

CAPITOLO VI

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

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

a) *Considerazioni generali.* - Sono note le ragioni che hanno determinato l'istituzione del nuovo dicastero come centro autonomo di riferimento per lo svolgimento di un'organica attività di salvaguardia e di valorizzazione del complesso patrimonio culturale e ambientale del Paese (1).

In proposito, se vanno qui ricordate le perplessità già espresse nella precedente relazione (2) circa l'opportunità del ricorso a un nuovo strumento organizzatorio non inquadrato in un generale ed unitario processo di riordinamento dell'intera Amministrazione statale, si deve pur convenire che la sottrazione della

materia dei beni culturali ed ambientali alla competenza di altre Amministrazioni già oberate da compiti istituzionali di notevole impegno, è idonea, in prospettiva, a favorire la realizzazione degli intenti di fondo cui si è ispirata l'iniziativa, se e nella misura in cui, in attesa della ricordata riforma generale, le nuove strutture, superate le inevitabili difficoltà della fase iniziale tuttora in corso, potranno conseguire un auspicabile assetto efficientistico.

Va comunque avvertito che la predisposizione, nel corso del 1975, del provvedimento di organizzazione del Ministero (decreto del Presidente della Repubblica n. 805 del 3 dicembre 1975), ha costituito il momento essenziale dell'attività ministeriale e che le funzioni ordinarie sono state in prevalenza espletate, ai sensi delle norme istitutive, dagli uffici esistenti presso le varie Amministrazioni originariamente competenti.

Sul nuovo ordinamento delle strutture introdotto dal decreto delegato sarà dato meglio riferire nella relazione del prossimo anno (3); alcuni aspetti della ma-

(1) Le relazioni, i disegni di legge, i lavori parlamentari ed i testi definitivi concernenti la istituzione del nuovo Ministero sono stati raccolti nel volume « I beni culturali » edito dal Ministero nel centenario della Direzione generale delle antichità e belle arti. Altra pubblicazione che merita di essere menzionata è la « Ricerca sui beni culturali » (volumi I e II) edita, nella raccolta dei « Quaderni di studi e legislazione », a cura del servizio studi, legislazione, inchieste parlamentari della Camera dei deputati.

(2) Relazione per l'esercizio 1974, parte terza, capitolo I, pagine 126-127.

(3) In questa sede è sufficiente ricordare che con il decreto delegato si è provveduto:

teria, comunque, sono stati già considerati nel capitolo primo della presente parte al quale si fa rinvio.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* - Alla spesa del Ministero per i beni culturali e ambientali, per ovvii motivi di transitorietà, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 5 della legge istitutiva, con gli stanziamenti già iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro per le esigenze dell'ufficio per i beni culturali e ambientali, con quelli relativi ai servizi delle direzioni generali delle antichità e belle arti e delle accademie e biblioteche e per la diffusione della cultura, degli uffici periferici e degli istituti ad ordinamento speciale del Ministero della pubblica istruzione operanti nelle materie assegnate al nuovo dicastero, nonché con lo stanziamento relativo al servizio della discoteca di Stato (4).

Si precisa che ai sensi dell'articolo 173-ter della legge di bilancio, si è provveduto con appositi decreti a comprendere tutti gli stanziamenti nella rubrica 35 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Le previsioni definitive di spesa per effetto di rilevanti variazioni intervenute in corso di esercizio sono ammontate a

1) alla definizione del Ministero e alla disciplina degli uffici e degli organi collegiali; 2) alla riorganizzazione degli organi consultivi competenti per le materie trasferite; 3) all'istituzione dei ruoli del personale; 4) all'adeguamento del numero dei dipendenti; 5) all'inquadramento del personale comandato o fuori ruolo; 6) alla riqualificazione del personale.

(4) Va rilevato che secondo quanto previsto dall'articolo 5 del decreto-legge n. 657 nel testo integrato della legge di conversione, con decreto interministeriale si sarebbe dovuto provvedere al trasferimento e alla ripartizione tra il Ministero dell'interno e quello dei beni culturali e ambientali degli stanziamenti, previsti in taluni capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'interno. Peraltro, come già riferito in altra parte della presente relazione (parte terza, capitolo XV), non essendo stato emanato il decreto interministeriale suddetto, l'Amministrazione dell'interno ha continuato ad erogare per tutto l'esercizio i fondi relativi alle spese per i servizi e per il personale trasferiti al nuovo Ministero.

miliardi 81,8 di cui miliardi 3,6 in conto capitale.

Per la particolare configurazione assunta nell'esercizio 1975 dalla previsione di spesa dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali non sarebbe proficua né significativa un'analisi della sua composizione che, pertanto, va rinviata alla prossima relazione sulla base dello stato di previsione per l'anno finanziario 1976.

c) *Considerazioni sulla gestione.* - A chiusura dell'esercizio risultano impegnati sulla gestione di competenza miliardi 77,9 di parte corrente e miliardi 3,6 in conto capitale. Sulla gestione dei residui gli impegni ammontano a miliardi 22,6 per la parte corrente e a miliardi 7,9 per la parte in conto capitale.

Da notare il rilevante ammontare dei residui di competenza (miliardi 21,3), pari ad oltre un quarto degli stanziamenti previsionali, che può spiegarsi solo in parte con le numerose variazioni intervenute ad esercizio già avanzato.

Quanto alle procedure di spesa il ricorso alle aperture di credito a favore di funzionari delegati è stato di gran lunga prevalente (miliardi 39,6) rispetto all'uso dei mandati diretti (miliardi 15,8) il che trova spiegazione più che con riferimento alla struttura decentrata dell'Amministrazione, con l'esistenza di particolari norme emanate nel 1975 per far fronte ad opere urgenti di sistemazione e per l'adozione di misure di prevenzione antifurto e antincendio (leggi n. 44 e n. 190), che hanno espressamente consentito come mezzo normale per l'erogazione delle somme occorrenti, l'ordine di accredito.

