maggio 1940, n. 1310, sulle mansioni degli infermieri professionali e infermieri generici.

5. — D.P.R. 19 luglio 1974, n. 486. — Regolamento per l'amministrazione e l'erogazione del fondo di previdenza per il personale provinciale dell'Amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali.

6. — D.P.R. 29 luglio 1974, n. 543. — Norme regolamentari per l'applicazione del D.P.R. 24 dicembre 1964, n. 1164, recante norme sulla produzione e sul commercio dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite.

7. — D.P.R. 26 settembre 1973, n. 1143. — Approvazione del regolamento per il collaudo di materiali e di impianti forniti all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni ed all'Azienda per i servizi telefonici.

8. — D.P.R. 2 agosto 1974, n. 530. — Norme di attuazione alla legge 16 febbraio 1942, n. 426, sulla istituzione e l'ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione di nuove parrocchie, e si è riprodotta la situazione esposta nella relazione dello scorso anno e cioè 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, intervengono successivi provvedimenti che, con giustificazioni opposte a quelle invocate nella richiesta di erezione, riuniscono due parrocchie viciniori e dispongono che uno dei due parroci benefici contemporaneamente dei due supplementi di congrua, con evidente aggravio del bilancio statale.

2. — Organizzazione dei servizi e profili generali dell'azione amministrativa.

a) *Premessa.* — Pur con l'avvertenza del carattere di transitorietà dell'attuale normativa concernente la struttura degli uffici e la determinazione e ripartizione di competenza tra gli stessi, nel presente paragrafo vengono unitariamente considerati — preliminarmente alle considerazioni svolte, sulla base del controllo eseguito, sull'attività dei singoli Ministeri — gli aspetti di carattere generale attinenti all'ordinamento dei servizi e all'azione della pubblica Amministrazione

Nei paragrafi che seguono verranno poi passate in rassegna le principali questioni emerse, nel corso dell'esercizio, nella materia della disciplina del personale nonché dell'acquisizione e della dotazione di beni e servizi strumentali.

b) *Considerazioni generali.* — In tema di organizzazione dell'apparato amministrativo dello Stato, non può, preliminarmente, non rilevarsi che a distanza di oltre venticinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione restano ancora in buona parte inattuati — sia sul piano legislativo (articoli 95, ultimo comma, e 97, primo comma, della Costituzione), che su quello dei conseguenziali provvedimenti di organizzazione — le fondamentali istanze di riordinamento generale della pubblica Amministrazione, nel rispetto dei principi di buon andamento (articolo 97, primo comma, Cost.)

e di decentramento amministrativo dei servizi che dipendono dallo Stato (articolo 5 Cost.), ed in modo, tra l'altro, che siano chiaramente determinate, nel quadro di un disegno unitario, le sfere di competenza degli uffici centrali e periferici (articolo 97, primo comma, Cost.) (3).

Nel difetto, pressochè totale (4), del tempestivo esercizio della delega per la revisio-

(3) A parte il limitato e talvolta non organico, decentramento funzionale disposto in attuazione della delega conferita con legge 11 marzo 1953, n. 150, e prorogata con legge 18 giugno 1954, n. 343, al riordinamento dei Ministeri si è cercato di provvedere con tre disegni di legge, tutti decaduti per fine delle rispettive legislature (Atti Camera, Legislatura I, Doc. 6 giugno 1952, n. 2762; Atti Senato, Leg. II, doc. 5 ottobre 1956, n. 1688; Atti Senato, Leg. III, doc. 12 agosto 1958, n. 94). Sono attualmente (1° luglio 1975) all'esame del Senato e della Camera due disegni di legge, di cui il primo (A.S. n. 114-B) concerne norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica Amministrazione, ed il secondo (A.C. n. 3157-bis) reca nuove disposizioni sul riordinamento dell'apparato amministrativo. In ordine a tali disegni di legge — entrambi derivanti dalla scissione dell'originario disegno di legge n. 114, approvato dal Senato nella seduta del 26 luglio 1974 — si rinvia alle considerazioni svolte nei paragrafi che seguono.

(4) La delega è stata, infatti, utilizzata soltanto in minima parte e per taluni Ministeri non interessati al trasferimento di compiti alle Regioni (v. decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282, concernente il Ministero delle partecipazioni statali, con il quale le Direzioni generali ed uffici equiparati sono stati portati da uno a quattro, e decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 505, relativo al riordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica, il quale ha lasciato immutato il numero delle Direzioni generali). Inattuati sono rimaste anche le deleghe relative alla revisione dei ruoli organici (art. 25 della legge n. 249 del 1968), alla disciplina dei Gabinetti e delle Segreterie particolari dei Ministri (art. 9 stessa legge) e alla disciplina delle carriere dei ruoli tecnici (art. 23 della legge n. 775 del 1970). Cenko particolare merita, in proposito, il mancato esercizio della delega concernente la composizione dei Gabinetti e delle Segreterie particolari, in relazione al permanere di inconvenienti connessi alla eccessiva utilizzazione di personale, talvolta in mancanza di una precisa determinazione del numero dei dipendenti chiamati a farne parte (per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, v. Relazione per il 1973, pag. 173).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne e l'ordinamento dei servizi centrali e periferici dei Ministeri — disposta in primo tempo dalla legge 18 marzo 1968, n. 249, e successivamente dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775 — immutata, infatti, è rimasta, nelle sue grandi linee, la struttura organizzativa della pubblica Amministrazione, nonostante le differenze quantitative conseguenti al trasferimento di compiti ed uffici, verificatosi a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale e della delega alle Regioni di alcune attribuzioni statali, per lo più appartenenti ad organi periferici (5). D'altro canto, il solo recente provvedimento normativo di carattere generale concernente lo svolgimento delle funzioni amministrative, vale a dire il decreto sulla dirigenza, si è limitato ad operare, coerentemente al contenuto della delega esercitata, una forma di « deconcentrazione » delle Amministrazioni, essendosi assegnati ai dirigenti centrali e periferici — nel permanere della precedente ripartizione delle competenze, sia per materia che per territorio — importanti compiti e poteri già propri del Ministro (6).

In tale situazione — che può dirsi di particolare crisi dell'apparato amministrativo, data l'inadeguatezza, ormai generalmente avvertita, delle sue attuali strutture, in relazione anche alla nuova natura di taluni com-

(5) V. decreti legislativi nn. 1-11 del 14 e 15 gennaio 1972.

(6) In ordine al mancato esercizio della delega per il riordinamento delle competenze degli uffici, per materia (secondo distinti rami di attività, concernenti materie e compiti omogenei) e per territorio (attribuendo agli uffici periferici larghi poteri decisori e tutte le funzioni amministrative, ad eccezione di quelle attinenti ad affari di interesse nazionale o internazionale o comportanti un rilevante impegno di spesa), v. deliberazione della Sezione di controllo n. 493 del 25 agosto 1972, allegata alla relazione per il 1972 (Senato, doc. XIV, all.), pag. 191. Per talune notazioni in merito alle deroghe apportate alla previsione di qualifiche funzionali — che costituisce uno dei tratti salienti della riforma — dagli articoli 7, lett. m), 8 lett. g) e 9 lett. g) del decreto n. 748 del 1972, che attribuiscono al Ministro la facoltà di avocare singoli affari, si rinvia al successivo paragrafo 4.

piti ora attribuiti allo Stato (7) — sempre meno procrastinabile appare la predisposizione di misure intese a consentire l'attuazione di un riordinamento generale. A ciò deve aggiungersi che il progressivo estendersi dell'articolazione pluralistica della pubblica Amministrazione concorre a richiedere, per altro verso, l'adozione di idonei strumenti intesi ad assicurare unitarietà e funzionalità all'insieme dei pubblici poteri dell'intera comunità nazionale, in vista anche del perseguimento di una politica di programmazione economica, alla quale il Governo si appella costantemente nei suoi impegni programmatici. Nè può infine sottacersi che, una volta avvenuto il trasferimento di compiti alle Regioni, sembra opportuno che a questo segua, in tempi brevi, la ristrutturazione degli Uffici, non rispondendo certo a criteri di buon andamento tenere a lungo l'Amministrazione in uno stato di incertezza organizzativa. D'altronde l'eccessivo rinvio del riordinamento potrebbe, per l'intervento di successive leggi particolari che consolidino l'assetto in atto, contribuire a frapporre ostacoli alla razionalizzazione delle strutture (8).

c) *Disciplina delle competenze.* — Passando a più specifiche notazioni, cenno particolare può farsi, in primo luogo, della predisposizione con provvedimenti settoriali, di nuovi strumenti per la soddisfazione delle carenze amministrative maggiormente avvertite in sede governativa.

Tale è la situazione che si è determinata in materia di beni culturali ed ambientali, per la cui cura, con decreto-legge 14 dicem-

(7) Così è a dire, con riguardo ai compiti di intervento nel settore economico, delle attribuzioni spettanti all'Amministrazione per l'attuazione della regolamentazione comunitaria. Per cenni sull'argomento si rinvia alle osservazioni formulate nel successivo paragrafo VI.

(8) Può essere utile ricordare, al riguardo, che l'iter degli schemi di decreti di riordinamento predisposti in attuazione della delega del 1970, era, alla scadenza della delega stessa, in una fase avanzata, in relazione al tentativo di emanazione contemporanea ai decreti di trasferimento delle funzioni.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

bre 1974, n. 657 (9), è stato istituito un apposito Ministero. In proposito non può non osservarsi che l'adozione di interventi particolari — pur se dettati da obiettive carenze riscontrate nell'amministrazione dello Stato — mal si concilia con il criterio di procedere ad un generale, organico riordinamento dell'apparato amministrativo, nel cui ambito comporre, tra l'altro, le disarmonie esistenti, criterio recentemente esteso, nel menzionato disegno di legge n. 3157-*bis* (10), anche alla riorganizzazione delle aziende autonome, esclusa fino ad ora dalla delega al Governo. E d'altro canto, la mancanza di un disegno organizzativo unitario concorre a dar ragione delle duplicazioni di attribuzioni che l'istituzione del Dicastero è idonea a determinare (11) — pur dopo le numerose modifiche apportate con la legge di conversione — ed in genere della carenza di una più precisa determinazione delle competenze (12), nonché del fatto che il conferimento dei compiti in materia di spettacolo sia stato rinviato, in mancanza di una contestuale ristrutturazione del Ministero cui i compiti stessi sono attualmente attribuiti, ad un indeterminato momento successivo. Ma ciò che appare singolare, e merita di essere segnalato, è l'adozione da parte del Governo, per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione, dello strumento del decreto-legge per l'istituzione di un nuovo organo, apparendo dubbio che questa possa rientrare tra i casi straordinari di necessità e di urgenza contemplati nell'articolo 77 della Costituzione, tanto più che gli interessi pubblici oggetto del decreto non erano sforniti di un supporto organizzativo, essendo, tra l'altro, gli stessi in precedenza affidati ad altri organi dello Stato, i cui uffici

ci (13), con il relativo personale, sono stati trasferiti al nuovo Ministero.

Tornando all'argomento delle interferenze nelle attribuzioni, permangono duplicazioni di uffici con competenze in parte comuni; ed è da rilevare che a tale situazione la legge n. 775 del 1970 aveva inteso porre rimedio, prevedendo espressamente, nel conferire la delega al Governo, che nella revisione dei servizi dei Ministeri dovessero essere eliminati, ad ogni livello, le duplicazioni di uffici e servizi, in base al criterio della prevalente competenza (14). Criterio, questo, non suscettibile certo di meccanica applicazione, perchè la finalità di una migliore determinazione nella distribuzione dei compiti non può pregiudicare l'efficienza dell'azione amministrativa, che impone anche la ponderazione di tutti gli interessi pubblici di volta in volta implicati, per cui il fenomeno delle competenze interferenti non sempre manifesta una vicenda duplicatoria, ma può implicare soltanto l'esigenza di un coordinamento.

Nel perdurare della carenza, più volte segnalata dalla Corte, della disciplina — prevista dalla Costituzione (articolo 95) — per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, è soprattutto per i servizi di questa che si verificano iterazioni di competenze con possibili remore nello svolgimento dell'azione amministrativa (15), ma il fenomeno assu-

(13) Trattasi delle direzioni generali delle antichità e belle arti, per le accademie e biblioteche e per la diffusione della cultura e di taluni organi periferici del Ministero della pubblica istruzione, dei servizi della discoteca di Stato, della divisione I dei servizi informazioni e proprietà letteraria, artistica e scientifica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e degli archivi di Stato (Ministero dell'interno).

(14) Il criterio è mantenuto fermo anche nel disegno di legge n. 3157-*bis* (articolo 2, primo comma, n. 1).

(15) Così è a dire, 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 le organizzazioni internazionali, e per l'Ufficio Regioni presso la Presidenza, rispetto all'Ufficio del Ministro senza portafoglio per i problemi relativi alle Regioni nonchè all'Ufficio Regioni e zone di confine presso il Ministero dell'interno.

(9) Convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1975, n. 5.

(10) V. articolo 4.

(11) Ad esempio, con il Ministero degli affari esteri, per ciò che attiene alla diffusione dell'arte e della cultura all'estero.

(12) Così è a dire per la materia dei beni culturali, dato l'esteso numero di Ministeri ed enti pubblici che si occupano, sotto diversi profili, della difesa dell'ambiente (ad esempio, assetto del territorio, inquinamento del suolo, dei parchi, spiagge, fiumi, ambiente sotterraneo, e così via).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

me proporzioni di rilievo anche in relazione alla ripartizione delle attribuzioni tra taluni Ministeri (16).

In relazione, poi, alla esigenza di decentramento amministrativo dei servizi, alla quale secondo la Costituzione deve informarsi l'organizzazione statale — esigenza questa che la realizzazione dell'ordinamento regionale non fa venir meno, per le funzioni non trasferite — merita di essere segnalato il permanere di ritardi nell'attuazione del decentramento di servizi, già disposto con provvedimenti normativi (17). Così è a dire, ad esempio, per i servizi dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici (18), relativamente al mancato decentramento delle funzioni di riscontro della Ragioneria ope-

(16) Ad esempio, direzione generale delle acque e difesa del suolo (Ministero dei lavori pubblici) in relazione alla direzione generale per la bonifica e la colonizzazione (Ministero dell'agricoltura); direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione (Ministero dei trasporti), rispetto all'Ispettorato per la circolazione e il traffico (Ministero dei lavori pubblici); direzione generale degli affari economici (Ministero degli affari esteri) rispetto alla competenza generale del Ministero del commercio con l'estero in materia di promozione e sviluppo degli scambi.

(17) Il decentramento ad organi periferici di funzioni precedentemente spettanti alle Amministrazioni centrali ha riguardato, negli ultimi anni, in prevalenza la materia della disciplina del personale. In tale contesto va ricordata la legge 18 dicembre 1970, n. 1137, con la quale è stata attribuita ai Prefetti la competenza ad emanare quasi la totalità degli atti ordinari attinenti al rapporto di impiego degli appartenenti al Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, nonchè il testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1972, n. 1092, in base al quale, a decorrere dal 1° gennaio 1976, numerose competenze in materia saranno attribuite ai titolari degli organi periferici (art. 253).

(18) In relazione al disposto dell'articolo 13 della legge 12 marzo 1968, n. 325, il quale ha esteso agli ispettorati telefonici di zona, privi ancora di competenze esterne, le disposizioni concernenti le direzioni compartimentali delle poste, ispirate a criteri di ampio decentramento (da rilevare che queste ultime, previste nel 1968, sono state realizzate compiutamente solo nel 1973).

rante presso la stessa Amministrazione (19), nonchè per la non ancora attuata istituzione, nel settore dell'aviazione civile, degli organi periferici previsti dalla legge 28 gennaio 1970, n. 76 (20). Carenze organizzative di rilievo si riscontrano, inoltre, sempre sotto il profilo in esame, nella rete periferica degli uffici del Ministero della pubblica istruzione e della direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione. In ordine ad esse, si ritiene, peraltro, preferibile rinviare al cenno che ne verrà fatto nei successivi capitoli XXIII e XXVI.

A rendere, infine, più aderente alle esigenze organizzative e meno controversa l'applicazione delle norme sull'ordinamento e sull'attività dell'Amministrazione, potrebbe essere di ausilio l'esercizio, da parte del Governo, del potere di emanare norme regolamentari, sulla mancanza delle quali, non provvedendosi spesso a distanza di molto tempo, la Corte si è ripetutamente soffermata in passate relazioni.

A titolo esemplificativo possono ancora una volta ricordarsi taluni esempi di mancata emanazione di norme regolamentari di attuazione di disposizioni di legge. Così è a dire del regolamento previsto dall'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, per la rappresentanza del personale in seno ai consigli di amministrazione; dei regolamenti in tema di protezione civile e servizi antincendi di cui agli articoli 13 e 21 della legge 8 dicembre 1970, n. 996; del regolamento in tema di interventi promiscui della Direzione generale dell'aviazione civile (Ministero dei trasporti) e dell'aeronautica militare sugli immobili e gli aeroporti di uso comune (articolo 15 della legge 30 giugno 1963, nu-

(19) In conseguenza di tale mancato decentramento, accade che gli atti degli uffici periferici sottoposti a riscontro vengono inoltrati all'ufficio centrale di Ragioneria, il quale a sua volta li trasmette alla competente delegazione regionale della Corte per il controllo.

(20) Non sono stati ancora determinati, contrariamente a quanto previsto da detta legge, neppure i beni e gli impianti da destinare esclusivamente al traffico aereo civile e quelli suscettibili di impiego promiscuo da parte dei servizi dell'aeronautica, rispettivamente, civile e militare.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mero 141); del regolamento di attuazione della legge 6 giugno 1974, n. 298, concernente l'istituzione di un albo nazionale per l'autotrasporto merci, eccetera; del regolamento generale di esecuzione della legge 15 dicembre 1971, n. 1222, in tema di cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo; del regolamento unificato per l'amministrazione e la contabilità degli enti dell'esercito, della marina e dell'aeronautica militare previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, numero 1482 (21); dei regolamenti previsti, in materia di archivi di Stato dagli articoli 14 e 73 del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409.

d) *Riflessi derivanti dall'attuazione dell'ordinamento regionale.* — Altre, più specifiche notazioni conseguono al mancato riordinamento degli organi centrali e periferici dei Ministeri interessati al trapasso di funzioni amministrative alle Regioni, contestualmente alla emanazione dei decreti di trasferimento delle funzioni stesse, come pure era previsto, di norma, dall'articolo 5 della legge n. 775 del 1970 (22).

(21) Sullo schema di tale regolamento le Sezioni riunite della Corte hanno espresso parere in data 15 marzo 1972.

(22) Come manifestato anche dal Ministro per la riforma dell'Amministrazione in seno alla Commissione per le questioni regionali (V. resoconto sommario della seduta del 28 gennaio 1971), la previsione della contestualità « di norma », preordinata ad una adeguata valutazione degli apparati residui in relazione alle competenze da trasferire, consentiva una scissione dei due tipi di provvedimenti in via del tutto eccezionale, solo per le Amministrazioni in minor misura interessate al trasferimento di attribuzioni. Da rilevare che nei disegni di legge n. 114-B e n. 3157-bis il criterio della contestualità tra trasferimenti e riordinamento è stato abbandonato, essendosi preferito articolare i termini di scadenza delle deleghe in un arco temporale nel quale la revisione degli ordinamenti degli organi dello Stato è prevista come successiva al trasferimento di compiti. Criterio, questo, suscettibile di dar luogo ad inconvenienti, sia per la mancanza di una visione globale nell'elaborazione dei provvedimenti sia per l'ulteriore situazione di incertezza organizzativa che si verrà a

In relazione a tale profilo restano valide le osservazioni formulate nella relazione dello scorso anno sul rilevante ammontare delle spese che dovranno continuare ad essere gestite dallo Stato per il perseguimento di compiti trasferiti, attesa la segnalata, rilevante assunzione di impegni avutasi sui residui di stanziamento alla data stabilita dalla legge (23). Ed è da segnalare la possibilità che tale vicenda sia in grado di esercitare in futuro non trascurabili riflessi sulla soluzione dei problemi organizzativi, poichè il fatto stesso che per un considerevole numero di anni l'apparato statale continuerà a svolgere attività non più proprie, potrebbe contribuire a porre in essere la premessa per la ricostituzione di una organizzazione statale non dissimile, nei settori interessati, da quella esistente prima dell'attuazione dell'ordinamento regionale. Eventualità, questa, per certi versi analoga — sotto il profilo della possibile elusione del criterio di riduzione degli uffici in conseguenza dell'istituzione delle Regioni — a quella derivante dal fatto che la legge di delega ha mantenuto la competenza dello Stato sugli enti nazionali esercitanti funzioni di spettanza regionale, con l'eccezione degli enti di addestramento professionale, contribuendo così a determinare, con il permanere delle attribuzioni statali relative a tali enti, il mantenimento di

determinare nell'apparato amministrativo dello Stato per un non breve periodo (la scadenza della delega per il riordinamento degli uffici è prevista, dall'art. 2, al termine del diciottesimo mese dall'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi concernenti il trasferimento di funzioni, da emanare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della futura legge). In argomento, merita infine di essere segnalato che il secondo disegno di legge prevede il conferimento di una apposita delega al fine di corrispondere all'esigenza, avvertita anche dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali (V. Seduta del 26 novembre 1972), di adeguare l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato nelle Regioni a statuto speciale a quella configurata nelle Regioni ad autonomia ordinaria.

(23) V. Relazione per l'esercizio 1973, pag. 146, nonchè il relativo capitolo concernente il Ministero dei lavori pubblici.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

unità organizzative in settori ormai demandati alle Regioni (24).

Da rilevare, infine, l'intensificarsi dei fenomeni di codipendenza, sia di uffici divenuti regionali che continuano a svolgere attività rimaste di competenza dello Stato (25), sia, meno frequentemente, di uffici dello Stato utilizzati anche dalle Regioni, per lo svolgimento di compiti ad esse demandati (26). Osservazioni, in proposito, sono contenute nella parte IV della presente relazione.

e) *Riflessi derivanti dall'attuazione della disciplina sulla dirigenza.* — Qualche altra considerazione è da aggiungere in ordine a talune carenze amministrative determinatesi nello svolgimento dei servizi amministrativi in seguito all'emanazione ed attuazione della disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato.

L'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, indipendentemente della previa, o quanto meno contestuale, ristrutturazione dell'apparato amministrativo, ha determinato, per numerosi Ministeri (27), come segnalato nella relazione dello scorso anno, la necessità di

(24) Così è a dire per le attribuzioni spettanti alla Direzione generale dell'artigianato sulla cassa di credito alle imprese artigiane, e del Ministero del turismo e dello spettacolo sull'ENIT. Va rilevato, in proposito, che il disegno di legge numero 114-B prevede l'attribuzione della delega al Governo per l'attribuzione alle Regioni delle funzioni inerenti all'articolo 117 della Costituzione, esercitate da enti pubblici nazionali ed interregionali, nonché per il trasferimento contestuale dei relativi uffici e personale (art. 1, primo comma, lettera b).

(25) Tale è, ad esempio, la situazione determinatasi per i Provveditorati alle opere pubbliche e per gli uffici del genio civile.

(26) Significativo è il caso del Corpo forestale dello Stato, il quale, pur rimanendo incardinato nell'organizzazione dello Stato, per lo svolgimento di funzioni residuali è destinato ad essere utilizzato dalle Regioni per i compiti di istituto nella materia forestale.

(27) Così è a dire, ad esempio, per i Ministeri del commercio con l'estero, delle finanze, dell'industria, commercio ed artigianato, dell'interno, del tesoro, dei trasporti,

procedere ad una ricognizione delle strutture organizzative già esistenti — e risultanti dalla stratificazione di una normativa succedutasi per un lungo periodo di tempo — al fine di assicurarne un coordinamento con la nuova disciplina delle funzioni dirigenziali. Ed è singolare, in proposito, che i decreti ministeriali all'uopo occorrenti — talvolta solo nel 1974 pervenuti all'esame della Corte, benchè costituissero un *prius* logico rispetto all'inquadramento nei ruoli dirigenziali (28) — hanno dovuto, nonostante la loro finalità unicamente ricognitiva, risolvere numerosi problemi, obiettivamente complessi, come, ad esempio, quelli attinenti alla soppressione dei « servizi », prima esistenti come ripartizioni intermedie tra le direzioni generali e le divisioni, e le esigenze di coordinamento nello svolgimento dell'attività ispettiva. D'altro canto — a parte il condizionamento che la preventiva determinazione del numero dei dirigenti è suscettibile di esercitare sul futuro riordinamento (29) — non sempre le Amministrazioni hanno potuto perseguire il fine di una razionale e coordinata ristrutturazione, data la necessità di far coincidere il numero degli uffici con

(28) Ciò, ad esempio, è accaduto per il Ministero dell'interno.

(29) Vero è che l'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 stabilisce che con il decreto delegato di revisione dei ruoli (poi non emanato) « si provvederà alla riduzione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali risultanti dalle tabelle, per adeguarle alla nuova struttura degli uffici centrali e periferici delle Amministrazioni dello Stato che sarà stabilita successivamente ». In proposito, peraltro, è da osservare che la disposizione, giuridicamente superflua (avendo il secondo provvedimento lo stesso valore e forza del primo), costituisce, in certo senso, un'ammissione del Governo che la determinazione del numero dei dirigenti è stata meno rigorosa, rispetto a quella che si sarebbe avuta in caso di contestuale riordinamento degli uffici. Ciò, d'altra parte, è implicitamente riconosciuto nel citato disegno di legge n. 3157-bis, il quale prevede (art. 2, primo comma, n. 6) che le direzioni generali, gli uffici centrali assimilabili e le divisioni saranno comunque contenuti in un numero inferiore a quello previsto dal decreto legislativo n. 748.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quello, precostituito, dei dirigenti da preporvi (30).

Difficoltà di rilievo si sono poi verificate per quelle Amministrazioni nelle quali il contingente dei dirigenti generali è stato stabilito in numero inferiore a quello delle direzioni generali, previste dal vigente ordinamento. Nella impossibilità di provvedere in via non legislativa alla soppressione degli uffici esterni esuberanti, a talune direzioni generali non è stato preposto alcun dirigente generale (31).

Da rilevare, infine, che talvolta è la stessa carenza di armonizzazione delle nuove norme con quelle concernenti le strutture organizzative esistenti in determinati settori che ha determinato motivi di disfunzione nello svolgimento dell'attività amministrativa. Significative, al riguardo, appaiono le incertezze relative all'ambito entro il quale i dirigenti in servizio presso i Provveditorati agli studi possono esercitare le funzioni loro attribuite dal decreto sulla dirigenza, posto che la disciplina specifica del settore conferisce un rilievo siffatto alle sole competenze proprie del Provveditore (32).

f) *Azione amministrativa.* — Connessa alla problematica ora accennata, è quella relativa ai mutamenti che sarebbero dovuti intervenire nella disciplina sull'azione amministrativa, al fine di assicurarne la rispondenza ai principi costituzionalmente garantiti, di buon andamento e di imparzialità.

Nel predisporre idonei strumenti per far fronte a tale esigenza — con le specificazioni rese necessarie dalle peculiarità proprie dei singoli settori — occorrerà aver riguardo, oltre che a criteri di speditezza, semplicità ed economicità, anche all'accrescimento dell'efficienza dell'azione amministrativa, attraverso una migliore ponderazione degli interessi pubblici e privati implicati nelle singole fattispecie. Sotto tale profilo, inadegua-

(30) Così è a dire, ad esempio, per gli uffici centrali del Ministero del tesoro e del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

(31) Ad esempio, Ministero del turismo.

(32) Per un più ampio cenno sulla questione, v. Relazione per il 1973, pag. 360.

ta appare la formula adottata dall'articolo 6 della legge n. 775 del 1970 che, nel conferire apposita delega al Governo per disciplinare la materia, ha limitato la previsione dei criteri direttivi alla semplificazione e allo snellimento delle procedure (mediante l'eliminazione delle duplicazioni di competenze, dei concerti non necessari, dei pareri, dei controlli e degli adempimenti in genere non essenziali per una adeguata valutazione del pubblico interesse) (33), tralasciando altri criteri, come quello di una maggiore partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, idonei a determinare una più incisiva trasformazione di struttura.

Del pari inattuata restano le istanze, ripetutamente segnalate dalla Corte, di una organica revisione della normativa concernente l'attività dell'Amministrazione sottoposta al diritto privato, nonchè — rinviando a quanto esposto nella parte I per ulteriori e più approfondite considerazioni — l'esigenza di riforma della legge di contabilità di Stato, pur dopo le innovazioni recentemente introdotte, anche nella prospettiva della fissazione di principi generali ai quali si dovrà conformare, nella materia, la legislazione delle singole Regioni.

Nello stesso quadro può ricordarsi, infine, l'esigenza di una sollecita emanazione di quelle leggi quadro che il decorso del tempo dall'attuazione dell'ordinamento regionale rende ormai indispensabili, ove si voglia rendere più efficiente l'azione di coordinamento e di tutela degli interessi nazionali.

3. — *Personale.*

a) *Consistenza del personale in servizio.* — I dati riassunti nelle tabelle che seguono riguardano la consistenza, rispetto agli organici, del personale statale in servizio al 31 dicembre 1973 e sono posti a raffronto con quelli, analoghi, pubblicati dalla Corte nell'allegato alla relazione sull'esercizio

(33) In termini non dissimili è prevista la delega al Governo, in tema di riordinamento dell'azione amministrativa, nel disegno di legge numero 3157-bis (art. 2, n. 12).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 1-a
 DIPENDENTI CIVILI DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI
 (Escluso il personale operaio)

	ANNO 1969		ANNO 1973	
	Dotazione organica	Impiegati in servizio	Dotazione organica	Impiegati in servizio
1) Presidenza del Consiglio dei Ministri	2.765	2.539	2.859	2.499
2) Agricoltura e Foreste	9.426	10.266	15.675	8.332
3) Bilancio e programmazione economica	300	164	292	209
4) Commercio estero	755	655	689	524
5) Difesa	26.679	25.630	32.195	25.300
6) Affari esteri	5.105	3.951	4.957	4.932
7) Finanze	54.424	43.962	61.660	46.840
8) Grazia e giustizia e Archivi notarili	15.920	14.977	22.294	14.236
9) Industria, commercio e artigianato	2.071	1.988	1.963	1.727
10) Interno	11.699	14.318	12.603	12.391
11) Lavori pubblici	10.119	11.124	5.837	5.035
12) Lavoro e Previdenza sociale	18.561	16.943	17.156	16.052
13) Marina mercantile	898	946	832	833
14) Partecipazioni statali	100	99	240	84
15) Sanità	3.807	3.463	3.626	2.211
16) Tesoro	19.433	16.691	21.102	15.364
17) Trasporti	3.233	4.480	3.996	4.125
18) Turismo e spettacolo	497	487	444	397
Totale	185.792	172.683	208.420 (+12,18%)	161.111 (-6,70%)

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 1-b

PERSONALE OPERAIO DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI

	ANNO 1969		ANNO 1969		ANNO 1973	
	Dotazione organica	Operai in servizio	Dotazione organica	Operai in servizio	Dotazione organica	Operai in servizio
1) Presidenza del Consiglio dei Ministri	—	—	—	—	—	—
2) Agricoltura e foreste	2.294	1.687	2.181	1.699	2.181	1.699
3) Bilancio e programmazione economica	—	—	—	—	—	—
4) Commercio estero	—	—	—	—	—	—
5) Difesa	48.881	43.652	43.175	37.983	43.175	37.983
6) Affari esteri	125	88	125	108	125	108
7) Finanze	480	231	198	201	198	201
8) Grazia e giustizia	819	1.107	1.498	954	1.498	954
9) Industria e commercio	35	29	33	61	33	61
10) Interno	452	489	489	417	489	417
11) Lavori pubblici	2.100	2.097	1.333	1.453	1.333	1.453
12) Lavoro e Previdenza sociale	—	—	—	—	—	—
13) Marina mercantile	174	156	169	118	169	118
14) Partecipazioni statali	22	25	24	22	24	22
15) Sanità	102	93	102	78	102	78
16) Tesoro	448	336	426	375	426	375
17) Trasporti	460	524	525	711	525	711
18) Turismo e spettacolo	—	—	—	—	—	—
Totale	56.392	50.415	50.278 (—10,84 %)	44.180 (—12,37 %)	50.278 (—10,84 %)	44.180 (—12,37 %)

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 1-c

PERSONALE IMPIEGATIZIO ED OPERAIO DELLE AMMINISTRAZIONI AUTONOME

	ANNO 1969		ANNO 1973	
	Dotazione organica	Impiegati in servizio	Dotazione organica	Impiegati in servizio
1) Ferrovie dello Stato	181.611	169.944	219.934	211.838
2) Monopoli di Stato	27.705	16.226	24.018	14.879
3) Poste e telecomunicazioni	144.123	132.446	174.856	160.507
4) Azienda di Stato servizi telefonici	11.108	11.999	16.542	13.227
5) A.N.A.S.	12.141	12.374	13.471	11.462
Totale	376.688	342.989	448.821 (+19,15%)	411.913 (+20,09%)

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 1-d

RIEPILOGO GENERALE

	ANNO 1969	ANNO 1969	ANNO 1973	ANNO 1973
	Dotazione organica	Dipendenti in servizio	Dotazione organica	Dipendenti in servizio
1) Dipendenti civili delle amministrazioni burocratiche escluso il personale operaio	185.792	172.683	208.420 (+12,18%)	161.111 (-6,70%)
2) Personale operaio delle amministrazioni « burocratiche »	56.392	50.415	50.278 (-10,84%)	44.180 (-12,37%)
3) Totale personale amministrazioni « burocratiche »	242.184	223.098	258.698 (+6,82%)	205.291 (-7,98%)
4) Personale impiegatizio ed operaio delle amministrazioni autonome	376.688	342.989	448.821 (+19,15%)	411.913 (+20,09%)
5) Totale generale del personale impiegatizio e operaio delle amministrazioni statali	618.872	566.087	707.519 (+14,32%)	617.204 (+9,03%)

1969, immediatamente precedente all'anno di prima applicazione dei decreti delegati dalla legge 18 marzo 1968, n. 249.

A parte il personale di magistratura o equiparato, ed il personale militare, del quale si dirà a parte, le tabelle non si riferiscono al personale così detto straordinario (in merito al quale si rinvia alla lettera g) del presente paragrafo); esse non comprendono, inoltre, i dipendenti del Ministero della pubblica istruzione, in ragione sia del particolare ordinamento del personale insegnante — che osta ad una assimilazione del personale stesso a quello burocratico delle altre Amministrazioni — sia di particolari difficoltà di rilevazione (34), sulle quali la Corte ha avuto occasione di riferire. La consistenza del personale delle Aziende autonome è stata desunta, di norma, da elementi forniti dalle Aziende stesse, non disponendo la Corte, allo stato, di proprie aggiornate rilevazioni (35).

(34) La consistenza del personale insegnante — come la Corte ha osservato nella relazione sull'esercizio 1973 (Cap. XXII, pag. 362) — non è esattamente quantificabile con i tradizionali mezzi di rilevazione, a causa della eterogeneità delle posizioni individuali, dell'elevatissima percentuale dei dipendenti non di ruolo e dello scarso significato che, in tale contesto, assume il concetto stesso di dotazione organica. Non risulta aver avuto seguito, a tutt'oggi, l'iniziativa preannunciata alla Camera dal Ministro della pubblica istruzione sul finire del 1973, intesa alla installazione di un'anagrafe computerizzata di tutto il personale insegnante.

(35) Ciò non tanto in ragione del carattere successivo del controllo esercitato e del ritardo con il quale possono pervenire taluni provvedimenti, quanto in conseguenza di norme particolari che autorizzano le Aziende in discorso ad introdurre, in via amministrativa, variazioni agli organici, ad effettuare spostamenti di personale dall'una all'altra pianta, ovvero a non pubblicare, per lo meno elevate e più numerose categorie di dipendenti, i ruoli annuali. E da aggiungere che per il personale delle Aziende autonome non vengono pubblicati nelle annuali tabelle di previsione della spesa ed a dimostrazione degli oneri per assegni fissi i consueti dati sulla situazione dei dipendenti al 1° aprile dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Alle descritte difficoltà riscontrate al presente dalla Corte, si potrà peraltro ovviare nel quadro di una più estesa utilizzazione dei sistemi di elaborazione automatica dei dati concernenti la spesa pubblica.

Premesso che la Corte ha altresì in corso, sulla base degli atti sottoposti al controllo, una ricognizione dei ruoli del personale in servizio al 31 dicembre 1974, è da dire che taluni dati globali, già emersi da tale ricognizione, possono ritenersi attendibili, seppure in via di larga approssimazione. Può da essi constatarsi che ad un contenuto decremento nel numero dei posti d'organico, ha corrisposto, tra il 1973 e il 1974, una diminuzione leggermente più accentuata del personale in servizio. Nel dettaglio, peraltro, si è registrata una notevole diminuzione e negli organici e nel personale dei ruoli così detti burocratici delle Amministrazioni statali, mentre per le Aziende autonome sia la consistenza dei posti d'organico che quella dei dipendenti in servizio è di poco aumentata.

Per il personale operaio, infine, ad un forte incremento degli organici ha fatto riscontro una diminuzione dei dipendenti in servizio.

Tutto ciò viene a modificare la situazione determinatasi nel 1973 ed evidenziata nelle tabelle che precedono, nel senso che la consistenza complessiva degli organici delle Amministrazioni burocratiche, sia per il personale impiegatizio che per quello operaio, risulta al termine del 1974 pressochè corrispondente a quella accertata nel 1969. La tendenza alla diminuzione del numero dei dipendenti in servizio, per contro, già evidenziata dal raffronto tra il 1973 e il 1969, si è ulteriormente accentuata nel 1974.

Per le Aziende autonome, è poi in continuo e parallelo accrescimento la consistenza tanto degli organici che del personale, in misura tale da riassorbire, nel totale generale, le variazioni in diminuzione verificatesi in altri settori.

La percentuale dei posti d'organico coperti, in definitiva, è quale può desumersi dall'unito prospetto, in merito al quale è però da richiamare ancora il carattere provvisorio dei dati riferiti al 1974.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Percentuale dei posti d'organico coperti

Personale impiegatizio delle Amministrazioni burocratiche	(1969)	92,94%	(1973)	77,30%	(1974)	77,41%
Personale operaio delle Amministrazioni burocratiche	(1969)	89,40%	(1973)	87,87%	(1974)	72,00%
Totale del personale delle Amministrazioni burocratiche	(1969)	92,12%	(1973)	79,36%	(1974)	76,09%
Aziende autonome	(1969)	91,05%	(1973)	91,77%	(1974)	91,48%
Totale generale	(1969)	91,47%	(1973)	87,23%	(1974)	86,19%

A breve commento delle cifre sinora fornite, è da rilevare che fine specifico delle norme sull'esodo agevolato del personale statale (legge n. 336 del 1970 e articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972) era quello di pervenire, attraverso un contenimento diretto del numero dei dipendenti in servizio, ad una definitiva riduzione degli organici.

In sede di predisposizione di entrambi i provvedimenti normativi sopra menzionati vennero tuttavia formulate previsioni di certo inesatte, per difetto, circa il numero dei dipendenti che avrebbero avuto interesse ad usufruire dell'esodo (36): è lecito per-

(36) L'errore per difetto di cui si fa cenno nel testo è anche dimostrato dalle cospicue integrazioni di fondi che si è reso necessario apportare agli stanziamenti del Cap. 2785 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, relativo al rimborso all'ENPAS dei maggiori oneri affrontati per la liquidazione di indennità di buona uscita per effetto degli artt. 2 e 3 della legge n. 336 del 1970 e dell'art. 67 del D.P.R. n. 748, nonché ad altri capitoli concernenti trasferimenti del Ministero stesso, ad analogo fine, in favore di amministrazioni autonome.

Le conseguenze negative — sia sul piano finanziario che funzionale — di tale errore, sono state comunque sottolineate unanimemente in sede di discussione del disegno legislativo poi tradottosi nella legge 20 marzo 1975, n. 70 (disposizioni sul riordinamento degli Enti pubblici, ecc.), in occasione della presentazione di un emendamento — successivamente respinto — relativo alla introduzione di agevolazioni per il collocamento a riposo anticipato dei dipendenti degli Enti pubblici stessi (Atti Senato, Res. somm. seduta 4 febbraio 1975). Si veda, inoltre, la pag. 19 della Nota preliminare al quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione 1975 (Atti Camera dei deputati n. 3159).

tanto presumere — sulla base anche di analoghe esperienze precedenti (37) — che la realizzazione dell'originario disegno incontrerà, in ragione delle obiettive situazioni di necessità venutesi a creare in talune Amministrazioni per la scarsità del personale, notevoli difficoltà e resistenze; tanto più che non mancano già ora indizi di una volontà legislativa intesa ad accantonare, o quanto meno a ridimensionare, l'obiettivo della generale deflazione degli organici e della riduzione del personale in servizio.

Da un lato, infatti, mentre si è reso necessario rinviare e scaglionare nell'arco del prossimo quinquennio — con il decreto legge 8 luglio 1974, n. 261 — i numerosissimi collocamenti a riposo tuttora da disporre, che minacciavano di concentrarsi allo scadere del termine fissato dalla legge numero 336 del 1970 (38), l'articolo 2 della legge 14 agosto 1974, n. 355 — che ha convertito in legge il suindicato decreto — ha delegato il Governo a determinare « la misura della

(37) Nella relazione sull'esercizio 1969 la Corte ha avuto occasione di rilevare come alle norme agevolative dell'esodo del personale postelegrafonico — recate dalla legge 12 marzo 1968, n. 325, al dichiarato fine di pervenire ad un ridimensionamento degli organici del personale stesso — avessero fatto assai presto seguito altre disposizioni intese non solo ad aumentare gli organici stessi in misura più che proporzionale alle riduzioni introdotte, ma anche a facilitare in vario modo il celere reclutamento del personale occorrente per sostituire quello esodato.

(38) Circa il numero delle domande di esodo pervenute alle varie Amministrazioni ai sensi dell'indicata normativa, si rinvia ai singoli capitoli che seguono.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riduzione delle dotazioni organiche » delle singole Amministrazioni, nei casi in cui dalla soppressione dei posti resi disponibili dall'esodo degli ex combattenti derivi « grave pregiudizio al funzionamento dei servizi (39) ».

Dall'altro, al principio della indisponibilità dei posti resi vacanti dall'esodo del personale direttivo, risultano già introdotte deroghe settoriali (40), cui non tarderanno presumibilmente a far seguito altre analoghe iniziative.

b) *Considerazioni generali sulle spese di personale.* — Nelle tabelle che seguono sono esposti i dati assoluti e percentuali — della spesa sostenuta da ciascuna Amministrazione, nel 1973 e nel 1974, per il personale in servizio, distintamente per stipendi, paghe o altri assegni fissi e per competenze accessorie.

Nella impossibilità (41) di valutare tali dati in rapporto alla distribuzione del personale per carriere nell'interno di ciascuna Amministrazione, una indagine volta a sta-

(39) Il successivo articolo 4 ha dettato inoltre disposizioni generali, agevolative del reclutamento degli idonei nei pubblici concorsi, analoghe a quelle precedentemente previste, in via eccezionale, solo per talune Amministrazioni autonome.