Un'ultima notazione meritano la spesa globale (miliardi 1,1) sostenuta — a mezzo di trattativa privata e, in minor misura, a mezzo di licitazione privata — per l'acquisto di opere d'arte e per l'adattamento di musei e gallerie, nonché quella per l'acquisto di pubblicazioni e dota-

zioni bibliografiche per le quali si registra un onere complessivo di miliardi 2,1.

2. - Gestioni fuori bilancio.

Nell'ambito del nuovo Ministero operano una serie di gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali (titolo II della legge n. 1041 del 25 novembre 1971), già esistenti presso il Ministero della pubblica istruzione. Di esse si fa breve cenno, con riserva nella prossima relazione di analizzarne compiutamente le modalità di funzionamento e le risultanze contabili. Si tratta delle Casse di soccorso a favore del personale di custodia istituite presso le soprintendenze alle antichità e belle arti, che utilizzano i proventi della vendita, diretta o tramite privati appaltatori, dei cataloghi guide o riproduzioni artistiche; della gestione delle indennità a carico di terzi per spese di viaggio e soggiorno al personale per visite dovute a ragioni di ufficio su domanda o nell'interesse di privati o enti; della gestione delle indennità a carico degli esportatori di oggetti di antichità e di arte per verifiche fuori ufficio; della gestione dei fondi introitati per vendita di biglietti d'ingresso alla Galleria d'arte moderna di Firenze.

Della gestione relativa a depositi per opere contrattuali, pur essa già esistente presso il Ministero della pubblica istruzione, è da dire che essa è venuta a cessare formalmente per effetto della legge n. 790 del 27 dicembre 1975 che ha dato una definitiva sistemazione alla materia. Per gli esercizi passati, peraltro, prosegue l'attività di rendicontazione che si presenta ormai avviata a definizione sia pure con ritardi nella presentazione di talune contabilità.

3. - Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* - Le disposizioni istitutive, come noto, hanno conferito al nuovo Ministero le attribu-

zioni già spettanti al Ministero della pubblica istruzione in materia di antichità e belle arti, di accademie e biblioteche, di diffusione della cultura, nonché quelle concernenti la tutela del patrimonio culturale. Oggetto di trasferimento sono state altresì le attribuzioni, già proprie della Presidenza del Consiglio dei ministri, relative ai servizi della discoteca di Stato, all'editoria libraria e diffusione della cultura, ai servizi delle informazioni e della proprietà letteraria artistica e scientifica, e infine, le attribuzioni già del Ministero dell'interno in materia di archivi di Stato, salvo quelle relative agli atti considerati non consultabili dall'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1409 del 30 settembre 1963 (5).

Quanto alla specifica materia dei beni ambientali — che pure caratterizza, nella sua denominazione, il Ministero — le attribuzioni a questo riservate, consistono nel promuovere le iniziative necessarie per la protezione dell'ambiente e nel curare, d'intesa con i ministri competenti, gli studi e la programmazione di scelte, iniziative e ricerche in materia di parchi e riserve naturali (articolo 2 del decreto istitutivo); esse trovano, peraltro, un limite non esattamente definibile nell'esistenza di ampie competenze regionali — sostenute da una cospicua produzione legislativa — in ordine ai compiti già assegnati agli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge urbanistica ponte

(5) Va ricordato che nell'articolo 1, terzo comma del decreto istitutivo del Ministero è previsto il trasferimento a quest'ultimo di competenze in materia di spettacolo (vedasi parte terza, capitolo XXIX della presente relazione). Inoltre, non risulta trasferita, per ragioni di opportunità, l'attività concernente il recupero dei beni culturali e artistici asportati durante la guerra, di competenza del Ministero degli affari esteri. Da notare che dei due capitoli (2558 e 2559) iscritti nello stato di previsione di tale Ministero per il 1975, per le spese relative all'attività suddetta, uno solo, il 2259 (spese riservate inerenti al recupero dei beni asportati, eccetera), è stato mantenuto nello stato di previsione del 1976, aumentato, però, dello stanziamento iscritto nell'esercizio precedente al capitolo 2558.

(n. 765 del 6 agosto 1967) e alla redazione e approvazione dei piani territoriali e paesistici (decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 15 gennaio 1972), nonché nella permanenza di vaste competenze di altri Ministeri (6) enti ed aziende in tema di assetto del territorio e di protezione dell'ambiente.

In conformità della descritta attribuzione di competenze l'organizzazione del Ministero — fino all'entrata in vigore delle norme delegate — è stata costituita, a livello centrale, dalla Direzione generale delle antichità e belle arti, dalla Direzione generale per le accademie e biblioteche e per la diffusione della cultura, dalla Direzione generale degli archivi di Stato, nonché dai servizi relativi alla discoteca di Stato, dalla divisione I dei servizi di informazione e della proprietà letteraria artistica e scientifica e dall'archivio centrale; a livello periferico sono entrati a far parte delle strutture della nuova Amministrazione le soprintendenze alle antichità e belle arti (7), le biblioteche pubbliche governative, le soprintendenze archivistiche, e gli archivi di Stato (8).

(6) Si ricorda, tra l'altro, che l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività regionale in materia urbanistica e paesistica, spettante al Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972, su iniziativa del Ministero dei lavori pubblici, comporta «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale» con particolare riferimento, fra l'altro, alla «tutela paesistica, ambientale ed ecologica del territorio e alla difesa e conservazione del suolo».

Circa le iniziative attinenti alle materie ora dette, il Ministro per i beni culturali e ambientali è «sentito» dal Ministro per i lavori pubblici per un parere «sotto il profilo artistico e ambientale» (articolo 2 quinto comma del decreto-legge istitutivo).

(7) Tali organi sono stati distinti, fino al 31 dicembre 1975, in soprintendenze alle antichità, soprintendenze alle gallerie; soprintendenze ai monumenti e soprintendenze ai monumenti e gallerie; vanno menzionate inoltre la soprintendenza egittologica, quella preistorica-etnologica e quella per l'arte contemporanea.

(8) Sono inoltre passati alle dipendenze del Ministero gli organi collegiali, già operanti nell'ambito delle Amministrazioni della pubbli-

b) *Personale*. - Per l'espletamento dei compiti istituzionali, nel corso del 1975 l'Amministrazione si è avvalsa dell'opera del personale già in servizio presso gli uffici competenti per le materie trasferite. Circa l'attuazione della normativa sull'organizzazione del nuovo Ministero (decreto del Presidente della Repubblica n. 805 del 1975) che ha disciplinato i ruoli e le carriere in modo autonomo sarà dato meglio riferire nella relazione dell'esercizio 1976.

Va comunque detto che non ha trovato idonea soluzione nel provvedimento delegato predetto il problema dell'unicità del contingente previsto dal quadro E della tabella IX allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 per i dirigenti delle soprintendenze alle antichità e belle arti. Poiché a tale ruolo dirigenziale si accede dai distinti ruoli degli archeologi, degli storici dell'arte e degli architetti e tenuto conto, che, per legge, a ciascun tipo di soprintendenza deve essere preposto un dirigente con competenza specifica, sarebbe opportuno determinare formalmente il contingente dei posti dirigenziali riservati in modo assoluto ai funzionari provenienti dai tre ruoli di cui si è detto.

Sempre in tema di personale conviene ricordare due provvedimenti legislativi che sono stati emanati nel corso del passato esercizio per ovviare, almeno in parte, alle più gravi carenze di personale. Si tratta della legge n. 44 del 1° marzo 1975 che ha consentito l'assunzione degli idonei di precedenti concorsi e, tra questi di circa 500 custodi di musei e gallerie d'arte, la cui immediata utilizzazione ha costituito un primo intervento diretto a migliorare il servizio di sorve-

ca istruzione e dell'interno, quali il Consiglio superiore delle antichità e belle arti, il Consiglio superiore delle accademie e biblioteche e il Consiglio superiore degli archivi con la propria giunta, nonché numerosi altri organismi e istituzioni. Gli organi suddetti hanno trovato disciplina nel decreto del Presidente della Repubblica n. 805 del 1975.

gianza nei musei e a contenere il fenomeno dei furti di opere d'arte.

Con la stessa legge, sempre nel quadro di una serie di interventi di emergenza nel settore dei beni culturali, l'Amministrazione è stata autorizzata a procedere all'espletamento di concorsi per l'assunzione di personale se entro quindici giorni dall'inoltro dei relativi bandi agli organi di controllo la Corte non abbia rifiutato il visto. Inoltre con legge n. 175 del 20 maggio 1975 è stato incrementato, fino a 5.000 unità, l'organico dei custodi e guardie notturne, disponendosi una temporanea sospensione, nei limiti del 50 per cento della aliquota, delle riserve previste dalla legge n. 482 del 2 aprile 1968 a favore di categorie determinate di invalidi.

4. - Beni e servizi strumentali.

La dislocazione in varie sedi, distanti fra loro e altresì inadeguate, degli uffici centrali (9), costituisce certamente un problema la cui soluzione si rende neces-

(9) È da ricordare, infatti, che gli uffici del Ministro e la Direzione generale del personale hanno trovato insufficiente sistemazione nei non numerosi locali del demaniale palazzo del Collegio Romano, già sede della Biblioteca nazionale Vittorio Emanuele II; che l'Ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici e la Ragioneria centrale hanno sede in piazza del Popolo, in edificio privato; che l'Ufficio centrale per i beni archivistici ha sede in edificio privato sito in via Agostino Depretis; che l'Ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali è dislocato in piazza Guglielmo Marconi, all'EUR (palazzo Italia), anche esso in locali di proprietà privata; che, infine la divisione editoria, già facente parte dei servizi della Presidenza del Consiglio, è ubicata nelle sue vecchie sedi e, cioè, la sezione I, in via Po n. 14, e le restanti tre sezioni in via Boncompagni n. 15, tutte in locali non demaniali.

saria per consentire una maggiore efficienza funzionale dei servizi.

A questo proposito va ricordato che l'onere complessivo sostenuto nell'esercizio 1975 dall'Amministrazione per il fitto di locali ad uso degli uffici centrali è assommato a complessivi milioni 187,95. A quest'onere, in prospettiva, potrà ovviarsi con l'utilizzazione del fabbricato demaniale già sede dell'Istituto San Michele che sarebbe idoneo ad accogliere agevolmente tutti o quasi tutti gli uffici del Ministero. L'immobile acquistato dallo Stato nel 1969, venne consegnato alla Direzione generale delle antichità e belle arti per il restauro e l'adattamento ad uffici ma, anche in mancanza di precisi piani di intervento finanziario (10), i lavori di ripristino sono tuttora in corso né è possibile prevederne la data di ultimazione.

Passando a qualche notazione in materia di attività negoziale va segnalato l'esclusivo ricorso al sistema in economia, prevalentemente a cottimo, per i lavori di restauro nel settore delle antichità e belle arti, autorizzato dalla legge n. 44 del 1975 che ha introdotto una serie di rilevanti deroghe alle norme di contabilità generale anche per l'attuazione di opere di prevenzione antifurto e antincendio nei musei e nelle gallerie d'arte. Per quanto concerne, in genere, le procedure contrattuali, va altresì fatta presente, la opportunità che si provveda ad un coordinamento delle nuove disposizioni con quelle, ormai remote e inadeguate, che disciplinano le spese in economia in materia di antichità e belle arti (regio decreto n. 3259 del 22 aprile 1886) e di biblioteche (regio decreto n. 2539 del 28 settembre 1919).

(10) Per la sistemazione del complesso edilizio sono stati complessivamente stanziati miliardi 1,2 dal 1970 al 1975.

CAPITOLO VII

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

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

Lo stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'esercizio finanziario 1975 non ha presentato mutamenti di rilievo rispetto all'esercizio precedente.

I relativi stanziamenti di competenza (per 589,17 miliardi) risultano tuttora assorbiti, in parte preponderante (per 582,10 miliardi), dal « Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo » (articolo 9 legge 16 maggio 1970, n. 281) oggetto del capitolo 7081 (1) che è l'unico, tra quelli dello stato di previsione del Dicastero, afferente a spese d'investimento.