(40) Si vedano la legge 11 agosto 1973, n. 533; l'articolo 13, primo comma, della legge 17 agosto 1974, n. 396 (modifiche allo stato giuridico del personale delle F.S.); l'articolo 1 della legge 14 agosto 1974, n. 360 (disposizioni relative ai funzionari di pubblica sicurezza direttivi e dirigenti). Si veda altresì l'articolo 11 della legge 27 dicembre 1973, n. 850. Aumenti organici concernenti carriere direttive sono stati previsti e dalla legge da ultimo citata, e dall'articolo 2 della legge 29 gennaio 1975, n. 5 (conversione in legge del D.L. 14 dicembre 1974, n. 657, istitutivo del Ministero dell'ambiente e dei beni culturali). È da rilevare come tale disposizione abbia, in particolare, delegato il Governo ad integrare gli organici del Ministero dell'interno in connessione con le attribuzioni da esso conservate in materia di Archivi di Stato.

(41) Non si dispone, infatti, di dati distinti relativi alla spesa affrontata per le retribuzioni dei dipendenti di una determinata carriera, o addirittura qualifica, posto che tanto gli oneri per assegni fissi che quelli per indennità accessorie gravano su capitoli che non operano, al riguardo, distinzioni.

bilire e comparare il costo medio *pro capite* dei dipendenti delle varie branche amministrative risulterebbe assai poco significativa, giacché il dato in questione è variabile in funzione non tanto della incidenza diversificata del trattamento accessorio, quanto della diversa conformazione, caso per caso, della così detta piramide burocratica.

Assume un certo rilievo, per contro, nella prospettiva futura di una generale perequazione del trattamento economico di tutti i pubblici dipendenti (42), il dato relativo al costo medio *pro capite* (lire 3.863.750 annue nel 1973) calcolato sul complesso del personale civile dello Stato (43), compreso quello delle Aziende autonome ed al netto degli oneri previdenziali.

Per altre considerazioni circa l'incidenza degli oneri di personale sul complessivo ammontare della spesa statale si rinvia alla parte II della presente relazione.

c) *Trattamento economico accessorio.* — Altra osservazione interessante offerta dall'esame dei dati in precedenza esposti concerne la diversa misura percentuale con cui

(42) L'esigenza — connaturale, del resto, al concetto stesso di perequazione retributiva — di avere riguardo non al solo ambito dell'impiego statale, ma a quello, ben più vasto ed eterogeneo, del trattamento economico di tutti i pubblici dipendenti, ha di recente trovato esplicito riconoscimento legislativo nell'articolo 26, ultimo comma, della legge 20 marzo 1975, n. 70 (Riordinamento degli enti pubblici e rapporto di lavoro del relativo personale); a livello di gruppi parlamentari, inoltre, il principio aveva formato oggetto di dichiarazioni programmatiche pressochè univoche sia in sede di discussione del relativo progetto di legge, sia in precedenti occasioni. Attinenti ad una generale perequazione dei livelli retributivi del settore pubblico possono poi ritenersi anche preordinate recenti iniziative concernenti il rapporto di impiego statale, quali la rivalutazione dell'indennità di contingenza nonché la previsione della contrattazione collettiva quale fonte normativa in materia di trattamento economico.

(43) Al dato indicato nel testo si è peraltro pervenuti non tenendo conto della spesa per il personale del Ministero della pubblica istruzione, a causa delle già indicate difficoltà incontrate nella quantificazione del personale insegnante, nonché con le limitazioni indicate a commento della precedente tabella n. 1.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 2

ASSEGNI FISSI E COMPETENZE ACCESSORIE DEL PERSONALE DELLO STATO NEL 1973-74

	ASSEGNI FISSI				COMPETENZE ACCESSORIE			
	1973		1974		1973		1974	
	milioni	%	milioni	%	milioni	%	milioni	%
Pubblica istruzione	2.232.587,1	72,37	2.679.238,9	72,78	70.971,8	30,48	68.803,4	36,17
Finanze	172.510,4	5,59	231.435,9	6,29	31.263,7	13,43	21.742,6	11,43
Grazia e giustizia	118.890,2	3,85	135.348,5	3,68	4.375,2	1,88	3.549,4	1,86
Difesa	213.535,3	6,92	244.959,7	6,65	18.538,2	7,96	10.876,3	5,72
Interno	86.759,8	2,81	101.280,2	2,75	20.288,0	8,72	16.917,4	8,89
Tesoro	57.541,7	1,86	63.281,1	1,72	12.555,3	5,39	4.720,1	2,48
Lavoro	54.817,1	1,78	52.613,6	1,43	10.683,3	4,58	4.368,1	2,29
Agricoltura e foreste	33.102,1	1,07	39.714,5	1,08	4.239,6	1,82	2.781,2	1,46
Affari esteri	27.136,8	0,88	31.497,5	0,86	39.134,2	16,80	44.059,9	23,15
Lavori pubblici	27.511,1	0,89	28.082,8	0,76	4.184,6	1,80	3.664,1	1,93
Org. vari	16.059,7	0,52	19.431,3	0,53	1.687,4	0,72	694,3	0,36
Trasporti	14.036,1	0,46	21.026,8	0,57	7.386,9	3,17	1.866,9	0,98
Sanità	9.275,0	0,30	9.638,1	0,26	2.302,0	0,99	2.012,5	1,06
Industria, commercio e art.	6.712,5	0,22	7.211,2	0,20	1.319,2	0,57	1.020,3	0,54
Presidenza	5.724,7	0,19	7.144,8	0,19	2.120,1	0,91	2.144,3	1,13
Marina mercantile	3.542,4	0,11	4.235,9	0,11	558,1	0,24	340,1	0,18
Commercio estero	2.252,8	0,08	2.053,1	0,06	548,4	0,23	268,5	0,14
Turismo e spettacolo	1.581,3	0,05	1.504,6	0,04	217,5	0,09	167,3	0,09
Bilancio	864,9	0,03	1.106,2	0,03	328,0	0,14	129,8	0,07
Partecipazioni statali	571,1	0,02	587,2	0,01	190,2	0,08	131,3	0,07
Totale Amministraz. centrali (compreso person. operaio)	3.085.012,1	100,00	3.681.391,9	100,00	232.891,7	100,00	190.257,8	100,00
Ferrovie dello Stato (a)	(b) 416.923	42,19	602.100	48,18	(b) 220.787	57,77	157.930	50,65
Amministrazione poste (c)	481.753	48,75	551.244	44,11	137.140	35,88	134.027	42,99
Azienda telefoni	44.070	4,46	48.941	3,92	16.537	4,33	13.659	4,38
Monopoli di Stato (d)	10.084	1,02	11.500	0,92	3.992	1,04	3.514	1,13
AVAS	35.333	3,58	35.987	2,87	3.748	0,98	2.661	0,85
Totali aziende	988.163	100,00	1.249.772	100,00	382.204	100,00	311.794	100,00
TOTALE GENERALE	4.073.175,1		4.931.163,9		615.095,7		502.048,8	

(a) Al netto del personale delle officine e del personale incaricato.

(b) Cifre ricavabili dalla percentuale di ripartizione adottata in sede di predisposizione del bilancio 1974.

(c) Al netto del personale straordinario e assunto per contratto di diritto privato. Compresi gli oneri del personale del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.

(d) Al netto del personale salariato.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la spesa totale per assegni fissi e quella per indennità accessorie si distribuiscono tra le varie Amministrazioni soprattutto nell'esercizio 1973, anteriore all'applicazione della legge n. 734 del 1973 (istitutiva dell'assegno perequativo).

Onde più analiticamente apprezzare lo evolversi di tale distribuzione a seguito dell'entrata in vigore della legge ora richiamata (nonchè delle altre normative settoriali intese a realizzare il principio della onnicomprensività dello stipendio) è utile tuttavia premettere che le differenze più macroscopiche riscontrabili nella distribuzione della spesa riguardano Amministrazioni — come la pubblica istruzione e gli affari esteri — per le quali vigono discipline particolari (44). Dall'alta percentuale di spesa assorbita dai due predetti Ministeri, (da quello della pubblica istruzione per la spesa relativa agli assegni fissi e dal Dicastero degli affari esteri per la spesa concernente il trattamento accessorio) deriva, inoltre, un generale ed accentuato « appiattimento » dei dati residui.

Più significativo, pertanto, al suesposto fine di valutare la effettiva incidenza delle norme così dette perequative, può risultare l'esame dei dati seguenti, relativi al rapporto percentuale, sempre per il biennio 1973-1974, tra la spesa complessiva sostenuta da ogni Amministrazione per assegni fissi e quella per competenze accessorie.

A fronte di un dato medio — calcolato al netto dell'incidenza dei due Ministeri richiamati — secondo cui la spesa globale per indennità accessorie ha rappresentato nel 1973 il 15,10 per cento di quella globale per assegni fissi e il 10,18 per cento nel 1974, il rapporto tra le due voci, valutato distintamente Amministrazione per Amministra-

(44) Un'osservazione particolare concerne altresì la spesa del Ministero delle poste e telecomunicazioni, sul cui stato di previsione incidono oneri per assegni fissi limitatissimi (25,9 milioni nel 1974) ed assai minori di quelli per competenze accessorie (126,5 nel 1974). Poichè quest'ultime si riferiscono a personale delle Aziende dipendenti dal Ministero e presso quest'ultimo distaccato, le voci di spesa in questione sono state computate unitamente a quello della Amministrazione delle poste e telecomunicazioni.

zione (ed a parte sempre i valori estremi rappresentati dal Ministero della pubblica istruzione — dal 3,18 per cento nel 1973 al 2,57 per cento del 1974 — e quello degli affari esteri; dal 144,21 per cento al 139,88 per cento), varia nel primo anno da minimi del 3,68 e 8,68 per cento (Ministeri di grazia e giustizia e difesa) a massimi del 37,92 per cento e 52,63 per cento (Ministeri del bilancio e dei trasporti) e, nel 1974, da 2,62 per cento (grazia e giustizia) a un massimo del 30,01 per cento (Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Il notevole scarto che tuttora si riscontra tra i valori relativi al trattamento accessorio del personale delle Aziende autonome (24,95 per cento, in media, nel 1974) e quelli concernenti le restanti Amministrazioni (7,97 per cento, mediamente), è da porre in relazione al fatto — già segnalato lo scorso anno — che l'introduzione dell'assegno perequativo è stata disposta, per le Aziende stesse, con separata normativa, più favorevole rispetto a quella generale di cui alla legge n. 734 del 1973 (45). Ulteriori norme di favore, inoltre, sono state introdotte, per il personale suddetto, anche posteriormente all'accoglimento della così detta piattaforma rivendicativa.

Sul piano dei numeri, comunque, mentre l'indice medio delle Amministrazioni centrali si è quasi dimezzato a seguito della introduzione della nuova normativa sull'assegno perequativo, l'analogo e superiore valore riferito alle Aziende è all'incirca diminuito di un terzo.

In ordine poi al personale militare, una analoga elaborazione dei dati contabili evidenzia, globalmente, una diminuzione del rapporto tra indennità accessorie e spese fisse dal 9,88 per cento del 1973 al 5,35 per cento del 1974. In termini assoluti, la spesa complessiva risulta aumentata, nel periodo stesso, di circa il 10 per cento. Per più analitiche considerazioni, si rinvia, comun-

(45) In una più approfondita analisi dei dati in questione, è anche da tener conto che per talune Amministrazioni autonome la rivalutazione delle indennità di missione è stata disposta separatamente ed in anticipo rispetto alla legge 18 dicembre 1973, n. 836, di applicazione generale.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 3

RAPPORTO TRA INDENNITÀ ACCESSORIE E ASSEGNI FISSI

AMMINISTRAZIONI	PERCENTUALI	
	1973	1974
Pubblica istruzione	3,18	2,57
Finanze	18,12	9,39
Grazia e giustizia	3,68	2,62
Difesa	8,68	4,44
Interno	23,38	16,70
Tesoro	21,82	7,46
Lavoro	19,49	8,30
Agricoltura	12,81	7,00
Affari esteri	144,21	139,88
Lavori pubblici	15,21	13,05
Organismi vari	10,51	3,57
Trasporti	52,63	8,88
Sanità	24,82	20,88
Industria, commercio ed artigianato	19,65	14,15
Presidenza	37,03	30,01
Marina mercantile	15,75	8,03
Commercio estero	24,34	13,08
Tuismo e spettacolo	13,75	11,12
Bilancio	37,92	11,73
Partecipazioni statali	33,30	22,36
Totale (eccetto Pubblica istruzione e Affari esteri) . . .	14,88	7,97
Ferrovie dello Stato	52,95	26,23
Amministrazione delle poste	28,47	24,31
Azienda telefoni	37,52	27,90
Monopoli di Stato	39,58	30,55
ANAS	10,61	7,39
Totale aziende autonome . . .	38,68	24,95
TOTALE GENERALE . . .	15,10	10,18

que ai successivi capitoli, in particolare a quello concernente il Ministero della Difesa.

Quanto alla presenza, anche nel 1974, di sperequazioni tra le stesse Amministrazioni ad ordinamento non autonomo, ciò è in parte da attribuire al fatto che, contestualmente alla soppressione di molteplici particolari indennità accessorie, la legge n. 734 ha concesso al personale che ne fruiva — in ossequio al principio generale che vieta la *reformatio in peius* del trattamento economico conseguito — assegni *ad personam* riasorbibili con gli aumenti generali di retribuzione. Il trasferimento di tali poste da capitoli di spesa concernenti il trattamento accessorio a capitoli aventi ad oggetto assegni fissi, ha di conseguenza moltiplicato — per le Amministrazioni dove più incidevano le indennità soppresse — gli effetti della nuova normativa (46); mentre diminuzioni assai minori si riscontrano in altre Amministrazioni, nelle quali maggiormente contribuivano alla elevatezza del trattamento accessorio compensi di carattere generale, non soppressi dalla legge n. 734 (47).

Ma per una residua e non trascurabile parte, sul permanere di trattamenti economici differenziati incide una serie di deroghe che, più che con leggi particolari, si è ritenuto di introdurre con la stessa legge n. 734 al principio — originariamente affermato in termini assolutistici — della perequazione e chiarezza retributiva.

Accanto alle indennità non soppresse (48), le deroghe più numerose si riferiscono ad elevazioni nel numero di ore di lavoro straordinario retribuibili mensilmente; settore, questo, che appare destinato ad evolversi ancora, posto che alle categorie di personale eccezionalmente autorizzate a maggiori prestazioni, nuove categorie sono

(46) Tipico, tra tutti, l'esempio del Ministero dei trasporti, per il quale il rapporto qui considerato è sceso dal 52,63 per cento all'8,88 per cento.

(47) Così, ad esempio, per le Presidenze del Consiglio, il Ministero delle partecipazioni statali e quelli dell'interno e dei lavori pubblici.

(48) Da segnalare, in proposito, l'avvenuta emanazione in data 5 maggio 1975, del regolamento di attuazione previsto dall'articolo 4 della legge numero 734, concernente la corresponsione di indennità di rischio. (D.P.R. n. 146).

di volta in volta aggiunte da leggi posteriori a quella generale (49).

A parte comunque i particolari compensi attribuiti dall'articolo 19 della legge n. 734 (per i quali si rinvia, ai fini di una più ordinata esposizione, alla successiva lettera e) del presente paragrafo), è da rilevare che presso talune Amministrazioni — in virtù anche della concessa facoltà di sopperire ad eccezionali ed indilazionabili esigenze mediante elevazione, sino ad un massimo del 50 per cento, dei limiti individuali di prestazioni straordinarie — la quasi totalità del dipendente personale è stata in concreto retribuita, nel corso dell'intero anno, per un numero di ore mensili di molto superiore a quello previsto in via ordinaria dalla normativa generale. Dall'osservazione, d'altronde, che sul capitolo 3481 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro (Fondo per provvedere all'onere dell'elevazione sino al 50 per cento dei limiti di lavoro straordinario) i 7 miliardi stanziati per ciascuno degli ultimi tre esercizi risultino sempre e per intero utilizzati, può dedursi l'opportunità di una più approfondita verifica in ordine alla effettiva eccezionalità ed indilazionabilità delle esigenze di servizio da fronteggiare (50).

Per ciò che riguarda le indennità di trasferta — anch'esse fatte salve in via generale, dalla legge n. 734 (51) —, è da no-

(49) Si vedano, a titolo d'esempio, le disposizioni in tal senso recate dalla legge 8 marzo 1975, n. 39, concernente il compimento della maggiore età a 18 anni.

(50) Per notazioni in ordine ad una fattispecie particolare, si veda il seguente capitolo XVIII, nonchè, tra gli altri, per ulteriori osservazioni in tema di lavoro straordinario, i capitoli XXII e XXV.

(51) Sia pure nelle misure rivalutate, dopo oltre un decennio, della legge 18 dicembre 1973, n. 836, l'indennità di trasferta non ha cessato di rappresentare, sostanzialmente, un mero rimborso di spese sostenute dal dipendente dello Stato. In quanto tale, essa è soggetta all'imposizione fiscale in misura limitata (40%), al pari di altre similari indennità che pur sono comprese nei dati prima forniti in ordine al trattamento economico accessorio del personale. Tra tali indennità, la più importante, in termini soprattutto di importi individuali, è quella di servizio all'estero, esente quasi per intero da ritenute fiscali.

tare che una valutazione globale dei vari atti autorizzativi o di liquidazione dà adito, per qualche Amministrazione, ad osservazioni d'insieme non formulabili in merito ai singoli provvedimenti e che attengono a possibili concrete deviazioni nel ricorso all'istituto dell'invio in missione. Così può dirsi — con rinvio ai capitoli che seguono per più specifici rilievi (52) — dei casi in cui nella motivazione degli atti si adottino usualmente formule generiche o addirittura di stile, ovvero dei casi in cui sia anormalmente frequente l'invio in trasferta di personale — specie delle categorie meno elevate — per compiti o finalità ultronei rispetto a quelli propri della qualifica rivestita.

Altro fenomeno riscontrato presso talune Amministrazioni, e che può prestarsi ad analoghe valutazioni, è quello del concentrarsi dei titoli di spesa nel periodo di scadenza dell'esercizio, pur quando i titoli stessi si riferiscono a missioni autorizzate in mesi precedenti.

d) *Altre spese attinenti al personale.* — Si è già avuto modo di osservare, in precedenti occasioni, che il conseguimento di una effettiva perequazione dei trattamenti accessori di cui beneficiano i dipendenti delle varie Amministrazioni costituisce tra l'altro presupposto per l'operatività concreta di quelle norme ed istituti vari che mirano a facilitare — attraverso l'istituzione di una parziale fungibilità tra dipendenti di qualifica equiparata — la mobilità dall'una all'altra Amministrazione del personale statale (53).

È anche sotto tale profilo, pertanto, che accanto ai dati sinora forniti, relativi al trattamento economico direttamente erogato al personale statale, andrebbero considerate altre voci di spesa, le quali, pur non risultando classificate nella categoria II del-

(52) Si vedano, in particolare, i capitoli XII, XV, XVI, XVIII e XIX della presente parte III.

(53) A parte gli istituti del passaggio di carriera, si vedano, ad esempio, le recenti prescrizioni di cui all'articolo 2 della legge 14 agosto 1974, n. 355, nonché all'articolo 6, ultimo comma del disegno di legge (n. 3157-bis Camera dei deputati) relativo al riordinamento della pubblica Amministrazione.

la spesa corrente, indirettamente si risolvono in quote aggiuntive di retribuzione.

Un primo esempio (54), è costituito dalle spese (classificate o tra gli acquisti di beni e servizi o diversamente) che si riferiscono a compensi vari erogabili, oltre che ad estranei alla pubblica Amministrazione, anche a dipendenti in servizio presso Amministrazioni diverse da quelle del cui stato di previsione di volta in volta si tratta: tipici, tra gli altri, i casi degli incarichi speciali o dei gettoni di presenza a componenti di commissioni, nonché quello dei compensi e rimborsi per progettazioni d'opera i quali fanno capo spesso ai capitoli di spesa in conto capitale su cui sono stanziati i fondi per la esecuzione dei lavori.

Una più apprezzabile incidenza sotto il profilo individuato, è poi da attribuire alle spese attinenti ad opere varie per il miglioramento delle condizioni ambientali di lavoro (abitazioni, mense, dormitori, asili nido, opere dopolavoristiche, eccetera), spese che notoriamente si distribuiscono in maniera non uniforme, favorendo talune categorie di dipendenti più che altre (55).

Al concetto di perequazione — in quanto riferito alle sole poste direttamente retributive — è inoltre estranea, ovviamente, la considerazione di tutti gli eventuali vantaggi che non trovano contabilizzazione in bilancio, o perchè costituiti da compensi o rimborsi erogati da terzi a dipendenti statali (56), o perchè relativi ad esenzioni o concessioni, il più delle volte previste legi-

(54) Così dicasi anche dei sussidi erogati al personale in servizio (classificati di solito tra i trasferimenti correnti) che solo presso talune Amministrazioni assumono tuttavia, importanza non trascurabile.

(55) All'appartenenza ad istituzioni dopolavoristiche sono talora connessi anche benefici finanziari, quali la corresponsione di somme alla cessazione del rapporto di servizio.

(56) La percezione di tali compensi — nei casi in cui si correlino ad attività svolte in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza, ovvero in connessione con la carica — è stata dichiarata, per i dirigenti dello Stato, incompatibile con il principio dell'onnicomprendività della retribuzione (articolo 50 del D.P.R. n. 748 del 1972). Per la problematica connessa a tale divieto, si rinvia alla successiva lettera e).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

slativamente, che semmai si risolvono in una minore entrata dello Stato (esempio concessioni ferroviarie, esenzioni da canoni, eccetera) (57).

A prescindere comunque dal profilo perequativo, è chiaro che le voci prima esaminate — in quanto attinenti economicamente, al costo del personale — pretenderebbero autonoma evidenziazione nel bilancio onde poter essere computate in aggiunta alle spese classificate nella categoria II della parte corrente. Da computare unitamente a tali spese sono poi gli oneri previdenziali ed assistenziali — comprensivi dei trasferimenti spesso di notevole importo a favore di Istituzioni assistenziali o dopolavoristiche (58); le spese per il personale assunto in forma straordinaria, ovvero utilizzato, più o meno continuativamente, sulla base di convenzioni; le spese, infine, relative all'attuazione o la partecipazione del personale a corsi di preparazione, formazione aggiornamento o perfezionamento.

e) *Disciplina delle funzioni dirigenziali.* — In ordine al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, relativo alla disciplina delle funzioni dirigenziali, è anzitutto da rilevare che notevoli difficoltà sono derivate alle Amministrazioni soprattutto dalla applicazione delle disposizioni più significative e qualificanti della nuova normativa, quelle, cioè, intese ad enucleare, nell'ambito della carriera direttiva, un corpo a sé stante di funzionari dirigenti, analogamente a quanto previsto dalla legislazione di altri Stati.

In rapporto a dette difficoltà, sono state già proposte, e talora accolte, in sede legislativa, modifiche generali o settoriali al decreto presidenziale n. 748, ovvero introdotte, specie per ciò che riguarda il personale dirigente delle Amministrazioni ad ordinamento autonomo, norme derogatorie dei principi informativi della nuova disciplina.

(57) Per concrete esemplificazioni, si fa rinvio ai capitoli che seguono, dedicati alle singole Amministrazioni.

(58) Si veda, in particolare, sull'argomento, il successivo capitolo XXII, relativo all'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Ove siffatte disposizioni (già vigenti oppure, come si è detto, tuttora allo stadio di proposta) siano valutate nel loro complesso — astraendo dalle esigenze obbiettive, che, certo, ne costituiscono la giustificazione — sembra da esse emergere il pericolo che la portata riformatrice del decreto presidenziale n. 748 possa in prosieguo di tempo sempre più attenuarsi, sino a risolvere la istituzione della dirigenza in un mero mutamento di denominazione delle qualifiche direttive di vertice, connesso solo formalmente alla concessione di aumenti retributivi e benefici di carriera.

In materia di reclutamento dei dirigenti — scendendo ad esemplificazioni concrete — nonostante l'ampia gradualità temporale prevista dalle disposizioni transitorie del decreto del Presidente della Repubblica numero 748 per l'applicazione delle norme che tale reclutamento fanno dipendere dalla partecipazione ad un apposito corso di formazione organizzato dalla Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, è stato presentato più di un progetto di legge (59) inteso a prorogare l'applicabilità delle suddette disposizioni transitorie. Trattasi di iniziative non governative e tuttora all'esame del Parlamento; mentre, peraltro, esse fanno appello a circostanze obbiettive e di carattere non contingente (entità delle spese per l'organizzazione del corso, esigenza di un reclutamento celere, inopportunità di distogliere i candidati per lungo tempo dai compiti di istituto) un'analogo iniziativa di portata settoriale, si è già tradotta in legge (60).

(59) Proposte n. 3325 e n. 3314 presentate alla Camera dei deputati il 13 dicembre 1974 e l'11 dicembre 1974. Si veda, anche, il progetto di legge n. 939, discusso in un primo tempo unitamente a quello n. 3157 (riordinamento della pubblica Amministrazione), nonché l'interrogazione a risposta scritta presentata al Senato dai senatori Sica e Colella il 5 dicembre 1974 (362° Resoconto sommario).

(60) Articolo 10 della legge 17 agosto 1974, n. 396 (modifiche allo stato giuridico del personale delle Ferrovie dello Stato) che ha ammesso sino al 1° gennaio 1976 l'accesso del personale direttivo ferroviario (in possesso di un'anzianità ridotta rispetto a quella prevista dal decreto presidenziale numero 748) ai ruoli ad esaurimento istituiti dallo stesso decreto.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ove poi si consideri che allo stato non si ha alcuna contezza di attività istruttorie o preliminari poste in essere dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri o dalle varie Amministrazioni per l'organizzazione dei corsi di formazione dirigenziale (61), appare indubitabile che varie pressioni — ancorchè imputabili, può ripetersi, a dichiarate esigenze di servizio — siano esercitate per ridurre l'accesso alle qualifiche dirigenziali — attraverso la istituzionalizzazione dei ruoli ad esaurimento — alla stregua di un normale avanzamento.

In tema sempre di reclutamento, inoltre, si è già avuto modo di rilevare come la necessità di ovviare alla carenza di personale causata dalle norme agevolative dell'esodo, possa condurre a risultati addirittura opposti a quelli perseguiti dal legislatore delegante, secondo il quale alla istituzione della dirigenza avrebbe dovuto correlarsi una riduzione generale degli organici delle carriere direttive. L'articolo 15 della già citata legge n. 396 del 17 agosto 1974 (62) ha d'altra parte disposto che, ai fini dell'ammissione alle qualifiche iniziali della carriera direttiva del personale ferroviario, debbano considerarsi disponibili tutti i posti vacanti nelle qualifiche stesse in relazione all'organico previsto anteriormente alla ristrutturazione recata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748; ivi compresi, pertanto, sia i posti accantonati in relazione alla istituzione della dirigenza e dei ruoli ad esaurimento, sia quelli resi vacanti dal personale esodato; mentre l'articolo 1 della legge 14 agosto 1974, n. 360, ha sancito la inapplicabilità ai funzionari di pubblica sicurezza delle norme che prevedono la indisponibilità dei posti vacanti in conseguenza dell'esodo dei dipendenti direttivi e degli ex combattenti.

In contrasto, ancora, con il più importante tra i principi informativi dettati dalla

(61) L'articolo 22 del D.P.R. n. 748 prevede che siano indetti annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri i concorsi per titoli per l'ammissione al corso di formazione dirigenziale.

(62) Si veda il precedente n. 1.

legge di delega — la creazione, cioè, di qualifiche funzionali e la rigida determinazione del numero e delle attribuzioni dei dirigenti dei vari livelli (63) — una disposizione, di portata settoriale (64), ha implicitamente ammesso l'applicabilità, nell'ambito di una carriera dirigenziale, del conferimento di funzioni proprie della qualifica superiore (65); ed è stata confermata, da leggi posteriori al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 (66), la possibilità di utilizzare dirigenti, in posizione di comando o fuori ruolo, presso Amministrazioni diverse da quella di appartenenza (67).

Mentre, poi, si è reso già necessario introdurre modifiche legislative alla ripartizione funzionale delle qualifiche di taluni specifici ruoli, per ciò che concerne il personale dirigente delle Ferrovie dello Stato, analoghe variazioni possono essere ora apportate, in via amministrativa, in relazione alle contingenti esigenze di servizio (68).

A commento, inoltre, di una disposizione (articolo 13) dettata dalla recente legge 1° marzo 1975, n. 44, con cui è stata abolita la distinzione tra sovrintendenze alle antichità e belle arti di prima classe e sovrinten-

(63) Il principio in argomento — recepito dalla legge 20 marzo 1975, n. 70 (riordinamento degli enti pubblici) ha ricevuto esplicita formulazione nell'articolo 18, primo comma, della legge stessa (« tenuto conto della corrispondenza tra il livello dirigenziale e l'importanza di ciascuna unità organica, la dotazione dei dirigenti non potrà superare il numero delle unità organiche... »).

(64) Articolo 9 della più volte citata legge n. 396 del 17 agosto 1974.

(65) La inapplicabilità di tale istituto ai dirigenti — in ordine alla quale si rinvia anche alle osservazioni formulate nella precedente relazione — è stata affermata, con delibera a tutt'oggi in corso, dalla Sezione del controllo della Corte.

(66) Articolo 4 del D.L. 14 dicembre 1974, n. 657, nel testo modificato dalla legge di conversione 29 gennaio 1975, n. 5 (Istituzione del Ministero per i beni culturali ed ambientali).

(67) Si vedano al riguardo, le considerazioni esposte nella Relazione sul precedente esercizio, Parte III, capitolo I, pag. 150.

(68) Articolo 15 della legge 17 agosto 1974, n. 396. Si veda, al riguardo anche l'articolo 14 della legge 12 agosto 1974, n. 370.

denze di seconda classe, e si è consentito di preporre indifferentemente a tali unità organiche (nonchè agli istituti ad ordinamento speciale) sia primi dirigenti che dirigenti superiori, possono formularsi due considerazioni di diverso ordine: la prima è che la previsione viene ad estendere il campo di applicazione dell'articolo 13, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 748, così confermando l'amplessima deroga recata da tale disposizione (69) al principio delle qualifiche funzionali; la seconda è che la istituita fungibilità (parziale) tra attribuzioni di dirigenti di qualifica diversa ha il fine pratico di ovviare alla situazione, verificatasi in varie Amministrazioni, dove il numero dei dirigenti superiori — anche al di là delle transitorie conseguenze degli inquadramenti in soprannumero — si palesa esuberante rispetto alle effettive esigenze.

È da dire, infine, che la deroga più notevole al principio di funzionalità delle qualifiche è stata apportata dallo stesso decreto delegato n. 748 del 1972 e consiste — come la Corte ha affermato nella delibera n. 493, in data 25 agosto 1972, della Sezione di controllo (70) — nella previsione di tre diversi livelli retributivi per la qualifica — funzionalmente unica — di dirigente ge-

(69) L'articolo 13, secondo comma, del D.P.R. n. 748 prevede che — ove particolari ordinamenti ammettano la preposizione di dirigenti con qualifica diversa ad uffici periferici aventi pari competenza e circoscrizione territoriale — i dirigenti di qualifica inferiore esercitino le attribuzioni dell'ufficio nei limiti di competenza previsti dalle altre disposizioni del decreto per i dirigenti di qualifica superiore. L'articolo 13 della legge n. 44 del 1975 sembra, invero, essere andato al di là di tale previsione, abolendo quella distinzione tra sovrintendenze di prima e seconda classe che salvaguardava in precedenza — anche se sotto l'aspetto esclusivamente formale — la corrispondenza tra livello degli uffici e livello delle qualifiche dirigenziali.

In ordine all'articolo 13 del D.P.R. n. 748, si veda la Relazione sull'esercizio 1973, parte III, capitolo I, pag. 150.

(70) Con tale delibera, come è noto, il D.P.R. n. 748 — successivamente registrato con riserva — non è stato dalla Corte ammesso a visto e registrazione.

nerale. Effetto riflesso di tale previsione — deve soggiungersi — è stato quello di rendere operante, sul trattamento economico del personale di magistratura ed equiparato, l'adeguamento automatico previsto dallo articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1080 del 1070. La relativa vicenda, che ha dato luogo a una serie di pronunce giurisdizionali acclarative dell'intervenuto adeguamento, si è comunque conclusa nel corso del 1975.

Quanto all'altro principio qualificante preso in considerazione dal legislatore delegante — quello della onnicomprensività del trattamento economico dirigenziale — ampie deroghe risultano altresì essere state apportate non solo e non tanto da leggi posteriori al decreto n. 748, quanto proprio da disposizioni di quest'ultimo, in virtù di sopravvenute interpretazioni, rese tra l'altro possibili dalla generica formulazione dell'articolo 50.

Per ciò che riguarda, in particolare, la corresponsione ai dirigenti superiori e primi dirigenti dei normali compensi per lavoro straordinario — corresponsione consentita, come si è rilevato lo scorso anno, dalla formulazione letterale dell'articolo 20 del decreto, ed in merito alla quale si è di recente ampiamente discusso anche in sede parlamentare — è da segnalare che presso le Amministrazioni per le quali non risultano applicabili gli ordinari limiti di ore retribuibili, taluni dirigenti hanno beneficiato di compensi che corrispondono anche a 80 ore mensili di prestazioni rese oltre il normale orario di lavoro, maggiorato dalle venti ore settimanali di cui al citato articolo 20.

Ciò induce a rilevare che la erogazione di detti premi — soprattutto nella misura in cui venga generalizzata e nelle Amministrazioni di cui si è detto — è idonea a creare sperequazioni nello stesso ambito delle carriere dirigenziali, e può elevare di fatto il trattamento economico complessivo di taluni Dirigenti superiori e primi dirigenti al di là del livello retributivo previsto per i Dirigenti generali.

Quanto poi ai compensi previsti per lo espletamento di incarichi vari, o per la partecipazione ad organi collegiali della più di-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

versa natura, discende dalla formulazione dell'articolo 50 la necessità di valutare caso per caso se l'incarico sia conferito o la partecipazione richiesta in virtù « della carica ricoperta », ovvero « in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza » (71); con la conseguenza che, a distanza di oltre due anni dall'entrata in vigore del decreto n. 748, non si è ancora pervenuti ad una individuazione precisa degli emolumenti, incompatibili con il regime di onnicomprensività.

Sulla complessità delle questioni da risolvere in sede interpretativa, d'altronde, incide anche il fatto che la formulazione letterale dell'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 è diversa da quella cui il medesimo legislatore delegato ha fatto ricorso per sancire — in attuazione di un principio affermato peraltro in termini unitari dalla legge di delega — l'onniscoprensività del trattamento economico del personale di magistratura ed assimilato. Da ciò, pertanto, oltre che dalla necessità di tutelare l'interesse dello Stato ad un efficiente funzionamento di taluni organi col-

(71) Con la determinazione n. 1219 in data 5 e 19 novembre 1974 e 14 gennaio 1975, pubblicata in allegato alla presente Relazione, la Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ha stabilito che debbano ricondursi all'ipotesi di « rappresentanza dell'Amministrazione » tutti i casi in cui dirigenti dello Stato siano chiamati a comporre organi collegiali di Enti pubblici.

Per una problematica in parte coincidente, si veda anche la determinazione n. 1195, in data 15 gennaio - 12 febbraio 1974, della medesima Sezione del controllo Enti.

Sono poi pervenuti all'esame della Corte, casi di specie, quali, a titolo di esempio, l'erogabilità di gettoni di presenza a membri delle Commissioni paritetiche per le norme di attuazione degli statuti speciali regionali, nonché di indennità a favore dei dirigenti per la partecipazione a lavori del Comitato tecnico per la riforma tributaria (Deliberazione della Sezione del controllo n. 594 del 14 novembre 1974). Si veda anche, al riguardo, il parere della Sezione prima del Consiglio di Stato n. 570 del 29 marzo 1974, relativo ai compensi ai membri dei Comitati regionali di controllo sugli atti degli Enti locali territoriali.

legiali, l'esigenza — già dalla Corte segnalata — di un riesame legislativo della materia.

Di portata generale, ancora, è la deroga recata al principio della onnicomprensività e chiarezza retributiva dall'articolo 19 della legge n. 734 del 1973, riguardante compensi per lavoro straordinario attribuibili, nel limite di 80 ore mensili e « in deroga a qualsiasi disposizione », agli appartenenti ad Uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro. Tale norma — che intendeva in pratica ripristinare la c.d. indennità di Gabinetto, e che è stata anche per tale motivo ritenuta applicabile (72) al personale cui ordinariamente non competono compensi per lavoro straordinario (Magistrati, Dirigenti generali, personale militare ecc.) — ha tra l'altro ommesso di dettare criteri sostanziali tanto per l'individuazione delle unità organiche di cui è questione, quanto per la determinazione dei contingenti massimi di personale retribuibile, così rendendosi suscettibile di concrete applicazioni non conformi alle finalità perseguite (73).

Il fatto che l'argomento abbia costituito oggetto di discussione anche in sede parlamentare, soprattutto per l'elevato ammontare dei compensi individualmente percepiti, induce a riassumere nel prospetto seguente i dati relativi alle spese affrontate, nel 1974, dalle singole Amministrazioni e dallo Stato nel complesso.

(72) Sezione del controllo, delibera n. 602 del 21 dicembre 1974.

(73) Sotto il primo profilo, è da rilevare che se in linea di massima sono stati individuati quali Uffici con compiti di diretta collaborazione con il Ministro (oltre ai Gabinetti e le Segreterie particolari dei Sottosegretari) gli Uffici legislativi, gli Uffici stampa e quelli per gli affari riservati — non mancano casi in cui tra le unità di cui trattasi sono stati compresi Uffici svolgenti compiti solo in via analogica assimilabili a quelli ora indicati. Sotto il secondo profilo, è poi da dire che presso talune Amministrazioni, mediante il sistema della rotazione, il numero dei dipendenti che hanno beneficiato dei compensi è risultato superiore a quello fissato nel relativo contingente, pur nel rispetto del limite di spesa corrispondente al contingente medesimo.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 4

COMPENSI PER LAVORO STRAORDINARIO EROGATI, NEL LIMITE DI 80 ORE MENSILI INDIVIDUALI, AL PERSONALE IN SERVIZIO PRESSO UFFICI AVENTI COMPITI DI DIRETTA COLLABORAZIONE CON IL MINISTRO
(articolo 19 della legge n. 734 del 1973)

AMMINISTRAZIONI	Capitolo	Spesa impegnata (in milioni)
Tesoro - Presidenza	1061	736
» » (Ministri senza portafoglio vari)	1062	30
» « (Organizzazione amministrativa)	1386	53
» » (Atti regionali)	1545	29
» » (Avvocatura dello Stato)	1808	18
» » (Ecologia)	2411	7
» » (Ricerca scientifica)	2610	9
» » (Beni culturali)	2651	1
» » (Mezzogiorno)	3095	32
» Org. vari (Consiglio di Stato)	1577	22
» » » (Corte dei conti)	1678	52
Ministero del Tesoro	1856	95
» delle Finanze	1006	137
» del Bilancio	1006	46
» di Grazia e giustizia	1015	87
» degli Esteri	1506	56
» della Pubblica istruzione	1055	89
» dell'Interno	1066	113
» dei Lavori pubblici	1106	78
» dei Trasporti	1066	51
» delle Poste e telecomunicazioni	1026	81
» della Difesa	1006	111
» dell'Agricoltura e foreste	1106	56
» dell'Industria, commercio e artigianato	1106	88
» del Lavoro e previdenza sociale	1026	83
» del Commercio estero	1106	60
» della Marina mercantile	1035	61
» delle Partecipazioni statali	1016	63
» della Sanità	1016	71
» del Turismo e spettacolo	1046	51
TOTALE		2.466

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È comunque in proposito da rilevare che presso talune Amministrazioni la spesa stessa è risultata non troppo inferiore — o addirittura superiore, come nel caso del Ministero delle partecipazioni statali — rispetto a quella erogata per la retribuzione delle prestazioni straordinarie rese da tutto il restante personale.

Tutto ciò premesso, è tuttavia da aggiungere che la deroga più macroscopica apportata al principio della onnicomprensività del trattamento economico dirigenziale ha carattere settoriale e riguarda i dirigenti della Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato ai quali, in virtù dell'articolo 12 della legge 6 giugno 1975, n. 197, sono oggi erogabili premi ed indennità accessorie — previsti dal particolare ordinamento del personale ferroviario — al cui importo individuale la legislazione vigente non pone in sostanza alcun limite massimo.

Come si riferirà nel successivo capitolo XXVII, l'Amministrazione interessata aveva inoltre già erogato a funzionari di qualifica dirigenziale, prima dell'intervento legislativo in questione e con atti pervenuti alla Corte solo su esplicita richiesta di quest'ultima, « compensi speciali » di ammontare rilevante (74).

A parte ogni valutazione sulla legittimità di tali erogazioni, e sull'esito che la vicenda potrà avere nelle sedi competenti, deve osservarsi che incentivo all'orientamento assunto dall'Azienda può essere stata — accanto a talune dichiarazioni rese in sede parlamentare del Ministro dei trasporti in occasione dell'esame di un precedente disegno di legge (75), — la constatazione che le

(74) I compensi sono stati corrisposti in applicazione dell'articolo 70 della legge 11 febbraio 1970; n. 34, disposizione, questa, settoriale, ma analoga a quella di cui all'articolo 6 del D.P.R. n. 19 del 1946, espressamente abrogato dalla legge n. 734 del 1973.

(75) Una disposizione autorizzativa delle erogazioni in parola era già stata introdotta nel testo di tale disegno, poi tradottosi nella legge 17 agosto 1974, n. 396 e originariamente approvato dalla Commissione trasporti di un ramo del Parlamento. La soppressione della norma stessa — disposta

indennità tuttora percepite dal personale ferroviario non dirigenziale (specie da quello direttivo) possono incidere in tale misura sulla retribuzione complessiva del personale stesso da renderla in qualche caso più elevata di quella spettante ai funzionari dirigenti (76).

Non si può non osservare, peraltro, che all'indicata situazione si è ovviato, sul piano legislativo, al prezzo di un sostanziale seppur settoriale svuotamento del principio dell'onnicomprensività; non a caso, d'altra parte, la deroga in argomento ha riguardato il settore dei dipendenti ferroviari, nel quale già l'articolo 9 della precedente legge 17 agosto 1974, n. 396, nell'ammettere l'applicabilità ai dirigenti del conferimento delle funzioni superiori, aveva anche consentito — con una prima, e solo apparentemente

presso l'altra Camera, su insistenza del Governo, proprio per salvaguardare il principio della onnicomprensività — aveva indotto il Ministro *pro tempore* dei trasporti a dichiararsi favorevole ad una interpretazione della normativa vigente (interpretazione da proporsi però previamente all'organo di controllo) tale da consentire l'erogazione dei compensi « speciali » ai dirigenti dell'Azienda. Sia pure sulla base di tali dichiarazioni, e con il conforto, altresì, dell'orientamento assunto da tutti i gruppi parlamentari (pronunciatisi, presso ambedue le Camere, in sede sempre di Commissioni deliberanti, nel senso che fosse comunque necessario garantire ai Dirigenti ferroviari un trattamento incentivante privilegiato rispetto a quello dei dirigenti delle altre Amministrazioni), l'Azienda ha senz'altro dato corso alla erogazione dei premi — Cfr. Atti Camera dei deputati, Commissione X, sedute del 10 luglio 1974 (n. 52) e 30 luglio 1974 (n. 55), nonché resoconto stenografico sedute 7 e 12 agosto 1974 (disegno di legge 2918); Cfr. altresì Atti Senato, 62° Resoconto stenografico, 8ª Commissione, seduta 13 agosto 1974.

(76) Come s'è già osservato nella relazione precedente (parte III, cap. I, pag. 149), la legge 16 febbraio 1974, n. 57, concernente la concessione dell'assegno perequativo al personale ferroviario non dirigente, ha stabilito infatti che numerose indennità non vadano computate ai fini della comparazione tra il trattamento accessorio complessivo del personale stesso e l'indennità di funzione del primo dirigente.