La gestione di tale fondo, che si esaurisce nel mero trasferimento delle somme ripartite tra le Regioni a statuto ordinario e speciale, non dà luogo a particolari notazioni.

Quanto, invece, alla gestione della spesa corrente — la quale inerisce più stret-

tamente ai compiti istituzionali del Ministero che sono, come è noto, ampiamente riferiti alla programmazione economica — va posta in rilievo la limitata utilizzazione degli stanziamenti che alla programmazione stessa più direttamente si ricollegano.

Se si esclude, infatti, con riferimento a detta gestione, lo stanziamento per il personale in servizio e in quiescenza (per un ammontare di circa 1,4 miliardi), è dato constatare come, delle residue somme stanziare nel comparto (5,6 miliardi), siano state totalmente impegnate, nell'esercizio, quelle per trasferimenti (2,6 miliardi) concernenti i contributi all'ISPE, all'ISCO e al CIRIEC (2), mentre sono state scarsamente utilizzate quelle per acquisto di beni e servizi (categoria IV), ammontanti a circa 3 miliardi.

Oltre la metà di tale ultima somma è costituita dallo stanziamento del capitolo 1134 (1,7 miliardi), destinato alle spese « per la elaborazione dei progetti

(1) Allo stanziamento originario del capitolo (182,10 miliardi) sono stati aggiunti successivamente 400 miliardi, reperiti attraverso il ricorso al mercato finanziario autorizzato dall'articolo 50 della legge di bilancio (legge 26 aprile 1975, n. 132) e da leggi speciali.

(2) I contributi all'ISPE (2 miliardi), all'ISCO (600 milioni) e al CIRIEC (35 milioni) sono rimasti invariati rispetto al precedente esercizio. Con la legge 29 marzo 1976, n. 119, il contributo annuo all'ISCO è stato elevato a 1.200 milioni a decorrere dall'esercizio finanziario 1976.

pilota concernenti rilevanti obiettivi del programma economico nazionale e per studi, indagini e rilevazioni connesse», stanziamento che non è stato affatto impegnato nel 1975 (3), così come non lo era stato, nel corso del precedente esercizio, quello, della medesima entità, del corrispondente capitolo 1047. Risultano, poi, poco utilizzati (con impegni per 161 milioni) i fondi stanziati per corrispettivi per speciali incarichi di studio e ricerca sui capitoli 1135, 1138, 1146 e 1148 (per complessivi 326 milioni) (4), nonché quelli, per 424,9 milioni, del capitolo 1142 relativo a spese per studi, indagini e rilevazioni che sono stati impegnati per 136,7 milioni (5).

Tali dati, e specie quelli relativi al capitolo 1134, sono sintomatici delle difficoltà e incertezze che hanno gravato, anche nel 1975, sul rilancio della politica di programmazione, che pure è stato, come è noto, costantemente auspicato in sede governativa e parlamentare (6).

(3) In conto residui sono stati effettuati pagamenti per 203,9 milioni, con riferimento a spese impegnate prima del 1974 per analisi progettuali commesse ad enti e associazioni specie in tema di politica del territorio. Il capitolo è l'unico di parte corrente che da luogo a formazione di residui di stanziamento (per il 1975, ex articolo 11 della legge di variazione del bilancio) che al 1° gennaio 1976 ammontavano, complessivamente, a 4,7 miliardi.

(4) Nel precedente esercizio sui corrispondenti capitoli 1148, 1051, 1060 e 1062, complessivamente dotati di stanziamenti per 416 milioni, furono impegnati 124,6 milioni.

(5) Nel 1974, sul corrispondente capitolo 1055, dotato di uno stanziamento di 430 milioni, furono assunti impegni per 188,2 milioni.

(6) Vedansi, tra l'altro, le dichiarazioni rese alla Camera, nella seduta del 16 dicembre 1974, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica in sede di esposizione economico-finanziaria, la relazione della V Commissione permanente della Camera sul bilancio per l'esercizio 1975 (Atto 3159-3160 A, parte I, pagina 12 e pagine 84 e seguenti) e i resoconti delle sedute della predetta commissione dedicate all'esame dello stato di previsione del dicastero per il 1975 (n. 1971-A Res. IV, pagine 189 e seguenti). L'avvio di una nuova politica di piano, nel quadro dell'attuale situazione di grave crisi economica, viene comunemente riferito alla necessità di risolvere difficili problemi di priorità e di pervenire all'utilizzazione ottimale delle risorse e

A tale auspicio, che pure ha già trovato occasioni di riscontro in interventi ispirati a indirizzi di programmazione per settori elaborati soprattutto in sede CIPE, non ha corrisposto, peraltro, per quanto specificamente riguarda le competenze istituzionali del Ministero fissate dalla legge 27 febbraio 1967, n. 48 (7), l'adozione di quei fondamentali strumenti programmatici (primi, fra tutti, lo stesso programma economico nazionale e la previsione delle procedure della programmazione), sulla cui base soltanto, può realizzarsi la piena operatività del Dicastero in relazione ai compiti assegnatigli dalla legge testè citata.

Tale previsione normativa, che fa perno proprio sull'attività di elaborazione del programma e sugli adempimenti per curarne l'attuazione e che qualifica, altresì, gli interventi del Ministero anche in materia di bilancio (al fine di attuare il collegamento tra questo e il programma), continua, quindi, a rimanere non attuata nella sua parte più qualificante che investe gli aspetti strutturali delle funzioni programmatiche. Risulta così inefficace, in concreto, la stessa validità del ruolo che il Ministero del bilancio e della programmazione economica era stato chiamato a svolgere, nell'ambito dell'organizzazione governativa, dalla legge istitutiva.

Per altro verso è da considerare come il contenuto ricorso agli stanziamenti dei citati capitoli della categoria IV — afferenti alle spese per studi e ricerche che persone, enti e società sono chiamati ad

all'eliminazione delle diseconomie, saldando, nell'ambito di un organico disegno di graduale rinnovamento delle strutture, gli interventi congiunturali con quelli a medio termine, previa una qualificata, tempestiva rilevazione delle esigenze dei vari settori e delle trasformazioni strutturali necessarie.

(7) La legge affida al Ministero l'elaborazione — con i criteri e le modalità stabiliti dalla legge sulle procedure della programmazione economica — dello schema del programma economico nazionale ed il compito di curarne la concreta attuazione, verificando, tra l'altro, la rispondenza dei piani esecutivi delle varie amministrazioni alle direttive del programma (articolo 3).

eseguire nell'ambito e col coordinamento delle strutture operative ministeriali — possa, in effetti, ricollegarsi, oltre che alla ridotta attività del Ministero in materia di programmazione, ad una impostazione dei programmi di studi e ricerche concentrata maggiormente sull'utilizzazione dell'apporto degli organismi pubblici istituzionalmente a ciò deputati quali l'ISPE, l'ISCO e l'ISTAT, i primi due dei quali assorbono, per il loro funzionamento, una parte consistente dei fondi di parte corrente del bilancio del Ministero.

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

Quanto testè osservato circa il ridimensionamento della attività istituzionale del dicastero in materia di programmazione, quale emerge dal raffronto dei dati di previsione e di consuntivo, trova conferma in sede di analisi della struttura organizzativa, a proposito della quale è da evidenziare, con riferimento ai tempi più recenti, la limitata attuazione delle disposizioni del decreto legge 24 luglio 1973, n. 428, convertito in legge 4 agosto 1973, n. 497, che miravano a un potenziamento dei servizi del Ministero attraverso l'assunzione, mediante contratti di diritto privato, di persone altamente specializzate nei problemi attinenti alla programmazione economica, nonché l'utilizzazione di un determinato numero di funzionari di altre amministrazioni statali (non più di 20) e di enti pubblici (pure non più di 20) per le esigenze dei servizi della programmazione economica.

Risulta, infatti, immutato il numero delle persone assunte, in virtù di dette disposizioni, con contratti di diritto privato per incarichi speciali (solo 11 su un contingente fissato in 50 unità), mentre, al 31 dicembre 1975, risultavano assegnati al Ministero n. 7 funzionari di

amministrazioni statali (collocati fuori ruolo) e n. 4 funzionari di enti pubblici (comandati).

Persistono, inoltre, le carenze di personale nei ruoli del dicastero richiamate nella precedente relazione e che risultano di particolare rilievo (oltre il 50 per cento della dotazione organica) per quanto riguarda i dirigenti (8).

La spesa complessiva per compensi per lavoro straordinario è ammontata a 112,4 milioni, dei quali 60 milioni concernono 79 unità di personale in servizio presso uffici aventi funzione di diretta collaborazione all'opera del Ministero (articolo 19 legge n. 734 del 1973).

3. - *Attività istituzionale.*

In argomento è da tener presente il complesso quadro, in termini di varietà di settori economici e strutturali e di rapporti istituzionali, cui deve far riferimento il Ministero nell'esercizio delle sue attribuzioni, sia di quelle in materia di programmazione economica previste dall'articolo 3 della citata legge n. 48 del 1967, delle quali in prevalenza si è fatto cenno in precedenza, sia di quelle in materia di bilancio, economica e finanziaria, distintamente previste dalla stessa legge (all'articolo 2), ma che, in effetti, si integrano costantemente con le prime.

Si pensi, tra l'altro, all'attività di raccolta di elementi per la Relazione previsionale e programmatica, per la Relazione generale sulla situazione economica del Paese e per l'esposizione economico-finanziaria; alla collaborazione con il Tesoro per l'impostazione generale del bilancio

(8) Nelle qualifiche dirigenziali risultano coperti 22 posti su 43 previsti in organico. Notevoli carenze si riscontrano anche nelle altre qualifiche della carriera direttiva (48 funzionari in servizio sui 93 previsti in organico). Nell'esercizio è stato, peraltro, bandito un concorso di ammissione alla carriera direttiva per 24 posti.

dello Stato; alla preparazione delle riunioni del CIPE; all'attività consultiva e di concerto in materia di provvedimenti legislativi; alla partecipazione alle consultazioni promosse dal Governo con le regioni, le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori.

Si tratta di attribuzioni di particolare rilievo sotto il profilo politico, alle quali è preordinata l'attività di studi e ricerche che, in disparte i trasferimenti, i fondi ad organismi esterni, è quella che essenzialmente caratterizza il Ministero sotto il profilo della gestione della spesa.

In ordine a tale attività, va innanzitutto rilevato che in essa sono istituzionalmente impegnati i dirigenti con compiti di studio e ricerca (i consiglieri ministeriali) e gli 11 «contrattisti» ex articolo 3 decreto legge n. 428 del 1973.

Vanno, poi, segnalate le convenzioni con enti e società previste dall'articolo 15 della legge n. 48 del 1967 per l'esecuzione di particolari indagini o studi, convenzioni che, nel 1975, hanno comportato, come già si è detto, una spesa complessiva di 136,7 milioni (188,2 milioni nel 1974) e hanno riguardato soprattutto studi in tema di infrastrutture (9). Come

(9) Tra le altre si citano quelle con il CENSIS, cui sono stati affidati tre diversi studi su «crisi di ruolo ed esigenze di riorganizzazione della pubblica amministrazione» (per 17,3 milioni), «mobilità del lavoro nella società italiana» (per 17,9 milioni), «nuovi mo-

negli anni precedenti, un'altra convenzione, per un importo di 25 milioni, è stata stipulata con l'ISCO ai fini della raccolta di elementi utili per la predisposizione, da parte della Segreteria generale della programmazione, dello schema preliminare della relazione generale sulla situazione economica del Paese (10).

Quanto al conferimento ad esperti, estranei all'Amministrazione dello Stato, di speciali incarichi professionali ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 48 del 1967 e dell'articolo 4 del decreto-legge n. 428 del 1973, va posta in rilievo la diminuzione della relativa spesa (gravante sul capitolo 1146) da 87,5 milioni di lire del 1974 a 70 milioni circa (11).

delli organizzativi dei servizi sociali» (pure per 17,9 milioni). Al CESPE è stata affidata l'«analisi della dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno ai fini dell'individuazione degli interventi» (per 15,7 milioni); alla società PROGOS una ricerca per la «definizione della scala di priorità per gli interventi settoriali nel Mezzogiorno» (per 15,7 milioni).