Analogo orientamento è stato seguito da altre leggi concernenti il personale di Aziende autonome diverse.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

non significativa deviazione dal principio generale — la corresponsione ai dirigenti stessi del particolare trattamento economico previsto dall'articolo 5 della legge 15 febbraio 1967, n. 40.

Con riferimento, da ultimo, al problema della riutilizzazione del personale direttivo esodato ai sensi dell'articolo 37 del decreto delegato, è da premettere che non si è tradotto in legge il disegno, di cui si è fatto cenno lo scorso anno, inteso a fornire una interpretazione autentica, in senso restrittivo, dell'ultimo comma della disposizione (77); la materia resta quindi regolata tuttora dalle disposizioni interne a suo tempo emanate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, le quali, peraltro, dovrebbero essere opportunamente modificate ed adeguate ai nuovi e più rigidi criteri adottati dalla legge 14 agosto 1974, n. 355, in ordine all'analogo divieto di riutilizzazione del personale ex combattente esodato.

f) — *Personale militare — nuovo trattamento degli Ufficiali.* — Nel 1974 — con circa un anno di ritardo rispetto all'entrata in vigore delle norme sulla disciplina delle funzioni dirigenziali, ha avuto concreta applicazione la legge 10 dicembre 1973, n. 804, relativa al nuovo trattamento degli Ufficiali dell'esercito, marina, aeronautica e dei Corpi di polizia dello Stato.

Seppure con le necessarie differenziazioni ed adattamenti, le disposizioni della legge — che riguardano prevalentemente il trattamento economico e pensionistico — si ispirano a quelle del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, di talchè molte delle osservazioni formulate a tale proposito in precedenza o nella relazione sull'esercizio decorso possono ora essere richia-

(77) Di portata non generale è la disposizione di cui all'articolo 6, ultimo comma, della legge 20 marzo 1974, n. 70, che ha vietato agli enti pubblici contemplati dal precedente articolo 1 di conferire incarichi professionali ai dirigenti statali esodati. Il divieto, peraltro, è stato esteso a tutti i dirigenti degli stessi enti pubblici, comunque collocati a riposo.

mate in merito alla disciplina della c.d. dirigenza militare.

In assenza, poi, di specifiche previsioni in ordine al contenuto funzionale della riforma legislativa, sono insorti problemi interpretativi di difficile soluzione in ordine alla possibilità o meno di estendere agli Ufficiali titolari di uffici con rilevanza esterna le norme recate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 sul conferimento e l'esercizio delle attribuzioni spettanti ai funzionari civili investiti da analoghe funzioni.

Le restanti innovazioni introdotte dalla legge sono intese — come si è rilevato lo scorso anno (78) — alla progressiva eliminazione delle posizioni soprannumerarie e consistono nel divieto di promuovere ufficiali « a disposizione », nella soppressione delle promozioni « alla vigilia del limite di età », nonchè nel ripristino dell'istituto del collocamento in aspettativa per riduzione di quadri (79).

A tutela, peraltro, delle situazioni giuridiche acquisite, la legge ha graduato nel tempo l'applicabilità della nuova disciplina ed ha così dettato, in materia, una serie di disposizioni transitorie che suggeriscono di fare rinvio, per ogni più approfondita disamina, alle relazioni successive.

Per quanto invece riguarda l'applicazione della legge 20 dicembre 1973, n. 824, relativa tra l'altro alla cosiddetta stabilizzazione degli ufficiali di complemento, può per comodità espositiva rinviarsi al capitolo VIII della presente relazione, concernente il Ministero della difesa.

g) — *Reclutamento del personale dello Stato.* — Si è già fatto cenno delle eccezionali disposizioni dettate dall'articolo 4 della legge 14 agosto 1974, n. 355 (conversione in legge del decreto-legge n. 261 dell'8 luglio 1974, recante modifiche alla legge n. 336 del 1970), in tema di reclutamento degli idonei

(78) Cap. VIII, pagg. 217-218.

(79) L'articolo 2 della legge, inoltre, prevede il riassorbimento — entro limiti peraltro ancora da definire in via interpretativa — dei posti resi vacanti dai vari collocamenti in soprannumero.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dei pubblici concorsi. Nel richiamare, a tale proposito, le considerazioni svolte nella precedente relazione circa gli analoghi poteri concessi da leggi settoriali a talune Amministrazioni autonome, va in particolare ricordato che la selettività dei concorsi ed i limiti temporali e quantitativi normalmente apposti all'assunzione degli idonei hanno tra l'altro la funzione di tutelare le aspettative delle nuove forze di lavoro che di anno in anno maturano i requisiti per la partecipazione ai concorsi stessi.

Di fronte, poi, al rischio che un ricorso eventualmente indiscriminato all'assunzione di idonei possa tradursi in un abbassamento del livello medio di preparazione nel pubblico impiego, da un lato si profila l'esigenza di limitare ai soli casi di effettiva ed eccezionale necessità il rimedio straordinario di cui si discute (80), dall'altro quella di porre allo studio, tempestivamente, altre soluzioni, basate sulla semplificazione e snellimento delle procedure amministrative (81).

Mentre si sottolinea, sotto questo profilo, come neppure nel 1974 siano stati emanati i regolamenti esecutivi previsti dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica

(80) Largo ricorso all'assunzione di idonei è stato operato di recente dalla legge 1° marzo 1975, n. 44, nel quadro dei provvedimenti urgenti intesi alla protezione del patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale. Da rilevare come, a norma degli articoli 1 e 2 della legge stessa l'Amministrazione sia « tenuta », e non meramente facoltizzata, ad assumere gli idonei stessi.

(81) Degne di nota le disposizioni recate, in materia, relativamente al personale del Ministero di grazia e giustizia, delle leggi 30 luglio, 11 agosto e 8 novembre 1973, n. 476, 533, nonché quelle del D.L. 6 luglio 1974, n. 260 — successivamente soppresse in sede di convenzione in legge del decreto — relative, tra l'altro, all'introduzione di una prova attitudinale in speciali concorsi per il reclutamento di personale esecutivo, di concetto e direttivo del Ministero delle finanze.

Si veda, inoltre, l'articolo 2 della legge n. 44 del 1975 — di cui alla nota precedente — con il quale il Ministro per i beni culturali ed ambientali è stato genericamente autorizzato ad indire concorsi con termini « abbreviati » da stabilirsi nei relativi bandi», nonché a procedere all'espletamento dei concorsi ove entro 15 giorni dall'inoltro dei bandi agli organi di controllo non sia intervenuto rifiuto di visto da parte della Corte,

28 dicembre 1970, n. 1077, ed abbiamo avuto applicazione gli articoli del decreto stesso riguardanti i concorsi unici per ruoli corrispondenti di più Amministrazioni ed i concorsi a base circoscrizionale (82), si fa rinvio ai capitoli che seguono per ciò che attiene ai concorsi banditi o espletati nel 1974 dalle varie Amministrazioni: è qui da notare peraltro come non siano infrequenti, casi di procedure concorsuali protrattesi addirittura per più anni (83). Al ritardo, poi, con il quale taluni concorsi sono indetti, rispetto all'effettivo verificarsi delle disponibilità, contribuisce anche, nel concreto, la prescrizione di cui all'articolo 27 della legge 18 marzo 1968, n. 249, secondo cui il numero dei posti da mettere a concorso dalle singole Amministrazioni deve essere annualmente fissato dalla Presidenza del Consiglio.

Con riguardo ad altri aspetti trattati nella precedente relazione, ed a parte le deroghe apportate alle varie norme che sanciscono, per diversi motivi, la indisponibilità di posti vacanti — delle quali ultime si è già trattato — v'è da segnalare che non sono nell'anno intervenute disposizioni idonee a risolvere il problema della contemporanea vigenza di due distinte riserve, nei concorsi di accesso alla carriera direttiva, in favore degli appartenenti alle carriere di concetto (articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 e articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972).

Mentre permane poi attuale l'osservazione già formulata in ordine alla sistematicità con la quale vanno deserti i concorsi, ban-

(82) Concorsi a base circoscrizionale sono attualmente banditi da diverse Amministrazioni in applicazione di norme particolari. Si veda, da ultimo, l'articolo 3 della citata legge n. 44 del 1975, relativo al personale dell'Amministrazione delle antichità e belle arti.

(83) Il fenomeno può anche connettersi — quantomeno in taluni casi ed in misura comunque non quantificabile — alla nuova normativa sull'onnicomprendività del trattamento economico dirigenziale, ed alle accresciutesi conseguenti difficoltà delle Amministrazioni per la costituzione delle commissioni d'esame.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

diti nelle carriere direttive di tutte le Amministrazioni, esclusivamente riservati agli Assistenti universitari, è da rilevare come il disegno di legge sul riordinamento della pubblica Amministrazione (n. 3157-bis Camera) rechi una nuova delega per l'emanazione di norme sulla disciplina delle carriere tecniche: in tale sede potrà idoneamente avviarsi alle particolari difficoltà cui vanno incontro le Amministrazioni nel reclutamento dei dipendenti delle carriere stesse.

Quanto alle forme di assunzione diverse dal pubblico concorso, è pressochè venuta meno, nell'anno, l'emanazione di provvedimenti ex articolo 25 della legge n. 775 del 1970; rimane di piena attualità, peraltro, il problema sostanziale che norme di tale tipo presuppongono, e cioè l'esistenza — accanto ai casi, tuttora numerosi, di assunzioni di personale straordinario assentite legislativamente — di prassi irregolari, mediante le quali le Amministrazioni, al di fuori delle procedure ordinarie di reclutamento ed al di là, solitamente, dei limiti dell'organico, si assicurano l'opera continuativa di personale. Uno strumento frequentemente utilizzato, al riguardo, è il conferimento di speciali incarichi, mentre le possibilità di dar luogo, per questo tramite, alle anomale situazioni che si rende poi necessario sanare si basa sulla vigenza o sul sopravvenire di norme particolari, le quali, senza fare rinvio alla disposizione generale che disciplina il conferimento degli incarichi, e senza d'altro canto arrecare deroghe espresse a questa ultima, si limitano a prevedere la conferibilità di incarichi in determinate materie, ovvero da parte di determinate Amministrazioni. Si pone così — specie quando tali norme sottintendono esigenze di carattere permanente della pubblica Amministrazione — il problema di individuare l'applicabilità o meno del limite di durata degli incarichi stabilito dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 e delle altre norme procedurali dettate da quest'ultimo.

In altri casi, invece, la costituzione di rapporti continuativi di lavoro è indirettamente consentita da una non corretta applica-

zione di disposizioni che eccezionalmente autorizzano ad avvalersi, *iure privatorum*, dell'opera di estranei.

La Corte, nell'esercizio della funzione di controllo che le compete, ha formulato osservazioni, anche nel 1974, in ordine ad atti che avrebbero finito per riprodurre situazioni identiche a quelle che avevano giustificato, in passato, inquadramenti ex articolo 25 della legge n. 775 del 1970. In tema di conferimento di incarichi, inoltre, ha avuto occasione di sottolineare come della eccezionalità del ricorso a tale strumento conseguano la necessaria « specialità » del problema da studiare o del risultato da conseguire — ciò che tra l'altro si risolve nella temporaneità dell'incarico stesso (84).

Altro aspetto generale del problema che, sebbene non connesso con l'eventualità di successive sistemazioni nei ruoli, può in questa sede essere esaminato, riguarda la frequenza con la quale gli incarichi di studio ad estranei risultano conferiti per la soluzione di questioni di massima attinenti a problematiche generali per le quali esistono nell'organizzazione statale appositi organi di consulenza cui le Amministrazioni possono, e talora devono, rivolgersi. A parte poi il numero comparativamente scarso degli incarichi conferiti a docenti universitari — cui l'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 fa riferimento in via primaria, anche per tale via ribadendo l'assoluta eccezionalità del ricorso ad estranei — è da rilevare come in qualche caso la specifica (e notoria) competenza della persona prescelta sia desunta direttamente dalla qualità di ex dipendente di Amministrazione statale: proprio in tali ipotesi, tuttavia, appare più manifesta la possibilità di reperire, tra il personale in servizio, dipendenti in possesso di analoghe specializzate conoscenze.

La necessità, infine, che i provvedimenti di incarico rechino dimostrazione, e non mera attestazione, sia della eccezionalità del-

(84) Sez. del controllo, delibera n. 598 del 5 dicembre 1974.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le esigenze perseguite, sia della particolare e notoriamente riconosciuta competenza tecnica dell'incaricato, è stata affermata dalla Sezione del controllo della Corte con la già citata deliberazione n. 598 del 5 dicembre 1974, pubblicata in allegato alla presente relazione (85).

h) — *Osservazioni varie.* — Con specifico riferimento a problemi di cui si è fatto cenno nella precedente relazione, è da premettere che non si hanno notizie sul seguito avuto dall'iniziativa della Presidenza del Consiglio dei ministri, relativa ad un'indagine sulle cause del fenomeno dell'assenteismo del personale statale in genere. Un'apposita commissione — incaricata di stabilire l'entità del fenomeno stesso nell'ambito delle Aziende autonome dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni, di evidenziarne le cause socio-economiche, organizzative e strutturali e di formulare proposte conclusive — è stata invece costituita nel settembre 1974 con decreto del Ministro competente, di concerto con quello del Tesoro. Per ciò che emerge dagli atti sottoposti al controllo, può solo notarsi come presso talune Amministrazioni risulti in aumento costante il numero dei provvedimenti — riferiti prevalentemente al periodo estivo — concessivi di congedo straordinario ed aspettativa.

Circa le aspettative per motivi sindacali, sono tuttora in corso accertamenti da parte della Procura generale della Corte dei conti sul numero dei relativi provvedimenti adottati dalle singole Amministrazioni, posto che il complessivo contingente di personale interessato è stato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ripartito soltanto tra le organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative (articolo 45 della legge 18 marzo 1968, n. 249), ma non anche per Amministrazioni, si da garantire le corrispondenze tra il contingente stesso e il numero dei provvedimenti di aspettativa effettivamente adottati.

(85) Si veda anche, per una problematica in parte analoga, la delibera n. 572, in data 5 giugno 1974, della medesima Sezione del controllo.

Nella perdurante carenza delle norme regolamentari previste dall'articolo 7 della legge 18 ottobre 1970, n. 775, relativo alla rappresentanza delle associazioni sindacali nei Consiglio di amministrazione dei Ministeri, la nuova norma continua a restare concretamente inapplicata: tanto che l'articolo 4 del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, nel testo sostituito della legge di conversione 29 gennaio 1975, n. 5, ha espressamente previsto — per il nuovo Ministero per i beni culturali e ambientali — che « fino alla emanazione del regolamento per l'elezione dei rappresentanti del personale, questi sono nominati con la procedura prevista dall'articolo 7, lettera d), della legge 18 marzo 1968, n. 249 ».

Nessun elemento di sostanziale novità, rispetto agli anni passati, emerge poi dall'esame dei dati relativi alle denunce di danno erariale inoltrate dalle Amministrazioni alla Procura generale della Corte nel 1974, la cui stragrande maggioranza si riferisce ad incidenti automobilistici (86). Quasi insignificante è anche quest'anno il numero delle denunce presentate dalle regioni a statuto ordinario e dalle commissioni di controllo sulle regioni stesse (87).

Uno specifico problema di cui deve farsi menzione riguarda, infine, le Amministrazioni che utilizzano apprezzabili contingenti di personale operaio e che, per prassi costante, usano rinnovare per cicli annuali l'assegnazione della maggior parte del personale

(86) Su un totale di 10.919 vertenze segnalate, 8.904 attengono a incidenti stradali. In 687 casi l'evento denunciato riguarda conti giudiziari e rendiconti arretrati o non presentati, in 506 casi la illegittima erogazione di somme o risarcimento di danni, in 185 casi irregolarità di gestione, comprese gestioni fuori bilancio. Solo 41 denunce hanno riguardato eventi connessi con l'attività contrattuale delle Amministrazioni, mentre le ipotesi in cui si configura un reato sono state, complessivamente, 616.

(87) Oltre l'8,7 per cento delle denunce presentate dalle Amministrazioni provengono dai Ministeri: della difesa, dalle poste e telecomunicazioni e dell'interno. Per le regioni a statuto ordinario, su 33 eventi dannosi segnalati (19 dagli organi di controllo), 14 riguardano irregolarità di gestione (ivi comprese le ipotesi di gestioni fuori bilancio).

stesso a mansioni proprie della categoria superiore a quella di appartenenza. A parte le dirette conseguenze sul piano retributivo (e, pertanto, su quello della spesa pubblica), tale tendenza appare idonea ad alterare la normale progressione economica del personale interessato secondo quanto anche si dirà nei capitoli che seguono. Con l'ulteriore avvertenza che, a norma della recente legge 13 maggio 1975, n. 157, l'esercizio (protratto entro un certo limite) di mansioni superiori costituisce in via ordinaria e permanente titolo per il passaggio degli operai comuni o qualificati alle categorie superiori.

In ordine ad ulteriori profili della legge ora citata — che ha esteso agli operai dello Stato le norme dello statuto degli impiegati civili — si fa riserva di riferire eventualmente nella relazione sul prossimo esercizio.

4. — *Attività contrattuale.*

a) *Considerazioni generali.* — Insoddisfatta è rimasta, anche nel 1974, l'esigenza, ripetutamente segnalata dalla Corte nelle precedenti relazioni, di una riconsiderazione globale della disciplina concernente le modalità di svolgimento dell'attività di diritto privato dell'Amministrazione. In tale situazione, è proseguita, nel corso dell'esercizio, con frequenza maggiore rispetto al passato, l'emanazione di provvedimenti normativi che, anziché affrontare in modo sistematico i diversi problemi derivanti dalla inadeguatezza, da più parti segnalata, delle procedure contrattuali, si propongono di predisporre strumenti per far fronte, in maniera più duttile, a particolari esigenze di singoli settori di intervento.

Le ulteriori deroghe che così sono venute ad introdursi nella disciplina dei contratti dello Stato, hanno contribuito a rendere ancor meno significativo il disegno generale, concernente la materia, delineato nella legge di contabilità generale e nel relativo regolamento. D'altro canto — è da rilevare — la mancanza di una visione unitaria nella predisposizione dei singoli provvedimenti normativi non sempre consente — come si avrà occasione di porre in evidenza nei paragrafi che seguono — una maggiore rispondenza

dell'azione dello Stato alle esigenze di volta in volta considerate, date le negative ripercussioni che la mancanza di coordinamento tra le varie norme può in concreto determinare. Il fatto, poi, che solo in casi sporadici le deroghe disposte siano riconducibili ad esigenze di carattere transitorio — essendo, invece, in prevalenza preordinate ad ovviare a carenze di struttura dei procedimenti — non può che riproporre, in termini sempre più pressanti, il problema della compatibilità delle procedure attualmente seguite con il canone dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Meritevole di particolare menzione è, inoltre, la tendenza, emergente da numerosi provvedimenti, a trasformare in successivo il controllo preventivo della Corte nel supposto obiettivo di rendere più snelle le procedure e più rapido il perseguimento della operatività degli atti che in queste si inseriscono (88).

(88) Così l'articolo 13 della legge 6 agosto 1974, n. 366, dispone che per gli atti relativi all'esecuzione degli interventi urgenti per la progettazione ed esecuzione di opere nei porti, il controllo di legittimità è esercitato in via successiva; l'articolo 2 della legge 12 agosto 1974, n. 376, rende applicabili ai lavori di completamento degli aeroporti di Palermo (Punta Raisi) e di Venezia (Marco Polo) le disposizioni di cui alla legge 22 dicembre 1973, n. 825, il cui articolo 7 prevede che per gli atti relativi all'esecuzione di opere e forniture inerenti al programma di completamento ed ammodernamento di aeroporti, il controllo di legittimità è esercitato in via successiva; l'articolo 3 della legge 17 agosto 1974, n. 413, concernente il finanziamento di opere di edilizia scolastica, attribuisce, in deroga alle disposizioni vigenti, all'ingegnere capo dell'ufficio del genio civile la competenza a disporre, senza necessità di riscontro preventivo da parte degli organi di controllo, lavori di variante e supplementivi di progetti approvati; l'articolo unico della legge 21 dicembre 1974, n. 700, dispone, in materia di revisione dei prezzi contrattuali negli appalti di opere pubbliche, che i controlli siano esercitati a consuntivo all'atto della corresponsione del saldo revisionale. Con riferimento all'esercizio 1975, analoghe disposizioni sono contenute nella legge 12 aprile 1975, n. 133, in materia di provvidenze per le popolazioni dei Comuni della Sicilia e della Calabria colpite dalle alluvioni del dicembre 1972 e del gennaio 1973. Si vedano al riguardo, le osservazioni contenute nella premessa alla presente relazione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In proposito non può non rilevarsi, in disparte ogni considerazione in ordine all'incidenza del controllo esterno sui tempi occorrenti per il perfezionamento dei procedimenti contrattuali — incidenza peraltro pressochè irrilevante in tutti i casi in cui il controllo stesso si esaurisce in senso positivo — che nella predisposizione delle menzionate norme è stato sistematicamente disatteso il disposto dell'articolo unico del regio decreto legge 9 febbraio 1939, n. 273, il quale dispone che tutti i provvedimenti legislativi che importino modificazioni delle attribuzioni della Corte dei conti o che comunque riguardino le funzioni di questa siano adottati previo parere della Corte a Sezioni riunite. Adempimento, questo, che se da un lato appare connesso alla posizione di indipendenza garantita all'Istituto dall'ultimo comma dell'articolo 100 della Costituzione, avrebbe, d'altro canto, contribuito a consentire una riconsiderazione dei sistemi di controllo in una visione compiuta ed armonica, alla luce delle norme costituzionali che attribuiscono alla Corte il « controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato » (articolo 100, secondo comma della Costituzione).

b) *Fase preparatoria dei procedimenti.* — In tema di pareri sui progetti di contratto, meritevoli di menzione appaiono — riprendendo ed ampliando il discorso iniziato nella relazione dello scorso anno (89) — le remote determinatesi nello svolgimento della attività amministrativa, a causa del mancato coordinamento dell'articolo 7, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, con le norme della legge di contabilità che disciplinano l'obbligo della preventiva audizione del Consiglio di Stato. La circostanza che sotto la medesima data del 30 giugno 1972 è stato emanato anche il decreto del Presidente della Repubblica n. 422, che, elevando di 240 volte gli originali limiti di somma, ha stabilito nuovi importi oltre i quali deve essere

(89) V. relazione per l'esercizio finanziario 1973 (Camera dei deputati, doc. XIV, n. 3), pag. 160.

richiesto parere, senza che in tale sede — che sarebbe stata la più idonea per ciò fare — siano state disposte innovazioni nella materia in argomento, ha determinato, attesa anche la non chiara formulazione dell'articolo 7 del primo decreto sopra citato, incertezze di rilievo in ordine all'interpretazione da dare alla nuova disposizione. In tale situazione, talune Amministrazioni (90) hanno chiesto il parere del Consiglio di Stato in merito all'individuazione della disciplina vigente nella materia. Essendo questo stato reso, da una commissione speciale appositamente istituita, allo scadere dell'esercizio (91), non si hanno ancora specifiche notazioni da formulare sul comportamento successivamente tenuto dalle singole Amministrazioni: se cioè queste — almeno in parte precedentemente orientate a non richiedere parere per gli atti rientranti nella competenza dei dirigenti (92) — si siano conformate all'avviso che il quarto comma del citato articolo 7 non ha innovato alle norme di procedura previste nella legge di contabilità generale, e che di conseguenza lo stesso articolo esaurisce la sua portata nel sottrarre al parere tutte le convenzioni che, esulando dalle attribuzioni dei dirigenti, ed essendo perciò ricomprese in quelle del Ministro, uguagliano o superino gli importi indicati dal richiamato articolo 1 del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 777, nel testo sostituito dall'articolo 5 della legge 23 marzo 1964, n. 134 (93). Ulteriori osservazioni,

(90) Trattasi dei Ministeri dell'interno, dell'agricoltura e foreste e della pubblica istruzione.

(91) V. parere n. 27/73 del 10 novembre 1974.

(92) Così è a dire, ad esempio, del Ministero della difesa.

(93) Tali importi sono stabiliti, com'è noto, in 500 milioni di lire per i contratti di appalto e in 60 milioni di lire per i contratti di transazione e per gli atti di esonero da penalità. Da segnalare, in proposito, che qualora si accolga l'interpretazione menzionata nel testo, l'ambito di efficacia del quarto comma dell'articolo 7 verrebbe ad essere ulteriormente ristretto, potendo lo stesso essere applicato solo alla prima delle ipotesi sopra formulate e non agli atti di transazione e di esonero da penalità, poichè l'ammontare per questi previsto dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 777 del 1948 non supera il limite della competenza attribuita ai

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pertanto, potranno esser formulate nella relazione del prossimo esercizio, nella prospettiva anche di una pronuncia delle competenti sedi della Corte sull'argomento (94).

Un altro aspetto del difetto di coordinamento delle norme del decreto presidenziale n. 748 del 1972 concernenti l'attività consultiva con quelle, preesistenti, che disciplinano la stessa materia, è dato dal fatto che le prime nulla hanno disposto in ordine alla procedura che deve osservarsi per la richiesta di parere, procedura disciplinata dall'articolo 36 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, a termini del quale solo il Ministro è legittimato a richiedere il parere del Consiglio di Stato. In mancanza di una espressa modifica della riferita norma, è stato ritenuto da quelle Amministrazioni che continuavano a richiedere il parere del Consiglio di Stato per i contratti rientranti nell'ambito di competenza dei dirigenti, che le modalità per la richiesta di parere non sono state modificate, onde spetta esclusivamente al

(Segue nota 93):

dirigenti generali, per gli stessi atti, dall'articolo 7, lettere f) e g) del decreto sulla dirigenza. Significativo delle incertezze interpretative determinate dal quarto comma dell'articolo 7 è il fatto che la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero del tesoro, interpellati dal Consiglio di Stato in ordine all'applicazione da dare al menzionato articolo, hanno dato risposte tra loro contrastanti, avendo ritenuto la prima che la norma si riferisce ai soli atti di competenza ministeriale e che « gli atti ed i provvedimenti di competenza dei dirigenti dovrebbero intendersi tuttora soggetti alla normale disciplina della legge di contabilità », ed il secondo che il parere del Consiglio di Stato dovrebbe continuare ad essere richiesto solo per gli atti che rientrano nella sfera di competenza del Ministro, con esclusione quindi di quelli demandati ai dirigenti.

(94) È da rilevare, peraltro, che la legge 14 ottobre 1974, n. 629, nella parte in cui conferma la obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato sui progetti di contratto per la vendita a trattativa privata di beni patrimoniali e per la permuta dei medesimi, qualora il valore di stima delle convenzioni superi i limiti di somma stabiliti nella legge di contabilità generale, sembra presupporre che il decreto legislativo sulla dirigenza non abbia innovato alla disciplina generale concernente la richiesta del parere del predetto Consesso.

Ministro di avanzarne richiesta (95). Si è venuta così a determinare, in concreto, una ulteriore deroga (96) al principio dell'attribuzione di competenze funzionali ai dirigenti, sfuggendo a questi, sotto taluni profili, la trattazione di affari che, secondo i criteri informativi della riforma, avrebbe dovuto essere sottratta alla competenza del Ministro.

È proseguita, infine, nel 1974, anche in tema di pareri, la tendenza ad introdurre deroghe particolari, in singoli settori di intervento. Così, ad esempio, in materia di esecuzione dei programmi di edilizia scolastica, l'articolo 3 della legge 17 agosto 1974, n. 413, ha demandato all'ingegnere capo del genio civile competente per territorio l'autorizzazione ad effettuare lavori di variante e supplementivi di progetti approvati, abolendo la necessità di pareri preventivi di organi consultivi. In ordine alla eterogeneità dei criteri adottati dal legislatore nella disciplina della materia, con riguardo anche alle disfunzioni che per conseguenza vengono a determinarsi nella evoluzione delle procedure contrattuali, non possono che richiamarsi le osservazioni formulate nella relazione per il 1973.

c) *Scelta del contraente e conclusione dei contratti.* — In tema di sistemi di contrattazione, disposizioni particolari sono state dettate nel corso dell'esercizio per quanto concerne i contratti dai quali deriva un'entrata per lo Stato, con le leggi 26 aprile 1974, n. 178 (97) e 14 ottobre 1974, n. 629 (98), e,

(95) In tal senso si è recentemente espresso il Consiglio di Stato, nel citato parere n. 21/73 del 10 novembre 1974.

(96) Per altri profili critici relativi a tale argomento, v. precedente paragrafo concernente il personale e lo stesso paragrafo della relazione per il 1973.

(97) L'articolo 3 di tale legge consente, per la vendita di beni immobili disponibili di pertinenza del patrimonio dello Stato, situati all'estero ed adibiti a sedi di scuole e di istituti di cultura, il ricorso alla trattativa privata o alla licitazione privata quando il valore degli immobili, ragguagliato in valuta italiana, non superi, rispettivamente, lire 15 milioni e lire 30 milioni, mentre in caso di valore superiore il pubblico incanto è previsto come metodo ordinario di contrattazione.

(98) La quale ha quintuplicato i limiti di somma previsti dalla legge 1° luglio 1960, n. 757, per la

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per ciò che attiene ai contratti dai quali deriva una spesa, con legge 6 agosto 1974, n. 566 (99). Ed è da rilevare, in proposito, che tali disposizioni — non sempre pienamente coordinate tra loro (100) e con le preesistenti norme di contabilità dello Stato (101) — concorrono a determinare l'accentuarsi del difetto di rispondenza della graduazione dei sistemi di contrattazione adoperati nella realtà con quella astrattamente prevista come ordinaria, nel perdurare anche del ricorso che le Amministrazioni fanno alla conduzione in economia, a termini del secondo comma dell'articolo 8 del-

vendita a trattativa privata o a licitazione privata dei beni patrimoniali dello Stato, sicchè l'Amministrazione demaniale — a parte i maggiori limiti di somma previsti nel caso in cui acquirenti siano i comuni, le province ed altri « corpi morali legalmente riconosciuti » — è autorizzata a vendere a privati, seguendo discrezionalmente il sistema della trattativa o della licitazione privata, i beni immobili disponibili il cui valore di stima non superi i 30 milioni di lire o, quando ricorrano speciali circostanze di convenienza o di utilità generale (da indicarsi nel decreto di approvazione del contratto), quando non superino i 75 milioni.

(99) L'articolo 9 della legge dispone, in materia di provvedimenti urgenti di progettazione ed esecuzione di opere nei porti, che i contratti possono essere conclusi a trattativa privata, in deroga al disposto dell'articolo 3 della legge di contabilità generale e dell'articolo 41 del relativo regolamento, anche quando ricorrano comprovati motivi di economicità o di congrua riduzione dei tempi di esecuzione.

(100) Si vedano, al riguardo, i diversi limiti di somma previsti, sempre in materia di alienazione di beni patrimoniali dello Stato, dalle citate leggi n. 178 e n. 329, nonché la diversa disciplina, nelle stesse leggi contenuta, per l'adozione della trattativa e della licitazione privata.

(101) Così, ad esempio, la legge n. 629 del 1974 ha quintuplicato i limiti di valore previsti nelle precedenti disposizioni in materia di alienazione di beni patrimoniali disponibili, mentre immutato è rimasto il precedente decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 422, che ha elevato di quattro volte i limiti di somma stabiliti dalla legge di contabilità generale dello Stato, dal relativo regolamento e dal testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, nonché dalle disposizioni, legislative e regolamentari, correlate a quelle indicate, purchè emanate anteriormente al 10 giugno 1940.

la legge di contabilità generale (102). Difatti anche nel 1974 il metodo di contrattazione maggiormente adottato è stato quello della trattativa privata, che ha comportato una spesa globale di 237,1 miliardi (103) con un incremento del 144 per cento rispetto al corrispondente importo del precedente esercizio, mentre pressochè stazionario si è mantenuto il ricorso alla licitazione privata — che, in seguito all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 267, costituisce metodo ordinario di contrattazione — essendo stati stipulati, con tale sistema, contratti per un ammontare complessivo di 45,6 miliardi (rispetto ai 40,2 miliardi del 1973) (103). Un incremento del 54,2 per cento si è registrato anche nell'importo dei contratti conclusi previo esperimento di appalto concorso (12,8 miliardi, rispetto agli 8,3 miliardi del 1973) (103). Quasi del tutto abbandonato, sia per i contratti attivi che per i contratti passivi, è risultato il sistema dell'asta pubblica (1,2 miliardi, rispetto ai 2,7 miliardi del 1973) (103).

Per quanto concerne, in particolare, i procedimenti di gara seguiti nelle licitazioni private e nei pubblici incanti relativi ad appalti di opere pubbliche, meritevole di segnalazione appare la frequenza con cui la Amministrazione è ricorsa, nel 1974, all'applicazione della legge 30 giugno 1970, n. 504, che consente di tenere gare con offerte in aumento, quando il primo esperimento sia andato deserto (104). Tale fenomeno non si era verificato negli anni precedenti, dato che in questi le previsioni di spesa potevano essere effettuate con sufficiente precisione e validità temporale, senza essere soggette, nel tempo breve intercorrente tra redazione

(102) Si vedano, in proposito, le osservazioni formulate nella relazione per il 1973 (pag. 162) nonché nel successivo paragrafo 6.

(103) Esclusi i contratti conclusi dai Ministeri della difesa, del tesoro e del bilancio, per i quali non sono disponibili i relativi dati.

(104) Tale normativa è stata estesa dal Ministero dei lavori pubblici anche alle « gare ufficiose » per l'affidamento dei lavori in economia mediante cottimi fiduciari.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del progetto ed offerte, a mutamenti di rilievo per variazioni delle condizioni di mercato, per cui le imprese appaltatrici erano in condizioni di affrontare i lavori ai prezzi stabiliti dall'Amministrazione, salvo a richiedere la revisione dei prezzi stessi per eventuali aumenti in corso d'opera. Nel 1974, invece, essendosi gli aumenti nei costi già verificati nel periodo intercorrente tra la formazione dei prezzi del progetto e la data delle gare, e cioè ancor prima che potesse rendersi applicabile la revisione dei prezzi, le imprese non si sono in genere presentate alle gare o hanno presentato offerte con notevole aumento. In tale situazione, l'Amministrazione, anziché redigere nuove perizie con i prezzi aggiornati ai nuovi livelli del mercato — ciò che avrebbe comportato un ritardo nell'affidamento dei lavori, con possibilità di ulteriori aumenti nel costo delle opere — ha indetto gare in aumento che in taluni casi, quale la costruzione di strade ferrate, ha assunto proporzioni di rilievo.

Menzione a parte è da fare, inoltre, sempre in materia di pubblici appalti, della mancata applicazione, da parte dell'Italia, della direttiva n. 71/305/CEE, in data 26 luglio 1971 del Consiglio della Comunità economica europea, che prevede, tra l'altro, la emanazione di nuove norme per la procedura da seguire nell'esperimento dei pubblici incanti e delle licitazioni private (105). Per osservazioni in proposito, si rinvia al capitolo VI della presente relazione.

Per quanto concerne, infine, la fase costitutiva dei rapporti contrattuali — tralasciando, per il momento, la problematica relativa all'individuazione dei funzionari abilitati a concludere i contratti per conto della Amministrazione — un breve cenno deve farsi delle conseguenze derivanti dall'applicazione dell'articolo 62 del regolamento di contabilità, a termini del quale le spese re-

(105) Da segnalare, in proposito, che il Governo, nel mese di agosto del 1974, ha presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge (n. 3219) recante « norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Comunità europea ».

lative ai contratti stipulati dall'Amministrazione sono a carico dell'altro contraente. Poiché la legge ed il regolamento di contabilità nulla dispongono in ordine alla erogazione di tali spese, questa viene effettuata dalle varie amministrazioni con criteri disparati e generalmente attraverso gestioni fuori bilancio (106). Allo scopo di disciplinare univocamente la materia e di ricondurre la gestione nell'ambito del bilancio statale, il Governo ha predisposto un apposito disegno di legge, sottoposto al preventivo esame della Corte, la quale, nell'adunanza del 6 aprile 1974, si è pronunciata in senso favorevole, formulando peraltro taluni suggerimenti che sono stati integralmente accolti in sede di formulazione definitiva del provvedimento (107).

d) *Approvazione dei contratti.* — In tema di provvedimenti di approvazione, devono ancora una volta segnalarsi gli inconvenienti che sono derivati dall'applicazione degli articoli 7 lett. e), 8 lett. b) e 9 lett. b) del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, i quali hanno attribuito ai dirigenti generali, superiori e ai primi dirigenti il potere di approvare i contratti.

Poiché l'articolo 2 dello stesso decreto conferisce ai dirigenti la rappresentanza giuridica dell'Amministrazione, taluni Ministeri hanno ritenuto che, in seguito all'entrata in vigore della nuova disciplina, le preesistenti norme di contabilità generale concernenti la materia fossero state modificate e che, di conseguenza, i contratti potessero essere

(106) Può essere utile rammentare al riguardo che la Corte ha ritenuto che tali gestioni fuori bilancio siano da annoverare tra quelle previste dal titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041, onde le stesse sono soggette, da parte degli uffici gestori (ufficiali roganti), a rendiconto annuale.

(107) Trattasi del disegno di legge n. 1867 presentato al Senato della Repubblica il 30 dicembre 1974 ed approvato dalla 6^a Commissione nella seduta del 26 febbraio 1975. Il disegno stesso è attualmente all'esame della Camera dei deputati, cui è stato trasmesso il 7 marzo 1975 (atto n. 3565). Il parere delle Sezioni Riunite della Corte (n. 171/SR/D del 6 aprile 1974) viene allegato alla presente Relazione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

conclusi e successivamente approvati dallo stesso dirigente (108).

La vicenda — occorre rilevare — manifesta un ulteriore aspetto delle carenze di coordinamento delle norme sulla dirigenza con quelle della legge di contabilità di Stato e del relativo regolamento. Premesso, infatti, che alla soluzione della questione non è, almeno in parte, estranea l'altra, cui in precedenza si è accennato, concernente l'obbligo della preventiva richiesta di parere — dovendo, ai sensi dell'articolo 19, secondo comma, della legge di contabilità, e dall'articolo 103, secondo comma, del relativo regolamento, essere approvati dal Ministro i contratti sui quali è stato sentito l'avviso del Consiglio di Stato — l'accoglimento dell'opinione manifestata dalla Amministrazione avrebbe fatto venir meno la stessa ragion d'essere del provvedimento di approvazione, costituendo questo un vero e proprio atto di controllo, il quale postula, in quanto tale, la distinzione tra organo controllante e organo controllato. Nè può dirsi che la funzione cui l'approvazione adempie sia stata implicitamente modificata dalla comunicazione al Ministro prevista nell'articolo 6, secondo comma, del decreto sulla dirigenza (109), atteso che quest'ultima si concreta in una forma di controllo amministrativo compiuto di ufficio con carattere di generalità su una vasta gamma di atti dei dirigenti, mentre l'approvazione del contratto è atto — a differenza del primo — con carattere costitutivo di efficacia e risponde ad una esigenza

(108) In tal senso si è espresso il Ministero delle finanze (Direzione generale del catasto e dei servizi tecnici erariali) con circolare n. 21 del 14 giugno 1974. Ad analoghe conclusioni è poi giunto il Consiglio di Stato, nel più volte citato parere numero 21/73, il quale ha osservato che la conclusione non collide con la natura dell'approvazione, che, se di regola postula relazioni tra differenti soggetti, talora si esaurisce nel riesame obiettivo dell'iter procedimentale e trova in tale esigenza la sua ragion d'essere, ragione che permane pur se all'approvazione provveda lo stesso dirigente che si incaricò, in veste diversa, di stipulare la convenzione.

(109) Opinione, questa, manifestata dal Ministero delle finanze nella citata circolare del 14 giugno 1974.

non generale ma particolare del sistema della contabilità di Stato (110).

Nel permanere, pertanto, della vigenza del principio di separazione tra potere di approvazione e di conclusione dei contratti, i dirigenti competenti per l'approvazione hanno provveduto — in mancanza di una nuova disciplina sistematica della materia — a disporre singole deleghe a concludere in favore di altri dirigenti o, ove ciò non sia stato possibile, di altri funzionari con qualifica non dirigenziale (111).

e) *Fase di esecuzione.* — Per ciò che attiene alla fase di esecuzione del procedimento contrattuale — rilevato che gli articoli 7 lett. h), 8 lett. e) e 9 lett. e) hanno fatto rientrare nella competenza dei dirigenti tutte le operazioni successive all'approvazione, ed in particolare la nomina dei collaudatori, la liquidazione ed il pagamento del saldo, nonchè gli atti integrativi, aggiuntivi e sostitutivi dei contratti (112) — è da se-

(110) D'altro canto, tale sistema rappresenta un corpo compiuto ed organico di norme speciali che trovano fondamento nella peculiarità di taluni principi giuridici fondamentali, di guisa che, pur se esso presenta, come è inevitabile, ampie zone di interferenza con sistemi normativi afferenti ad altre materie, conserva tuttavia una salda autonomia dei propri istituti, tale da richiedere per la loro modifica, specifici e non indiretti strumenti normativi.

(111) V., in proposito, Deliberazione della Sezione del controllo n. 597 del 5 dicembre 1974 (Allegato n. 4).

(112) Difficoltà interpretative di qualche rilievo si sono presentate, nella pratica, in ordine alla portata delle disposizioni degli articoli sopra menzionati che demandano ai dirigenti dei vari livelli l'adozione degli atti integrativi ed aggiuntivi « entro i limiti di competenza stabiliti nelle precedenti lettere » (lettere che prevedono — a seconda che si tratti di dirigenti generali, superiori o primi dirigenti — limiti di 300, 150 e 75 milioni di lire per i contratti in genere, e di 60, 30 e 15 milioni di lire per le transazioni e gli atti di non applicazione di clausole penali). Tra le varie interpretazioni possibili — la competenza dell'atto principale attrae quella dell'atto accessorio; si deve avere riguardo al solo importo dell'atto integrativo ed aggiuntivo; si deve considerare l'importo dell'atto principale dopo l'integrazione o l'aggiunta — è stata seguita la prima, che non comporta il frazionamento della trattazione di un singolo affare tra funzionari diversi. Da rilevare, peraltro, l'inconveniente che tale interpretazione è idonea a produrre in ordine al possibile superamento dei limiti delle sfere di competenza per valore attribuite ai dirigenti.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gnalare, in materia di anticipazioni dei pagamenti, che il Ministero del tesoro ha autorizzato per il 1974, con decreto in data 21 dicembre 1973, la concessione di anticipazioni, anteriormente all'inizio dell'esecuzione, fino al 50 per cento dell'importo contrattuale, a termini dell'articolo 12 della legge di contabilità di Stato, nel testo modificato dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627. La richiesta di anticipazioni di pagamento è stata, di conseguenza, presentata da un cospicuo numero di imprese.

Pressochè del tutto disapplicata è rimasta, invece, in materia di appalti, la legge 1° novembre 1973, n. 774, la quale ha consentito alle Amministrazioni dello Stato 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 75 per cento delle somme ancora dovute sui pagamenti in conto nonchè di quelle dovute dopo il collaudo, o l'atto a questo equivalente, dei lavori e delle forniture. Ciò in quanto la successiva legge 12 gennaio 1974, n. 8, ha stabilito, in deroga alle precedenti disposizioni, che nei contratti di appalto per l'esecuzione di lavori pubblici, ivi compresi quelli in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge stessa e fino al 31 dicembre 1975, i pagamenti in conto sono pari ai diciannove ventesimi dell'importo contrattuale e che può essere corrisposto il pagamento in conto anche del residuo ventesimo, subordinatamente alla prestazione di idonee garanzie. Per l'effetto di tali ultime disposizioni, le imprese hanno in genere riscosso tutte le somme loro dovute sui pagamenti in conto, sicchè nulla è residuo da riscuotere dopo l'ultimazione dei lavori.