(10) La predisposizione dello schema è demandata alla Segreteria generale della programmazione dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 505, e, come risulta dai chiarimenti forniti dall'Amministrazione, il compito di provvedere all'acquisizione delle indagini preliminari e delle rilevazioni statistiche necessarie (sotto il profilo congiunturale) viene affidato all'ISCO, stante l'attuale struttura dell'organo ministeriale.

(11) Gli incarichi conferiti sono stati 31 (39 nel 1974) con compensi variabili tra lire 510.000 e 4,5 milioni (in media 2,1 milioni circa).

CAPITOLO VIII

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

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

a) *Considerazioni generali.* - Come è stato ripetutamente evidenziato in passato, l'attività gestoria del Ministero si risolve fondamentalmente in interventi di sostegno finanziario in favore di altri organismi operativi, tra i quali importanza preponderante — se non addirittura esclusiva — riveste l'ICE (1): assolutamente prioritaria, di conseguenza, è stata dalla Corte ritenuta la necessità di una definitiva razionalizzazione dei rapporti tra Ministero ed Istituto, tale da concentrare nel primo l'attività propulsiva di coordinamento e predeterminazione degli indirizzi di fondo del settore promozionale, e demandare al secondo la puntualizzazione operativa degli indirizzi stessi.

(1) Nel 1975 risulta destinato all'Istituto il 91 per cento degli impegni assunti dal Ministero sui capitoli della rubrica 2 (sviluppo degli scambi), per un importo complessivo di 27,4 miliardi. Rispetto ai dati dell'esercizio precedente, si è registrato un incremento nei finanziamenti all'ICE pari al 43,85 per cento, mentre quelli in favore di altri centri operativi — complessivamente pari al 7,8 per cento degli impegni sulla rubrica 2 — sono aumentati dell'1,2 per cento.

In linea con detta esigenza, si è anzitutto mossa, già nel 1974, una iniziativa ministeriale intesa a predisporre uno schema d'attività promozionale per il triennio 1975, 1976, 1977 ed un più specifico programma di intervento per il primo degli esercizi considerati (2). Nel corso del 1975, inoltre, la legge n. 185 del 31 maggio — che avrà peraltro compiuta applicazione solo nell'esercizio 1976 — ha notevolmente potenziato le risorse finanziarie dell'ICE ed agevolato l'afflusso al medesimo dei fondi statali (3), ovviando anche, seppure non compiutamente, ad inconvenienti segnalati dalla Corte in materia di apporti alla organizzazione e funzionamento degli uffici ICE all'estero.

(2) Si vedano, al riguardo, le considerazioni di cui al successivo paragrafo 3, nonché quelle svolte nella relazione sull'esercizio precedente (capitolo VII, pagina 214).

(3) Secondo la legge indicata (articolo 3), il contributo nelle spese di funzionamento dell'ICE è corrisposto in due quote eguali, pagabili all'inizio di ciascun semestre; per i restanti apporti finanziari, il Ministero è stato invece autorizzato ad elevare le anticipazioni in favore dell'Istituto dai quattro quinti all'85 per cento del contributo o della spesa preventivata. La quantificazione del contributo di funzionamento, nonché di quello per l'organizzazione e funzionamento degli uffici ICE all'estero, è stata poi demandata, a decorrere dal 1976, alla legge di approvazione del bilancio annuale.

Ancor più di recente, infine, la legge 16 marzo 1976, n. 71, ha apportato nuove e profonde modifiche alla normativa del settore, sancendo per il Ministero l'obbligo di predisporre annualmente un programma di attività promozionale (4) e demandando all'Istituto, nell'ambito del programma stesso, ogni concreta esplicazione di attività operativa. Attività — questa ultima — da svolgere in esecuzione anche delle eventuali ed ulteriori direttive dell'Amministrazione statale, nonché sotto il controllo e la vigilanza di essa, ma pur tuttavia sulla base di una sostanziale autonomia dell'Ente; e cioè con il potere sia di stabilire le modalità di attuazione delle singole iniziative, sia di gestire i fondi stanziati per l'esecuzione del programma — dal Ministero trasferiti all'inizio dell'anno ed in unica soluzione — senza altro obbligo che di trasmettere, a fine esercizio, una relazione sui risultati conseguiti.

La portata delle innovazioni così introdotte è tale che gran parte delle osservazioni che seguiranno — aventi ad oggetto l'attività svolta dall'Amministrazione nel 1975, eppertanto secondo schemi procedurali ormai superati — viene ad assumere valore transitorio; ogni giudizio sulla effettiva razionalità del nuovo assetto deve d'altra parte essere rinviato alle prossime relazioni.

È da rilevare, comunque, che mentre la disposta sottrazione dell'Istituto, all'obbligo di rendicontazione verrà ad investire, a parte il contributo ordinario alle spese di funzionamento, l'intero ambito dell'attività promozionale, le nuove modalità procedurali non riguarderanno il contributo alle spese di organizzazione e funzionamento degli uffici ICE all'estero, alla cui erogazione si provvederà ancora

(4) Tale programma dovrà tra l'altro contenere: a) le linee direttrici promozionali; b) la ripartizione delle varie iniziative, per settori economici e per aree geografiche; c) le previsioni di massima di spesa per singoli settori o aree; d) i tempi prevedibili di attuazione.

— ai sensi della legge n. 185 del 1975 — mediante un'anticipazione pari all'85 per cento del relativo importo e versamento della quota residua dopo presentazione del rendiconto. Quest'ultimo, tuttavia, dovrà essere trasmesso dall'Istituto entro 90 giorni dalla chiusura dell'esercizio.