Sempre in tema di anticipazioni, inconvenienti si sono verificati nel 1974, in sede di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. Talune Amministrazioni, infatti, hanno in primo tempo proceduto alla liquidazione e al pagamento dell'imposta sull'importo delle anticipazioni concesse prima dell'esecuzione

dei lavori, e solo successivamente si sono adeguate all'indirizzo secondo il quale l'articolo 65 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 non consente di corrispondere alle imprese, all'atto del versamento delle anticipazioni, l'ammontare dell'IVA, atteso che le anticipazioni stesse non sono sorrette da una fattura che, come è noto, viene rilasciata soltanto dopo che le prestazioni sono state eseguite totalmente o parzialmente (113).

Non sono ancora possibili specifiche notazioni, dato il limitato periodo di tempo trascorso dalla sua entrata in vigore, in ordine all'applicazione della legge 21 dicembre 1974, n. 700, la quale — allo scopo di realizzare una maggiore aderenza della disciplina sulla revisione dei prezzi alle concrete esigenze del mercato, caratterizzato dal continuo lievitare dei prezzi (114), e di suscitare un adeguato interesse da parte degli operatori economici nei confronti delle opere pubbliche — ha disposto che la misura degli acconti sui compensi revisionali sia fissata in ogni caso all'85 per cento dell'ammontare complessivo dell'importo — con possibilità di utilizzazione, per la corresponsione dei compensi, ed in attesa che si provveda all'integrazione dei fondi, della somma globale impegnata per l'esecuzione dei lavori

(113) Da rilevare peraltro che gli inconvenienti connessi all'applicazione del citato articolo 65, che comporta un differimento del pagamento dell'IVA rispetto al momento della percezione del corrispettivo, sono da ritenersi superati a seguito dell'abrogazione dell'articolo stesso, disposta dal decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1974, n. 687.

(114) In proposito, significativi appaiono gli elementi forniti, in sede di discussione della legge presso la competente Commissione della Camera dei deputati, dal Relatore, il quale, nel sottolineare l'aumento dell'incidenza della revisione dei prezzi nella realizzazione delle opere pubbliche, ha rilevato, a titolo esemplificativo, che mentre i lavori appaltati nel 1971 registravano alla fine del mese di settembre del 1974, un aumento dell'onere per revisione dei prezzi dell'ordine dell'80 o del 100 per cento, i lavori appaltati nel 1973 presentavano, alla stessa data, un aumento del 40-50 per cento (v. resoconto della seduta della IX Commissione in data 26 settembre 1974).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— ed ha previsto, inoltre, una piena equiparazione tra compenso revisionale e prezzo di appalto, estendendo anche alla liquidazione del primo la disciplina stabilita per il ritardo nella corresponsione del secondo. Si fa quindi riserva di riferire sull'applicazione della legge nella prossima relazione. La emanazione delle nuove disposizioni, concernenti soltanto l'esecuzione di opere pubbliche, offre peraltro l'occasione per osservare che esigenze analoghe a quelle cui si è inteso provvedere per gli appalti sussistono, in un ambito più vasto, per tutti i contratti di durata conclusi dallo Stato; ciò che induce a richiamare la necessità — già ripetutamente segnalata dalla Corte — di procedere, nel quadro di una riforma generale, anche alla revisione della disciplina concernente la materia, al fine di adeguarla, oltre che alle contingenti esigenze del mercato, a criteri di un più rapido ed efficiente svolgimento dell'azione amministrativa (115).

Un breve cenno è da fare, infine, alla lentezza delle procedure attualmente previste per i collaudi, per ovviare alla quale, limitatamente peraltro ai lavori pubblici, è stato predisposto un apposito disegno di legge approvato dall'ottava Commissione del Senato della Repubblica nella seduta del 5 giugno 1974, ed attualmente all'esame della Camera dei Deputati (116). Da rilevare, inoltre, sempre in materia di collaudi, che la frammentarietà ed inattualità della disciplina ad essi relativa, è spesso fonte di con-

(115) Da rilevare, comunque, che restano esclusi dall'applicazione delle menzionate norme i contratti di fornitura. Sempre in materia di revisione dei prezzi, è stato presentato al Senato un disegno di legge (n. 1925) tendente ad introdurre una analoga disciplina ai contratti che hanno per oggetto studi, ricerche e progettazioni (c.d. contratti di servizio), finora esclusi dall'ambito di applicazione delle norme sui compensi revisionali.

(116) Trattasi del disegno di legge n. 1479 di iniziativa dei senatori Sammartino, La Penna, Santi e Salerno, recante norme per lo snellimento delle procedure di collaudo nelle opere pubbliche. Detto disegno di legge è stato trasmesso alla Presidenza della Camera il 14 giugno 1974 (atto n. 3041).

trasti interpretativi e, conseguentemente, di remore nello svolgimento dell'azione amministrativa (117).

f) *Servizi in economia.* — Si è ulteriormente accentuato, nel corso del 1974, il ricorso alla esecuzione in economia di lavori e forniture, il cui ammontare è passato da 66,7 miliardi a 76,5 miliardi, con un incremento del 14,7 per cento (118). Tra le cause che hanno dato luogo a tale fenomeno, è ancora una volta da segnalare, oltre la maggiore speditezza della relativa procedura, la mancata emanazione, da parte di talune Amministrazioni, del regolamento previsto nel primo comma dell'articolo 8 della legge di contabilità di Stato (119); carenza, questa, che non fa venir meno, per i contratti conclusi dai dirigenti a termini del secondo comma dell'articolo stesso, la necessità di un'apposita autorizzazione da parte del Ministro. Le norme del decreto n. 748 del 1972 che attribuiscono ai dirigenti la competenza a concludere ed approvare i contratti relativi ai servizi in questione, non hanno infatti innovato al sistema previsto dall'articolo 8 della legge di contabilità; risponde d'altra parte a criteri di logica che, in mancanza del regolamento ministeriale previsto di norma come necessario per i servizi in economia, la convenienza a procedere a tale forma di esecuzione dei lavori non possa che essere apprezzata dalla stessa autorità cui compete il relativo potere regolamentare.

(117) Si veda, in proposito — per quanto concerne le disposizioni che limitano l'affidamento degli incarichi di collaudo ai soli funzionari dello Stato (decreto-legge 6 marzo 1948, n. 341, e successive modificazioni) e che autorizzano la corresponsione di compensi unicamente ai funzionari a riposo (decreto-legge 17 aprile 1948, n. 926) — la deliberazione della Sezione del controllo n. 539 del 15 novembre 1973.

(118) Non sono compresi, in quanto non disponibili, i dati relativi ai Ministeri della difesa, del tesoro e del bilancio.

(119) Così è a dire dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, del Ministero degli affari esteri, del Ministero dei lavori pubblici, per quanto concerne l'esecuzione di opere marittime.

g) *Atti di riconoscimento del debito.* — Permane, in tema di atti di riconoscimento del debito, la validità delle osservazioni formulate nella relazione dello scorso anno in ordine al rilievo che tali atti, che pur dovrebbero avere carattere di eccezionalità, vanno assumendo a detrimento dell'adozione degli strumenti contrattuali ordinariamente previsti, ed agli inconvenienti che dagli atti stessi derivano nella gestione della spesa (120). Anche nel 1974, il ricorso ad atti di riconoscimento del debito si è principalmente verificato in materia di locazione di immobili da adibire ad ufficio, per il ritardo con cui l'Amministrazione ha provveduto alla stipulazione ed alla conseguente approvazione dei contratti di affitto (121).

5. — Beni e servizi strumentali.

a) *Immobili.* — Nei capitoli dedicati alle singole amministrazioni sono stati esposti dati relativi all'onere annualmente sostenuto per la locazione di immobili da adibire a sede di pubblici uffici.

A tale fenomeno si accompagna la frequente concessione a terzi di edifici appartenenti

(120) V. Relazione per l'esercizio finanziario 1973, pag. 161.

(121) Da parte del Ministero della difesa, ad esempio, a fronte di 286,7 milioni erogati nel 1974 per canoni di fitto dovuti a privati in relazione a contratti di locazione regolarmente conclusi, 784,1 milioni sono stati pagati a seguito di 87 atti di riconoscimento di debito per occupazione senza titolo di immobili di proprietà privata. Un diffuso ricorso all'adozione degli strumenti in esame si è verificato, inoltre, presso il Ministero dei lavori pubblici, per l'utilizzazione di immobili privati da adibire ad uffici periferici (ad esempio, per la Sezione del Genio civile di Livorno, per il Genio civile delle opere marittime di Palermo, per il Provveditorato generale alle opere pubbliche di Milano, per l'Ufficio idrografico del Magistrato delle acque di Venezia). L'anomalia di tale comportamento è stata segnalata anche dal Consiglio di Stato (Sez. II, pareri nn. 425, 426 e 428 del 12 febbraio 1974 e n. 602 del 23 febbraio 1974). L'ammontare complessivo degli atti di riconoscimento di debito ha raggiunto, nel 1974, per tutte le Amministrazioni dello Stato, i 7,2 miliardi (esclusi i Ministeri del tesoro e del bilancio).

allo Stato, che rappresentano nel loro insieme un cospicuo patrimonio immobiliare, senza che, peraltro, l'Erario ne tragga proventi di rilievo (122).

Va, quindi, richiamata l'esigenza, cui si è fatto cenno nella precedente relazione (pagina 241), di procedere ad una ricognizione quantitativa delle destinazioni attuali degli immobili statali non adibiti ad uso pubblico, onde accertarne la idoneità a soddisfare le esigenze della pubblica amministrazione, alle quali sono, ovviamente, da subordinare le diverse utilizzazioni, nelle forme della locazione o della concessione.

b) *Mezzi di trasporto.* — Nell'ambito dei mezzi strumentali utilizzati dalle amministrazioni pubbliche, particolare rilievo assume la gestione del servizio automobilistico e degli altri mezzi di trasporto, in ragione delle rilevanti dimensioni e dei costi che comporta.

Dai dati in possesso della Corte, risulta che la consistenza dei mezzi in dotazione è, generalmente, aumentata rispetto al precedente esercizio, sia pure entro limiti relativamente modesti.

Gli oneri accertati nell'esercizio, per l'acquisto, la manutenzione, l'esercizio e l'assicurazione obbligatoria, dei mezzi a disposizione dei Ministeri e delle Amministrazioni autonome superano, complessivamente, i 30 miliardi (123).

Con particolare riguardo al servizio automobilistico — tralasciando dal considerare, in ragione della consistenza numerica relativamente limitata, le autovetture specificamente assegnate ad uso di rappresentanza dei Ministri e Sottosegretari di Stato e per le esigenze di servizio delle alte cariche dello Stato — è da rilevare che gli autoveicoli

(122) Gli accertamenti di entrata, cumulativamente riferiti a terreni e fabbricati, sommano, nel 1974, a 5 miliardi.

(123) Non si tiene conto dell'onere relativo ai mezzi di trasporto in dotazione delle Forze armate, eccezion fatta per le autovetture assegnate, in ragione della carica, agli Ufficiali di rango più elevato, in quanto compreso nella spesa relativa all'armamento.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

destinati ai servizi tecnici della maggior parte dei Ministeri, sono, in larga prevalenza, autovetture, come tali adibite esclusivamente al trasporto di persone.

A parte la diversa terminologia che ricorre nella vigente disciplina regolamentare del servizio automobilistico (regio decreto 3 aprile 1926, n. 746, e successive modificazioni e integrazioni) — con riferimento alle destinazioni di rappresentanza, nonché alle utilizzazioni per ragioni di servizio connesse con la carica (vetture automobili) ed alle esigenze dei servizi tecnici (autoveicoli) — va sottolineato che, proprio in ragione di queste ultime destinazioni, gli automezzi in questione dovrebbero essere, normalmente, diversi dalle autovetture e cioè veicoli destinati ad uso speciale, specifico, promiscuo o collettivo (articolo 26 lettere *b*), *c*) e *d*) del testo unico sulla circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393).

c) Strumentazione elettronica e meccanografica. — Sulla base dei dati in possesso della Corte integrati da elementi informativi acquisiti dalle Amministrazioni, alla fine del 1974, risultavano dotate di centri per l'elaborazione dei dati le seguenti amministrazioni:

Tesoro: 1) *Centro elettronico della Contabilità pubblica* presso la Ragioneria generale dello Stato che cura, in collegamento con le Ragionerie centrali delle amministrazioni statali, le Direzioni provinciali del Tesoro e la Banca d'Italia la tenuta delle scritture del bilancio dello Stato, dalla preparazione del preventivo alla formazione del rendiconto generale; la rilevazione dello stato giuridico ed economico del personale dello Stato; e, in prospettiva, la formazione del conto consolidato degli enti pubblici.

Il centro, che si avvale di due elaboratori IBM 370/168 (124) è gestito dalla s.p.a. Italsiel nell'ambito di una convenzione che ha

(124) Unità centrali da 1 milione di caratteri ciascuna; Memoria secondaria ad accesso diretto da 3,2 milioni di caratteri, 12 unità a nastro, 5 stampanti veloci.

comportato, nell'esercizio, impegni di competenza per 6,3 miliardi circa e in conto residui per 1,6 miliardi (125), relativi a consulenze tecniche, installazione e gestione del sistema informativo per l'elaborazione dei dati RGS (126).

Nel 1974, sono state effettuate le prove ed i collaudi dei programmi predisposti in vista dell'integrazione con il sistema della Corte dei conti che hanno comportato, nell'esercizio, l'assunzione di impegni per 534 milioni, per locazione, acquisto e manutenzione delle apparecchiature.

2) *Centro elettronico del Provveditorato generale dello Stato* che cura lo svolgimento di servizi per conto di varie amministrazioni.

Il centro, che già in precedenza disponeva di un complesso di lettura ottica, locato dalla società REI fin dal 1970 (127) (canone 313,4 milioni circa), si avvale, da vari anni, di un impianto elettronico tipo « Olivetti ELEA 9003 » locato dalla società Honeywell (canone 11,8 milioni circa); utilizza, inoltre un calcolatore locato dalla società Burroughs (canone 4,3 milioni).

3) *Centri elettronici dipendenti dalla Direzione generale del Tesoro* per l'elaborazione e la stampa degli assegni — serie speciale — dovuti ai pensionati (ordinari e di guerra), per gli stipendi, i pagamenti in annualità, i contributi previdenziali, la parifica delle spese fisse, nonché per l'elaborazione di statistiche varie.

Tali centri, operanti presso le direzioni provinciali di Roma, Bologna, Firenze, Napoli, che si avvalevano di un elaboratore UNIVAC 100 (Roma) e di quattro elaboratori UNIVAC 9300, sono stati concentrati, all'inizio del 1974, in due sole sedi (Roma e

(125) Il canone mensile previsto dalla convenzione è di circa 130 milioni; salvo diversa indicazione, gli importi si intendono comprensivi di IVA.

(126) Per generali considerazioni, in argomento, si rinvia al capitolo relativo al Ministero del tesoro (Parte III, cap. XXV).

(127) Il contratto è stato prorogato, per il 1974, con decreto ministeriale del 2 gennaio.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Bologna), ciò che comporta, in conseguenza dell'accentramento delle operazioni di elaborazione, il potenziamento delle precedenti apparecchiature con due elaboratori UNIVAC 9700 (il canone determinato, per il 1974, in 916,4 milioni è stato ridotto a 841,2 milioni circa, a seguito di un rinvio nella installazione delle nuove apparecchiature destinate al centro di Bologna). Presso la Direzione provinciale di Roma è in funzione, inoltre, un sistema di lettura ottica locato dalla società REI (canone 280,6 milioni circa).

La Direzione generale del Tesoro, infine, si avvale di un lettore ottico ELECTRONIC RETINA (canone 257,3 milioni).

Finanze: 1) *Centro Nazionale di elaborazione per l'anagrafe tributaria*. Nel rinviare, in argomento, alle osservazioni formulate nel capitolo relativo all'Amministrazione delle Finanze (128), in ordine alla mancata attivazione dell'anagrafe tributaria, è, in questa sede, soltanto da rilevare che il Centro disponeva, nella sede di Roma di elaboratori locati dall'IBM e, nelle varie sedi collegate con il CNEDAT, di 109 concentratori intelligenti locati dall'IBM (129) e di 1.722 terminali acquistati dalla società Olivetti nel periodo dicembre 1971-dicembre 1973 (con una complessiva spesa di 9,3 miliardi).

4) *Centri elaborazione dati dei compartimenti doganali* di Milano, Napoli, Venezia, Bolzano, che si avvalgono di elaboratori G 120 locati dalla Honeywell. L'onere complessivo sostenuto nel 1974 supera di poco il miliardo (130).

L'amministrazione delle Dogane, non disponendo di un ruolo di meccanografi, adibisce ai centri personale dei ruoli periferici.

(128) Capitolo X della Parte III.

(129) Dal marzo 1975, il Ministro delle finanze ha sospeso i contratti in discorso, eccezion fatta per gli impianti di Roma, Milano Torino e Latina. Nel 1974, risultano assunti impegni a carico del capitolo 1661 relativo al servizio meccanografico e all'anagrafe tributaria per complessivi 9,6 miliardi.

(130) Entro il 1976, è prevista l'entrata in funzione di 13 centri

5) *Centro elettronico del Catasto* e dei servizi tecnici erariali che dispone di un elaboratore 3155 + 2 × 3360 (1000 K di memoria). Le apparecchiature sono state locare dall'IBM (canone 774,6 milioni) (131).

Grazia e giustizia: 1) *Centro elettronico della Corte di cassazione*, che cura la ricerca di precedenti giurisprudenziali, la formazione dei ruoli d'udienza, la ricerca della legislazione vigente, la selezione delle massime giurisprudenziali della Corte di cassazione, l'informazione in ordine alla legittimità costituzionale delle leggi, la classificazione bibliografica della dottrina. Svolge, inoltre, servizi per conto dell'Avvocatura dello Stato.

Dopo una fase sperimentale, in vista della integrazione con i massimari delle altre Giurisdizioni, è stato realizzato, nel 1975, il primo di tali collegamenti con la Corte dei conti.

Il Centro, cui sono addetti 91 impiegati, si avvale di apparecchiature elettroniche IBM 836/1, Univac Processor 1106 e 9300, locati con un onere mensile di 52 milioni. Per forniture accessorie è stata sostenuta una spesa di 27 milioni, oltre al canone mensile (240 mila 200) per manutenzione ordinaria e straordinaria dell'impianto elettrico di condizionamento.

2) *Centro elettronico dell'Amministrazione penitenziaria* in funzione presso la direzione generale degli Istituti di prevenzione e pena per la tenuta dell'anagrafe penitenziaria. Il centro, cui sono addetti 51 impiegati, dispone di un elaboratore IBM 370/145, il cui noleggio comporta un onere mensile di 17,8 milioni. Sono state, inoltre acquistate apparecchiature con una spesa complessiva di 298,6 milioni, di cui 275,1 in conto competenza. La spesa sostenuta per forniture accessorie ammonta a 22,5 milioni, l'onere per assistenza tecnica supera i 14 milioni mensili, oltre la manutenzione ordinaria e

(131) Ulteriori spese di funzionamento sostenute nell'anno ascendono a 10,5 milioni per la produzione dei programmi di elaborazione ed a 3,8 milioni per canoni di manutenzione e condizionamento.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

straordinaria dell'impianto elettrico e di condizionamento (396.830 mensili).

3) *Centro elettronico del Casellario giudiziario* in funzione presso il Casellario giudiziario centrale per la ricerca dei precedenti penali. Si avvale di un elaboratore Honeywell, locato con un onere mensile di 13,9 milioni. I terminali video stampanti in funzione presso il Casellario circondariale di Roma sono stati, invece, acquistati dalla Società Olivetti, con una spesa di 52 milioni.

Le altre spese di funzionamento del centro, a parte quelle relative al personale addetto (21 unità), ammontano a 15,8 milioni, oltre il canone mensile per la manutenzione dell'impianto elettrico e di condizionamento (221.206).

Affari esteri: 1) *Centro elaborazione dati*, cui sono addetti 60 impiegati; cura la gestione del bilancio, la determinazione delle retribuzioni (stipendi e assegni di sede) spettanti a personale di ruolo e non di ruolo, il protocollo con *imput* da video, le statistiche del protocollo, la tenuta dell'inventario, la compilazione degli elenchi del personale dipendente dalla direzione generale affari economici, le procedure per la gestione del magazzino, la rassegna stampa e l'applicazione delle nuove norme fiscali.

La spesa per la manutenzione e il noleggio delle apparecchiature, somma a complessivi 278,4 milioni, oltre 47,7 milioni per acquisto di materiali vari.

2) *Centro cifra e telecomunicazioni*, cui sono addetti 60 impiegati (132), che si avvale di apparecchiature elettroniche Cryptos a banda aleatoria, acquistate in precedenti esercizi.

Pubblica istruzione: 1) *Centro elettronico dell'amministrazione Centrale*, cui sono addetti 28 impiegati; che cura la elaborazione dei dati relativi alle pensioni, la riparti-

(132) Con decreto interministeriale del 6 agosto 1974 entrambi i servizi sono stati riconosciuti centri meccanografici di notevole rilevanza, ai sensi dell'articolo 7 della legge 15 novembre 1973, n. 734.

zione degli stanziamenti di bilancio e la stampa del ruolo. Si avvale di un elaboratore Honeywell G 120, per il quale viene corrisposto un canone annuo di 71,8 milioni. Risultano inoltre assunti impegni per complessivi 8,6 milioni per l'acquisto di materiale e forniture varie.

2) *Centri elettronici gestiti da società di servizi*, nell'ambito di convenzioni che hanno comportato, nell'anno un onere complessivo di 285,6 milioni, che svolgono attività varie per conto dei Provveditorati agli Studi (133), provvedendo, principalmente, alla compilazione ed aggiornamento delle graduatorie degli incarichi e supplenze e delle graduatorie per la provvisoria immissione in ruolo dei vincitori di concorso. Alla predisposizione delle schede sono complessivamente addetti 80 dipendenti dell'Amministrazione.

Interno: 1) *Centro elettronico del servizio elettorale* cura la raccolta, elaborazione e stampa dei dati relativi alle consultazioni elettorali, provvede alla tenuta e all'aggiornamento dell'anagrafe degli amministratori comunali, provinciali e regionali, dello schedario dei componenti le commissioni elettorali comunali e di quello delle commissioni e sottocommissioni mandamentali; alla rilevazione statistica della popolazione elettorale e delle sezioni elettorali, nonché dei certificati elettorali; alla tenuta dell'archivio storico dei risultati delle elezioni politiche, regionali ed amministrative; alla rilevazione statistica di dati sulla situazione geoeconomica dei comuni. Svolge, inoltre, numerose attività per conto di altri servizi del Ministero.

(133) Agrigento, Arezzo, Avellino, Benevento, Bergamo, Bologna, Brindisi, Cagliari, Caserta, Catania, Catanzaro, Como, Forlì, Firenze, Genova, La Spezia, Latina, Livorno, Mantova, Matera, Messina, Padova, Palermo, Parma, Pavia, Perugia, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Roma, Salerno, Sassari, Siracusa, Torino, Trapani, Trento, Treviso, Varese, Venezia, Verona, Vicenza, Viterbo.

Presso il Provveditorato agli studi di Milano è attualmente in fase di sperimentazione un collegamento mediante tre terminali Olivetti, con il centro di calcolo della Società IBM.

In particolare, per conto della direzione affari generali, il centro provvede alla tenuta ed aggiornamento dello schedario degli amministratori comunali e provinciali sottoposti a procedimento penale; per conto della divisione Finanza locale; alla elaborazione dei dati relativi ai mutui in favore di comuni e province per il pareggio dei bilanci, all'indebitamento globale delle amministrazioni comunali e provinciali, alle entrate ed alle uscite delle medesime; per conto della divisione gestioni contabili, al calcolo dei contributi per il pareggio dei bilanci comunali e provinciali, all'emissione dei relativi decreti e dei mandati di pagamento, nonché alla preparazione di elenchi e documenti di vario genere; per conto della divisione segretari comunali e provinciali, alla classificazione dei comuni e dei consorzi in base alla popolazione ufficiale; alla tenuta dello schedario delle sedi principali e dei segretari in carica, alla tenuta del ruolo dei segretari comunali e provinciali; per conto della direzione generale dell'assistenza pubblica, alla elaborazione dei dati relativi alle pensioni ed assegni in favore degli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti, per i quali, previ i controlli di rito, stampa i libretti nominativi, gli ordinativi di pagamento, le schede nominative, vari elenchi di accompagnamento, nonché alcuni tipi di statistica; per conto della direzione generale degli affari generali e del personale, provvede alla tenuta ed all'aggiornamento della matricola del personale, alla tenuta della contabilità della cassa mutua del personale, alla rilevazione dei beni mobili, nonché alla stampa dell'inventario, del mastro e di altri documenti interessanti l'economato; per conto della direzione generale del Fondo per il culto, oltre alla tenuta della contabilità di bilancio, provvede alla emissione dei ruoli di spesa fissa per le congrue da corrispondere al clero, alla preparazione di statistiche per categorie di congrue ed ente beneficiario, all'emissione dei decreti di concessione di contributi per lavori di restauro ed ampliamento di edifici ecclesiastici, alla elaborazione dei dati relativi alla concessione di sussidi al clero ed all'emissione dei relativi titoli di pagamento; per

conto della direzione generale per gli Affari di culto, alla tenuta della contabilità dei capitoli di bilancio, nonché alla emissione dei decreti e mandati relativi a contributi agli enti ecclesiastici; per conto della direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi, tiene la matricola del personale discontinuo, la statistica degli interventi dei Vigili del fuoco, memorizza i dati ed elabora statistiche dei concorsi, predispone, infine, gli stipendi dei Vigili del fuoco dipendenti dal Comando provinciale di Roma, in favore dei quali liquida, altresì, i compensi per lavoro straordinario.

Il centro, cui sono addetti complessivamente 71 impiegati, dispone di un elaboratore 4004/150 G dotato di 262.144 posizioni di memoria e di un elaboratore 4004/135 FE dotato di 196.608 posizioni di memoria. I canoni di noleggio, comprensivi della strumentazione accessoria, sommano, per il 1974, a 251,7 milioni oltre a 1,7 milioni per manutenzione.

È da aggiungere che, nell'esercizio, il centro si è avvalso dell'assistenza sistematica e di programmazione della società Unidata, che ha comportato un ulteriore onere di 173 milioni circa. Risultano, infine, assunti impegni per la ristrutturazione degli impianti (10,6 milioni) e per l'acquisto di materiali di consumo (24,2 milioni).

2) *Centro elettronico della Pubblica Sicurezza* che gestisce la rete razionale di teletrattamento (criminalità ed auto rubate) memorizza i dati relativi ai reati ed alle banconote compendio di reato, tiene la contabilità finanziaria della direzione generale della Pubblica Sicurezza, alla elaborazione dei dati relativi a stipendi, missioni, agli allievi, al personale in posizione ausiliaria o di riserva, agli stranieri residenti in Italia, ai passaporti, alle armi da sparo, alle Caserme di Polizia e, infine, alla contabilità patrimoniale di gestione del servizio motorizzazione della Pubblica sicurezza.

Il centro dispone di due elaboratori centrali IBM 370/155 da 572 K bytes, nonché di un calcolatore elettronico IBM 870 presso la Questura di Roma, per la procedura

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

passaporti, e di un calcolatore IBM 632/i presso i Compartimenti di Polizia stradale di Roma. I canoni complessivamente dovuti per le predette apparecchiature, per la strumentazione accessoria, nonché per l'assistenza tecnica applicativa sommano a circa 900 milioni annui.

Lavori pubblici: 1) *Centro elettronico e ufficio statistica* che svolge le seguenti attività:

a) Rilevazione, raccolta, controllo ed elaborazione dei dati tecnico-economici, concernenti le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici. Stampa di elenchi analitici e di prospetti riepilogativi relativi allo stato dei lavori;

b) Rilevamento mensile ed archiviazione delle opere finanziate dal Ministero dei lavori pubblici secondo il criterio ISTAT. Composizione e stampa dei prospetti tecnico-economici provinciali, regionali e nazionali e loro divulgazione tramite l'ISTAT ed un bollettino statistico a cura del Centro;

c) Archiviazione di tutti i dati di base relativi alle centrali idro e geotermoelettrici installate nel territorio nazionale. Elaborazioni mensili ed annuali riguardanti la consistenza della produzione elettrica corredata da valori statistici;

d) Archiviazione delle zone sismiche italiane e dei fenomeni tellurici intervenuti dal 1890 in poi. Elaborazioni statistiche per epicentri sismici;

e) Raccolta e registrazione di dati, idro e termopluviometrici, riferiti ad un periodo di 50 anni di osservazioni rilevate dalle stazioni idrologiche dislocate in tutto il territorio nazionale. Elaborazione dati e composizione tabelle statistiche al fine di predisporre la pubblicazione degli annali idrologici;

f) Archiviazione dati anagrafici e tecnici delle ditte iscritte all'Albo nazionale dei Costruttori - Emissione giornaliera di certificati di iscrizione e formazione di elenchi di imprese per invito a gare;

g) Archiviazione dei ruoli di spese fisse per annualità a carico del bilancio del

Ministero dei lavori pubblici, relative alle opere pubbliche finanziate - Stampa prospetti per tesorerie e capitoli di spesa;

h) Verifica, calcolo e documentazione contabile per la liquidazione delle competenze relative al lavoro straordinario, alle parcelle di missione ed indennità accessorie;

i) Redazione di elenchi dei membri effettivi del Consiglio superiore dei lavori pubblici - Rilevamento e calcolo dei gettoni di presenza;

l) Elaborazione dei dati relativi alle pensioni provvisorie - Archiviazione dati anagrafici - Emissione dei modelli di pagamento;

m) Elaborazione prospetti delle ritenute fiscali relative alle competenze accessorie spettanti al personale in servizio.

Il Centro, cui sono adibiti 31 impiegati, dispone di un elaboratore UNIVAC T 3019-01 Central Processor 9400, dotato di memoria centrale a filo pellicolare da 65 K bytes (S 7010-91). I canoni di noleggio ammontano a 7,3 milioni mensili, oltre le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti elettrico e di condizionamento (3,9 milioni nel 1974).

Nel corso dell'esercizio, sono state, inoltre, noleggiate apparecchiature accessorie con una ulteriore spesa di 2,3 milioni ed è stata acquistata una stampatrice offset Rotaprint R/30 SKV 3 completa di accessori con un onere di 11,3 milioni.

2) *Centro Fototecnico* che si avvale di numerose apparecchiature acquistate dalla amministrazione, nel corso di più esercizi, con un onere complessivo di 58,4 milioni.

La spesa per la fornitura dei materiali destinati al funzionamento dei due Centri ammonta, nel 1974, a complessivi 103,6 milioni.

Trasporti: 1) *Centro elettronico della Motorizzazione civile*, che si avvale di apparecchiature fornite dalla società IBM (elaboratori S. 370 con potenza variabile da modello 145 a 165) che provvede anche alla gestione del servizio con personale proprio. Oltre all'elaborazione dei dati riguardanti la motorizzazione civile il centro svolge la propria attività anche per il settore del Tra-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sporto a fune, per il quale viene utilizzato un terminale IBM MC 72, collegato con il centro elaborazione dati IBM di Roma.

Nel corso dell'esercizio, risultano assunti impegni per 1 miliardo circa ed effettuati pagamenti in conto residui per 455 milioni.

2) *Centro elettronico dell'Aviazione civile*, in esercizio presso la sede di Fiumicino, che viene utilizzato per la gestione dei materiali dell'aeroporto, la tenuta dei conti giudiziali relativi alla gestione di materiali e automezzi, la tassazione aeroportuale, la contabilizzazione delle utenze aeroportuali nonché delle paghe, soprassoldi e indennità dovuti al personale. Al Centro sono addetti 5 impiegati.

Il canone di noleggio delle apparecchiature (elaborazione IBM sistema 3 mod. 10), comprensivo dell'assistenza e delle prestazioni accessorie, ammonta a 13,2 milioni.

3) *Centro dell'Ufficio assegni e pensioni della Direzione generale dell'aviazione civile* che è stato dotato, all'inizio del 1974, di una apparecchiatura Olivetti Editor S 14, ma ha, sinora, svolto attività limitatissima per carenza di personale specializzato.

Difesa: La Corte non dispone di elementi sufficienti ad aggiornare i dati esposti nella relazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 1966, nè l'amministrazione ha sinora corrisposto alla richiesta di notizie, all'uopo formulata dal competente ufficio di controllo.

Agricoltura e foreste: *Centro elettronico* che provvede alle seguenti attività:

1) compilazione di liste e situazioni varie relative alla posizione del personale centrale e periferico (presenze del personale centrale e matricola periferici, per l'Ufficio trattamento economico). (Situazioni mensili);

2) compilazione di ricevute e distinte di versamento relative a circa 8.000 iscritti alla Cassa mutua fra il personale del Ministero. (Situazioni mensili);

3) liquidazione di compensi per lavoro straordinario al personale del Ministero e

compilazione dei mandati di pagamento, della lista di aggiornamento e della distinta di cassa;

4) situazioni sulla consistenza e distribuzione delle macchine per scrivere e da calcolo. (Quadrimestrale o a richiesta);

5) elaborazioni relative alla situazione, al consumo ed alle spese degli automezzi centrali e periferici del Ministero. (Mensile);

6) Aggiornamento dell'elenco telefonico del personale dell'Amministrazione;

7) gestione e aggiornamento dell'archivio dei contrassegni di parcheggio concessi ai dipendenti;

8) liquidazione delle indennità di missione e compilazione dei relativi mandati di pagamento a favore del personale del Ministero e delle distinte di cassa;

9) compilazione ed aggiornamento dell'elenco dei centri autorizzati all'imballaggio delle uova.

Il Centro, cui sono addetti 21 impiegati su un contingente di 30, si avvale di un elaboratore G E 120, noleggiato dalla ditta Honeywell con un onere annuo comprensivo della utilizzazione delle apparecchiature accessorie e della manutenzione, di 88 milioni (134). Per l'acquisto del materiale occorrente per il funzionamento del centro risulta impegnata l'ulteriore somma di un milione circa.

Industria, commercio e artigianato: *Centri meccanografici* che operano presso la direzione generale del personale, la direzione generale della produzione industriale, l'Ufficio centrale dei brevetti e l'ufficio studi e ricerche. I centri si avvalgono di apparecchiature acquistate dall'amministrazione in precedenti esercizi finanziari.

Lavoro e previdenza sociale: *Centro elettronico*, dotato di un elaboratore Unidata 4004/135 F, che provvede alla tenuta dell'archivio matricolare storico, e dell'archivio ma-

(134) Fino all'aprile 1974 il canone relativo all'impiego di un diverso elaboratore (GE 115) ammontava annualmente a 32 milioni circa.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tricolore strutturato, alla rilevazione ed elaborazione dei dati degli Ispettorati del lavoro, alle varie rilevazioni dell'occupazione e della cooperazione, alla tenuta dell'archivio dei beni patrimoniali e dell'archivio anagrafico degli Uffici, oltre ad una serie di rilevazioni minori.

Al centro sono addetti 45 impiegati; il canone corrisposto, nel 1974, alla s.p.a. Unidata per la locazione dell'elaboratore e delle apparecchiature accessorie ammonta a 132,6 milioni, cui va aggiunta la spesa (50,2 milioni) per la perforazione delle schede curata dalla s.p.a. Control Data Services, quella relativa all'utilizzazione di memorie magnetiche mobili (1,4 milioni alla Società 3 M; 1,5 milioni alla Società Memorex), oltre lo onere per spese generali (7,2 milioni).

Commercio con l'estero: *Centro elettronico* per l'elaborazione dei dati relativi a rilevazioni statistiche sul commercio con l'estero; informative agli organi Comunitari sulla produzione industriale in base ad obblighi derivanti da accordi CEE; trattamento economico (limitatamente alle ritenute) e compensi per lavoro straordinario cui sono addetti 11 coadiutori meccanografi.

Il Centro è stato dotato, negli ultimi due mesi del 1974, di un sistema elettronico 3125/FEO da 96 K bytes locato dalla s.p.a. IBM, in sostituzione di un precedente impianto fornito dalla medesima società. Il canone, per l'anno 1974, ammonta a 77 milioni.

Marina mercantile: *Centro per la gestione dei dati relativi al movimento dei passeggeri e delle merci in entrata e in uscita nei porti italiani*. Per lo svolgimento del servizio, esteso anche al settore del naviglio e del demanio marittimo, l'amministrazione ha concluso, nei precedenti esercizi, un primo contratto con la s.p.a. IBM, concernente la fornitura dei servizi DDS Call 360 mediante un'apparecchiatura terminale, collegata con il Centro di calcolo IBM di Roma (contratto 24-2-1973, onere per il 1974 16,5 milioni) ed un contratto con la medesima società per la gestione del Centro, nel periodo

1-9-1973 - 31-8-1974, con un onere, per il 1974, di 18,6 milioni.

Nel 1974 è stato, inoltre, stipulato, sempre con la società IBM un contratto, per la locazione di un impianto elettronico IBM 370/135 e forniture e prestazioni accessorie, relative al periodo 16-9-1974 - 31-12-1975 (onere, per il 1974, 133,3 milioni).

Per i servizi di composizione e stampa il centro elettronico dispone, infine, di un sistema di composizione IBM a nastri magnetici, costituito da un'apparecchiatura MT 4K, una unità di controllo e lettura ed una compositrice, locato con una spesa di 17,6 milioni.

Sanità: 1) *Centro elettronico per l'informazione*, che tiene l'archivio delle specialità medicinali, l'anagrafe degli ospedali e dei medici ospedalieri ed elabora dati relativi a varie indagini, tra cui si ricordano quelle sullo stato nutrizionale dei bambini in età scolare e sull'alcoolismo.

Il Centro, cui sono addetti 12 impiegati, si avvale, dal luglio 1974, di un sistema IBM 370/125, locato con una spesa di 138,8 milioni.

2) *Centro elettronico dell'Istituto superiore di sanità*, che cura la gestione dei dati d'archivio e d'inventario del magazzino, delle borse di studio, delle presenze e dei trattamenti retributivi accessori. Si avvale di un elaboratore IBM 360/25, locato con un onere, comprensivo delle apparecchiature accessorie, di 48 milioni. Risultano addetti al Centro 6 impiegati.

Per quanto riguarda le Amministrazioni ed Aziende autonome, la situazione non risulta nel complesso, dissimile da quella esposta nella precedente relazione alla quale si fa rinvio (pagina 163).

Risultano, sfornite di centri per l'elaborazione dei dati la Presidenza del Consiglio (135) ed i Ministeri del bilancio e della

(135) È stato richiesto il parere della Commissione per la meccanizzazione del Provveditorato dello Stato, in vista della istituzione di un centro elettronico per i servizi della proprietà letteraria, artistica e scientifica.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

programmazione economica e del turismo e dello spettacolo.

Particolare rilievo assume tale carenza nel caso della Presidenza del Consiglio, in ragione della funzione di coordinamento della attività amministrativa che costituzionalmente (articolo 95) le compete, e nel caso del Ministero del bilancio, cui è demandato, tra l'altro, il compito di predisporre i programmi di sviluppo economico, che presuppongono una vasta e tempestiva acquisizione ed elaborazione dei dati relativi alla situazione economica del Paese ed all'andamento delle gestioni pubbliche, la cui completezza soltanto può consentire la formulazione di ipotesi attendibili, in vista di una pianificazione generale o di settore.

D'altro canto, a parte la mancanza di strumentazione elettronica presso la Presidenza del Consiglio ed il Ministero del bilancio, la accessibilità dei dati è resa problematica dalla mancanza di omogeneità delle apparecchiature in uso presso le varie amministrazioni, dalla eterogeneità delle utilizzazioni, dei programmi di elaborazione e delle codificazioni, che rende spesso non compatibili i sistemi attualmente in uso.

Appare, quindi, opportuno procedere ad una approfondita e generale analisi della situazione in atto, in vista del necessario coordinamento delle diverse iniziative ed anche al fine di accertare il livello di utilizzazione degli impianti. Una adeguata conoscenza di tali elementi potrebbe non solo consentire l'eliminazione dei tempi morti in relazione alla potenzialità della strumentazione disponibile, ma verificare altresì la concreta possibilità di realizzare considerevoli economie istituendo, ad esempio, centri comuni a più amministrazioni.

Invero, dai sommari dati susposti, risulta che i costi di impianto ad esercizio hanno raggiunto dimensioni ben superiori ai circa 5 miliardi rilevati, nel 1966, mentre perdura la carenza di, sia pur embrionali, iniziative intese ad armonizzare il settore. A tal proposito, va rilevato che, anche a prescindere da interventi legislativi, le realizzazioni in corso nell'ambito della Pubblica Amministra-

zione sono suscettibili di immediata disciplina ad iniziativa del Presidente del Consiglio, nell'esercizio dei poteri conferitigli dall'articolo 95 della Costituzione.

In ogni caso, una disciplina legislativa si rende opportuna per coordinare, in un più generale contesto, le iniziative in atto nel settore pubblico non statale, con particolare riguardo all'informatica regionale, di fondamentale importanza ai fini di una visione globale della finanza pubblica, e per indirizzare, nel quadro di una pianificazione generale, anche il settore privato.

Tra i problemi posti dalle nuove tecniche di acquisizione ed elaborazione dei dati, particolare rilievo assume la problematica relativa alla gestione dei centri.

Dalla tipologia negoziale, desumibile dagli atti sottoposti al controllo, risulta la tendenza ad affidare a società fornitrici di servizi la gestione dei centri di maggior rilievo, specie, per ciò che attiene alla fondamentale fase della programmazione. Valga per tutti l'esempio del Centro della contabilità pubblica per elaborazione dei dati relativi alla gestione del bilancio dello Stato. Tale circostanza, connessa alla difficoltà per le amministrazioni dello Stato di adibire personale proprio in numero adeguato e con sufficiente capacità professionale alle nuove funzioni che vengono ad incidere profondamente sulle tradizionali strutture organizzative della pubblica amministrazione, pone una vasta problematica concernente l'adeguamento dei ruoli tecnici, i livelli retributivi del relativo personale e, in particolar modo, la formazione e l'addestramento professionale.

Invero, obiettivo non rinunciabile della trasformazione in atto nella gestione delle informazioni nell'ambito delle amministrazioni dello Stato non può non essere quello della diretta gestione dei sistemi, sia pure dopo una eventuale fase di avviamento con la consulenza di società fornitrici di servizi, inidonee, tra l'altro, operando in regime privatistico, a garantire la necessaria riservatezza dei dati con il rigore connaturale al rapporto di pubblica dipendenza.

CAPITOLO II.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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

a) *Considerazioni generali.* — È rimasta inalterata anche nel 1974 la situazione sulla quale la Corte ha più volte richiamato l'attenzione del Parlamento e del Governo, allo scopo di sollecitare le iniziative necessarie per conseguire una completa ed efficiente organizzazione al vertice della pubblica Amministrazione: la mancata attuazione dell'articolo 95 della Costituzione e, quindi, dello ordinamento della Presidenza del Consiglio, che incide anche sulla definizione dei rapporti di essa con organi ai quali sono attribuite funzioni di indirizzo e di coordinamento.