Un'altra e più importante considerazione generale suggerita dalla legge n. 71 del 1976 riguarda, poi, il ruolo decisivo che per la funzionalità del nuovo assetto verrà necessariamente ad assumere l'attività ministeriale di vigilanza e controllo — anche ispettivo — sull'Ente: ciò che induce a sottolineare sin d'ora, alla luce di quanto si dirà più oltre, il non soddisfacente rigore con il quale l'attività stessa è allo stato esplicita.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* - Come già accennato, agli inconvenienti rilevati nelle relazioni precedenti e connessi alla inesatta classificazione in bilancio degli apporti statali alla organizzazione e funzionamento degli uffici ICE all'estero, si è in parte ovviato con la legge n. 185 del 1975 (5). È da aggiungere che per le spese considerate, contrariamente a quanto previsto dagli articoli 2 e 6 della legge stessa, nessuna variazione è stata nell'esercizio apportata al bilancio di previsione, tanto che l'Amministrazione, con provvedimento di impegno emanato nel periodo di *vacatio* della legge, ha esaurito lo stanziamento del capitolo 1551, dal quale si sarebbero dovuti attingere i fondi necessari alla erogazione del contributo di nuova istituzione.

Solo in sede di approvazione del bilancio 1976, pertanto, si è provveduto a dare attuazione alle norme citate, mediante soppressione del capitolo 1551 ed istituzione, nell'ambito della categoria V, del capitolo 1610.

Con riferimento alla relazione sull'ultimo esercizio, conservano attualità sia

(5) Si veda, al riguardo, la relazione sull'esercizio 1975, pagina 210, nota 269.

l'osservazione concernente l'impropria inclusione nell'ambito della categoria 3 (accordi commerciali) del capitolo 2051 (spese per studi, indagini, rilevazioni, traduzioni e diffusione di notizie relative al commercio estero) (6), sia quella — di diversa portata — relativa alla sussistenza, nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, di un capitolo di spesa (7), la cui gestione implica l'esercizio di competenze nella materia dello sviluppo degli scambi, istituzionalmente attribuita all'Amministrazione del commercio con l'estero.

Val la pena di segnalare, ancora, che l'onere cui si riferiscono i capitoli 1023 e 1024, concernenti retribuzioni al personale operaio, riveste carattere meramente teorico, giacché, contrariamente a quanto parrebbe dimostrato dal prospetto delle spese di personale allegato alla tabella del bilancio di previsione, presso l'Amministrazione non presta servizio alcuna unità di personale operaio.

In ordine, da ultimo, alla codificazione economica delle spese dello Stato introdotta nel bilancio di previsione per il 1975, può rilevarsi che taluni inconvenienti, sotto il profilo della chiarezza del bilancio, derivano dalla mancata individuazione d'uno o più codici relativi alle spese promozionali in quanto tali. Con l'attuale sistema, infatti, vengono ad essere classificati con la medesima voce (4.9.5) oneri tanto di carattere strumentale (capitolo 1097 della Rubrica 1: spese per l'attuazione di corsi di preparazione, formazione ecc. del personale), quanto di natura specificamente operativa (capitolo 1551: spese per l'organizzazione ed il

funzionamento dei servizi di informazione e penetrazione commerciale all'estero). La voce stessa, inoltre, riferendosi alle « Relazioni pubbliche, corsi, informazioni e propaganda », non risulta applicabile ed altri capitoli di spesa, pure compresi nella categoria IV della rubrica 2, i quali sono classificati o con il codice 4.3.8 (studi, indagini, rilevazioni e statistiche), ovvero con quello 4.9.4 (spese per convegni, mostre, ecc.) (8).

c) *Considerazioni sulla gestione.* - Ad un incremento degli stanziamenti definitivi pari a circa il 34 per cento — incremento da connettere, in massima parte, all'intervento della più volte segnalata legge n. 185 — e ad un incremento di misura analoga della spesa in termini di impegno effettivo (da 26,6 miliardi a 35,2), ha fatto riscontro nel 1975, rispetto all'esercizio precedente, un più ridotto aumento dei pagamenti (+ 15,7 per cento), a causa anche del diminuito ritmo di smaltimento dei residui relativi agli anni precedenti (9).

A causa, peraltro, del passaggio in economia di 4,2 miliardi concernenti residui impropri perenti del capitolo di spesa in conto capitale 7551, l'importo complessivo dei resti è diminuito, nell'anno, da 19,05 miliardi a 17,4 (dei quali 7,8 attingono alla competenza dell'esercizio), mentre a non più di 0,5 miliardi ammonzano, ormai, i residui di stanziamento.

(8) Il capitolo 1553, classificato per l'appunto con il codice 4.9.4, si riferisce tra l'altro promiscuamente a spese relative sia a convegni e conferenze, sia a studi aventi per fine lo sviluppo dei traffici. Altre osservazioni in materia di classificazione economica riguardano il capitolo 1096 (compensi per traduzioni), che sembra inesattamente classificato con il codice 4.3.4 (compensi per speciali incarichi), nonché il capitolo 1605 (contributi ad enti per l'incremento delle esportazioni dei prodotti artigianali), che è in atto classificato con il codice 5.2.9 (trasferimenti ad imprese), benché si riferisca (seppure non esclusivamente, come la sua denominazione potrebbe far credere) a trasferimenti in favore di enti locali.

(9) Dei 29,4 miliardi di pagamenti complessivamente effettuati nel 1975 (25,4 nel 1974), soltanto 2,1 miliardi riguardano i residui (4,2 nel 1974).

(6) Le esigenze cui il capitolo si riferisce, lungi dal limitarsi alla sola materia degli accordi commerciali ed ai servizi della corrispondente Direzione generale, si pongono, di fatto, per i più svariati settori e rivestono evidente carattere di generalità.

(7) Capitolo 2041, avente ad oggetto, tra l'altro, l'organizzazione, il funzionamento ed il potenziamento dei servizi di informazione e penetrazione commerciale all'estero. (Confrontare relazione sull'esercizio precedente, capitolo VII, pagina 211, in particolare nota 271).