Tale carenza normativa ha i suoi riflessi anche sul piano della gestione della spesa la quale si svolge per taluni interventi senza una specifica disciplina sostanziale e con riferimento a fini istituzionali della Presidenza stessa, che leggi ordinarie potrebbero e dovrebbero precisare.

Inoltre la mancanza di un apposito stato di previsione della spesa della Presidenza rende meno chiari i risultati della gestione che sono ricompresi in quelli dell'Amministrazione del tesoro.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione e sulla gestione.* — Si collega alle osserva-

zioni ora svolte la constatazione che nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, per l'esercizio 1974, per quanto concerne gli Uffici e Servizi facenti capo alla Presidenza del Consiglio, sono state istituite due nuove rubriche, intestate, rispettivamente all'Ufficio per l'ecologia (rubrica 34) e all'Ufficio per i beni culturali (rubrica 35), affidate a Ministri senza portafoglio mentre risulta soppressa la rubrica n. 33, relativa all'Ufficio per i problemi della gioventù, soppresso nel corso del 1973. La rubrica per l'Ufficio per l'ecologia non è stata invece riprodotta nel bilancio del 1975.

La spesa globale stanziata in sede di previsione, nelle rubriche relative alla Presidenza del Consiglio ed agli organi ed istituti che ad esso fanno capo, ha raggiunto, per il 1974, un ammontare di 131,9 miliardi (rispetto ai 158,4 del 1973 ed ai 128,5 del 1972), ma a seguito di variazioni, come negli anni precedenti, l'importo definitivo è risultato più che raddoppiato e cioè di 316,7 miliardi (contro i 340,8 del 1973 e 273,4 del 1972).

Quanto ai risultati della gestione si rilevano impegni durante l'esercizio per 261,7 miliardi nella rubrica direttamente gestita dalla Presidenza (rubrica 2) di cui 216,1 risultano erogati, con conseguente passaggio ai residui di 45,6 miliardi che sommati a quelli per impegni assunti nell'esercizio pre-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cedente (272 milioni) danno un totale di 45,9 miliardi.

La spesa globale impegnata per le varie rubriche relative agli uffici e servizi facenti capo alla Presidenza ha raggiunto al termine del decorso esercizio 313 miliardi (nel 1973 336,1 e nel 1972 236,7 miliardi).

2. — Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Si è già accennato alla mancata emanazione della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Una modifica di particolare importanza alla struttura della Presidenza stessa è stata apportata con la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali, al quale sono stati devoluti — tra l'altro — i compiti già spettanti al Ministro senza portafoglio per i beni culturali e ambientali e le attribuzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio dei ministri relative ai servizi della Discoteca di Stato, nonché quelli della Divisione I (editoria libraria e diffusione della cultura) dei Servizi informazione e proprietà letteraria, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 maggio 1973 (136).

Con l'istituzione del nuovo Ministero, il numero dei Ministri senza portafoglio si è ulteriormente ridotto.

Nella relazione sul rendiconto 1973 sono state svolte talune considerazioni in argomento alle quali si fa rinvio. Nel 1974 varie disposizioni legislative hanno fatto espresso riferimento ai Ministri senza portafoglio attualmente in carica e in base alle funzioni ad essi delegate in concreto, ancorchè nel decreto di costituzione del Governo i Ministri stessi (a differenza di quello per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno) siano indicati solo con la denominazione « Ministro senza portafoglio », senza alcuna specificazione del settore di competenza.

Ci si riferisce, in primo luogo, al Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica, al quale sono state affidate specifiche attribuzioni con il decreto del Pre-

sidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419, sulla sperimentazione e ricerca educativa; con la legge 2 agosto 1974, n. 388, concernente l'autorizzazione della spesa per i programmi spaziali nazionali, che si attueranno sotto la vigilanza di detto Ministro; con la legge 6 agosto 1974, n. 390, relativa alla partecipazione ai programmi spaziali internazionali, che sarà promossa e coordinata dallo stesso Ministro; con la legge 14 ottobre 1974, n. 652 (articolo 2) la quale stabilisce che le disponibilità del fondo gestito dall'IMI per la ricerca applicata sono erogate secondo le direttive del CIPE, su proposta del Ministro suindicato; infine, con la legge 16 luglio 1974, n. 407, la quale nel ratificare gli accordi di Bruxelles del 23 novembre 1971, relativi al programma europeo di cooperazione scientifica e tecnologica stabilisce che i fondi stanziati (complessivamente 4 miliardi e 213,5 milioni) siano assegnati al Ministro per il coordinamento della ricerca. Pertanto, detto Ministro, oltre a gestire la spesa sull'apposita Rubrica 27 « per delega » del Presidente del Consiglio, potrà disporre spese « jure proprio » sui fondi di cui alla legge n. 407.

Inoltre, si deve rilevare che l'articolo 3 della legge 390 del 1974, concernente i programmi spaziali internazionali, stabilisce che il Ministro possa avvalersi di personale comandato dalle amministrazioni dello Stato (fino a 30 unità), di dipendenti di enti pubblici distaccati (25 unità) e di esperti (7 unità) per complessive 62 persone, fino al 31 dicembre 1976. I tempi di acquisizione del personale, la ripartizione per qualifica dei dipendenti pubblici e la disciplina del rapporto riguardante gli esperti saranno determinati con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro per la ricerca di concerto con quello del tesoro.

Anche al Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione sono state attribuite competenze proprie che si aggiungono al « concerto » richiesto per determinati atti, e competenze delegate dal Presidente del Consiglio riguardanti il Consiglio superiore della pubblica amministrazione (articolo 138 del testo unico 3 gennaio 1957) e la Scuola superiore della pubblica amministrazione (articolo 18 del decreto del Pre-

(136) V. per talune osservazioni in questa Parte, Capitolo I, paragrafo 1.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sidente della Repubblica 21 aprile 1972, n. 472), con il decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419 (articolo 21) che prevede ancora il concerto di detto Ministro per l'approvazione degli statuti degli Istituti regionali di ricerca, del Centro europeo di educazione e della Biblioteca di documentazione pedagogica e con la legge 14 agosto 1974, n. 355, che prevede il medesimo concerto per l'emanazione dei decreti delegati in materia di rideterminazione degli organici in relazione alle disposizioni sull'esodo.

Il Ministro per il coordinamento dell'attuazione delle Regioni, con la legge 26 luglio 1974, n. 363, sulla Conferenza nazionale dell'emigrazione è stato, infine, chiamato a partecipare al Comitato di presidenza (articolo 2), con potere di designare due rappresentanti nel Comitato organizzatore ed il compito di identificare le Regioni maggiormente interessate al fenomeno migratorio (articolo 3).

Si è venuta così a determinare, con l'attribuzione di funzioni proprie a questi Ministri e con la messa a disposizione di personale comandato o collocato fuori ruolo (oltre quello del Gabinetto e della Segreteria particolare) una situazione organizzativa che ne muta la tradizionale posizione e crea strutture burocratiche ministeriali sia pure embrionali, con carattere di sostanziale continuità.

b) *Personale*. — Nel corso del 1974 non si sono verificati significativi mutamenti nella situazione numerica del personale. L'esercizio decorso, anzi, può considerarsi un anno di « assestamento » tra i due « esodi volontari »: quello previsto dall'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, conclusosi il 30 giugno 1973, e quello degli ex combattenti ed assimilati, per il quale la legge n. 336 del 1970 prevedeva il termine del 30 giugno 1975 (prima dello « scaglionamento » disposto con il decreto-legge n. 261 del 1974, convertito in legge 14 agosto 1974, n. 355).

Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono stati individuati, ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 734 del 1973 gli uffici aventi funzioni di diretta collabo-

razione all'opera del Presidente del Consiglio stesso e dei Ministri senza portafoglio ed è stato determinato il numero dei dipendenti addetto a tali uffici al quale il compenso per lavoro straordinario può essere corrisposto fino al limite massimo di 160 ore mensili per il Gabinetto del Presidente del Consiglio e per la Segreteria del Sottosegretario di Stato e fino al limite massimo di 80 ore mensili per gli altri uffici (137).

(137) Con decreti del Presidente del Consiglio sono stati individuati i seguenti Uffici:

Presidenza del Consiglio: Uffici del Capo di Gabinetto, Ufficio giuridico e per il coordinamento legislativo - Ufficio per il coordinamento amministrativo - Ufficio Regioni - Ufficio Affari Generali - Ufficio Cerimoniale - Segreteria particolare del Presidente del Consiglio e della Segreteria particolare del Sottosegretario di Stato (per un totale di 808 unità).

Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno: Ufficio del Gabinetto, del Segretario particolare del Sottosegretario - Ufficio Legislativo - Ufficio Stampa e Affari riservati;

Ministro dell'Organizzazione della P.A.: Uffici del Gabinetto, Segreteria particolare del Sottosegretario, Uffici Legislativo, Stampa e Affari riservati;

Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica: Uffici del Gabinetto e della Segreteria particolare;

Ministro per le Regioni: Uffici del Gabinetto, della Segreteria particolare del Sottosegretario; Uffici legislativo, stampa e affari riservati;

Ministro per i beni culturali: Uffici del Gabinetto e della Segreteria particolare; Segreteria particolare del Sottosegretario;

Ministro per l'ambiente: Uffici del Gabinetto e segreteria particolare; Segreteria del Sottosegretario;

Ministro per i rapporti con il Parlamento: Uffici del Gabinetto e della Segreteria particolare;

Ministro incaricato della Presidenza della Delegazione italiana all'ONU: Uffici del Gabinetto e della Segreteria particolare;

Ministro per gli Enti vigilati dalla Presidenza del Consiglio: Uffici del Gabinetto e della Segreteria particolare (per un totale di 213 unità).

Con altro decreto in data 1° aprile 1974 è stato disposto che per le attività inerenti alla predisposizione ed all'esame di provvedimenti normativi, il Presidente del Consiglio dei Ministri può richiedere l'opera del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, nonché dell'Avvocatura dello Stato (15 unità designate dal Presidente del Consiglio di Stato, 30 unità del Presidente della Corte dei conti, 15 unità dall'Avvocato Generale dello Stato).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il contingente complessivo dei dipendenti da destinare agli uffici in questione è stato fissato in 1.081 unità (138).

Inoltre è stata autorizzata la effettuazione di lavoro straordinario da parte del personale con qualifica dirigenziale, non rientrante tra quello assegnato ai predetti uffici che collaborano direttamente con il Presidente del Consiglio, entro il limite di 30 ore mensili individuali (n. 65 unità).

Nel 1974 l'affidamento di incarichi di studio in base all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 è stato contenuto nei limiti degli anni precedenti e disposto, in prevalenza, per problemi relativi alla sistemazione e archiviazione di provvedimenti legislativi e regolamentari da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri (139).

È da rilevare, peraltro, come numerosi altri incarichi sono stati affidati con imputazione di spesa su capitoli che concernono genericamente studi, indagini e rilevazioni (140).

Anche nel 1974 sono state imputate a capitoli della categoria IV (acquisto di beni e servizi) spese a carattere continuativo sostenute per retribuire prestazioni d'opera che sono sostanzialmente impiegate (capitoli 2545 e 2551, relativi a spese per la documentazione ed informazione e a spese per la gestione della discoteca di Stato), pur se svolte da personale estraneo, per il quale non può riconoscersi sussistente un rapporto di impiego pubblico. Inoltre spese per prestazioni di opera individuale rese da dipendenti al di fuori lavoro di ufficio sono state retribuite su capitoli della categoria IV, istituzionalmente destinati alle sole spese necessarie per

(138) Di cui 771 unità presso il Gabinetto del Presidente del Consiglio.

(139) Trattasi degli incarichi sugli stanziamenti del capitolo 1082, 5 incarichi (come nel 1973) con impegni pari a 7,7 milioni; del cap. 2532 17 incarichi (nel 1973 erano stati 12) con impegni per 21,7 milioni, e del cap. 2616 (7 incarichi) con impegni complessivi di 7 milioni.

(140) Capp. 1403, 1553, 2414, 2618 e 2655 per complessivi 21 incarichi.

beni e servizi provenienti dall'esterno della Amministrazione (ciò vale, in particolare, per il capitolo 1404 « Spese di qualsiasi natura per particolari lavori utili alla riforma della pubblica amministrazione » e per gli analoghi capitoli 1555 e 2620).

3. — Attività istituzionale.

In ordine alla concreta attività di gestione, agli stanziamenti destinati a interventi a carattere promozionale e assistenziale e ad altri contributi consimili, alla loro disciplina ed al loro concreto impiego valgono le osservazioni contenute nelle precedenti relazioni della Corte e che prospettano l'esigenza di una disciplina sostanziale relativa alle competenze della Presidenza e al loro coordinamento con i settori di competenza dei Ministeri.

Per quanto riguarda i servizi informazioni e proprietà letteraria sono in vigore le convenzioni con l'agenzia giornalistica « Italia » stipulata nel 1972, con durata biennale e prorogata in data 26 settembre 1973 per l'anno 1974, con un canone di 470 milioni, quella con l'agenzia « Mondar press » per la diffusione in lingua araba di articoli di carattere informativo anch'essa prorogata nel 1974 (canone di 24 milioni) e quella già stipulata con l'« Inter Press Service », per lo svolgimento di servizi concernenti l'informazione e la documentazione da diffondere tra le comunità italiane all'estero, prorogata nel febbraio 1974 per un canone annuo di 140 milioni.

Una nuova convenzione è stata stipulata con l'Agenzia Cattolica Associata (ASCA) per particolari servizi di informazione culturale, politica, economica e sociale (canone annuo 160 milioni).

Alle predette convenzioni si aggiungono quelle pluriennali con l'agenzia ANSA per i servizi interni stipulata nel 1971 e quella con la RAI per il servizio di trasmissioni a onde corte.

Le convenzioni in parola trovano la loro fonte normativa nella legge 15 maggio 1954,

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n. 237, che autorizza la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero degli affari esteri ad avvalersi dell'ANSA o di altre agenzie di informazione per l'espletamento del servizio di diramazione di notizie e di comunicati degli organi centrali e periferici del Governo, di trasmissione diretta agli organi stessi di informazioni nazionali ed este-

re, di trasmissione di notizie dall'estero e per l'estero.

Talune osservazioni in ordine alla Convenzione con la RAI sono contenute in altro capitolo di questa parte della relazione e ad esse si fa rinvio (141).

(141) V. Capitolo I, paragrafo 1.

CAPITOLO III.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E FORESTE

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

a) *Considerazioni generali.* Ad oltre tre anni dal trasferimento di molte delle sue funzioni ai nuovi organismi regionali, preliminarmente ad ogni discorso sulle modalità di gestione dei fondi stanziati in bilancio per le attività svolte nel 1974 è una riconsiderazione del ruolo e della funzionalità del Ministero; riconsiderazione da farsi, tenendo conto non soltanto della operante realtà regionale, ma anche della partecipazione alla Comunità economica europea e delle funzioni di coordinamento che al Ministero conseguono.

Senza dubbio, l'emanazione delle leggi delegate di trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di agricoltura (decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11) non ha segnato l'ultima « tappa » nè ha consentito il chiarimento definitivo dei rapporti fra il Ministero e i nuovi organismi. Orientamenti diversi sono infatti recentemente emersi ed hanno costituito motivi di ritardo per l'approvazione delle tre direttive comunitarie (142).

(142) La legge relativa (9 maggio 1975, n. 153), nonostante la particolare urgenza della sua emanazione, è entrata in vigore solo cinque anni dopo la presentazione dell'apposito disegno di legge governativo.

Sempre in tema di applicazione di provvidenze comunitarie, sono poi tuttora in discussione i modi di utilizzazione delle strutture regionali per la erogazione dei fondi FEOGA nel settore zootecnico, anche in considerazione che la legge 18 aprile 1974, n. 118, contenente provvedimenti urgenti per il settore, non ha potuto avere nell'esercizio concreta attuazione.

A questi temi di così grande momento e che ancora una volta hanno richiamato l'attenzione sul rapporto Stato-Regioni — più sotto il profilo di rivendicazioni o avocazioni di competenza che sotto quello della necessaria azione di coordinamento da svolgersi dal Ministero — altri ne sono venuti in rilievo nel decorso esercizio, riflettenti non solo aspetti fondamentali di politica agraria, ma anche problemi di scelta politica economica generale.

Vuol qui farsi riferimento, tra i primi, ai problemi della irrigazione, in particolare nelle regioni meridionali ed alle grandi opere di bonifica integrale, per la necessità del completamento di lavori non portati a termine e quindi non ancora utilizzabili (143), non-

(143) Un vasto programma di irrigazioni è compreso sui progetti speciali autorizzati dal CIPE nella primavera del 1975, mentre nel giugno dello stesso anno è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge recante, fra l'altro, nuovi stanziamenti per il completamento di opere di bonifica.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

chè a quelli del « ritorno alla terra » per lo sfruttamento delle zone agricole incolte o solo parzialmente utilizzate, al fine, tra l'altro, di contenere il *deficit* alimentare, di tanta incidenza sulla nostra bilancia commerciale (144).

Ed ancora, tra le questioni relative ai problemi di politica economica, ai rapporti tra agricoltura ed industria, segnatamente — nel settore della distribuzione e specie laddove ad operare siano società a partecipazione statale o altre direttamente controllate dallo Stato — allo scopo di evitare una eccessiva incidenza dei relativi costi sui prezzi finali dei prodotti agricoli.

In altro ambito rientra poi il coordinamento dei così detti « piani carne » da tanti organismi presentati.

Esula dai limiti della presente relazione il considerare poi quanto questi ed altri problemi possano essere idoneamente affrontati dal Ministero con le sue attuali strutture.

Nella riorganizzazione dell'apparato ministeriale, pur tenendo nel dovuto conto la entità dei compiti residui svolti operativamente dall'Amministrazione (145) e la circostanza che il trasferimento alle Regioni ha comportato il conseguente passaggio alle stesse di gran parte degli impiegati delle carriere tecniche, verranno certo in evidenza problemi connessi ad altri Dicasteri ugualmente interessati da trasferimenti di funzioni alle Regioni.

In tale occasione potrà essere prevista la creazione di strutture agili e funzionali, adeguate cioè alle mutate attribuzioni del Ministero, con la opportuna valutazione — nelle sedi competenti — della congruità dell'apparato esistente ai compiti da svolgere.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione e sulla gestione.* — Gli incrementi maggiori

(144) In sede provinciale operano ancora apposite Commissioni per la concessione ai contadini delle terre incolte.

Una riconsiderazione legislativa della questione si è già avuta nelle Regioni Marche, che ha previsto anche la destinazione di dette terre ad usi extra-aziendali, e nelle Puglie.

(145) In particolare nei settori della ricerca e sperimentazione e della alimentazione, per i quali si rinvia ai successivi paragrafi.

apportati agli stanziamenti di bilancio si sono determinati proprio nella Rubrica II (Agricoltura), IV (Miglioramenti fondiari), V (Bonifica) — cioè nei settori più interessati dal trasferimento di competenze agli organismi regionali —, in gran parte per gli ulteriori fondi recati da provvedimenti normativi successivi alla entrata in vigore della riforma regionale (146), verificandosi viceversa una diminuzione di circa il 26 per cento degli stanziamenti compresi nella Rubrica VIII (Alimentazione), settore rimasto nella competenza dell'Amministrazione centrale, ed a cui erano state già apportate riduzioni del 44 per cento circa dei fondi in sede di impostazione dello stato di previsione.

In tema di struttura del bilancio e di denominazione dei capitoli di spesa, a qualche osservazione si presta quella risultante attualmente dai capitoli 1409 e 1413, entrambi inseriti nella Rubrica 2 « Agricoltura ».

Quest'ultimo capitolo presenta, infatti, una intestazione estremamente generica e parzialmente analoga a quella del capitolo 1409, svolgendo una funzione meramente residuale (147), ed è stato inserito nello stato di previsione del Ministero a partire dall'esercizio 1973 per la soppressione di una serie di voci relative a settori trasferiti alle Regioni, e già compresi nel capitolo 1409.

Più chiaro riferimento alla norma giustificativa dello stanziamento dovrebbe poi farsi al capitolo 1304 genericamente intestato « Fondo occorrente per l'assegnazione a capitoli di spesa concernenti oneri di carattere generale » e con la cui dotazione di 600 milioni si è provveduto ad incrementare gli stanziamenti di oltre dieci capitoli compresi

(146) I nuovi fondi sono stati introdotti in particolare dalle leggi 7 agosto 1973, n. 512, che ha incrementato, altresì, il fondo per programmi regionali di sviluppo, e 11 aprile 1974, n. 119 e comprendono le ulteriori quote stanziare dalla legge 25 maggio 1970, n. 364, istitutiva del fondo di solidarietà nazionale.

(147) Cap. 1409 « contributi ed enti od associazioni per studi ed iniziative a carattere divulgativo inerenti a problemi agricoli di interesse nazionale e per lo svolgimento di attività relative al progresso della meteorologia ed ecologia agraria »; Cap. 1413 « Contributi ad enti, istituti ed associazioni per studi ed iniziative di divulgazione inerenti a problemi agricoli di interesse nazionale ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nella Rubrica I Servizi generali. La spesa relativa è stata autorizzata fino all'esercizio 1976 dall'articolo 15 della legge 14 agosto 1971, n. 817, concernente il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo delle proprietà coltivatrici, per fronteggiare gli oneri generali conseguenti alla applicazione della stessa legge.

Tra le variazioni di bilancio, di significativo rilievo quelle apportate, nel corso dell'esercizio, al conto residui di alcuni capitoli compresi nella Rubrica 7 (Economia montana e forestale) e ad una serie di capitoli aggiunti dello stesso settore in base all'articolo 11, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 (148).

Il versamento al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo è avvenuto, peraltro, soltanto alla fine del 1974 per un importo complessivo di 1,8 miliardi, dei quali poco più di tre milioni riguardano la spesa corrente.

È altresì da segnalare che le variazioni in aumento, apportate per alcuni capitoli di parte corrente (149), sono state disposte riducendo non soltanto lo stanziamento di capitoli per lavori ed attività d'istituto (conseguenza naturale della devoluzione alle Regioni di alcuni settori già di competenza dell'Amministrazione) ma anche la dotazione dal capitolo 5701, inerente al settore della alimentazione, rimasto nella competenza del Ministero.

L'attività di gestione svolta dal Ministero ha interessato un ammontare di disponibilità pari a 1.542,8 miliardi, dei quali 460,7 miliardi di stanziamenti definitivi in conto

(148) La menzionata disposizione prevede che le somme mantenute sul conto residui a termini dell'articolo 36, secondo comma, della legge sulla contabilità di Stato e non ancora impegnate al 1° gennaio 1974 sarebbero state portate in aumento al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, contemplato dall'articolo 9 della legge n. 281 del 1970.

(149) Le variazioni sono state rese necessarie dall'adeguamento dell'indennità di istituto ai sottufficiali ed alle truppe del Corpo forestale dello Stato, dalla concessione dell'assegno perequativo e dall'aumento dell'indennità integrativa speciale.

competenza e 1.082,1 miliardi di residui accertati al termine dell'esercizio precedente.

A 450,5 miliardi ascendono poi gli impegni assunti nell'esercizio mentre i residui sono ammontati, al 31 dicembre 1974, a 966,5 miliardi pari al 62 per cento circa delle disponibilità complessive (150). Di essi costituiscono residui di stanziamento dell'esercizio 149,3 miliardi, pari al 30 per cento circa degli stanziamenti di bilancio.

Ancora lento continua a palesarsi poi il ritmo di smaltimento dell'intera massa dei residui, anche nel decorso esercizio di poco superiore al 25 per cento del loro complessivo ammontare (2.087,1 miliardi), per i motivi, da ultimo, esposti nella precedente relazione (151).

A ciò si aggiunga — e costituisce uno degli elementi peculiari della gestione della spesa dell'Amministrazione — che l'elevatissimo numero di capitoli aggiunti (191) e gli stanziamenti tuttora iscritti (oltre 446 miliardi) (152) configurano una gestione collaterale quasi pari per ammontare a quella del bilancio di competenza (460,8 miliardi suddivisi in 215 capitoli di spesa), non divergendo sostanzialmente da quest'ultima per la insufficiente mobilitazione dei residui passivi (153).

È da rilevare, inoltre, il decremento, rispetto all'esercizio precedente, della percen-

(150) Nel 1973, l'importo globale dei pagamenti (449,6 miliardi dei quali 242,4 miliardi in conto competenza) aveva rappresentato ugualmente il 30,1 della complessiva disponibilità, comprendendo in quest'ultima sia gli stanziamenti di competenza (502,9 miliardi) che i residui accertati alla chiusura dell'esercizio precedente (1.058,1 miliardi).

(151) Si veda, da ultimo, la relazione per l'esercizio 1973, pag. 179.

(152) La maggior parte delle somme iscritte nei capitoli aggiunti proviene dai fondi tuttora non utilizzati del II piano verde. Per ulteriori cenni si veda il paragrafo « Attività istituzionali ».

(153) Sui 446,8 miliardi stanziati sui capitoli aggiunti sono stati erogati 126,4 miliardi pari a poco più del 35 per cento dell'intero importo. Il miglior tasso di assorbimento (+ 10 %) rispetto alla percentuale media di smaltimento dei residui non assume particolare significato, dato il più lungo periodo da cui le somme figurano iscritte in bilancio.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tuale degli impegni di spesa in conto capitale nei riguardi di quelle correnti (74,60 per cento e 25,40 per cento contro l'80 per cento ed il 19,1 per cento del 1973).

Elevato, poi l'ammontare delle somme destinate a trasferimenti (260,9 miliardi, di cui 227,3 in conto capitale) pari a circa il 49 per cento degli stanziamenti di competenza dell'esercizio, circostanza questa che pone in risalto il carattere residuale della azione operativa svolta in via diretta dall'Amministrazione dopo il trasferimento di molte delle sue funzioni agli organi regionali.

Ed a tal proposito opportuno appare un cenno sui tempi di trasferimento di somme alle Regioni sia in sede di ripartizione del Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo nel settore agricolo che in occasione dell'esercizio delle competenze delegate per l'applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 364, istitutiva del fondo di solidarietà nazionale.

In ordine alle somme da devolvere a detto Fondo è da rilevare, infatti che una prima assegnazione di 204 miliardi, prevista per gli esercizi 1973 e 1974 dall'articolo 1 della legge 7 agosto 1973, n. 512, è stata ripartita tra le Regioni in vari tempi, e comunque tutta nel secondo semestre dell'esercizio (154) (ad un anno circa, cioè, dall'emanazione della legge), mentre l'ulteriore stanziamento di 20 miliardi (155) risulta attribuito con decreto ministeriale del 18 febbraio 1975 ed erogato nel giugno dello stesso anno, per cui le Regioni interessate sono venute in possesso dei fondi quindici mesi dall'entrata in vigore della legge.

Quanto all'assegnazione dei fondi alle Regioni a statuto speciale ed ordinario per la concessione delle provvidenze in favore di aziende danneggiate da calamità naturali e

(154) La delibera del C.I.P.E. sulla questione è stata adottata il 24 marzo 1974, sentita la Commissione interregionale, ma risulta pubblicata in G.U. solo il 16 agosto dello stesso anno.

(155) L'incremento del Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, limitatamente alle Regioni centro-meridionali è stato disposto dall'articolo 1 della legge 2 maggio 1974, n. 78 (interventi straordinari per l'agricoltura nel Mezzogiorno).

da avversità atmosferiche va evidenziato che talora alle loro erogazioni non si è proceduto con sollecitudine anche in quei casi in cui una tempestiva messa a disposizione degli stessi fondi è strettamente funzionale al tipo di intervento da effettuare (opere di pronto soccorso previste dall'articolo 3 della legge n. 364 del 1970). Complessivamente alle Regioni sono stati assegnati oltre 33 miliardi per tale finalità, di cui 31 circa erogati all'esercizio (156).

e) *Gestioni fuori bilancio.*

1) Fondi di rotazione (per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, per la zootecnia, per la proprietà diretta coltivatrice). Sono pervenuti i tre rendiconti annuali relativi agli esercizi 1973 e 1974, tuttora all'esame della Corte.

2) Fondi di previdenza del personale dell'alimentazione (ex Sepral). Non sono ancora pervenuti i rendiconti relativi alle gestioni per il biennio 1973-74.

3) Anticipazioni Istat agli Ispettorati provinciali dell'agricoltura ed agli Ispettorati forestali per compensi al personale che collabora alle rilevazioni statistiche.

Tutti i sessantasei rendiconti presentati sono stati restituiti avendo dato luogo ad osservazioni di vario genere (157).

4) Commissariati usi civici. Diritti di segreteria.

Tutti i rendiconti pervenuti nell'esercizio (94 per il biennio 1972-73, 24 per il 1974) sono stati restituiti con osservazioni.

5) Commissariati usi civici. Depositi giudiziari.

L'Amministrazione non ha ancora restituito i rendiconti, oggetto di osservazioni da

(156) Va ricordato che alcune Regioni hanno emanato provvedimenti normativi nella materia e al fine di individuare gli organi destinatari delle competenze delegate, e allo scopo di integrare o anticipare le erogazioni statali.

(157) L'obbligo di presentazione dei rendiconti alla Corte deve intendersi limitato al periodo anteriore al trasferimento degli Ispettorati nelle Regioni.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

parte della Corte nel decorso esercizio. Sono stati inoltre trasmessi 14 rendiconti per il biennio 1973-74.

6) Somme versate da Enti vari e da privati per operazioni tecnico-forestali. Sono pervenuti 289 rendiconti per gli anni 1973 e 1974, tutti restituiti con osservazioni, al pari di quelli presentati nel biennio anteriore.

7) Somme anticipate da terzi per spese contrattuali. Sono pervenuti alla Corte 11 rendiconti relativi all'anno 1973, nessuno dei quali è stato ammesso al visto di regolarità, avendo dato luogo ad osservazioni di vario genere.

8) Fondo forestale nazionale. È stato presentato il rendiconto per il 1972, restituito anch'esso (come già avvenuto per quello del 1971) con osservazioni.

Non sono più comprese nelle gestioni fuori bilancio le anticipazioni della Cassa per il Mezzogiorno agli Ispettorati compartimentali dell'Agricoltura per maggiori oneri di funzionamento nonchè i fondi camerati per la esecuzione in economia di opere dei consorzi provinciali di rimboschimento.

Le operazioni effettuate non ricadono, infatti, sotto la disciplina della legge n. 1041 del 1971 in quanto gli Enti erogatori dei fondi hanno propria personalità giuridica per cui l'attività svolta dà luogo ad una gestione del tutto separata da quella statale.

2. — Organizzazione dei servizi e personale.

Solo nei primi mesi del 1975 sono state portate a termine le procedure successive all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 con la pubblicazione dei provvedimenti di ristrutturazione dei vari ruoli organici dell'Amministrazione.

Nell'esercizio si è proceduto poi ad una parziale modifica del decreto ministeriale 3 agosto 1973, con il quale erano stati individuati gli Uffici centrali e periferici a livello dirigenziale disponendo una concentrazione ed uno spostamento di competenze in alcune branche dell'organizzazione ministeriale.

Nonostante le modifiche introdotte, permangono tuttora possibilità di remore e di non sollecito svolgimento dell'attività amministrativa. È sufficiente considerare, ad esempio, come dei rapporti con l'AIMA organo nazionale di intervento e di attuazione della politica comunitaria, si occupino sette Divisioni nell'ambito della Direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli, laddove al Ministero non spetta che la determinazione, nelle linee generali, dei rapporti con le Comunità.

Considerazioni sul tuttora rilevante numero dei ruoli, sia organici che ad esaurimento e sulla riduzione di personale determinatasi a seguito del trasferimento di molte funzioni alle Regioni, sono state già svolte nelle precedenti relazioni (158); per ulteriori osservazioni, in particolare su quelli dei servizi della Alimentazione e degli Istituti sperimentali, si fa rinvio agli appositi paragrafi.

Sulla consistenza di tutto il personale non ha inciso in modo particolare l'esodo degli ex combattenti (481 unità nel complesso, dalla entrata in vigore della legge 24 maggio 1970, n. 336), mentre altri 673 dipendenti risultano aver presentato analoga domanda ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 agosto 1974, n. 335 (159).

Per quanto concerne il personale del ruolo forestale i dati riassuntivi globali evidenziano il collocamento a riposo di 53 unità delle varie carriere, e di 432 elementi del personale del Corpo forestale (sottufficiali, guardie scelte e guardie) mentre le istanze di esodo scaglionato sono state 83 per il ruolo forestale e 306 per il personale dello stesso Corpo forestale.

Anche nel 1974 sono stati poi esaminati dalla Corte decreti di collocamento a riposo anticipato, ai sensi dell'articolo 67 del decreto presidenziale n. 748 del 1972; complessivamente nei vari ruoli dell'Amministrazione si è avuto l'esodo di 507 funzionari.

(158) Si veda da ultimo Relazione all'esercizio 1973, pag. 183.

(159) Al 1° gennaio 1980 il personale collocato a riposo, avendo fruito dei benefici riservati agli ex combattenti, non supererà il 15 per cento circa delle attuali dotazioni organiche.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In ordine ai concorsi banditi dall'Amministrazione, si rileva l'insoddisfacente esito di quello a 287 posti nel ruolo tecnico superiore dell'agricoltura, in cui è stato coperto poco più di un terzo dei posti messi a concorso, circostanza questa, che, pur se comune ad altre Amministrazioni statali, assume un rilievo ancora più spiccato per il Ministero a seguito del trasferimento di gran parte dei suoi funzionari tecnici periferici agli organismi regionali ed alla riconosciuta necessità che tecnici di nuova formazione, per i compiti residui tuttora ad essa spettanti, siano immessi nei ruoli ministeriali.

Quanto al trattamento economico, è stato fissato in 65 unità il contingente di personale assegnato agli Uffici aventi funzioni di diretta collaborazione col Ministro (160) oltre quello in servizio presso il Gabinetto e le Segreterie particolari dei Sottosegretari — cui spetta il particolare compenso previsto dall'articolo 19, terzo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734.

Per quanto riguarda il personale del ruolo tecnico superiore forestale e delle altre carriere operanti nell'ambito della Direzione Generale della economia montana e forestale, soppressi alcuni compensi particolari (161) a seguito della concessione dell'assegno perequativo, non vi è luogo ad ulteriori considerazioni, se non a quelle dell'ormai generalizzata elevazione di orario e delle conseguenti spese per prestazioni eccezionali di servizi, autorizzate dal Ministro del tesoro per 41 impiegati.

Per il personale del ruolo dei sottufficiali, guardie scelte e guardie del Corpo forestale (162) tra le indennità non soppresses a seguito dell'entrata in vigore della legge 27 ottobre 1973, n. 628, peculiare quella giornaliera, dovuta tuttora al personale in speciali

(160) Ufficio stampa, Ufficio affari riservati, Ufficio legislativo.

(161) Indennità di servizio forestale ed assegno personale forestale.

(162) Per questo personale l'indennità per il servizio d'istituto, già adeguata alla legge 22 dicembre 1973, n. 126, è stata nuovamente aumentata, nell'ambito dei recenti miglioramenti economici alle forze di polizia, con la legge 28 aprile 1975, n. 135.

condizioni di servizio per difficoltà di approvvigionamento in località disagiate, prevista da una norma del 1950. Dato il lungo tempo trascorso dall'emanazione delle norme istitutive e le mutate condizioni ambientali, opportuno appare una sua integrale riconsiderazione o, per lo meno, un aggiornamento dei criteri d'erogazione.

a) *Beni e servizi strumentali.* — Una considerazione preliminare in materia di studi e ricerche affidati dall'Amministrazione porta a rilevare come, mentre nello stato di previsione è iscritto un solo capitolo relativo a compensi per speciali incarichi il 1187, la cui esigua dotazione (1.600.000) si è tradotta in economia per il 50 per cento — numerosi e ripartiti in gran parte delle rubriche sono i capitoli relativi a spese per studi, indagini e rilevazioni, di importo rilevante il che fa ascendere la spesa sostenuta dall'Amministrazione per tali finalità a circa 2 miliardi.

La regolamentazione dei rapporti conseguenti all'affidamento di detti incarichi (prevalentemente ad Enti ed Istituzioni specializzate) avviene pertanto generalmente mediante convenzioni formalmente approvate dall'Amministrazione.

Il 70 per cento circa delle somme destinate a finalità di studi e ricerche è stato attribuito all'Istituto di ricerche ed informazioni sul mercato agricolo (IRVAM) per un programma di ricerche ed informazioni nel mercato agricolo (163) che comporta un onere di miliardi 1,7.

L'Istituto di tecnica e propaganda agraria è stato poi l'unico destinatario dello stanziamento di 50 milioni previsto dal capitolo 1197 di parte generale, ugualmente per studi, indagini e rilevazioni (164). All'Istituto possono essere corrisposti anticipi sul com-

(163) In tale occasione il Consiglio superiore dell'agricoltura e foreste ha rilevato che le convenzioni fra il Ministero ed il predetto Ente sono presentate per il parere di quel collegio con persistente ritardo, pregiudiziale ai fini di un esame approfondito del quadro operativo dell'IRVAM.

(164) Gli incarichi affidati all'Istituto comprendono argomenti molto vari che vanno dallo studio delle iniziative turistiche come integrazione dell'attività agricola all'allevamento equino in Italia.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

penso corrisposto forfettariamente, previo accertamento della regolarità dello svolgimento e della realizzazione degli studi affidati da parte di una opportuna Commissione, cui è devoluto anche il compito di valutare il contenuto delle pubblicazioni (165).

Risulta immutato rispetto all'anno precedente il numero delle autovetture. Per spese di esercizio e manutenzione, sono stati assunti impegni per 170 milioni circa, mentre a fronte del pagamento per premi assicurativi di 9,8 milioni sono stati corrisposti dalle Società assicurative indennizzi per 10,7 milioni (166).

A questi dati vanno aggiunti quelli relativi alla Direzione generale per l'economia montana e per le foreste, anch'essi rivelanti un aumento rispetto all'esercizio precedente. Le spese d'esercizio e di manutenzione hanno comportato un onere di 180 milioni, mentre per premi assicurativi i pagamenti ammontano ad oltre 46 milioni.

Per quanto riguarda infine l'uso di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche, adibite prevalentemente alla rilevazione di dati attinenti alla materia del personale, è da segnalare che nel corso dell'esercizio si è proceduto al rinnovo della convenzione con la Società incaricata del servizio. Il canone annuo di noleggio e manutenzione si è quasi triplicato rispetto a quello precedentemente corrisposto (167).

3. — Attività istituzionale.

Nel riferire sulle attività istituzionali svolte dall'Amministrazione durante l'esercizio, si farà prima cenno dell'applicazione delle

(165) È da notare che sia l'IRVAM che l'Istituto di Tecnica e propaganda agraria non fruiscono di contributi di funzionamento *ex-lege* a differenza di altri due importanti Enti operanti nel settore quali l'Istituto nazionale di economia agraria e l'Istituto della nutrizione. Sul primo ha riferito al Parlamento, nel secondo semestre del 1974, la Sezione Controllo Enti della Corte. Per l'Istituto della nutrizione ved. ulteriori cenni nel paragrafo « Alimentazione ».

(166) Dati forniti dall'Amministrazione.

(167) Si rinvia, in argomento, al Capitolo I, n. 5 sub. c) della Parte III.

principali leggi emanate successivamente al trasferimento delle funzioni alle regioni a statuto ordinario, (168) per passare poi ad ad illustrare l'azione esplicita nei settori rimasti integralmente alle competenze ministeriali, nonchè i residui interventi nelle materie devolute alle regioni.

1) Legge 7 agosto 1973, n. 512, concernente norme sul finanziamento dell'attività agricola. È tra i più importanti dei provvedimenti normativi emanati nel biennio 1973-1974, in quanto, oltre ad incrementare il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (169), ha fissato all'articolo 2 una serie di principi fondamentali — sia pure formulati con carattere di estrema genericità — da osservarsi dalle Regioni nell'esercizio delle funzioni trasferite. Altro elemento qualificante del provvedimento è il rifinanziamento, per tre esercizi, di una serie di interventi, per la maggior parte già previsti dal secondo piano verde.

L'attuazione della legge non appare peraltro procedere con la auspicabile speditezza sol che si consideri come dei 116 miliardi stanziati per il biennio 1973-1974 oltre 114 siano costituiti da residui di stanziamento.

Vero è che l'erogazione di alcune delle provvidenze previste è condizionata oltre che dal reperimento dei fondi sul mercato finanziario (170) dalle iniziative degli operatori agricoli (è il caso dell'articolo 8 del II piano verde, concernente appunto interventi a sostegno di iniziative di produttori agricoli per la commercializzazione dei produt-

(168) Si fa eccezione per l'applicazione della legge 9 agosto 1973, n. 514 concernente autorizzazione di spesa per la prosecuzione della attività di bonifica, sulla quale si riferisce, per organicità di esame, nell'apposito paragrafo « Bonifica ».

(169) Per le modalità ed i tempi di trasferimento dei fondi, si veda il paragrafo Considerazioni sulla gestione.

(170) La copertura degli oneri previsti dalla legge 512 è stata assicurata mediante mutui contratti con il Consorzio di credito per le opere pubbliche. Per la quota relativa al 1974 ciò è avvenuto solo alla fine dell'esercizio (20 dicembre), rendendo concretamente impossibile l'utilizzazione dei fondi della competenza.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti) per cui, ove queste non si concretino anche per obiettive contingenti difficoltà (171) il sistema delle incentivazioni rimane inoperante.

Lo stesso non può dirsi, per la mancata sollecita realizzazione di impianti d'interesse pubblico per la raccolta, conservazione e trasformazione di prodotti agricoli (articolo 10 II piano verde) che l'Amministrazione può eseguire direttamente o affidare in concessione agli enti di sviluppo od a cooperative e consorzi di produttori agricoli — e la cui gestione viene successivamente affidata a queste stesse categorie — avendo l'Amministrazione acquisito i fondi dal mercato relativi al 1973 sin dall'inizio dell'esercizio 1974.

2) Legge 27 dicembre 1973, n. 868, recante provvedimenti straordinari in conseguenza dell'infezione colerica.

La legge prevede contributi a fondo perduto a favore delle imprese coltivatrici di prodotti orticoli, le cui produzioni siano state rimosse o distrutte in attuazione delle ordinanze emesse in conseguenza dell'infezione colerica dell'agosto-settembre 1973.

Il relativo stanziamento di 1 miliardo, iscritto sul capitolo 1414, si è tradotto in residui per l'intero ammontare, non essendo stati assunti impegni nè disposti pagamenti nell'esercizio.

3) Decreto legge 1° aprile 1974, n. 80, convertito con modifiche nella legge 22 maggio 1974, n. 205, concernente la distillazione agevolata di pere e mele di produzione 1973.

Particolarmente sollecita si è rivelata la attuazione di questo provvedimento normativo — intervenuto a metà dell'esercizio — se si consideri che dei 3,9 miliardi stanziati ne risultano erogati, al 31 dicembre 1974, oltre il 65 per cento (2,4 miliardi) (172).

(171) È ben noto come nel 1974 gran parte degli operatori economici abbiano trovato arduo l'accesso al credito bancario particolarmente — ed è il caso di molti agricoltori — in mancanza di idonee garanzie reali.

(172) Il Ministero non ha ritenuto necessario procedere al riparto del quantitativo di prodotto tra le associazioni richiedenti dato che il quantitativo globale ammesso a beneficio è risultato inferiore a quello massimo previsto dalla legge.

4) Decreto legge 31 maggio 1974, n. 214, convertito con modificazioni nella legge 16 luglio 1974, n. 294, relativo alla distillazione agevolata dei vini da pasto di produzione nazionale.

Spedita procede l'applicazione anche di questa normativa. Alla chiusura dell'esercizio erano stati impegnati 4,2 miliardi e pagate somme pari al 35 per cento circa dell'ammontare dello stanziamento. È da considerare, inoltre, che l'Amministrazione ha avuto a disposizione, come periodo operativo, solo gli ultimi tre mesi dell'anno, avendo gli organismi interessati 90 giorni di tempo dalla entrata in vigore del decreto legge per far affluire i prodotti alle distillerie ed un mese, dalla data di scadenza di questo termine, per la presentazione delle domande di contributo.

5) Legge 6 giugno 1974, n. 317. Norme di applicazione del regolamento CEE n. 2511 del 9 dicembre 1969 concernente misure speciali per il miglioramento della produzione e della commercializzazione nel settore degli agrumi.

Alla chiusura dell'esercizio risultavano assunti impegni e disposti pagamenti rispettivamente per 4,6 e 2,7 miliardi sullo stanziamento di 10 miliardi. È da precisare, che sussistendo sin dal 1969 un regolamento comunitario nella materia, l'Amministrazione aveva già provveduto alla formulazione del relativo piano di attuazione ed aveva invitato — con una circolare dell'agosto 1973 — le Regioni interessate a predisporre i programmi d'intervento da tutte trasmessi (173). Nel luglio del 1974 è stato costituito poi un comitato di coordinamento delle attività previste dal piano, comitato del quale fan parte rappresentanti del Ministero, delle Regioni e della Cassa per il Mezzogiorno.

Sui criteri seguiti nella erogazione delle provvidenze, si fa riserva di riferire limitatamente a quelli previsti dall'articolo 2 (attività di commercializzazione e vivaistica) non essendo sottoposti al controllo della

(173) La legge n. 317 del 1974 all'articolo 1 prende atto dell'avvenuta formulazione del piano da parte del Ministero in data 30 marzo 1973, approvandolo espressamente.

Corte gli interventi per il miglioramento delle produzioni degli agrumi (articolo 1 della legge) di competenza delle Regioni interessate.

Si passa ora a parlare dell'attività svolta dall'Amministrazione in quei settori rimasti nella sua competenza nell'ambito dell'interesse nazionale ed internazionale (ricerca e informazioni di mercato) o nella loro interesse (Alimentazione).

a) *Ricerca e sperimentazione.* — Sullo stato della ricerca nel settore agrario riferisce periodicamente al Parlamento il CNR nella relazione generale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica.

Complessivamente, alla ricerca nel settore delle scienze agrarie, vengono destinati stanziamenti per circa 20 miliardi all'anno, pari al 3 per cento circa della spesa globale per la ricerca (174). Di tale soma solo il 30 per cento circa (poco più di 6,5 miliardi) appare nello stato di previsione del Ministero, i restanti fondi essendo scaglionati nei bilanci delle numerosissime istituzioni (175), compresi i nuovi organismi regionali che compiono ricerche nel settore limitatamente al loro ambito territoriale. Di qui l'evidente « parcellizzazione » degli interventi che caratterizza l'intero campo della ricerca, ostacolata inoltre da una serie di condizionamenti legislativi, regolamentari e burocratici, determinanti lentezze ed estrema dispersione dell'azione svolta.

(174) Di scarsa entità è l'azione svolta dagli organismi privati nel settore, come rilevasi da una recente indagine svolta dall'Istituto centrale di statistica.

(175) Tra questi vanno ricordati i 17 Centri di studio nel settore dell'agricoltura e zootecnia dipendente dallo stesso CNR; le 6 stazioni sperimentali nel settore delle industrie agrarie dipendenti dal Ministero dell'industria e commercio; il Laboratorio di genetica vegetale della Casaccia dipendente dal Comitato nazionale per le ricerche nucleari; gli otto istituti sperimentali dipendenti dalle Regioni a statuto speciale e i ventuno istituti sperimentali dipendenti da enti ed amministrazioni pubbliche locali, l'Istituto agronomico per l'Oltremare. Ad essi vanno aggiunti i 160 istituti delle tredici facoltà di agraria che danno il loro contributo al progresso della ricerca, pur avendo come compito prevalente l'attività didattica.

Le esigenze di coordinamento che ne scaturiscono sono state sottolineate di recente dallo stesso CNR e permangono immutate, nonostante presso l'Amministrazione operi un Comitato per il coordinamento della ricerca scientifica.

Per quanto riguarda poi l'attività svolta dai 23 istituti sperimentali, dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, cui la Amministrazione eroga, oltre i contributi di finanziamento per 4 miliardi stanziati sul capitolo 1411, anche ulteriori somme sul capitolo 5202 per l'adeguamento e potenziamento delle strutture immobiliari e delle attrezzature tecnico-scientifiche (176), non è ancora possibile esprimere un giudizio sulla concreta utilizzazione di tali fondi. Se si va infatti gradualmente, anche se lentamente, regolarizzando la presentazione dei rendiconti concernenti le sopresse Stazioni sperimentali, ancora lontana dalla normalizzazione è la situazione dei rendiconti da inoltrarsi da parte dei succitati Istituti sperimentali. Nell'esercizio solo 4 istituti hanno presentato complessivamente 24 rendiconti, relativi ad esercizi che vanno dal 1967 al 1973.

La perdurante mancanza del regolamento di esecuzione, che avrebbe dovuto disciplinare, tra l'altro, l'amministrazione e la contabilità degli istituti nonché l'esiguità del personale a disposizione per tali incombenze non possono di per sé giustificare dette inadempienze, per cui la Corte ha, con una serie di osservazioni mosse nell'esercizio, contestato tale situazione, il cui ulteriore protrarsi può determinare l'applicazione delle sanzioni previste dall'ordinamento contabile.

(176) Nell'esercizio sono stati assunti 65 impegni (tra competenze e residui) per 3,4 miliardi circa su una spesa dichiarata di 3,9 miliardi, mentre sono stati erogati poco più di 68 milioni. Il capitolo 5202 è compreso tra quelli individuati dal decreto ministeriale 28 dicembre 1974, per i quali opera la quota di riserva da destinare agli interventi nei territori meridionali, sulla cui osservanza potrà riferirsi solo in sede di esame dei relativi rendiconti. E da precisare, inoltre, che sui capitoli aggiunti 8109, 8114, 8196, 8204 sono da erogare ancora 2 miliardi circa per finalità di ricerca.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il cenno fatto al personale a disposizione degli Istituti porta a formulare qualche considerazione sulla consistenza dei relativi ruoli, deficitaria soprattutto nelle qualifiche iniziali ed intermedie (177). Un miglioramento della situazione si è avuto nel 1974 con l'epletamento dei 40 concorsi ad un posto di direttore straordinario, banditi tutti nel 1972 e conclusi in genere positivamente, ad eccezione di otto, dei quali due per rinuncia dei vincitori alla nomina, tre andati deserti, altrettanti per il mancato superamento delle prove d'esame da parte dei candidati.

È da dire, da ultimo, che nell'intento di ovviare in parte alle scarse conoscenze che il produttore agricolo ha dell'attività e dei risultati ottenuti dai ricercatori e dagli sperimentatori, alla fine dell'esercizio, il Ministero, in collaborazione con l'Istituto di tecnica e propaganda agraria, ha dato inizio a due nuove pubblicazioni « Scienzagri press » (destinate agli operatori dell'informazione) e « Conoscere per produrre » (indirizzate agli operatori dei campi) (178).

b) *Alimentazione.* — Del tutto peculiare è la situazione esistente in questo settore dell'Amministrazione, rimasto integralmente affidato alla sua competenza, ai sensi dell'articolo 4, lettera o) del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, numero 11.

La relativa Direzione generale venne istituita con la legge 6 marzo 1958, n. 199, che prevede anche, quali nuovi organi periferici, gli Ispettorati compartimentali dell'alimentazione con circoscrizione regionale o interregionale e gli Ispettorati provinciali.

(177) Alla fine dell'esercizio sussistevano oltre 100 vacanze nella qualifica di direttore di sezione e 132 in quella iniziale di sperimentazione.

(178) Nel mese di marzo 1975 è stato trasmesso alla Camera dei deputati un disegno di legge governativo, che modifica il D.P.R. 23 novembre 1967, n. 1318, contenente norme sulla sperimentazione agraria. È prevista una nuova disciplina del rapporto di lavoro del personale degli Istituti, la costituzione di un nuovo Comitato per il coordinamento della ricerca operante presso il Ministero con la predeterminazione dei compiti da svolgere.

Non essendo però mai stato emanato il successivo provvedimento normativo previsto dall'articolo 3 della legge n. 199 del 1958 (179), il personale addetto al settore (e proveniente in massima parte da quello in servizio presso il soppresso Alto Commissariato per l'alimentazione e da quello addetto alla distribuzione dei prodotti industriali in periodo di guerra) è rimasto inquadrato nei ruoli ad esaurimento contemplati dalla richiamata legge n. 199.

Di recente, la legge 4 agosto 1971, n. 592, all'articolo 2-novies, nel disporre uno stanziamento integrativo di 3 miliardi, si è limitata a delineare le finalità che debbono essere perseguite nello svolgimento delle attività settoriali da parte dell'Amministrazione, sancendo poi espressamente che per la realizzazione della stessa attività il Ministero può avvalersi, con apposite convenzioni, dell'opera dell'Istituto nazionale della nutrizione e dell'Istituto per le ricerche di mercato e valorizzazione della produzione agricola (IRVAM).

Sussiste quindi, allo stato, un preciso orientamento legislativo (anche se la legge n. 592 del 1971 è anteriore all'emanazione dei provvedimenti di trasferimento delle funzioni alle Regioni) di considerare l'Amministrazione, più che sotto un aspetto direttamente operativo, come determinatrice di indirizzi e finalità di carattere generale nel settore alimentare, lasciando poi agli Enti considerati la pratica attuazione delle iniziative programmate.

Va precisato ulteriormente che la provvisoria delle strutture ministeriali si riflette concretamente sulle modalità di svolgimento della politica alimentare. I ruoli dell'Amministrazione centrale — non potendo

(179) L'articolo 3 disponeva che « con successiva legge sarebbe stato provveduto all'organizzazione dei servizi dell'alimentazione, all'istituzione dei relativi ruoli organici, alla costituzione del Consiglio di amministrazione, alla costituzione ed al funzionamento di un Comitato tecnico avente il compito di formulare proposte ed esprimere pareri sui problemi dell'alimentazione, all'assetto ed all'organizzazione dell'Istituto nazionale della nutrizione ed a quant'altro necessario per il migliore funzionamento di servizi affidati alla nuova Direzione Generale ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esservi nuove immissioni — sono composti prevalentemente da personale già in età avanzata: gli organi periferici poi (Ispettorati provinciali e compartimentali composti in gran parte dal personale addetto alla distribuzione dei prodotti alimentari in periodo di guerra) sui quali hanno avuto notevoli ripercussioni i provvedimenti di esodo agevolato in questi ultimi anni, sono attualmente utilizzati dall'AIMA in base all'articolo 9 della legge 31 marzo 1972, n. 144, per la corresponsione delle integrazioni di prezzo su determinati prodotti, e non collaborano quindi sostanzialmente con l'Amministrazione centrale nel perseguimento della politica alimentare.

Destinatario quindi e delle eventuali direttive in materia e degli stanziamenti predisposti in bilancio (oltre 2 miliardi) risulta prevalentemente l'Istituto Nazionale della nutrizione, cui, in aggiunta al contributo di funzionamento per 610 milioni, normativamente previsto, è stato devoluto circa l'80 per cento dello stanziamento di 175 milioni iscritti sul capitolo 1850 « Spesa per studi, indagini ricerche ed iniziative varie interessanti il settore alimentare ». L'impegno di maggior rilievo (180), comportante un onere di 85 milioni circa, è quello relativo all'organizzazione ed al funzionamento di sei « centri d'indagini clinico-biologiche ed educazione e propaganda alimentare » che vengono in tal modo a porsi come diramazioni periferiche del predetto Istituto, surrogando gli organi decentrati dell'Amministrazione, impegnati prevalentemente nelle ricordate attività di collaborazione con l'AIMA (181).

Sul capitolo 5701, iscritto tra le spese in conto capitale e per il quale negli ultimi due esercizi non è stata erogata alcuna somma sulla competenza, sono stati assunti poi 129 impegni, comportanti un onere di oltre

(180) Gli altri impegni in favore dello stesso Istituto riguardano, per circa 16 milioni, la stampa di pubblicazioni divulgative e per 35,5 milioni la partecipazione a mostre e fiere.

(181) Sull'Istituto nazionale della nutrizione ha riferito la Sezione Controllo Enti di questa Corte, nel marzo del 1973.

750 milioni, da corrispondere ad Enti specializzati (esempio Fiera di Verona) per la organizzazione di azioni promozionali in favore di prodotti italiani o a giornali, riviste ed agenzie pubblicitarie per inserzioni di propaganda nel predetto settore.

c) *Tutela economica dei prodotti agricoli.*

Repressione frodi. — Strettamente connesso al settore dell'alimentazione, sia pure operante nell'ambito della Direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli, è il servizio repressione frodi, funzione anche questa non trasferita alle Regioni, ai sensi dell'articolo 4, lettera n), del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11.

La materia delle frodi alimentari è contenuta in numerosissime leggi, alcune anche molto remote, per cui la disciplina legislativa si presenta frammentaria e mal coordinata. Nel settore, ad una rilevante attività di carattere preventivo è chiamata la Direzione generale per l'igiene degli alimenti e la nutrizione, operante nell'ambito del Ministero della sanità, pur con qualche carenza organizzativa più volte ricordata nelle precedenti relazioni in argomento (182).

Anche in questo comparto appaiono possibili interferenze e duplicazioni con altri settori dell'Amministrazione pubblica (Laboratori chimici del Ministero delle finanze in particolare) cui dovrebbe avviarsi l'apposito comitato di coordinamento (183), recentemente ricostituito con decreto ministeriale del 13 dicembre 1974, e della cui attività la Corte non ha notizia.

La struttura organizzativa del Ministero è imperniata soprattutto sul ruolo degli analisti per il servizio repressione frodi e su un ruolo ispettivo, centrale e periferico, ad esaurimento, entrambi disciplinati dalla legge 15 dicembre 1961 n. 1304.

(182) Si veda da ultimo, in questa relazione, il paragrafo « Igiene degli alimenti e nutrizione nel cap. XXIV - Ministero della Sanità ».

(183) Del comitato fanno parte funzionari del Ministero della sanità, delle finanze, dell'interno, dell'industria, oltre quelli dell'Amministrazione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il primo ruolo — ristrutturato con provvedimento ammesso al visto nella primavera del 1975 — presenta tuttora vacanze pari al 30 per cento della consistenza organica, avendo dato esito insoddisfacente il più recente concorso bandito per la qualifica iniziale (su venti posti ne sono stati coperti otto).

Nel ruolo ispettivo — in cui non si è avuto l'inquadramento di alcun impiegato nella carriera dirigenziale — sono presenti quattro funzionari, nè è possibile alcuna altra immissione per la sua natura di ruolo ad esaurimento.

La spesa per il settore, di poco superiore al miliardo, grava sui capitoli 1451 e 1461, quest'ultimo compreso nella categoria « Trasferimenti ».

Sul primo capitolo è stato integralmente impegnato lo stanziamento di 14 milioni, di cui pagati in competenza 8 milioni circa per compiti preliminari all'espletamento dell'attività istituzionale (184), mentre sul secondo (185) sulla disponibilità complessiva di 1,3 miliardi, quasi integralmente impegnata, sono stati erogati 1,2 miliardi, di cui 899 milioni circa in conto competenza. Gli Istituti incaricati della repressione delle frodi (destinatari dei contributi in questione) distinti tra Istituti principali e collaboratori, sono, specie questi ultimi, prevalentemente incardinati nell'apparato universitario.

Nel corso dell'esercizio, per una migliore organizzazione del servizio, l'Amministrazione ha proceduto a revocare incarichi, precedentemente affidati ad alcuni istituti, affidandoli ad altri più qualificati.

Gli elementi esposti consentono di concludere come, anche in questo settore, il Ministero faccia prevalente ricorso a strutture esterne per l'espletamento delle proprie attività istituzionali.

(184) Le spese hanno riguardato, tra l'altro, il rimborso al Poligrafico degli oneri per la pubblicazione di opuscoli tecnici da distribuire agli addetti al settore, ecc.

(185) Il capitolo 1461 concerne « Contributi e concorsi ad enti che danno opera alla repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari ».

d) *Attuazione dei regolamenti comunitari.* — Considerazioni sull'attività comunitaria nei suoi riflessi sul bilancio dello Stato e sul settore agricolo nazionale sono contenute in altra parte della presente relazione (186).

Dati sull'utilizzo delle somme accreditate dalla Commissione delle comunità europee per l'attuazione della politica agricola comune sono poi esposti annualmente nell'apposita relazione presentata dal Ministero del tesoro in allegato al rendiconto generale dello Stato.

In questa sede vengono considerati quindi solo alcuni dati di gestione relativi all'applicazione dei regolamenti comunitari o che tale applicazione precedono.

Rientra in questa ultima ipotesi il caso sottoriportato, che può considerarsi emblematico della vischiosità di alcuni stanziamenti di bilancio, non esclusiva, invero, dell'Amministrazione su cui si riferisce.

Da più anni, infatti, viene inserito nello stato di previsione del Ministero il capitolo 1455 che concerne « Spese per lo studio dei problemi di tecnica ed economia agricola connessi alla partecipazione dell'Italia alla CEE « relativa ai decorsi esercizi » finanziari, i cui stanziamenti, evidentemente predisposti per ripianare situazioni in sanatoria, sono scarsamente utilizzati, se si consideri che nel 1973 sui 60 milioni iscritti oltre 58 si sono tradotti in economia, mentre, nell'esercizio, in economia è passato l'80 per cento dello stesso stanziamento (187).

Un quadro ancora più immediato della incidenza sui tempi di spesa dell'Amministrazione, causata dalla complessità e macchinosità, sia in sede nazionale che comunitaria delle procedure occorrenti per fruire delle provvidenze della sezione orientamento del FEOGA può aversi, portando l'esame su quei capitoli di bilancio che più direttamente concernono l'applicazione dei regolamenti comunitari.

(186) V. parte IV, Capitolo « Comunità europee ».

(187) Lo stanziamento è stato riportato, immutato, nello stato di previsione dell'esercizio 1975.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È il caso del capitolo 5297 (188) (già 8308 aggiunto) riscritto in bilancio a seguito dei nuovi fondi apportati dalla legge 11 aprile 1974, n. 179, la cui dotazione di 18 miliardi si è tradotta tutta in residui di stanziamento, che, sommati a quelli già iscritti sul capitolo aggiunto, fanno ascendere l'ammontare complessivo dei residui stessi ad oltre 102 miliardi, con un ritmo di smaltimento che non supera, in un biennio, il 10 per cento annuo.

Dei motivi a monte di tale insufficiente utilizzazione degli stanziamenti di bilancio e comprendenti la mancata realizzazione o inidonea documentazione dei progetti presentati per l'ottenimento dei concorsi finanziari a carico della Sezione orientamento del FEOGA, è diffuso cenno nel richiamato capitolo « Comunità europee » di questa stessa relazione.

Le questioni accennate, sono destinate ad assumere minor rilievo nell'immediato futuro in quanto la recente emanazione della legge di approvazione delle tre direttive comunitarie, consentendo il finanziamento di tutte le iniziative prese dagli Stati membri in materia di politica delle strutture, comporterà una graduale e sensibile riduzione delle somme da destinare ai progetti singoli presentati dagli Stati membri che tali direttive non applichino.

Si fa ora cenno dell'attività svolta dalla Amministrazione in alcuni settori interessati dal trasferimento di funzioni alle Regioni.

1) *Economia montana e forestale* (189).

Il trasferimento alle Regioni di parte delle competenze spettanti alla Direzione generale dell'economia montana e forestale (190) ha inciso notevolmente sulla consistenza dei ruoli tecnici forestali dello Stato e sulla or-

(188) Il capitolo concerne « Contributi in conto capitale per l'esecuzione dei progetti ammessi ai benefici ..., e relativi alle condizioni di concorso del F.E.O.G.A. ».

(189) Notizie sulla struttura della Rubrica amministrata dalla D.G. dell'economia montana, sul personale e sui beni e servizi strumentali sono esposti ai corrispondenti paragrafi del presente capitolo.

(190) Articolo 1, lettere h), i) e n), del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11.

ganizzazione della predetta Direzione generale.

Alle notazioni già esposte nella precedente relazione (191) poco resta da aggiungere, salvo a sottolineare la persistente mancata istituzione dei distretti forestali, quali organi locali della Direzione Generale — attendendosi per tale adempimento la integrale ristrutturazione del Ministero — con le conseguenti ripercussioni sulla posizione e funzionalità del Corpo forestale, il cui personale risulta ripartito fra Stato e Regione.

La nota situazione di codipendenza — già potenziale causa di inconvenienti nella retta imputazione di alcune spese non agevolmente attribuibili all'una o all'altra entità (192) — può incidere ancora maggiormente sulla efficienza del personale in questione per il rinnovato impegno cui è chiamata prevalentemente l'organizzazione periferica del Ministero a seguito della emanazione dei provvedimenti normativi pubblicati nella primavera del 1975 (193), entrambi riaffermanti la parziale competenza ministeriale nei settori interessati.

In tema di organizzazione della Direzione generale le modifiche intervenute nell'esercizio riguardano sostanzialmente la integrale ricognizione degli uffici a livello dirigenziale con la conseguente ristrutturazione della Direzione generale in servizi e divisioni (a livello rispettivamente di dirigente superiore e primo dirigente).

L'attività istituzionale, venuta in rilievo nell'esercizio del controllo, può poi considerarsi distintamente a seconda che riguardi provvedimenti di approvazione di progetti adottati prima dell'inizio dell'esercizio ma pervenuti nel 1974 con assunzione di nuovi impegni sui fondi stanziati da leggi anteriori al trasferimento delle funzioni alle Regioni (capitoli aggiunti 8613, 8614, 8615, 8617, 8618, 8655, 8656 e 8657) attività di compe-

(191) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1973, pag. 182 e 190-191.

(192) Si pensi, ad esempio, alle spese di carburante e di cancelleria.

(193) Leggi 1° marzo 1975, n. 47 (Norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi) e 11 marzo 1975, n. 72 (Finanziamento delle comunità montane e provvedimenti per le zone montane).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tenza dell'Amministrazione fino al 31 dicembre 1974, ove ricorrano le particolari circostanze previste dall'articolo 15 della legge 3 dicembre 1971, n. 1107 (capitolo 5621); approvazione di progetti finanziati con il Fondo di solidarietà nazionale (capitolo 5570); varianti di progetti (senza assunzione di nuovi impegni) finanziati sempre in base a leggi anteriori al trasferimento alle Regioni.

In ordine agli interventi del primo tipo (194), è da rilevare che, nonostante essi siano stati generalmente più intensi che nell'esercizio precedente, in particolare per quanto riguarda l'apprestamento di infrastrutture (costruzioni di strade di servizio ed interpoderali, ancora elevata è la massa dei residui (oltre 64 miliardi, dei quali 43 circa di stanziamento) mentre sono stati disposti pagamenti per miliardi 25,1.

Per quanto riguarda l'attività svolta sui fondi stanziati dall'articolo 15, 2° comma della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e che il Ministero può utilizzare per le opere in corso o di particolare urgenza, va evidenziato che nell'esercizio sono stati assunti impegni per oltre 17 miliardi, a fronte di pagamenti ammontanti a circa il 10 per cento del loro importo (1,9 miliardi).

Nettamente prevalente la destinazione dei fondi alle opere di bonifica montana (l'80 per cento circa) rispetto alle opere di miglioramento fondiario (19,2).

Rientra inoltre nelle iniziative previste dalla legge n. 1102 del 1971 l'approntamento della Carta della Montagna che avrebbe dovuto essere completata entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge.

Dello stanziamento di 2 miliardi, risulta erogato al 31 dicembre 1974 solo il 20 per cento della spesa impegnata (195) in favore del-

(194) Sia per i rimboschimenti che in particolare per le opere di bonifica montana i lavori affidati in concessione sono stati nettamente prevalenti rispetto a quelli eseguiti direttamente dall'Amministrazione, comportanti impegni per 27,3 e 52 miliardi rispettivamente.

(195) La somma liquidata di 399,6 milioni corrisponde al 20 per cento del prezzo contrattualmente previsto, a seguito della comunicazione al Ministero, da parte del concessionario, dell'avvenuto inizio dello studio necessario per la realizzazione dell'opera.

la Soc. Geotecneco del gruppo ENI, cui è stato affidato l'espletamento dell'incarico con provvedimento ammesso al visto nel giugno del 1973.

Per gli interventi attuati sul capitolo 5570 (Fondo di solidarietà), il ripristino delle opere di sistemazione idraulica forestale ha comportato impegni quasi doppi rispetto a quelli assunti per il ripristino delle opere di bonifica montana (1,2 miliardi e 657,8 milioni rispettivamente). Sul capitolo è tuttora disponibile 1 miliardo circa per residui di stanziamento.

Quanto alle varianti disposte, senza assunzione di nuovi impegni nell'ambito della bonifica montana, la loro percentuale è più che tripla rispetto all'esercizio precedente per le opere di sistemazione idraulica-forestale, i rimboschimenti e la costruzione di strade di servizio, circa il doppio per le opere di bonifica montana; di notevole entità altresì le varianti disposte nell'ambito dei miglioramenti fondiari, in particolare per i rimboschimenti (81,9 nel 1974 rispetto al 18,1 per cento del 1973).

Già nella rassegna degli interventi effettuati si è fatto cenno delle varianti disposte dall'Amministrazione. A queste ultime, accordate prima dell'inizio dei lavori o in corso d'opera ed alle proroghe per particolari condizioni climatiche deve essere fatta risalire la causa dei ritardi sia nell'inizio che nell'ultimazione dei lavori, quantificabili in tre anni circa per i primi (determinatisi in una decina di casi) ed in quattro anni in media per gli altri, tenuto conto che il tempo occorrente per la realizzazione delle opere è di circa un anno.

Persistono poi ritardi nell'affidamento e nell'espletamento dell'incarico di collaudo ascrivibili prevalentemente alla presentazione di perizie di variante a sanatoria, o alle difficoltà nel completare la documentazione necessaria per il collaudo stesso, soprattutto in ordine alle posizioni assicurative. Il ritardo medio, computato dalla data di ultimazione dei lavori è di quattro anni circa, mentre in una decina di casi sono intercorsi circa due anni fra l'epoca del sopralluogo e la compilazione del verbale di collaudo.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In tema, infine, di attività di vigilanza ministeriale sugli enti è da menzionare la recente determinazione (196) della competente Sezione di controllo con la quale è stato formulato rilievo per la omissione della nomina del presidente del Parco nazionale di Abruzzo e la mancata ricostituzione del Consiglio di amministrazione scaduto all'inizio dell'anno e contestualmente dichiarata la non conformità a legge della costituzione del « Comitato esecutivo », non essendo tale organo previsto dalla vigente normativa (197).

2) — *Bonifica.*

È ancora intensa l'attività a stralcio svolta dalla Amministrazione in questo settore di intervento, rimasto alla sua competenza esclusivamente ove alle opere di bonifica sia interessato il territorio di due o più Regioni.

Per meglio rappresentare l'entità degli oneri residui ancora gravanti sullo stato di previsione del Ministero, basti considerare che sui capitoli aggiunti sono tuttora iscritti oltre 50 miliardi, essendone stati erogati nell'esercizio 18 miliardi circa, pari al 20 per cento delle disponibilità relative (198).

Permane elevato, infatti, il numero delle concessioni ancora da liquidare (199) per i motivi più volte esposti nelle precedenti relazioni, 119 essendo state quelle definite nel corso dell'esercizio.

Da un esame complessivo dell'attività svolta nel 1974 (506 provvedimenti emanati) il numero dei decreti di variante, senza mag-

(196) N. 1233 del 21 aprile 1975.

(197) Per notizie sugli altri tre Parchi, non dotati di personalità giuridica ed amministrati dall'Azienda Foreste demaniali, si rinvia all'apposito capitolo relativo alla stessa Azienda.

(198) La bonifica è stata pittorescamente descritta come « palude foriera di residui ».

(199) Rilevanti per entità le oltre 2.000 assentite nel 1969, mentre ve ne sono ancora tre risalenti al 1963.

giore spesa, prevale nettamente su quello di manutenzione ed esecuzione di opere di bonifica, nonché di approvazione dei piani generali (200).

In diminuzione, poi, il numero dei concessionari (106 rispetto ai 185 del 1973 e 190 del 1972), in gran parte Enti di sviluppo o Consorzi di bonifica.

Nell'aggiudicazione degli appalti sono state numerose le gare in aumento, con punte che hanno toccato in qualche caso il 180 per cento (4.806 nel 1973) rispetto ai prezzi di capitolato, e con una media che può fissarsi al 65,20 per cento (201).

Quanto all'applicazione della recente legge 9 agosto 1973 n. 514, con la quale venivano autorizzate spese per la prosecuzione delle attività di bonifica, è da rilevare che entro un anno dalla sua entrata in vigore si è proceduto all'espletamento degli adempimenti preliminari in quanto con una circolare emanata alla fine del 1973 è stato richiesto il parere delle Regioni sulla graduatoria di progetti delle opere di competenza regionale (202) mentre nel giugno del 1974 è stato pubblicato il decreto interministeriale contenente le modalità, i termini e le condizioni per la concessione, l'utilizzazione e il rimborso dei mutui (203).

(200) 275, 142, 33 e 21 rispettivamente comportante un onere di 8 miliardi circa.

(201) Per generali considerazioni sull'argomento si veda il capitolo « Attività contrattuale ».

(202) I progetti sono stati raggruppati in quattro fasce, a seconda dell'urgenza della loro esecuzione e della tipologia di interventi da effettuare. I pareri delle Regioni, obbligatori per le prime due, in quanto comportanti finanziamento a carico dei fondi regionali o valutazioni di carattere locale, sono stati richiesti anche per le due fasce residue al fine di una migliore organicità degli interventi.

(203) Tra le disposizioni di maggiore interesse quelle che prevedono la stipulazione dei contratti di mutuo in base alla comunicazione dei provvedimenti di autorizzazione ed il versamento dei relativi importi in conti correnti vincolati e intestati ai concessionari, i quali ne dispongono, previa autorizzazione di svincolo del Ministero. Sulle giacenze esistenti sul conto corrente vincolato viene calcolato, dalla data di entrata in ammortamento del mutuo, il tasso attivo del 9,50 per cento.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Successivamente sono stati ammessi al visto della Corte un centinaio di provvedimenti con i quali sono stati approvati i progetti ed autorizzati gli Enti concessionari a stipulare i contratti di mutuo, rinviando a successivi decreti sia l'approvazione dei contratti che l'impegno della spesa, da gravare sui capitoli del competente esercizio.

Scarse e non significative le notazioni da fare sui residui rapporti tra Amministrazione ed Enti di sviluppo, affievolitisi notevolmente dopo la istituzione degli organismi regionali e la conseguente devoluzione agli stessi e degli oneri di finanziamento e dei compiti di vigilanza, già spettanti all'Amministrazione centrale.

Quanto agli Enti di sviluppo pluriregionali o nazionali, il decreto-legge 9 luglio 1973, n. 266 si limitava ad assegnare finanziamenti per il biennio 1973-74, non provvedendo a trasferire alle Regioni interessate le loro attribuzioni nè al loro riordinamento.

La mancata conversione in legge del provvedimento (204) ha impedito la piena efficacia delle disposizioni contenute, fatta eccezione per la corresponsione di contributi a favore degli Enti di sviluppo per un importo complessivo di 11 miliardi circa, pari al 9,68 per cento circa della somma inizialmente prevista per il finanziamento degli Enti. I titoli di spesa relativi erano stati ovviamente trasmessi alla Corte nel periodo di vigenza del menzionato decreto-legge (205).

Sempre sui fondi recati dal decreto-legge n. 266 del 1974 erano stati concessi una serie di contributi in favore di organismi vari per provvedere a studi e ricerche nel settore agricolo. Ai provvedimenti concessivi, ammessi al visto della Corte, non sono seguite

(204) Per ulteriori cenni sulla questione si veda in questa relazione Parte I, capitolo I.

(205) Il ritardo nell'emanazione della disciplina legislativa per gli Enti di sviluppo interregionali ha praticamente paralizzato la loro attività istituzionale in un momento di rilancio dell'agricoltura del Paese, creando altresì ingiustificate sperequazioni nei confronti degli altri Enti passati sotto la vigilanza regionale e che dai nuovi organismi sono stati non solo rifinanziati, ma anche potenziati e ristrutturati nelle funzioni da svolgere.

corresponsioni di somme per la menzionata circostanza della mancata conversione in legge del decreto-legge n. 266.

3. — Altre attività istituzionali.

Non vi sono notazioni particolari da fare nel settore dei miglioramenti fondiari e del credito agrario, nei quali è proseguita l'attività a stralcio svolta dall'Amministrazione, mentre a qualche considerazione si prestano le erogazioni disposte sul capitolo 1253 per contributi ad Enti ed uffici nazionali che svolgono attività interessanti l'agricoltura.

La relativa fonte normativa è costituita dalla legge 30 giugno 1954, n. 493, ed i contributi si riferiscono prevalentemente al concorso nelle spese per l'organizzazione di mostre e sagre agricole, non sussistendo nello stato di previsione un capitolo specificamente destinato al perseguimento di tali finalità.

La misura del concorso ministeriale è poi molto varia, essendovi comprese prevalentemente somme di modesta entità, ma talvolta anche di maggiore consistenza (206).

Vertendosi peraltro in materia di competenza regionale all'intervento ministeriale può farsi luogo solo ove alle manifestazioni sussidiate si riconosca un interesse trascendente quello regionale, riconoscimento da operarsi sulla scorta di elementi obiettivi di valutazione risultanti dalle premesse dei provvedimenti e dalla documentazione allegata, e non sulla base di apprezzamenti discrezionali dell'Amministrazione (207). Tale è il recente orientamento della Corte sulla materia, inteso a determinare l'ambito di competenza ministeriale in uno dei settori, quale quello dell'attività promozionale, trasferito ai nuovi organismi regionali.

(206) I contributi vanno dalle centomila lire, accordate per l'organizzazione di mostre nei piccoli centri del Paese, ai sei milioni accordati per il Congresso interregionale della vite tenutosi a Bolzano.

(207) La questione si presenta anche in altre Amministrazioni interessate dal trasferimento di funzioni alle Regioni, come ad esempio il Ministro del turismo e spettacolo.

CAPITOLO IV

AZIENDA DI STATO PER LE FORESTE DEMANIALI

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

Nel corso del 1974 sono state individuate le residue foreste demaniali da trasferire alle Regioni in attuazione del disposto dell'articolo 11, quinto comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, ad eccezione che per le Regioni Veneto ed Abruzzi (208). Va in tal modo concludendosi, in tempi di gran lunga superiori a quelli previsti (il termine per il trasferimento era stato fissato al 6 giugno 1972) un evento che tanto incide sull'attività e gli scopi istituzionali dell'Azienda. Seppure la concreta gestione delle foreste ha continuato ad essere svolta in via transitoria durante l'esercizio (con le conseguenti ripercussioni sulla struttura e la consistenza dei capitoli di bilancio) (209) quanto mai attuale è il discorso sul ruolo che l'Azienda stessa deve continua-

(208) Nel marzo del 1975 sono stati pubblicati tre decreti di rettifica degli elenchi allegati ai provvedimenti di trasferimento delle foreste alle Regioni Marche e Calabria. La consegna effettiva dei beni forestali avviene in un momento successivo con la partecipazione di rappresentanti dei Ministeri competenti e viene fatta constare mediante apposito processo verbale.

(209) Si veda il successivo paragrafo « Considerazioni sullo stato di previsione e sulla gestione ».

re ad occupare nell'ordinamento, una volta privata della funzione della gestione del patrimonio forestale dello Stato (210).

All'Azienda residuano infatti i compiti che la legge istitutiva 5 gennaio 1933, n. 30, all'articolo 2, individua nel « favorire le attività utili per l'incremento ed il miglioramento delle regioni boschive » (211) nonché quelle altre attività che leggi successive hanno espressamente affidato alla sua gestione come l'amministrazione dei parchi nazionali, la costituzione di aziende-pilota, la produzione e la messa in commercio di materiale forestale destinato al rimboschimento.

Si profila quindi, una nuova configurazione dell'Azienda che — ovviamente sulla base della vigente legislazione — si atteggia ora, sia pure in via residuale, come un organismo imprenditoriale agricolo con fini di sperimentazione e miglioramento dell'economia montana su base nazionale con altri

(210) Dalla Regione Emilia-Romagna con la legge 25 maggio 1974, n. 18, è già stata istituita una apposita azienda forestale (primo caso tra le regioni a statuto ordinario).

(211) Tale attività dovrebbe peraltro intendersi circoscritta alle materie rimaste alla competenza statale in materia di agricoltura e foreste (sistemazione idrogeologica, sperimentazione).

compiti accessori, anche se non esclusivi, in materia prevalentemente agricola.

Non può poi non farsi cenno di un'altra forma di intervento particolarmente incrementatasi dal 1970 in poi, in epoca cioè successiva all'emanazione della legge finanziaria sulle regioni ed alla conseguente previsione di trasferimento delle foreste già gestite dall'Azienda.

Vuol qui parlarsi della costituzione delle riserve naturali, cioè della recinzione di una determinata zona presentante particolari caratteristiche vegetali, faunistiche, geologiche o di *habitat* nelle varie forme di riserve naturali integrali, riserve di protezione, riserve orientate e riserve di utilizzazione per la conservazione di biotopi tipici, previste in particolare dall'articolo 29 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, e la cui conservazione alla competenza statale viene legittimata dal richiamo all'articolo 4, lettera *h*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 (212).

L'autonoma considerazione, data solo di recente a siffatti interventi dell'Azienda, è agevolmente rilevabile solo che si consideri come sino al 1972 non esisteva in bilancio un apposito capitolo di spesa per tale finalità (213).

Sulla spettanza allo Stato di una siffatta competenza è stata sollevata da alcune Regioni questione di legittimità costituzionale, tuttora pendente dinanzi alla Corte Costituzionale (214).

(212) Nel corso del 1974 è stato emanato un provvedimento di costituzione di una riserva naturale integrale.

(213) Nello stato di previsione dell'Azienda per il 1974 è inserito un apposito stanziamento di 109 milioni a tale scopo (capitolo 149). Altre somme gravano, per infrastrutture tecniche, sul capitolo 521.

(214) Già nel 1972, con sentenze nn. 79 e 219, la Corte costituzionale ha riconosciuto allo Stato, nel momento transitorio precedente il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, la pienezza dei poteri di amministrazione e conseguentemente di imposizioni di vincoli di tutela e destinazione. Con recente sentenza n. 257 del 12 novembre 1974 è stata viceversa riconosciuta alla Regione Toscana la potestà di rendere esecutivi, in luogo del Ministero, le prescrizioni di massima e di polizia forestale compilate dalle Camere di commercio competenti per territorio.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione e sulla gestione.* — Da quanto si è avuto già modo di accennare in sede di considerazioni generali consegue che anche nel 1974 la struttura del bilancio aziendale è stata caratterizzata, particolarmente nel corso dell'esercizio, da una serie di aggiustamenti e modifiche determinate dal mancato inizio della gestione dei beni forestali da parte delle Regioni.

In sede di compilazione dello stato di previsione per il 1974 sia la denominazione che lo stanziamento di molti capitoli avevano subito le opportune variazioni per rispecchiare la nuova situazione conseguente al trasferimento delle foreste demaniali alle Regioni, ed al concentrarsi delle competenze residue nell'Azienda (215).

Nel corso dell'anno, per i motivi sopra esposti, gli stanziamenti sia in entrata che in uscita, sono stati non solo ripristinati, ma per le spese sostanzialmente incrementati; talchè le previsioni definitive ammontano a miliardi 6,9, con un aumento di circa il 50 per cento rispetto agli stanziamenti originali ed interessanti le spese correnti in misura maggiore (20 per cento) di quelle in conto capitale.

Il rilevato assestamento di bilancio è indubbia conseguenza della situazione di fatto determinatasi nel 1974, per cui nelle more della effettiva consegna dei beni forestali l'Azienda ha dovuto continuare nella gestione dei beni stessi, proseguendo altresì — con i naturali riflessi sulle entrate aziendali — a percepire i frutti dei beni amministrati (216).

Quanto alla struttura del bilancio, una notazione merita la denominazione del capi-

(215) La modifica delle denominazioni concerne i capitoli 101, 123, 521, 523, 551 e 571 della entrata, nonchè i capitoli 137, 147, 521, 522 e 525 della spesa, mentre le variazioni degli stanziamenti avevano interessato i capitoli 101, 121, 122, 123 e 571 dell'entrata ed i capitoli 101, 103, 105, 132, 133 e 139 della spesa.

(216) Gli stanziamenti sono rimasti immutati anche nell'esercizio 1975 pur se è dato prevedere che saranno ad essi apportate variazioni riduttive, in conseguenza della graduale consegna dei beni forestali alle Regioni, avvenuta nel corso dell'anno.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tolo 530 che non opera alcuna distinzione — considerandola unitariamente — fra spese per la costituzione ed ampliamento delle aziende pilota e spese di esercizio, rendendo così arduo l'accertamento della redditività e del reale costo di esercizio delle aziende in questione.

I dati di gestione di alcuni capitoli di spesa, comprensivi dei fondi iscritti sui residui, consentono poi — in aggiunta a quanto si riferisce nel paragrafo « Attività istituzionale » — di formulare alcune considerazioni sull'attività e sugli indirizzi perseguiti dall'Azienda nell'anno decorso (specie se rapportati con quelli relativi all'esercizio 1973), nonchè di rilevare incongruenze e disarmonie derivanti dalla mancata riconsiderazione normativa delle funzioni attualmente svolte.

Pur tenuto conto del continuo lievitare dei costi, quasi raddoppiati infatti, rispetto all'esercizio precedente, sono risultati gli impegni e le competenti erogazioni sui capitoli 521 e 525 (217) (capitoli entrambi modificati nelle denominazioni per renderli rispondenti alle funzioni residue da svolgere) il che è indice di una attività ancora intensa dell'Azienda nel settore trasferito alle Regioni.

Altra considerazione di qualche interesse è quella che può farsi in ordine alle risultanze offerte dal movimento di fondi sul capitolo 526 che prevede « l'acquisto ed espropriazione di terreni nonchè di fabbricati civili ad uso dei servizi dell'Azienda con la disponibilità accertata alla chiusura dell'esercizio ».

L'avvenuto trasferimento delle foreste alle Regioni, determinando l'impossibilità di ampliare un patrimonio che allo Stato più non appartiene, non consente la devoluzione di dette somme ai fini in questione come previsto dall'articolo 13, secondo comma, della legge 5 gennaio 1933, n. 30.

Ad osservazioni parzialmente analoghe si presta poi la destinazione dei 2,6 miliardi

(217) I pagamenti per il 1974 sono stati di lire 2.462 e di lire 3.008 milioni rispetto ai 115,6 e 201,6 milioni del 1973. Il capitolo 525 ha ad oggetto lavori di rimboschimento, rinsaldamento e sistemazione di terreni forestali.

di residui gravanti sul capitolo 824, non più erogabili in quanto le attività di espropriazione e di rimboschimento dallo stesso capitolo previste, costituiscono ora funzioni di competenza regionale (218).

Gestioni fuori bilancio

Somme anticipate da terzi per spese contrattuali. — L'Amministrazione non ha ancora restituito il rendiconto, oggetto di rilievo sia per carenza delle prescritte relazioni riepilogative che per la lacunosità della documentazione dimostrativa delle spese. Alla fine dell'esercizio sono stati trasmessi 40 rendiconti relativi all'esercizio 1973, tuttora all'esame della Corte.

Imprese agro-zootecniche. — Si è ritenuto che la gestione rientri nell'ambito di quelle disciplinate dalla legge n. 1041. È in corso la determinazione delle modalità per la rendicontazione della gestione stessa (219).

Non vengono più comprese nell'elenco delle gestioni fuori bilancio quelle relative all'esercizio delle Aziende pilota e dimostrative a carattere silvo pastorale e zootecnico (220).

Ne è stata esclusa infatti l'assoggettabilità alla disciplina prevista dalla legge n. 1041 del 1971, in quanto le gestioni si svolgono completamente nell'ambito del bilancio, sussistendo inoltre già un controllo esterno attraverso la presentazione dei rendiconti relativi alle somme accreditate e la compilazione dei conti giudiziali cui sono tenuti gli agenti contabili.

2. — Organizzazione dei servizi e personale.

Per quanto si è detto in sede di considerazioni generali e sulla gestione, l'organizza-

(218) Capitolo 824 « Spese per l'acquisto e la espropriazione di terreni, per l'ampliamento del demanio forestale nonchè per il rimboschimento e la sistemazione dei terreni ».

(219) Per ulteriori cenni sulla gestione delle imprese si veda il paragrafo « Attività istituzionali ».

(220) Per ulteriori cenni sulla gestione delle imprese si veda il paragrafo « Attività istituzionale ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione dell'Azienda è rimasta sostanzialmente immutata nell'esercizio decorso. Sarà quindi solo nell'immediato futuro che le modificazioni intervenute con la sottrazione di alcuni compiti (gestione delle foreste) ed il potenziamento di altri (aziende pilota, ecc.) si rifletteranno sulle strutture aziendali.

Tali modificazioni non potranno non comportare una revisione degli uffici in relazione alla mutata attività dell'Azienda nonché delle competenze del personale sotto il profilo dell'applicazione della legge sulle funzioni dirigenziali.

La mancanza di personale proprio ha fatto sì che l'Azienda fosse solo marginalmente interessata dalle innovazioni introdotte dal decreto presidenziale n. 748 del 1972 sicché, in assenza di un ruolo di dirigenti e di una individuazione delle loro funzioni, l'organizzazione aziendale è tuttora fortemente accentrata con poteri decisori ancora tutti attribuiti al Consiglio d'amministrazione o al Direttore generale.

L'accentuazione delle caratteristiche imprenditoriali richiederà, in sede di ristrutturazione dell'Azienda, la soluzione di questi problemi funzionali cui è strettamente connessa, sulla base della normativa vigente, la posizione dei funzionari del Corpo forestale dello Stato da collocare fuori ruolo.

A tal proposito va rilevato che solo nell'estate del 1974 è stato definito l'inquadramento nelle qualifiche dirigenziali dei funzionari del ruolo superiore tecnico forestale in servizio presso l'Azienda, anche se, per quanto già detto, l'immissione di tali elementi in una struttura fortemente centralizzata, quale quella dell'Azienda, priva di sostanziale contenuto la funzione dirigenziale agli stessi attribuita.

b) *Beni e servizi strumentali.* — Notizie particolareggiate sull'attività contrattuale dell'Azienda, in particolare sulla vendita dei prodotti legnosi, sull'ampliamento di aziende pilota, ecc., si espongono successivamente nel paragrafo « Attività istituzionale ».

In questa sede si fa cenno degli altri interventi, specie di quelli attraverso i quali l'Azienda si procura i mezzi ed acquisisce i

beni indispensabili per l'esercizio delle sue attività.

Rientra in questo quadro l'acquisto di due fabbricati, operato nell'esercizio con un onere di 68 milioni a carico del capitolo 526, dei quali uno adibito ad alloggi per la sorveglianza di una tenuta demaniale, l'altro ad uffici e magazzini del Parco dello Stelvio.

Estremamente limitato è stato, di contro, l'acquisto di terreni per l'ampliamento del demanio forestale, in conseguenza dell'avvenuta devoluzione dei beni forestali alle Regioni. A tale finalità sono stati corrisposti, in conto residui, circa 170 milioni su una disponibilità di oltre due miliardi.

Per quanto riguarda il parco automobilistico, l'esercizio e la manutenzione delle autovetture e degli autoveicoli (221) ha comportato una spesa rispettivamente di 85 e 87 milioni circa, nonché il pagamento di premi assicurativi per oltre 31 milioni.

L'Azienda ha poi in noleggio una serie di apparecchiature meccanografiche impiegate, tra l'altro, per la statistica dei terreni amministrati e per la rilevazione delle qualità di colture dei terreni stessi, per le quali corrisponde un canone annuo di circa 4 milioni.

Molto contenute sono state anche, nell'esercizio, le spese per studi e ricerche sostenute direttamente dall'Azienda per la redazione di piani per il più razionale sfruttamento dei terreni agro-pastorali, essendosi avute erogazioni per 2,6 milioni rispetto agli oltre 10 milioni dell'esercizio precedente (222).

Sono infine da riconfermare integralmente le diffuse notazioni esposte nella precedente relazione sul troppo generalizzato ricorso all'esecuzione in economia dei lavori per la gestione dei beni forestali.

(221) La loro consistenza, al 31 dicembre 1974, era di 85 autovetture, 365 altri autoveicoli e 250 motoveicoli, destinati nel loro complesso 10 agli uffici centrali e 690 agli uffici periferici.

(222) Le erogazioni sono a carico del capitolo 522, compreso tra quelli in conto capitale, per cui le somme non impegnate nell'esercizio non si traducono in economia.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3. — *Attività istituzionale.*

a) *Vendita di prodotti legnosi.* — La situazione di transizione verificatasi nell'esercizio si è riflessa sull'attività istituzionale dell'Azienda, determinando, in luogo di una naturale contrazione delle entrate per quanto riguarda la vendita dei prodotti legnosi, un incremento di qualche rilievo, dovuto anche al naturale lievitare dei prezzi.

Per la vendita dei prodotti delle foreste demaniali e dei terreni agricoli dell'Azienda nonché di quelli ricavati dai beni silvo-pastorali dei Comuni e degli altri Enti dei quali l'Azienda stessa ha l'amministrazione, si è avuto un incremento nelle entrate del 30 per cento circa rispetto agli introiti verificatisi nell'esercizio precedente.

Nettamente prevalente è il numero dei contratti stipulati a seguito di asta pubblica (68 per 1,2 miliardi) rispetto a quelli per licitazione privata (9 per 71,3 milioni) e per trattativa privata (3 per 24,2 milioni).

Sempre in tema di entrate, meramente residuale è stata l'attività dell'Azienda, in materia di vendita di terreni, essendosi stipulati solo quattro nuovi contratti a trattativa privata per 3,7 milioni e restando da riscuotere poco più di 7 milioni per alienazioni precedenti.

Notevolmente incrementate rispetto allo esercizio precedente (di oltre il 40 per cento) sono risultate poi le entrate per canoni e proventi vari derivanti dall'amministrazione dei beni dell'azienda, in particolare per le concessioni a fine turistico, nei quali casi l'Azienda acquisisce il parere preventivo delle regioni interessate.

b) *Amministrazione dei patrimoni silvo-pastorali dei Comuni.* — La gestione dei patrimoni silvo-pastorali, di proprietà dei Comuni, può essere assunta dallo Stato, allorché i Comuni stessi non abbiano provveduto alla gestione separata mediante aziende speciali o condotte forestali.

In tali casi i Comuni possono, con apposita convenzione, dare in concessione la gestione all'Azienda di Stato che la esercita dietro corresponsione di una somma annua

fissa o variabile, secondo un piano convenuto tra l'ente, cui i beni appartengono, e l'azienda, in base all'articolo 168 della legge forestale.

Non può non porsi in rilievo che le spese poste a carico della gestione dei complessi silvo-pastorali sono in genere inferiori alle spese effettivamente sostenute dall'Azienda per la stessa gestione.

Ciò avviene nei casi in cui essendo forfettizzato in convenzione il rimborso per spese di gestione in una percentuale del reddito ricavato, le spese stesse vengono sostenute in un importo superiore a tale misura forfettaria (223).

Le contabilità annuali successivamente redatte — trasmesse alla Corte oltre che all'Ente interessato — specificano le entrate percepite al momento dell'esecuzione del contratto, le uscite (nella misura forfettaria o da nota spese) e le differenze attive da versare all'Ente.

Nell'esercizio, sul capitolo 182 che prevede le spese per tale finalità, sono stati assunti impegni per oltre 363 milioni, mentre a 128,5 milioni ammontano i pagamenti eseguiti sulla competenza.

c) *Ampliamento del patrimonio forestale.* — L'imminente concreta gestione dei beni forestali da parte delle Regioni ha inciso ovviamente sull'acquisto di terreni nudi o cespugliati da parte dell'Azienda. L'entità degli acquisti — sotto il duplice profilo del numero dei contratti stipulati e del loro importo — si è notevolmente ridotta rispetto al precedente esercizio (224).

d) *Lavori di rimboschimento, di rinsaldamento e sistemazione dei terreni.* — Anche per quest'attività dell'Azienda si è avuta una notevole contrazione rapportata alla situazione rilevata nel 1973, in quanto, pur tenu-

(223) Non disponendo l'Azienda di personale proprio, ma avvalendosi del Corpo forestale dello Stato, le spese relative gravano sul capitolo 1701 dello stato di previsione del Ministero dell'Agricoltura.

(224) Nel 1974, 34 contratti stipulati a trattativa privata per 360 milioni circa in rapporto ai 51 contratti per 600 milioni del 1973.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to conto del ridotto stanziamento iscritto nello stato di previsione (500 milioni rispetto ai 750 dell'esercizio precedente), gli impegni assunti nell'esercizio non hanno superato il 40 per cento di quelli concretatisi nel 1973.

Per quanto riguarda i pagamenti, la gestione dei residui ha nettamente prevalso su quella della competenza, quale naturale conseguenza del ridotto impegno dell'Azienda per i motivi più volte esposti (225) (704 milioni pagati in conto residui rispetto ai 300 circa erogati in competenza).

e) *Imprese agro-zootecniche.* — Diffusi cenni sulle modalità di gestione delle imprese agro-zootecniche sono contenute nelle precedenti relazioni, cui si fa integrale rinvio (226).

Nell'esercizio si è avuta una determinazione di aumento di capitale per le imprese stesse, che ha comportato un impegno di 16 milioni sul capitolo 541.

Per utili netti di gestione di spettanza dell'Azienda sono stati poi accertati oltre 85 milioni, di cui 57 circa già versati sul capitolo 123 dell'entrata.

f) *Aziende pilota e dimostrative a carattere silvo-pastorale e zootecnico.* — Alcune considerazioni sulle aziende sono già state esposte nei precedenti paragrafi, in particolare sotto il profilo della loro non assoggettabilità al regime delle gestioni fuori bilancio ed alla denominazione del capitolo di bilancio che ne prevede le relative spese.

Nonostante l'incremento dei fondi stanziati sul competente capitolo 530, avutosi in corso d'esercizio per oltre 272,4 milioni, è continuata la tendenza, già delineatasi nettamente negli anni precedenti, ad una costante flessione dell'ammontare dei residui passivi (227). Al 31 dicembre 1974 essi ascendevano a 2,8 milioni, con una diminuzione

(225) Secondo dati forniti dall'Azienda, la superficie rimboscata nel 1974 ascenderebbe a circa 1.000 ettari.

(226) Si veda per tutte « Relazione al Parlamento per l'esercizio 1972 », pagg. 114-115.

(227) 4,7 milioni nell'esercizio 1971; 4,5 nel 1972; 3,1 nel 1973.

del 10 per cento rispetto alla loro consistenza all'inizio dell'esercizio.

Non essendo pervenute alla Corte determinazioni di nuove costituzioni di aziende pilota ed essendo contenute in 180 milioni circa le spese per l'ampliamento di quelle preesistenti, la maggior parte delle spese effettuate (circa 2,2 miliardi) deve intendersi riferita agli oneri di gestione e di esercizio delle stesse aziende.

g) *Interventi intesi a favorire le attività utili per l'incremento ed il miglioramento dell'economia delle regioni boschive.* — Nell'ambito dello stanziamento di 100 milioni iscritto al capitolo 137, l'Azienda concede discrezionalmente contributi di varia entità ad Enti ed organismi che svolgono attività « utili per l'incremento ed il miglioramento dell'economia delle regioni boschive ».

La gamma degli Enti sussidiati è molto ampia, andando dagli Istituti sperimentali, professionali e di ricerca, i cui fini statuari coincidono, per lo meno parzialmente, con l'attività istituzionale dell'Azienda, ad altri organismi, quali Comuni ed associazioni *pro loco*, solo occasionalmente e genericamente interessati a tale attività.

Varia è altresì la misura del contributo, estremamente esiguo per il 30 per cento dei casi, ma talvolta ammontante a somme di notevole consistenza (228).

Va posto in rilievo che, in assenza di una puntuale previsione normativa (229), le elargizioni concesse si atteggiavano come contributi a fondo perduto o sovvenzioni di mera attività, non essendo subordinate le erogazioni alla dimostrazione dell'effettivo esple-

(228) Dalle centomila lire accordate ai Comuni ed alle associazioni, di cui si è fatto cenno nel testo, si passa ai 15 milioni ed ai tre milioni e mezzo accordati rispettivamente alla Accademia di scienze forestali di Firenze ed all'Istituto sperimentale di silvicoltura di Arezzo.

(229) Le erogazioni trovano il loro fondamento normativo nella legge 5 gennaio 1933, n. 30, sull'ordinamento dell'Azienda, che all'articolo 2 genericamente prevede, tra i compiti aziendali, quello di favorire « le attività utili per l'incremento ed il miglioramento dell'economia delle regioni boschive ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tamento di una particolare iniziativa nella materia.

h) *Parchi nazionali*. — Nessuna notazione particolare può farsi per la gestione del Parco del Circeo amministrato dall'Azienda, se non quella dell'integrale impegno dello stanziamento di 22 milioni sul capitolo 134, con la conseguente erogazione di circa il 60 per cento delle somme iscritte.

A qualche considerazione sulla effettiva occorrenza delle somme a disposizione e sui criteri di gestione del Parco può prestarsi, viceversa, il reiterato tradursi in economia di parte dello stanziamento iscritto sul capitolo 148 per l'amministrazione ed il funzionamento del Parco nazionale della Calabria (il 30 per cento circa nel 1974 rispetto al 65 per cento del 1973).

Ciò in particolare ove si consideri che per il parco non è previsto alcun contributo di funzionamento dello Stato e che per il biennio considerato non figura iscritto, in entrata, alcuna sovvenzione della Cassa del Mezzogiorno e di altri Enti, associazioni o privati per l'amministrazione del parco in questione.

Peculiare, poi, la situazione del Parco dello Stelvio in seguito all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, contenente norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di minima unità colturale, caccia e pesca, agricoltura e foreste.

Le funzioni in materia agricola attribuite alle province di Trento e Bolzano si estendono, infatti, al Parco stesso per il quale è prevista la costituzione di un apposito

consorzio fra lo Stato e le due province; per la zona del Parco compresa in territorio lombardo (provincia di Sondrio) l'amministrazione continuerà, viceversa, ad essere affidata all'Azienda in quanto la materia dei parchi nazionali non è stata trasferita alle Regioni ordinarie (230).

La situazione descritta comporterà tutta una serie di modifiche nel bilancio della Azienda in quanto, ad esempio, potendo il personale addetto al servizio del parco chiedere il passaggio nei ruoli delle province dovrà istituirsi un apposito capitolo che prevede il rimborso delle spese per personale da parte delle due province, mentre il capitolo relativo alle spese di amministrazione del Parco dovrà ovviamente comprendere solo quelle relative alla zona del Parco ubicato in territorio di Sondrio.

Di siffatte modifiche non vi è traccia nello stato di previsione dell'esercizio, sia per i due capitoli dell'entrata (231) che per quello relativo alla spesa (capitolo 135) sul quale gli impegni assunti sono ascisi ad oltre il 90 per cento dello stanziamento (nel 1973 non avevano raggiunto il 70 per cento).

(230) Ciò comporta che nel periodo anteriore alla costituzione del Consorzio, l'organo dell'Azienda territorialmente competente (Ufficio di Amministrazione di Bormio) dovrà attuare nel parco le direttive impartite dai tre enti, in quanto il trasferimento delle funzioni è avvenuto con effetto immediato.

(231) Il capitolo 111 concerne il contributo dello Stato nelle spese per l'amministrazione del parco (150 milioni), mentre il capitolo 124 è relativo ai proventi conseguenti dall'amministrazione stessa (4,1 milioni, di cui 3,5 riscossi nell'esercizio).

CAPITOLO V

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO

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

a) *Considerazioni generali.* — Nelle precedenti relazioni è già stata delineata l'insufficienza dell'attuale struttura organizzativa dell'Azienda, rimasta immutata nell'esercizio decorso. Nelle more di una sua integrale ristrutturazione legislativa (232) il decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1974, n. 727, ha consentito il comando presso l'AIMA di personale di altre Amministrazioni dello Stato, nonché di enti pubblici operanti nel settore dell'agricoltura per lo espletamento dei compiti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1973, n. 532 (integrazioni di prezzo dell'olio d'oliva e del grano duro) nonché per il pagamento di quelle altre provvidenze finanziarie, cui l'Azienda ritenga di applicare la procedura speciale di pagamento contemplata dal richiamato decreto presidenziale nu-

(232) È stata preannunciata dal Ministro per la agricoltura la imminente presentazione di un provvedimento normativo concernente la riforma dell'Azienda. Di un precedente disegno di legge presentato nell'agosto 1974, ed attributivo all'AIMA di ulteriori compiti per la commercializzazione dei prodotti — è stato chiesto il rinvio della discussione per « l'impossibilità di attribuirli ad un organismo già carente rispetto al suo attuale ruolo ».

mero 532 (233). Sempre più pressante si rivela, di conseguenza, l'esigenza di revisione delle strutture dell'Azienda, in particolare dei suoi settori operativi, sì da rendere possibile, tra l'altro, una più sollecita applicazione, nell'ambito nazionale, della normativa comunitaria. Le difficoltà incontrate dall'Azienda nell'immagazzinamento dei prodotti ammassati (234) inducono poi a considerare se in particolare nei settori di accentuato tecnicismo non sia opportuno dotare, in tutto o in parte, l'AIMA di proprie attrezzature (magazzini, silos, celle frigorifere) sì da consentire anche un ricorso non obbligato agli organismi privati operanti nel settore.

Sempre in sede di riforma delle strutture dell'Azienda la necessità ognora più avvertita di attenuare gli effetti negativi sui produttori agricoli di anomalie e distorsioni determinatesi nella fase di distribuzione dei prodotti stessi, può offrire occasione agli organi competenti di valutare opportunamente se l'Azienda, oltre ad essere l'organo d'intervento per l'applicazione dei regolamenti

(233) Per un'analitica descrizione delle innovazioni introdotte, v. Relazione al Parlamento per l'esercizio 1973, Atto Camera, doc. XIV, pag. 203.

(234) V. oltre al paragrafo « Attività istituzionali ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comunitari, possa intensificare la sua azione anche nel settore della distribuzione.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — Della peculiarità del sistema contabile dell'Azienda si è già riferito nelle precedenti relazioni.

Per la parte relativa all'entrata, il bilancio si articola in tre conti principali (due relativi ai fondi di provenienza CEE, il terzo ai fondi nazionali) suddivisi in sottoconti secondo l'oggetto. Per la spesa opera il sistema del doppio bilancio: uno di competenza per quella di funzionamento, l'altro di cassa per le spese di intervento.

Le somme assegnate all'Azienda per le spese generali di funzionamento vengono determinate annualmente con la legge di bilancio (235). Rappresentativo dell'incremento dei compiti aziendali e degli oneri relativi per il loro assolvimento è il crescente ammontare del contributo annuale che, fissato in 600 milioni dall'articolo 16 della legge 13 maggio 1966, n. 303, ha superato nel decorso esercizio i 6 miliardi.

Quanto al bilancio di cassa, esso, per quanto unitario, si articola attualmente in tre distinte contabilità. Alle due originarie — la prima riservata alla spesa di intervento effettuata con i fondi CEE, la seconda alle spese poste o rimaste a carico di fondi provenienti dal bilancio statale — si è aggiunta, nell'esercizio decorso, quella destinata alla utilizzazione dei mezzi finanziari forniti dalla CEE per aiuti alimentari ai Paesi in via di sviluppo (236).

c) *Considerazioni sulla gestione.* — La capacità operativa dell'Azienda ha risentito anche nel decorso esercizio — in particolare nei settori delle integrazioni di prezzo del grano duro e dell'olio d'oliva — della mode-

(235) Nell'esercizio 1974 è stata disposta una diminuzione di 100 milioni in relazione alle esigenze.

(236) Nelle precedenti relazioni è stata altresì evidenziata la mancanza della ripartizione in rubriche, in quanto i servizi dell'AIMA che amministrano le spese relative agli interventi sono riconducibili ad una sola unità amministrativa, così come si verifica per il bilancio di funzionamento.

sta consistenza dell'apparato amministrativo e dell'elevatissimo numero di domande dei beneficiari di siffatte provvidenze (237).

Il nuovo sistema di pagamento previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1973, n. 532 (istruttoria e liquidazione effettuata dagli Enti di sviluppo e degli Ispettorati provinciali dell'alimentazione; pagamento mediante assegno circolare emesso da banche convenzionate su fondi somministrati dall'Azienda) contribuisce ad accelerare l'iter dei pagamenti, pur se essi non procedono ancora con l'auspicabile sollecitudine anche per l'inadeguata struttura operativa di alcuni dei predetti organi. È da considerare, altresì, come dal nuovo sistema sia derivato un incremento notevole dei compiti amministrativo-contabili dell'Azienda, cui la stessa potrà fare adeguatamente fronte solo in epoca successiva alla sua ristrutturazione (238).

È indicativo della situazione attuale, esaminata più avanti per i singoli settori, che il ritardo medio con cui vengono corrisposte le indennità varie agli interessati si aggira sui due anni (239). Di gran lunga inferiore (quattro-sei mesi in media), a causa del minor numero di beneficiari, è il tempo

(237) Per evidenziare il fenomeno è sufficiente precisare che l'Azienda deve procedere annualmente alla liquidazione e pagamento di circa 470.000 integrazioni di prezzo al grano duro e di circa 1.000.000 di integrazione di prezzo all'olio di oliva.

(238) Una indicazione quantitativa delle somme tuttora da versare agli interessati per gli interventi C.E.E. dal 1971 al 1974 può trarsi dal programma previsionale per il 1° semestre 1975, approvato dal Consiglio di amministrazione dell'Azienda alla fine dell'esercizio decorso e formalmente comunicato alla Corte. Le liquidazioni relative ancora da effettuare ammontano complessivamente a circa 425 miliardi, mentre quelle concernenti il periodo 1966-1974, per spese finanziate con la legge n. 144 del 1971 su fondi nazionali, ascendono a circa 16 miliardi.

(239) Per le integrazioni di prezzo per il grano duro, ad esempio, nel corso del 1974 i pagamenti hanno avuto riferimento prevalentemente al raccolto 1972 e solo alla fine del decorso esercizio sono iniziati i pagamenti dell'integrazione relativi al raccolto 1973; per l'olio d'oliva sono in corso i pagamenti delle integrazioni di prezzo relativi alla campagna 1972-73.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

occorrente per procedere ai pagamenti a favore delle organizzazioni dei produttori per ritiro di prodotti ortofrutticoli dal mercato nonchè dei beneficiari dell'aiuto all'ammasso privato dei formaggi grana padano e parmigiano-reggiano. Ancora inferiore (tre-quattro mesi circa) l'iter procedurale per il pagamento dell'aiuto alla trasformazione del latte scremato in polvere in mangimi composti per il bestiame.

Per quanto concerne la regolarità sostanziale delle erogazioni, con l'eccezione delle integrazioni di prezzo al grano duro ed all'olio d'oliva, può rilevarsi che ad assicurarla interviene il preventivo accertamento, da parte degli Uffici incaricati, (UTIF, IPAL) della sussistenza dei fatti che determinano l'insorgere dei relativi diritti. Per quanto invece concerne le predette integrazioni di prezzo, l'enorme numero delle domande fa sì che il loro controllo da parte dell'Azienda e degli organi periferici si svolgano prevalentemente su base cartolare con la verifica della concordanza fra denunce di semina e coltivazione, denunce di produzione, quantità esposte negli eventuali registri di lavorazione (per l'olio) e liquidazioni relative a precedenti campagne. Risponde altresì a tale finalità la fissazione in sede provinciale di rese medie non superabili se non su specifica dimostrazione da parte degli interessati. Gli uffici liquidatori effettuano poi un controllo a sorteggio non inferiore ad una percentuale fra il tre e cinque per cento delle superfici coltivate a grano o destinate ad oliveto, intervenendo inoltre in tutti quegli altri casi in cui o su decisione propria, o su segnalazione delle apposite Commissioni consultive su basi provinciali, insorgano perplessità sulla realtà od esattezza della produzione denunciata. Le attività sopradescritte afferiscono tutte alla fase istruttoria e precedono ovviamente il pagamento delle provvidenze agli interessati. Non è mancata tuttavia — sia pur non nella misura auspicabile, per le carenze strutturali più volte ricordate — una attività di controllo interno « ex post », il che ha comportato il recupero di somme indebitamente percepite da terzi per integrazioni di prezzo del grano duro e dell'olio d'oliva per un totale di

circa 24 milioni, come risulta dai decreti di accertamento di entrate, formalmente comunicati alla Corte. È da evidenziare che per i provvedimenti di determinazione delle quantità, fondati sulle denunce degli interessati, rispetto alle quali il limitato controllo salutare non può dare certezza della loro veridicità ad esattezza e non esclude altresì la eventualità di duplicazioni di interventi, il controllo successivo della Corte non può essere condotto con concreta efficienza. Nell'esercizio decorso l'attività di controllo svolta dalla Corte ha consentito peraltro un esame analitico dei risultati contabili delle varie gestioni condotte dall'Azienda in relazione alle spese imputabili al FEOGA ed a quelle che dovrebbero rimanere a carico del bilancio nazionale. Nel quadro di un'azione sempre più intensa di accertamento e di controllo, anche per i suoi riflessi in sede comunitaria (240), si è sollecitata la definizione dei conti di tutte le campagne di commercializzazione non solo per la formale regolarità delle gestioni, ma anche al fine di un esatto accertamento delle eventuali maggiori spese da addebitare alla Comunità, da denunciare peraltro entro tassativi termini di decadenza.

2. — Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Permane l'inadeguatezza della struttura dell'Azienda ai compiti progressivamente affidatili in epoca successiva all'emanazione della legge istitutiva 13 maggio 1966, n. 303. Come già accennato (241), l'ultimo provvedimento normativo — il quinto della serie — emesso prima della scadenza (31 dicembre 1974) della delega legislativa prevista dall'articolo 3 della legge 23 dicembre 1970, n. 1185, ha facoltizzato l'Azienda a fruire nuovamente delle prestazioni di personale comandato da altre Amministrazioni dello Stato, nonchè di enti pubblici operanti nel settore del-

(240) Per questo ed altri aspetti v. il capitolo « Comunità Europee ».

(241) V. « Considerazioni generali ».

l'agricoltura, con assunzione del relativo onere a carico del proprio bilancio (242).

Non possono non rinnovarsi le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni (243) sulla precarietà ed insufficienza degli apparati periferici di cui può fruire l'Azienda per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali. A ciò si aggiunga che è rimasta immutata la situazione del personale del servizio centrale in quanto la formale assegnazione di poche unità dirigenziali, appartenenti ai ruoli del Ministero dell'agricoltura e foreste, è stata disposta solo all'inizio del 1975, per cui nell'anno decorso non si è provveduto all'individuazione né degli uffici a livello dirigenziale, né delle categorie di atti di competenza propria dei dirigenti da comunicarsi formalmente al Consiglio di amministrazione.

In buona sostanza può dirsi che per quanto palesemente insufficiente sia la dotazione di personale attualmente in servizio presso l'Azienda, l'esigenza di un profondo rinnovamento delle sue strutture — che dovrebbe avvenire in tempi brevi — si avverte soprattutto sul piano dell'inadeguatezza della normativa di base e delle formule operative, in relazione segnatamente agli interventi di mercato, che postulano, per la loro stessa natura, una articolazione funzionale centrale e periferica, ed immediatezza di applicazione.

Ad una siffatta finalità non appaiono adeguati, né concretamente incidono sulla funzionalità dell'Azienda, l'esonero dall'obbligo di richiedere il parere del Consiglio di Stato (articolo 9 legge n. 303 del 1966) (244) e l'opera delle varie Commissioni previste da

(242) Tale facoltà era stata esclusa per esplicita abrogazione della relativa norma, disposta dall'articolo 4 D.P.R. 4 luglio 1973, n. 532, in ordine ai compiti spettanti per il pagamento della integrazione prezzo olio di oliva con effetto dalla campagna 1972-73.

(243) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1973, pag. 192.

(244) Peraltro, ai sensi dell'articolo 7 del D.L. 24 luglio 1933, n. 428, convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 497, il CIPE stabilisce le condizioni per la regolazione del mercato interno di alcuni prodotti.

norme nazionali, regolamenti comunitari o costituite dalla stessa Azienda (245).

Allo scopo di una più funzionale ed efficace organizzazione dei servizi è intesa poi la istituzione — all'inizio del 1974 — in varie province, di nuclei di accertamento delle produzioni olivicole, composti ciascuno da tre esperti nominati dal capo dell'ispettorato provinciale dell'alimentazione e prescelti uno fra i funzionari dell'ispettorato e gli altri due tra i funzionari dell'ente di sviluppo, competente per territorio, designati dall'ente stesso (246). Sui risultati conseguenti all'esercizio di tale vigilanza potrà eventualmente riferirsi nella relazione sull'esercizio successivo.

Anche nel 1974 sono stati inoltre affidati all'IRVAM due incarichi per la rilevazione dei prezzi del grano duro e tenero ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute in un regolamento CEE del 1970, con un compenso complessivo di lire 300.000.

Va poi detto che l'annunciata ristrutturazione dell'Azienda svuota di caratterizzante significato la protratta carenza delle norme statutarie, il cui schema originario deliberato dal Consiglio di amministrazione sin dall'ottobre 1966 è stato via via superato dall'evolversi della legislazione.

Lo stesso può rilevarsi per la mancata emanazione del regolamento per l'ordinamento ed il funzionamento dei servizi previsto dall'articolo 7 lettera b) della legge istitutiva dell'AIMA.

Perdura, infine, la mancanza degli albi degli assuntori, contemplati dall'articolo 10 della richiamata legge n. 303 del 1966, nonostante sia stata già evidenziata nella precedente relazione la non raggiunta finalità —

(245) Per gli oneri di funzionamento dei vari organi collegiali operanti nell'ambito dell'Azienda sono stati emessi titoli di spesa per circa 240 milioni.

(246) Per le modalità ispettive v. D.M. 15 gennaio 1974, modificato successivamente con D.M. 18 aprile dello stesso anno, con il quale sono stati chiamati a far parte dei nuclei di accertamento funzionari appartenenti agli ispettorati provinciali dell'agricoltura (designati dalle Regioni), ove non sia possibile la partecipazione di funzionari degli ispettorati provinciali dell'alimentazione.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ipotizzata dalla legge sopra richiamata — di stimolare il sorgere di organismi cooperativi e di associazioni di produttori, sì da rafforzare il potere contrattuale dell'Azienda nella determinazione del prezzo da pagare agli stessi assuntori per l'espletamento dei servizi richiesti.

b) *Personale*. — Solo all'inizio del 1975 sono stati formalmente assegnati all'Azienda quattro primi dirigenti e tre dirigenti superiori (247) — di cui uno preposto alla Sezione specializzata tabacchi — per cui la normativa sulla dirigenza, in particolare quella che prevede nuove attribuzioni in materia contrattuale non ha avuto sinora pratica applicazione. Il numero complessivo dei dipendenti distaccati con formale provvedimento dal Ministero dell'agricoltura e foreste presso la Direzione generale dell'Azienda è persino inferiore al contingente previsto originariamente dalla legge istituitiva (248).

3. — *Attività istituzionale*.

Dall'epoca della sua istituzione fino al 31 dicembre 1974 sono stati affidati all'Azienda, in base alla normativa comunitaria, compiti di intervento relativi a 17 settori merceologici. Gli interventi hanno assunto sostanzialmente le forme di attività di erogazione, e di altre complementari quali ad esempio i controlli sulla denaturazione di grano tenero ad uso animale da parte di privati. A questi compiti si sono aggiunti nel 1973 interventi regolatori del mercato interno — disciplinati dalla normativa nazio-

(247) Al 31 dicembre 1974, risultavano in servizio presso l'Azienda 81 unità, di cui sette dirigenti, venti della carriera direttiva (amministrativa e tecnica) e cinquantaquattro della carriera di concetto ed esecutiva, più venti elementi della carriera ausiliaria, nonchè 24 dipendenti comandati.

(248) Presso gli Ispettorati dell'alimentazione sono stati poi comandati dipendenti di enti pubblici per l'espletamento del servizio integrazione prezzi olio di oliva. Il dato relativo non è significativo per la brevità dei periodi di comando, disposti per contingenti esigenze di servizio.

nale — espliciti per fronteggiare la situazione di crisi di alcuni settori alimentari.

Prima di riferire sulle gestioni disciplinate dai regolamenti comunitari, si ritiene opportuno far dettagliato cenno di questi ultimi interventi, che hanno tanto caratterizzato la gestione AIMA nei due decorsi esercizi, non senza premettere che i dati sottolencati sono stati forniti dalla stessa Azienda, non essendo ancora pervenuti alla Corte i relativi atti, e salvo quanto potrà ulteriormente riferirsi successivamente alla loro acquisizione.

Sugli otto milioni di quintali di grano duro, di cui era stato autorizzato l'acquisto, sono stati acquistati, tramite la Federconsorzi quintali 5.726.599 e direttamente da privati importatori quintali 392.224, mentre dei previsti 5 milioni di quintali di grano tenero sono affluiti, tramite la Federconsorzi, quintali 4.008.381.

L'immissione sul mercato di tali quantitativi (249), alle condizioni fissate dal CIPE avrebbe determinato una perdita di gestione a carico definitivo del bilancio statale, di oltre 54 miliardi.

Si fanno seguire ora talune notazioni in ordine ai singoli settori di intervento, disciplinati dai vari regolamenti comunitari.

a) *Interventi nel settore dei cereali*. —
1) Commercializzazione del grano campagne 1964-65 e seguenti.

Va in primo luogo segnalato come alla scadenza del decorso esercizio risultavano definiti solo i conti presentati da due dei sei assuntori che hanno operato nella campagna 1966-67. Pur nella considerazione di alcune circostanze che hanno potuto determinare un ritardo nella definizione dei conti

(249) Quintali 2.399.718 di grano tenero al prezzo di lire 8.250 al quintale rispetto ad un costo unitario medio (comprensivo non solo del prezzo di acquisto ma degli altri oneri, quali spese di trasporto e magazzinaggio ecc.) di lire 12.673 al quintale, nonchè quintali 4.305.282 di grano duro (di cui 3.993.058 di provenienza Federconsorzi) al prezzo medio di cessione di lire 12.654 al quintale a fronte di un costo medio di acquisto rispettivamente di lire 17.126 per il grano acquistato da privati e di lire 23.089 per quello affluito tramite Federconsorzi.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della relativa gestione (250) la Corte non ha mancato in passato — ed ha intensificato tale azione nel decorso esercizio — di richiedere tale definizione, riservandosi di adottare i provvedimenti di sua competenza in caso di persistente inottemperanza.

2) Misure particolari per fronteggiare la crisi sul mercato del frumento tenero.

I quantitativi di grano messi a disposizione dell'AIMA dagli organismi di intervento di alcuni Paesi appartenenti alla Comunità europea — di ciò venne già fatto cenno nella precedente relazione (251) — sono stati sinora alienati in gran parte alle condizioni fissate dal CIPE o a prezzi più remunerativi, ferma restando la destinazione ad uso alimentare umano (252).

3) Integrazione di prezzo per il grano duro.

Il nuovo sistema introdotto per le erogazioni delle integrazioni di prezzo sia del grano duro che dell'olio d'oliva ha dato sinora risultati da ritenersi nel complesso positivi, anche se suscettibili di ulteriori miglioramenti, in quanto — secondo notizie ufficiose fornite dall'Azienda — sono stati effettuati pagamenti per integrazioni grano duro 1972 per oltre 37 miliardi relativi a circa 379.000 pratiche su un totale di 471.191.

Nel corso del 1974 l'Azienda ha stipulato ventitrè convenzioni — di cui venti con enti di sviluppo e tre con due istituti di credito —

(250) Per la loro illustrazione v. Relazione al Parlamento per l'esercizio 1973, pag. 200.

(251) Relazione al Parlamento per l'esercizio 1973, pag. 200.

(252) Si ritiene opportuno riferire in dettaglio le condizioni di vendita del grano sinora esitato in considerazione della larga eco che la vicenda ha destato anche in sede parlamentare (per esse v. anche il capitolo « Comunità europee »). Dei due milioni di quintali a disposizione dell'AIMA 1 milione 200.000 sono stati ceduti a seguito di regolari gare, al prezzo medio di 10.000-10.100 al quintale e con punte massime di lire 10.400-500, altri 600.000 quintali vennero ceduti alle condizioni fissate dal CIPE (8.000-8.200 lire al quintale); i residui 200.000 quintali sono stati messi in gare nel mese di aprile del corrente anno.

relative alla liquidazione delle integrazioni per gli anni 1972 e successivi (253).

4) Interventi di compensazione di fine campagna.

In ordine a tali provvidenze sono stati trasmessi alla Corte i mandati dei pagamenti effettuati direttamente dall'Azienda per i cereali giacenti alla fine delle campagne 1970-1971 e successive.

b) *Aiuti alimentari ai paesi in via di sviluppo.* — Nel corso del 1974 è proseguita l'attività dell'Azienda per la fornitura di cereali a paesi in via di sviluppo, tutti a titolo di aiuto comunitario, per un onere complessivo di oltre 4 miliardi. Gli atti definitivi non sono ancora stati trasmessi alla Corte.

c) *Interventi nel settore dei grassi.* — 1) Commercializzazione olio di oliva campagne 1966-67 e seguenti.

Alla fine del decorso esercizio erano pervenuti alla Corte 11 conti di assuntori relativi alla campagna 1967-68, tutti riconosciuti regolari.

Non ha avuto, poi, alcuna pratica attuazione la costituzione di una scorta regolatrice di olio di oliva della campagna 1973-74, disposta per il nostro Paese da un regolamento CEE del dicembre 1973, al fine di ottenere la stabilizzazione di prezzi al consumo, in relazione alla situazione di mercato. Nonostante l'Azienda abbia sollecitamente provveduto agli adempimenti di sua competenza, non vi è stata affluenza di prodotto in quanto il prezzo di acquisto dell'olio fissato dal Regolamento CEE è risultato inferiore a quello corrente sul mercato.

Ancora una volta va segnalata la notevole lentezza con la quale si procede al pagamento delle integrazioni di prezzo per le campagne che vanno dal 1966-67 al 1971-72 in quanto è proseguita nel corso del 1974 l'emissione di ordini di accreditamento a favore de-

(253) Il sistema di pagamento tramite gli istituti di credito, è stato dettagliatamente illustrato nella precedente relazione (p. 200). Nel 1974, per le mutate condizioni del mercato monetario, il tasso di interesse attivo a favore dell'Azienda è stato portato dal 4,50 per cento al 14 per cento annuo, mentre è rimasta immutata la spesa di lire 150, a carico dell'Azienda, per ogni assegno bancario.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gli organi periferici del Ministero dell'agricoltura e foreste per procedere all'erogazione dei benefici spettanti agli interessati per le campagne stesse.

Per quanto riguarda le analoghe provvidenze per le campagne 1972-73 e 1973-74 — alle quali si applica il nuovo sistema di pagamento mediante assegni circolari non trasferibili emessi da un istituto di credito — nel periodo aprile (254) - dicembre 1974 relativamente alla campagna 1972-73 sono stati effettuati pagamenti per oltre 54 miliardi concernenti oltre 490.000 pratiche su un totale di circa 899.000. Risultati ancora più soddisfacenti — pur se si pensi che le liquidazioni disposte comprendono tutti gli organismi cooperativi, ciascuno dei quali con centinaia di soci — potranno ottenersi in futuro con un adeguato rafforzamento delle sedi operative dell'Azienda (255).

d) *Interventi nel settore dei prodotti ortofrutticoli.* — Nel corso del 1974 l'attività dell'Azienda in tale settore ha avuto ad oggetto la corresponsione dei contributi previsti dalla normativa comunitaria alle organizzazioni di produttori che negli anni precedenti avevano effettuato ritiri di prodotti ortofrutticoli del mercato (256).

Durante l'anno decorso sono stati altresì definiti i conti degli assuntori dei servizi — che la Corte ha riconosciuto regolari — relativi a nove gestioni cosiddette « dirette » (comportanti cioè l'acquisto dei prodotti in occasione di crisi gravi) per cui delle ventisette complessive, operate negli anni 1968,

(254) L'operatività delle convenzioni con gli istituti di credito ha avuto avvio da detto mese.

(255) Si allega un prospetto delle domande pervenute agli uffici di enti incaricati dell'istruttoria e liquidazione delle integrazioni di prezzo per la campagna 1972.

(256) Le operazioni di ritiro dei prodotti ortofrutticoli dal mercato, ove ad esse frequentemente si ricorra, specie in quei casi in cui comporti la parziale distruzione dei prodotti ritirati (per l'impossibilità di procedere tempestivamente alla distribuzione gratuita o al loro avvio all'industria di distillazione), pone agli organi competenti la necessità di una riconsiderazione e dell'efficacia degli interventi stessi e della loro incidenza sul miglioramento qualitativo del prodotto, indubbiamente non incentivato dall'abituale ricorso a siffatte procedure.

1969 e 1971, restano da definirne ancora cinque.

Sono inoltre pervenuti alla Corte — in numero pressochè uguale a quello dell'esercizio precedente (poco più di duecento) — gli atti di liquidazione delle compensazioni finanziarie, aventi lo scopo di garantire la presenza delle arance e dei mandarini sui mercati comunitari d'importazione.

Immutata poi la situazione — di cui sono stati segnalati ripetutamente i motivi nelle precedenti relazioni —, concernente l'inattuato controllo di qualità dei prodotti ortofrutticoli, nonostante che nel bilancio di funzionamento dell'Azienda, analogamente al 1973, figurino uno stanziamento di novecento milioni per tale finalità.

e) *Interventi nel settore dei prodotti lattiero-caseari.* — In ordine agli interventi in tale settore sono stati trasmessi alla Corte numerosi provvedimenti di concessione di aiuto al latte scremato in polvere trasformato in mangimi per animali nonchè di analoghe agevolazioni relative all'ammasso privato dei formaggi grana padano e parmigiano reggiano.

Hanno altresì avuto corso i decreti di approvazione dei contratti con l'Associazione italiana allevatori per l'affidamento del servizio relativo alle operazioni di intervento nel mercato del latte scremato in polvere ed in quello del burro.

Non risultano ancora pervenuti gli atti relativi all'esecuzione dei sopraindicati interventi.

f) *Interventi nel settore zootecnico.* — Nessuna notazione di particolare rilievo può farsi per il 1974 in ordine a questo settore, in quanto non sono ancora pervenuti alla Corte gli atti di liquidazione relativi all'intervento permanente sul mercato delle carni bovine per la campagna 1973-74.

g) *Interventi nel settore dello zucchero.* — Del tutto marginale l'attività svolta dall'Azienda in questo settore. La persistente diserzione delle gare aventi ad oggetto la determinazione dell'importo della restituzione all'esportazione verso Paesi terzi di prodotti saccariferi è anche essa rivelatrice della profonda crisi che attraversa questo ramo della produzione agricola.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

h) *Interventi nel settore vitivinicolo.* — Molto varia la tipologia degli interventi, che comprendono la concessione di aiuti per il magazzinaggio e la distillazione di vini da pasto nonchè l'acquisto e vendita di alcool derivato dalla distillazione obbligatoria di fecce e vinacce.

Nel 1974 la Corte ha ammesso all'ulteriore corso atti di liquidazione relativi ad interventi effettuati nei precedenti esercizi concernenti aiuti per il trasferimento in altre località del vino da pasto, oggetto di contratto di magazzinaggio, al fine di rendere disponibili locali e recipienti per la vendemmia 1973.

Non ancora soddisfacenti i tempi occorsi per la liquidazione delle provvidenze, in par-

ticolare per i pagamenti dell'aiuto al magazzinaggio di vino da pasto, in quanto solo ai primi del 1975 si è proceduto a liquidazioni relative all'anno 1973 (257).

Nessuna particolare notazione è a farsi in ordine agli altri interventi dell'Azienda, se non il persistente rilievo della lentezza nelle erogazioni delle provvidenze, concretatasi — segnatamente per il settore del lino, della canapa e dei semi di cotone nonchè dei tabacchi greggi — in tempi non inferiori ai due anni dalla esecuzione dei relativi interventi.

(257) A questo settore — in particolare dopo i noti episodi verificatisi in Francia nella primavera del 1975 — si stanno apportando parziali riforme in sede comunitaria.

ALLEGATO

DOMANDE PERVENUTE AGLI UFFICI ED ENTI INCARICATI DELL'ISTRUTTORIA E LIQUIDAZIONE PER LA CAMPAGNA 1972

Regioni	grano duro 1972	olio d'oliva 1972-73	Totale	%
1) Sicilia	209.931	112.054	321.985	23,5
2) Puglia	76.043	168.342	244.385	18
3) Campania	38.121	109.044	147.165	10,5
4) Calabria	28.381	92.793	121.174	9
5) Lazio	6.907	101.971	108.878	8
6) Basilicata	43.890	46.201	90.091	6,5
7) Abruzzo	12.991	75.317	88.308	6,5
8) Toscana	4.256	64.287	68.543	5
9) Molise	27.618	25.932	53.550	4
10) Sardegna	20.525	14.982	35.507	2,5
11) Marche	795	29.802	30.597	2
12) Umbria	108	26.628	26.736	2
13) Liguria	1	20.898	20.899	1,5
14) Emilia Romagna	1.002	3.268	4.270	1
15) Lombardia	259	3.349	3.608	1
16) Veneto	84	3.153	3.237	1
17) Trentino-Alto Adige	—	1.100	1.100	1
18) Piemonte	261	—	261	1
19) Friuli-Venezia Giulia	18	127	145	1
20) Valle d'Aosta	—	—	—	1
Totale	471.191	899.248	1.370.439	100

CAPITOLO VI.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

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

L'elemento caratteristico del Ministero del bilancio, più volte posto in evidenza nelle precedenti relazioni, è costituito da una ridotta struttura organizzativa alla quale si collega, sotto il profilo funzionale, l'utilizzazione da parte del Ministero, per la ricerca e l'elaborazione dei dati indispensabili alla esplicazione delle proprie funzioni, consistenti nella predisposizione di piani economici e nella verifica della rispondenza dei singoli piani esecutivi alle direttive programmatiche, dell'opera di enti pubblici specializzati e di esperti.

Conseguentemente la gestione del Ministero è caratterizzata da un ampio trasferimento di fondi ad organismi esterni.

Secondo quanto disposto dalle leggi 27 febbraio 1967, n. 48, e 23 dicembre 1972, n. 822, l'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO) e l'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) ricevono contributi finanziari per l'esecuzione di indagini, studi e rilevazioni da compiere per il Ministero, ai quali si è aggiunto, anche nel 1974, l'affidamento a tali enti di specifici studi a mezzo di convenzioni.

La situazione ora esposta è rimasta sostanzialmente immutata negli anni, anche

perchè non risulta in concreto attuato il necessario assestamento delle strutture ministeriali ed un'adeguata definizione dei ruoli organici, come sarà precisato nel paragrafo successivo.

2. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

La mancata concreta adozione di programmi economici pluriennali limita l'attività del Ministero allo svolgimento di studi e ricerche tendenti ad acquisire elementi utili per la impostazione di programmi attraverso una costante indagine conoscitiva della situazione del Paese.

La avvenuta attuazione dell'adeguamento dei servizi del Ministero prevista dal decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, convertito in legge 4 agosto 1973, n. 497, ha portato all'assunzione di 11 nuove unità di personale su un contingente fissato in 50 unità.

È inoltre consentito il collocamento fuori ruolo di 20 funzionari di altre amministrazioni per le esigenze dei servizi della programmazione economica, nonchè il comando, per le stesse esigenze, di 20 dipendenti di enti pubblici.

A questo proposito va detto che è stata ritenuta illegittima la utilizzazione da parte del Ministero del personale che l'ISPE aveva

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

assunto con contratto a tempo determinato, in quanto, a parte il fatto che non era stato posto in essere un formale provvedimento di comando, la utilizzazione predetta non era avvenuta per le esigenze dei servizi della programmazione, bensì per altre e diverse funzioni.

L'applicazione delle norme sulla dirigenza statale hanno portato a un elevato esodo (258), in rapporto alla esigua consistenza organica del ruolo e risultano in atto in servizio 25 dirigenti su 43 posti d'organico e 58 direttivi (su 123 posti). Le vacanze nelle qualifiche dirigenziali non potranno, inoltre essere coperte, in breve tempo, con promozioni di funzionari direttivi non risultando questi in possesso dei requisiti di anzianità per lo scrutinio nelle qualifiche del ruolo ad esaurimento.

Nell'esercizio è stato portato a termine un concorso di ammissione alla carriera direttiva per 13 posti integralmente ricoperti oltre a due concorsi per la carriera ausiliaria.

Circa il conferimento di incarichi di studio e di ricerca, ai sensi dell'articolo 14 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, e dell'articolo 4 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 497, si è verificata una sensibile diminuzione della spesa relativa e quindi del numero degli incarichi rispetto al precedente esercizio: nel 1973 furono erogati compensi per un totale di circa 103 milioni, a vari esperti, mentre nel 1974 la spesa complessiva sul capitolo 1060, erogata per incarichi di studio a

(258) In dettaglio 2 dirigenti generali, 12 dirigenti superiori, 9 primi dirigenti ed 1 direttore di sezione.

In applicazione della legge 24 marzo 1972, numero 336 e successive modificazioni si sono verificate 8 vacanze nelle varie carriere.

39 esperti, è stata di 87,5 milioni. Molti degli esperti incaricati nel 1974 avevano già svolto incarichi di studio, di diverso oggetto, nell'anno precedente.

3. - Attività istituzionale.

In argomento, a parte i meri trasferimenti di fondi, sono da segnalare le convenzioni per l'affidamento di incarichi di studio ad enti e società, per una spesa complessiva di oltre 140 milioni, di cui una con l'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO) per un ammontare di 25 milioni, in quanto l'oggetto di alcuni di tali incarichi, pur se coerente con le peculiari funzioni del Ministero, concerne materie (259) di competenza anche di altre Amministrazioni, donde l'opportunità di valutare la possibile adozione di strumenti di coordinamento, intesi ad evitare improduttive duplicazioni di studi e quindi di spese.

Sulla gestione dei fondi (capitolo 5011) per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo si farà cenno in altra parte della presente relazione (260) per quanto riguarda il diverso sistema seguito nell'accreditamento dei fondi stessi alle Regioni, avvenuto per alcune in conto corrente fruttifero aperto presso la tesoreria centrale dello Stato e per altre presso istituti di credito tesorieri.

(259) « Cause strutturali dell'emigrazione in Italia ed il loro superamento », « Ricerca bibliografica riguardante la casa, la sanità, l'istruzione, i trasporti e la pianificazione del territorio », « Processi di industrializzazione dell'edilizia negli interventi di risanamento dei centri storici ».

(260) Al riguardo vedi anche quanto osservato in proposito nella parte IV della presente relazione.

CAPITOLO VII.

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

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

a) *Considerazioni generali.* — L'attività gestoria del Ministero — che riguarda, ai fini promozionali, i soli aspetti pubblicitari e di marketing del commercio con l'estero — si concretizza essenzialmente in interventi volti a potenziare la capacità finanziaria di altri organismi operanti nel settore. Tra questi ultimi, importanza preponderante assume l'Istituto nazionale del commercio con l'estero (ICE), al quale è di fatto demandata — istituzionalmente, ovvero su incarico dell'Amministrazione — la maggior parte dei compiti operativi in materia di sviluppo degli scambi, ed al quale è affluito pertanto, in termini di impegno, e non dissimilmente da quanto verificatosi negli esercizi precedenti, il 94 per cento circa dell'intera spesa sostenuta dal Ministero nel 1974 sulla rubrica 2 (261).

Tale caratteristica formula organizzativa — basata sulla collaborazione funzionale tra Amministrazione ed Ente — se da un lato spiega le dimensioni relativamente ridotte dell'apparato ministeriale — cui sono quasi

del tutto estranee funzioni direttamente operative — vale d'altro canto a sottolineare come il compito tipico del Dicastero, e, può dirsi, la sua stessa ragion d'essere, risiedano nelle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento. Di qui il ripetuto puntualizzarsi dell'attenzione della Corte su aspetti particolari che attecchiano la realtà concreta dei rapporti tra Ministero ed ICE in maniera difforme da quella ora delineata, ed il richiamo all'esigenza di una definitiva razionalizzazione del settore, da perseguire attraverso una maggiore precisazione dei compiti spettanti all'uno ed all'altro organismo (262).

Per tali aspetti, oltre che alle relazioni sugli esercizi precedenti (263), si rinvia al

(262) Una parziale realizzazione di tale obiettivo potrà aversi con l'aggiornamento delle norme che disciplinano l'ordinamento e l'attività dell'ICE, aggiornamento che forma oggetto di studio da parte di un'apposita commissione istituita presso il Ministero con decreto del 9 agosto 1973. Un primo intervento legislativo inteso alla razionalizzazione dell'attività promozionale delle esportazioni italiane si è avuto, inoltre, con la legge 31 maggio 1975, n. 185, della quale, per taluni aspetti particolari, si farà anche cenno in seguito.

(263) Si vedano, in particolare, le Relazioni sugli esercizi 1972, capitolo VII, pag. 127 e 1973, capitolo VII, pagg. 211-212.

(261) 76 per cento circa rispetto al totale delle spese impegnate.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

paragrafo dedicato alla attività istituzionale dell'Amministrazione.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* — L'osservazione più rilevante — anche sotto il profilo meramente quantitativo — riguarda la classificazione nella categoria IV (acquisto di beni e servizi) del capitolo 1251, la quale, se è conforme alla denominazione del capitolo stesso (spese per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di penetrazione commerciale all'estero) (264) non trova peraltro riscontro nella concreta utilizzazione dei relativi stanziamenti. Questi ultimi, infatti, secondo una prassi ormai ultraventennale, vengono erogati all'ICE, per intero ed esclusivamente, affinché l'Istituto « assicurati », per conto del Ministero, il funzionamento dei propri Uffici all'estero.

Che l'apporto finanziario in discussione non sia di fatto correlato ad incarichi veri e propri, eppertanto a compiti ed iniziative singolarmente individuabili (265), e che da esso conseguano effetti non dissimili da quelli del contributo ordinario all'ICE per spese di funzionamento (capitolo 1276 della categoria V, trasferimenti) (266) è tra l'altro dimostrato dalle modalità di affidamento, posto che il presunto « incarico » viene conferito all'Ente con unico provvedimento. Alle difficoltà che l'Ente incontra nella rendicontazione di somme impiegate per il normale funzionamento degli uffici è poi presumibilmente da imputare il ritardo con il quale sono inviati al Ministero i rendiconti (267).

(264) Su tale capitolo si è avuta la maggiore variazione accrescitiva di bilancio (4,4 miliardi stanziati nel 1973, 6 miliardi nel 1974: +36,3%).

(265) Cfr. Relazione sull'esercizio 1973, cap. VII, pag. 208.

(266) L'assimilabilità sostanziale tra la destinazione dei fondi stanziati sul capitolo 1251 e quelli erogati all'ICE a titolo di contributi alle spese di funzionamento è ammessa implicitamente dalle Note illustrative di carattere politico-economico sull'attività delle Amministrazioni statali nel 1975 (Atti Camera dei deputati n. 3159-bis), laddove si fa riferimento alla limitatezza dei fondi a disposizione per l'attività promozionale (22 miliardi di cui la metà assorbiti dalle spese di funzionamento dell'ICE e degli uffici ICE all'estero).

(267) Non sono a tutt'oggi pervenuti i rendiconti relativi al triennio 1971-1973.

La necessità, comunque, di modificare la denominazione e la classificazione del capitolo 1251 (ovvero di trasferirne lo stanziamento, previa autorizzazione legislativa, al capitolo 1276) non si connette unicamente al fine di rendere più aderente la classificazione economica della spesa alla realtà effettiva, giacché l'attuale configurazione della sovvenzione comporta — diversamente da quanto si verifica per il contributo alle spese di funzionamento — la possibilità di erogare, a seguito dell'affidamento dell'incarico, i soli 4/5 dell'importo impegnato, restando il pagamento del saldo subordinato invece alla presentazione del rendiconto (268); ciò che tra l'altro ha influenza sulla formazione dei residui passivi del Ministero, nonché sull'esposizione finanziaria dell'Istituto (269).

Deve poi soggiungersi, per completezza di argomento, che la corretta soluzione del

(268) Ulteriore aspetto sostanziale della questione concerne il decentramento funzionale operato dal D.P.R. n. 748 del 30 giugno 1972, giacché l'articolo 6, lettera b) del decreto attribuisce competenza ai Dirigenti generali in materia di concessione di contributi, e non anche, stando alla lettera della disposizione, in materia di conferimento di incarichi promozionali.

(269) Si vedano, al riguardo, anche le osservazioni formulate nel paragrafo 3 del presente capitolo.

Pur con riserva di approfondire l'argomento in sede di relazione nel prossimo esercizio, è da osservare che non tutti gli inconvenienti sin qui segnalati sembrano essere stati risolti dalla recentissima legge 31 maggio 1975, n. 185, della quale si è fatto già cenno in precedenza. L'articolo 2 della legge stessa, infatti, ha autorizzato in favore dell'ICE la concessione, a decorrere dal 1975, di un « contributo » con specifica destinazione alle spese per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici all'estero, stabilendone l'importo, per il 1975, in 7.050 milioni, e provvedendo alla copertura di tale onere mediante riduzione dello stanziamento del capitolo 1251 (1551 nel nuovo bilancio di previsione).

Ciò, indubbiamente, conferma l'esattezza delle osservazioni sopra formulate: ma l'articolo 5 della legge prevede anche che nell'erogazione del contributo in questione il Ministero possa corrispondere un'anticipazione (pari all'85 per cento del relativo ammontare) e che il pagamento del residuo 15 per cento resti pertanto subordinato alla presentazione di un rendiconto annuale. L'articolo stesso ha fissato, per la presentazione del rendiconto, un termine di 90 giorni dalla fine dell'esercizio.

problema postula anche un chiarimento di fondo nel riparto delle competenze tra il Ministero del commercio con l'estero e quello degli Affari esteri (270), nel cui stato di previsione è compreso il capitolo 3351 (271) destinato alla organizzazione, al funzionamento e al potenziamento dei servizi di informazione, e di penetrazione commerciale all'estero, e cioè a finalità coincidenti con quelle astrattamente riconoscibili al capitolo 1251 di cui si è sinora parlato (272).

Altra osservazione in tema di classificazione della spesa concerne l'inclusione del capitolo 1311 nella rubrica 3 (accordi commerciali), dal momento che le spese per le quali esso è istituito (studi, indagini, rilevazioni, traduzione e diffusione di notizie relative al commercio estero) interessano i più diversi organi e settori d'attività del Ministero, e non la sola materia degli accordi commerciali e la corrispondente Direzione generale. Lo stanziamento del capitolo, inoltre, previo consenso del Ministero del tesoro e del Provveditorato generale dello Stato, ha subito nel 1974 un incremento del 90 per cento circa, per essere utilizzato al fine — assai lontano da quello desumibile della denominazione — della stipulazione di un

(270) In tema sempre di riparto di competenze tra i due Ministeri, è da ricordare che, con legge 14 ottobre 1974, n. 683, è stata disposta, in conformità ai suggerimenti più volte espressi dalla Corte in precedenti relazioni, la soppressione della delegazione tecnica presso l'Ambasciata italiana a Washington.

(271) Il capitolo è gestito dalla Direzione generale degli affari economici (cfr. Relazione sull'esercizio 1973, capitolo IX, pag. 226). Da rilevare che nel bilancio di previsione per l'esercizio 1975 lo stanziamento del capitolo (600 milioni nel 1974), è stato congruamente ridotto. Si vedano, al riguardo, le considerazioni svolte in sede di discussione dello Stato di previsione per il 1975 del Ministero del commercio con l'estero presso la XII Commissione della Camera dei deputati (Bollettino 15 gennaio 1975, n. 471), nonché il parere formulato dalla corrispondente Commissione del Senato sul bilancio 1974 (Atti Senato n. 1226-A allegati).

(272) L'utilizzazione dei fondi stanziati nelle due unità di bilancio è peraltro diversa nel concreto, posto che il Ministero degli affari esteri non eroga ovviamente alcuna somma in favore dell'ICE.

contratto con la IBM per la meccanizzazione di taluni servizi (273).

Non rispondente alle effettive esigenze dell'incremento dell'esportazione dei prodotti artigiani si è rivelata, infine, la restrittiva denominazione del capitolo 1275 (contributi ad Enti per l'incremento delle esportazioni dei prodotti dell'artigianato) giacchè la necessità di imputare a diverso capitolo (1274) le sovvenzioni relative alla propaganda a mezzo stampa del prodotto artigiano ha imposto l'artificioso frazionamento di iniziative unitarie quanto alla destinazione (274).

c) *Considerazioni sulla gestione.* — A chiusura dell'esercizio 1974, la gestione della spesa del Ministero evidenzia, a fronte di previsioni definitive per 27,7 miliardi (25,9 nel 1973), una spesa totale, in termini di impegno ed al netto dei residui di stanziamento, pari a 26,2 miliardi, con un incremento del 14,4 per cento circa rispetto ai 22,9 miliardi del 1973 (275).

I residui passivi della gestione (5,6 miliardi) (276), sommati a quelli degli anni precedenti, raggiungono un totale di 19,05 miliardi, importo inferiore a quello accertato alla fine del 1973 (20,5 miliardi) e che costituisce il 64 per cento circa della competenza prevista per il 1975.

Nell'ambito di tale somma, 4,6 miliardi attengono a residui di stanziamento e si riferiscono all'unico capitolo di spesa in conto capitale dello stato di previsione (concorso

(273) L'inconveniente è stato eliminato nel bilancio per l'anno 1975, con la previsione del capitolo 1105, relativo all'acquisto e noleggio di materiale occorrente al servizio meccanografico.

(274) A tale inconveniente si è ovviato in sede di predisposizione dello stato di previsione per l'esercizio 1975.

(275) L'incremento della spesa prevista ed impegnata ha riguardato anche la rubrica 1 (Servizi generali) ed in particolare il capitolo 1141 - pensioni ordinarie - passato da 466 milioni a 1,6 miliardi di stanziamento definitivo. Ciò è da porre in relazione al maggior onere connesso alle norme sull'esodo agevolato.

(276) A fronte dei 26,8 miliardi di impegni complessivi sono stati effettuati pagamenti per 25,4 miliardi (20,8 nel 1973: + 22,1%), dei quali 21,2 in conto competenza (16,6 nel precedente esercizio) e 4,2 in conto residui.

nel pagamento degli interessi sui mutui ad imprese esportatrici di prodotti ortofrutticoli ed agrumari: capitolo 5061), sul quale gravano, altresì, poco meno di un terzo del totale dei residui propri (4,6 su 14,49 miliardi). Nel rinviare alle precedenti relazioni (277) per la disamina delle cause di concreta inoperatività della normativa sostanziale cui fanno capo le spese in considerazione (legge 1° agosto 1959, n. 703), può comunque rilevarsi che, a fronte dei 13,05 miliardi complessivamente stanziati, i pagamenti effettuati nei quattordici anni fin qui trascorsi dall'entrata in vigore della legge stessa (3,76 miliardi) rappresentano non più del 28,8 per cento. Nel 1974, in particolare, mentre nessun impegno è stato assunto sul capitolo 5061, sono stati disposti pagamenti — in conto residui — per soli 470 milioni.

Quanto ai residui propri di sola parte corrente (9,9 miliardi, dei quali 5,1 riferentesi al 1974) il relativo ammontare risulta concentrato per circa tre quarti su tre capitoli della rubrica 2 (1251, 1252 e 1278) i cui stanziamenti sono pressochè totalmente destinati ad erogazioni in favore dell'ICE (278):

(277) Si vedano, in particolare, le relazioni sugli esercizi 1969 (capitolo VI, pag. 125) e 1971 (capitolo VI, pag. 200). L'opportunità di emanare norme regolamentari esecutive della legge, ad integrazione di quelle vigenti dal 1960 è stata da ultimo sottolineata nella relazione sul rendiconto dell'esercizio 1973 (Capitolo VII, pag. 210).

(278) Il capitolo 1251 — del quale si è ampiamente trattato — riguarda spese per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi d'informazione e penetrazione commerciale all'estero; gravano su di esso residui passivi per 3,3 miliardi, dei quali 1,5 in conto 1974. Il capitolo 1252 (1,8 miliardi di residui, di cui 0,8 per il 1974) attiene a « spese per lo sviluppo delle esportazioni italiane e per lo svolgimento di specifiche indagini di mercato intese ad accertare nuove possibilità di sbocco ai prodotti italiani »: nel 1974, l'88,3 per cento degli impegni assunti globalmente (3,251 miliardi su 3,650) ha riguardato sovvenzioni all'ICE.

Il capitolo 1278, infine, classificato nella categoria V (trasferimenti) ha per oggetto « contributi ad Enti per l'organizzazione di mostre all'estero e per la partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni estere ». Mentre nel 1974 il 93,4 per cento degli impegni è stato assorbito dal contributo all'ICE, il totale dei residui passivi del capitolo ammonta a 2,26 miliardi, di cui 1,17 in conto 1974.

ciò che comporta — in un quadro globale della finanza pubblica — un ulteriore e non secondario aspetto negativo dell'accumularsi dei residui, dal momento che esso ha diretta incidenza sulla situazione finanziaria dell'Ente, eppertanto sulle capacità operative del medesimo.

Come si è avuto modo di rilevare in precedenti relazioni, il formarsi dei residui è solo in parte da correlare ai tempi tecnici richiesti dalla normale procedura di attuazione delle iniziative promozionali (per tutti gli interventi — anche per quelli classificabili tra i trasferimenti e con la sola eccezione del contributo ordinario all'ICE — la liquidazione del saldo resta subordinata alla presentazione del rendiconto da parte del beneficiario delle sovvenzioni). Occorre infatti aver riguardo — soprattutto per i residui non imputabili all'esercizio immediatamente precedente a quello in considerazione — sia all'ampiezza dei termini fissati dalla Amministrazione per la presentazione dei rendiconti (279), sia alla tardività con la quale questi ultimi sono di fatto presentati. Per ciò che attiene, inoltre, alla gestione del capitolo 1251, si richiamano le considerazioni già svolte alla lettera b) del presente paragrafo.

d) *Gestioni fuori bilancio*. — « Fondo per l'assegnazione di borse di pratica commerciale all'estero ». — La gestione — soggetta alla disciplina recata dal titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041 — è stata istituita dalla legge 24 luglio 1942, n. 1023 (modificata con legge 24 febbraio 1963, n. 280)

(279) Si veda, al riguardo, la relazione sull'esercizio 1973, capitolo VII, pag. 211. Nel 1974 non si è verificata, contrariamente a quanto registratosi nell'anno precedente, una massiccia concentrazione di provvedimenti adottati a fine esercizio: la eliminazione di tale ulteriore causa di formazione di residui è da ritenersi conseguenziale alla cessazione dell'illegittima prassi, precedentemente adottata dalla Amministrazione, di far precedere l'emissione dei provvedimenti di incarico da « lettere di promessa » o « affidamenti ».

Anche su tale prassi si vedano, oltre che le osservazioni di cui al paragrafo 3 del presente capitolo, quelle formulate nella relazione sull'esercizio 1973, capitolo e pagina già citate.

ed è disciplinata dal regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 28 luglio 1967, n. 1291.

Il rendiconto relativo all'esercizio 1973, formalmente richiesto dalla Corte, non è ancora pervenuto. Sono stati inviati, per contro con notevole ritardo, e sono tuttora in fase di esame, i rendiconti per gli esercizi 1972 e 1971. Dai dati in quest'ultimo evidenziati, le entrate accertate della gestione sono assommate a circa 100 milioni di lire, mentre a poco più di 50 milioni sono ammontate le spese. La giacenza di cassa era pari, al termine dell'esercizio, a lire 1.636.290.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

I 493 dipendenti (280) complessivamente in servizio presso la Amministrazione del commercio con l'estero sono ripartiti, in proporzioni pressochè identiche per ciascuna carriera, tra le cinque Direzioni generali in cui il Ministero è tuttora strutturato (281).

Pur non avendo la Corte elementi per esprimersi sulla piena funzionalità di tale criterio paritario di distribuzione del personale, non può essere sottaciuto il diverso peso che, rispetto alle altre Direzioni generali, sembra doversi riconoscere a quella per lo sviluppo degli scambi, quantomeno sotto il profilo dell'attività gestoria sottoposta a controllo esterno. L'osservazione ha rilievo, peraltro, nella sola misura in cui sia

(280) Trattasi di dati riferiti al 31 dicembre 1974. Alla carriera direttiva appartengono in particolare 103 dipendenti (53 dirigenti). Rispetto alla situazione del personale al 31 dicembre 1973, si sono avuti, nell'anno, un aumento di 18 unità nella carriera direttiva, e diminuzioni nelle carriere di concetto, esecutiva ed ausiliaria rispettivamente di 8,14 ed 8 unità. Nel complesso, la situazione del personale rispetto alle previsioni d'organico è alquanto deficitaria (493 dipendenti in servizio su 675 posti, dei quali 98 indisponibili) in misura pressapoco costante per le diverse carriere.

(281) Direzioni generali per gli accordi commerciali, delle valute, dello sviluppo degli scambi, delle importazioni ed esportazioni, del personale e degli affari generali. Ciascuna di esse è articolata in 5 divisioni (6 per quelle degli accordi commerciali).

concretamente da imputare alla scarsità dei mezzi a disposizione della suddetta unità la rinuncia dell'Amministrazione a curare direttamente, attraverso l'ordinaria attività contrattuale, taluni compiti per i quali appare meno produttivo il ricorso all'opera di organismi esterni (282).

In materia di personale, e con riferimento ad osservazioni generali formulate nel capitolo I della presente parte III, è da rilevare che sui 41 posti di dirigente previsti dall'organico complessivo, 10 sono quelli da Dirigente superiore, dei quali cinque con qualifica funzionale di Vice direttore generale e cinque di consigliere ministeriale aggiunto; in atto, peraltro, sono in servizio solo 5 Dirigenti superiori. Con i 14 collocamenti a riposo disposti nell'anno in applicazione della legge n. 336 del 24 maggio 1970 (11 per la carriera esecutiva e 3 per quella ausiliaria), il numero totale dei dipendenti esodati sin dall'entrata in vigore della legge stessa è salito a 79 (283); 113 sono state inoltre le domande di collocamento a riposo presentate ai sensi del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, convertito nella legge 14 agosto 1974, n. 355 (284).

Con riguardo al trattamento economico, su una spesa complessiva per compensi di lavoro straordinario pari a 161,8 milioni, 59,9 milioni si riferiscono agli impegni assunti per compensi da corrispondere, nel limite di 80 ore mensili ed ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 734 del 1973, a 71 dipendenti (84 sino al 13 marzo 1974) in servizio presso uffici con compiti di diretta collaborazione con il Ministro (285).

(282) Si vedano, al riguardo, le osservazioni formulate al successivo paragrafo 3.

(283) Di cui 6 per la carriera direttiva, 7 per quella di concetto, 45 per la carriera esecutiva e 21 per quella ausiliaria.

(284) 3 domande sono state presentate da dipendenti della carriera direttiva, 20 riguardano la carriera di concetto, 64 quella esecutiva e 26 l'ausiliaria.

(285) Tali uffici sono stati individuati, oltre che nel Gabinetto e nelle Segreterie particolari, nell'Ufficio legislativo, l'Ufficio stampa e quello per gli affari riservati.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Delle missioni autorizzate nell'anno, oltre la metà hanno riguardato personale della carriera esecutiva e ausiliaria, inviato in trasferta, nella quasi totalità dei casi, non per l'espletamento di compiti propri della carriera di appartenenza, ma per curare lo aggiornamento tecnico e professionale attraverso visite ad esposizioni organizzate nei diversi settori economici.

Notazione particolare merita, inoltre, il sistematico invio in missione di un funzionario dell'Amministrazione presso il Commissariato del Governo di Trieste, dovuto al fatto che non si è provveduto, per il 1974, al collocamento fuori ruolo previsto dalla legge 23 gennaio 1965, n. 99.

In tema di beni strumentali, la spesa per noleggio di apparecchiature elettroniche (capitolo 1311) è ammontata, nell'anno, a circa 77 milioni; quella relativa al parco automobilistico è stata di lire 12 milioni circa per oneri di esercizio, di lire 5 milioni circa per oneri di manutenzione, di lire 800.000 per premi assicurativi; a lire 4 milioni circa, infine, sono ammontate le spese di noleggio.

3. — Attività istituzionale.

Si è già osservato, in sede di considerazioni generali, come funzione fondamentale del Ministero sia quella di coordinamento ed indirizzo generale nel settore dello sviluppo degli scambi. In tale prospettiva, assume rilievo la comunicazione — resa alla Camera dei deputati dal Ministero in sede di discussione del bilancio preventivo per il 1975 — secondo cui si è nel 1974 proceduto alla redazione di uno schema promozionale, per il triennio 1975-1977, indicativo delle aree geografiche e i settori merceologici verso i quali saranno indirizzati gli interventi pubblici di sostegno; nel contesto di tale schema, risulta essere stato poi predisposto il programma per il 1975, ispirato a criteri selettivi della cui concreta applicazione converrà occuparsi nella prossima relazione.

Per quanto attiene invece al 1974, nella assoluta mancanza di indicazioni program-

matiche nella nota preliminare allo stato di previsione del Ministero, non possono che ripetersi le osservazioni formulate lo scorso anno in ordine alla localizzazione geografica delle iniziative — prevalentemente indirizzate verso i paesi industrializzati ad economia di mercato e quelli in via di sviluppo — nonché al criterio in linea di massima reiterativo adottato nella scelta dei settori merceologici da incentivare (286). I dati del controllo, hanno comunque evidenziato una certa intensificazione delle iniziative in direzione dei paesi produttori di petrolio ed una maggiore preferenza accordata al settore alimentare.

Sotto il profilo, invece, della tipologia degli interventi, notevole impulso hanno avuto, nel 1974, gli scambi di operatori economici con l'estero e le campagne pubblicitarie in favore del prodotto italiano all'estero ed anche all'interno, gli uni e le altre affidate, per l'attuazione, prevalentemente all'ICE, anche quando, come nel caso della pubblicità sui giornali italiani (287), l'attività dell'Ente non è andata al di là della mera intermediazione finanziaria tra il Ministero e gli effettivi fornitori del servizio.

Quanto, poi, alle modalità di svolgimento dell'attività gestoria, circa l'83 per cento delle somme impegnate su capitoli della cate-

(286) È da considerare, peraltro, che nelle « Note illustrative di carattere politico-economico sull'attività delle Amministrazioni statali nel 1975 » (Atti Camera dei deputati n. 3159-bis) è indicato nel rafforzamento della presenza italiana sui mercati dei paesi industrializzati l'obiettivo (a breve termine) da perseguire nel 1974, con temporaneo accantonamento delle più tradizionali finalità a lungo termine della politica promozionale, quale la ricerca di nuovi mercati, l'estensione del ventaglio merceologico esportativo e la realizzazione di una maggiore partecipazione al commercio estero sia da parte delle regioni meridionali, sia, attraverso la costituzione di forme associative, delle piccole imprese.

(287) In ordine alle perplessità che il fenomeno (acquisto di spazi pubblicitari su giornali italiani) è idoneo a suscitare, sotto il profilo anche dell'attinenza di tali spese al fine della promozione dell'interscambio, si rinvia alla Relazione sull'esercizio 1973 (capitolo VII, pag. 210).

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

goria V (trasferimenti) (288) ha riguardato contributi all'Istituto del commercio estero, al quale — a parte il contributo ordinario di funzionamento (capitolo 1276) — sono in gran prevalenza destinati i fondi del capitolo 1278 (5,25 miliardi di stanziamento nel 1974), relativo all'organizzazione di mostre all'estero e la partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni estere. È al riguardo da rilevare che nel 1974, benchè il calendario fieristico internazionale fosse prestabilito e noto ben prima dell'inizio dell'anno, il provvedimento concessivo del contributo è stato adottato solo nel mese di aprile (289). Un siffatto ritardo — che, alla luce di quanto verificatosi negli anni precedenti, non può ritenersi meramente episodico — è con ogni evidenza idoneo ad incidere negativamente sulla situazione finanziaria dell'Ente, il quale, da un lato è tenuto istituzionalmente all'organizzazione delle fiere e mostre internazionali, dall'altro è di fatto condizionato, nello svolgimento anche di tale attività, dalla tempestiva erogazione del finanziamento ministeriale (290).

Anche le spese impegnate sui capitoli della categoria IV (acquisto di beni e servizi)

(288) Si fa riferimento alla sola spesa corrente della rubrica 2, inerente allo sviluppo degli scambi.

(289) Il provvedimento è stato inoltre ammesso a registrazione con ulteriore ritardo a causa di osservazioni mosse dalla Corte sulla inammissibilità di talune spese indicate nel preventivo: tra queste ultime figurava quella relativa al trattamento di missione ai dipendenti ICE incaricati di curare la partecipazione italiana alle varie manifestazioni fieristiche: in tale trattamento, infatti, era compreso il rimborso delle spese di vitto, alloggio e locomozione *in loco*, rimborso che l'articolo 42 del regolamento per il personale dell'ICE, recependo la normativa applicabile agli impiegati dello Stato, esclude indirettamente.

(290) Si veda, al riguardo, la relazione della Corte sull'esercizio 1973, cap. VII, pag. 212. Da rilevare, peraltro, che anche alla erogazione del contributo in discorso è applicabile la procedura già descritta, relativa alla liquidazione di anticipazioni, sino ad un massimo di 4/5, con saldo subordinato alla presentazione del rendiconto. Anche il ritardo da parte dell'Istituto nell'elaborazione ed invio di quest'ultimo, pertanto, è idoneo ad incidere sull'esposizione finanziaria dell'ICE.

hanno in gran prevalenza riguardato (nella misura del 95 per cento circa) sovvenzioni all'ICE, connesse all'affidamento di incarichi promozionali (291). Secondario rilievo hanno pertanto avuto, nel comparto, le sovvenzioni accordate ad altri centri minori — di regola associazioni di operatori economici — mentre le sole iniziative promozionali direttamente curate dal Ministero sono consistite nel proseguimento della pubblicazione della rivista « Italy Exports » e nella effettuazione di una campagna pubblicitaria in paesi dell'America latina, realizzata mediante stipula di apposito contratto con una società specializzata.

Seppure giustificato in parte dalla indicata ridotta struttura dell'apparato ministeriale, un così ampio ed indiscriminato ricorso all'attività dell'ICE — anche per incarichi che non postulano l'impegno delle risorse organizzative dell'Ente o per compiti direttamente perseguibili dal Ministero attraverso l'ordinaria attività contrattuale — potrebbe essere causa di inconvenienti, nella misura, almeno, in cui l'azione dell'Istituto viene inutilmente appesantita e nella quale può risultare improduttiva la procedura di affidamento dell'incarico, tra l'altro comprensiva dell'obbligo di rendicontazione ed idonea a tradursi (specie nell'ipotesi di ritardi) in causa di formazione dei residui passivi.

Nel corso del 1974, il Ministero si è ampiamente avvalso della facoltà di corrispondere all'ICE immediatamente — e cioè contestualmente all'emanazione del decreto concessivo — anticipazioni fino ai 4/5 di ciascuna sovvenzione, così ovviando a quella che

(291) A parte il capitolo 1251, per il quale si rinvia alle precedenti osservazioni, la categoria IV della rubrica 2 comprende essenzialmente il capitolo 1252 (spese per la tutela e lo sviluppo delle esportazioni italiane e per lo svolgimento di specifiche indagini di mercato intese ad accertare nuove possibilità di sbocco per le esportazioni italiane), con 3,85 miliardi di stanziamento nel 1974 e 3,7 miliardi impegnati, dei quali 3,3 in favore dell'ICE.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

era stata, in passato, una delle principali cause di esposizione finanziaria dell'Istituto (292).

Non risulta inoltre, a quanto è dato conoscere dal controllo esercitato, che provvedimenti di finanziamento siano più stati « preannunciati » all'ICE con lettere di promessa, secondo l'irregolare prassi adottata in precedenza dall'Amministrazione e sulla quale si è riferito nelle pregresse relazioni (293). Si è verificato, peraltro, con relativa frequenza, il caso (specie in tema di partecipazione italiana a manifestazioni promozionali all'estero) di incarichi formalmente affidati un giorno, ovvero pochi giorni prima dell'inizio delle manifestazioni da presentare.

Conservano poi attualità altre osservazioni generali precedentemente formulate, le quali in particolare riguardano: il ritardo con il quale i provvedimenti di incarico sono frequentemente inviati al controllo della Corte e la intempestività (rispetto ai tempi richiesti per il proficuo svolgimento delle iniziative) con la quale taluni provvedimenti vengono anche adottati; la ampiezza — spesso eccessiva — dei termini che l'Amministrazione usa stabilire per la presentazione dei rendiconti (termini solo in rari casi inferiori ai 10-12 mesi); il ritardo, infine, con cui i rendiconti stessi sono di fatto pre-

(292) Cfr. Relazione della Sezione controllo Enti sulla gestione dell'ICE negli esercizi dal 1966 al 1972, approvata con delibera n. 1212 del 2 luglio 1974. E poi da rilevare che a decorrere dal 1975, ed ai sensi delle più volte citata legge n. 185, l'importo delle anticipazioni potrà corrispondere all'85 per cento delle sovvenzioni.

(293) Presupposto di tale prassi era l'articolo 62 del regolamento di contabilità dell'ICE, ammissivo, anche per gli incarichi a totale carico del Ministero, della possibilità di effettuare spese aventi carattere di indifferibilità anche prima della formale autorizzazione ministeriale e sulla base di un semplice « affidamento ». Per osservazioni critiche sulla procedura in discorso (causa non solo della critica situazione debitoria dell'Istituto, ma anche della tardività con la quale l'Amministrazione si riteneva facoltizzata ad emanare i formali provvedimenti concessivi) si vedano sia la succitata relazione della Sezione controllo Enti, sia la Relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1973, capitolo VII, pag. 211.

sentati (294), che non solo concorre alla formazione dei residui di spesa ed espone l'ICE a passività finanziaria, ma impedisce anche il tempestivo esercizio del controllo — sia interno che esterno — in ordine alla corretta utilizzazione delle somme anticipate (295).

Proprio in sede di esame di rendiconti tardivamente presentati, d'altra parte, la Corte ha rilevato, nel 1974, numerose irregolarità che sembrano denotare un uso non troppo rigoroso, da parte dell'Amministrazione, dei poteri-doveri che le competono in tema di vigilanza sull'ICE: irregolarità che in particolare riguardano la effettuazione di spese prive di attinenza con il carattere promozionale delle iniziative sovvenzionate (296), ovvero con modalità delle quali non è dimostrata la rispondenza con le norme interne regolatrici dell'attività dell'Istituto (297); il

(294) Per ciò che riguarda i ritardi nella presentazione del rendiconto relativo all'incarico, annualmente conferito all'ICE, di « assicurare » il funzionamento dei propri Uffici all'estero (capitolo 1251), si rinvia alle osservazioni formulate al precedente paragrafo 1, lettera c). Circa, invece, i rendiconti che riguardano il contributo per l'organizzazione di fiere all'estero (capitolo 1278), si veda la Relazione sull'esercizio 1973, capitolo VII, pag. 211, nota 102. In notevole ritardo, comunque, pervengono anche i rendiconti dei singoli incarichi promozionali conferiti all'ICE o ad altri enti operativi.

(295) Cfr. Relazione Sezione controllo Enti più avanti citata, pag. 43.

(296) Non infrequenti sono i casi di spese di natura strettamente personale sostenute dai funzionari dell'ICE ovvero dei membri di delegazioni commerciali, e ciononostante comprese nei rendiconti. Altre volte trattasi di spese sostenute in periodi di tempo diversi da quello di svolgimento dell'iniziativa sovvenzionata, ovvero documentate da fatture prive di data e non quietanziate.

(297) Nella maggioranza dei casi ai rendiconti non sono stati allegati gli atti con cui i competenti organi avevano autorizzato le spese concretamente sostenute per l'esecuzione degli interventi; non sempre, inoltre, viene dimostrata la effettiva necessità dei reiterati acquisti di materiale idoneo a successive utilizzazioni. Talune osservazioni hanno infine riguardato la mancata documentazione delle particolari circostanze cui la normativa dell'Ente condiziona il ricorso all'uno o all'altro metodo di scelta del contraente privato, fornitore del servizio richiesto.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

frequente ricorso a collaboratori esterni, in assenza delle circostanze previste dal regolamento del personale; la effettuazione di spese non coperte dalla previa autorizzazione ministeriale, ovvero eccedenti rispetto ai limiti in quest'ultima fissati (298); la modifica degli elementi fondamentali di talune iniziative indipendentemente dall'approvazione del Ministero (299).

(298) Cfr. Sezione controllo Enti, delibera n. 1212, del 2 luglio 1974, già citata.

(299) Il caso più frequente riguarda lo spostamento, in mancanza di ogni previa autorizzazione da parte del Ministero, del periodo di svolgimento delle iniziative promozionali.

Un ulteriore problema meritevole di segnalazione riguarda, infine, il rilevante numero di procedimenti, avviati con atti registrati da oltre un biennio, che non risultano essere stati portati a conclusione nè con la emissione del mandato di saldo, nè in qualunque altro modo (300).

(300) L'Amministrazione, in sede di accertamento residui, si è limitata ad avvalersi della facoltà di cui all'articolo 36, primo comma, della legge di contabilità generale dello Stato (nel testo modificato dalla legge 1° marzo 1964, n. 62) riproducendo le somme nell'esercizio successivo a quello di perenzione dei residui. Le anticipazioni erogate sono state ovviamente restituite dai soggetti incaricati dell'attuazione delle iniziative.