Premesso, a tale ultimo riguardo, che, a decorrere dal 1976, i fondi non impegnati su capitoli concernenti iniziative promozionali potranno, a norma dell'articolo 6 della legge n. 71 del 1976, essere utilizzati negli esercizi successivi, si rinvia, per la problematica generale che norme di tal tipo involgono, alla parte I della presente relazione. In ordine, poi, alle principali cause di formazione dei residui di parte corrente — che gravano massimamente sui capitoli 1551, 1552 e 1608 — non possono che richiamarsi le osservazioni più volte espresse nelle precedenti relazioni (10). Dopo l'entrata in vigore della citata legge n. 71 del 1976, d'altra parte, la situazione dovrebbe ormai rivestire carattere transitorio.

2. - Gestioni fuori bilancio.

Nel corso del 1975, a seguito di formali e reiterate richieste, rivolte all'Amministrazione, i rendiconti relativi agli anni 1971, 1972 e 1973 della gestione « Fondo per l'assegnazione di borse di pratica commerciale all'estero » sono stati trasmessi alla Corte e da essa riconosciuti regolari. Il rendiconto relativo al 1974 è invece pervenuto, privo di qualsiasi documentazione, solo nel 1976, mentre si è tuttora in attesa di ricevere il rendiconto 1975.

Dall'ultimo dei rendiconti pervenuti (1974), risulta che il Fondo ha una consistenza finanziaria di circa 145 milioni: ad entrate pari a 40,2 milioni hanno corrisposto, nell'anno, uscite per complessivi 8 milioni circa relative alla assegnazione di borse commerciali all'estero (11). Dei 20 vincitori dell'ultimo concorso a tale scopo espletato — concorso indetto nel 1969 e conclusosi nello spazio di due anni — soltanto 11 risultano aver accettato la borsa — pari ad un assegno an-

nuo di 4 milioni circa — ed aver raggiunto sedi di rappresentanze diplomatiche italiane all'estero; non è noto alla Corte, peraltro, se gli assegnatari si siano poi effettivamente inseriti nelle attività connesse alle finalità del FAB.

Nessuna ulteriore attività, comunque, è stata successivamente svolta dal Fondo, al quale, anche nel 1975 e 1976, è stato tempestivamente erogato da parte del Ministero un contributo annuo di 25 milioni. Né risulta che siano state adottate iniziative idonee a rivitalizzare o a far cessare una gestione la cui dubbia utilità è stata ripetutamente rilevata dallo stesso Comitato che presiede alla sua amministrazione.

3. - Organizzazione dei servizi e personale.

Le ridotte dimensioni dell'apparato ministeriale trovano rispondenza, come altre volte si è osservato, nell'attuale frammentazione tra più organismi delle attribuzioni in materia di relazioni economiche con l'estero, settore nel cui ambito il Dicastero del commercio con l'estero è solo in misura limitata competente (12).

A parte, comunque, l'eventualità che tale assetto possa subire modificazioni in sede di riforma generale dell'Amministrazione dello Stato, riflessi anche organizzativi sembrano essere postulati dalle modifiche introdotte con la legge n. 71 del 1976 in materia di sviluppo degli scambi e dalla esigenza di adeguare le strutture ministeriali alle nuove funzioni di coordinamento, direzione e, soprattutto, controllo sull'attività operativa posta in essere da altri pubblici centri.

Pressoché invariata (13), nell'anno, è rimasta la consistenza numerica compless-

(10) Relazioni sugli esercizi 1973 e 1974, capitolo VII.

(11) La consistenza di cassa del Fondo al 31 dicembre 1974 era di circa 137 milioni (104,5 al termine dell'esercizio precedente).

(12) In merito alla indicata situazione, si vedano le varie osservazioni formulate in sede di discussione, presso ambedue i rami del Parlamento, dei bilanci di previsione 1975 e 1976.

(13) Sono stati disposti durante l'anno 27 collocamenti a riposo (dei quali 19 ai sensi

siva del personale del Ministero (486 unità), destinata ad accrescersi con l'istituzione (legge 10 ottobre 1975, n. 507), di un ruolo del personale di dattilografia con dotazione organica di 120 posti. Nel ruolo stesso è stato nel 1976 indetto un concorso a 68 posti, mentre non risulta che l'Amministrazione si sia sinora avvalsa della facoltà, accordata dalla legge, di assumere personale temporaneo nel limite della metà dei posti disponibili (14).

Sotto il profilo del trattamento economico, l'ammontare complessivo delle competenze accessorie corrisposte al personale del Ministero è stato pari al 17,8 per cento della spesa per assegni fissi (15); nell'ambito dei compensi per lavoro straordinario, su una spesa totale di 179 milioni, 14,5 si riferiscono a prestazioni rese da personale con qualifica dirigenziale e quasi 83 a compensi erogati ad unità in servizio presso uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro (articolo 19 della legge 15 novembre 1973, n. 734). A tale ultimo proposito, è da rilevare come a fronte di un contingente complessivo di 80 posti, destinatarie dei compensi in discorso siano state 88 unità, per effetto di avvicendamenti di personale disposti negli uffici interessati. In un caso, è stato inoltre assegnato al Gabinetto del ministro, quale estraneo all'Amministrazione ed in uno dei posti di livello corrispondente alla carriera di concetto, un dirigente generale appena cessato dal servizio per raggiunti limiti di età.

della legge n. 336 del 1970), parzialmente compensati dall'assunzione di 10 coadiutori meccanografi a seguito di pubblico concorso, nonché di un'unità ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 482.

(14) Nel corso del 1975, sono pervenute all'esame della Corte, ma non ammesse tuttora a registrazione a causa di rilevate irregolarità, le graduatorie di due concorsi indetti nel 1973 (6 posti di commesso in prova e 1 posto di capo ufficio cifra e telegrafo).

(15) Si vedano, al riguardo, i dati esposti nel capitolo I della presente parte III, paragrafo 3.

In materia di missioni, si richiamano le osservazioni contenute nella precedente relazione in ordine al frequente invio in trasferta di personale della carriera esecutiva o ausiliaria per visite a manifestazioni espositive organizzate all'interno del Paese. Nell'esercizio del controllo, inoltre, sono state nel settore riscontrate irregolarità di varia natura, che in due casi hanno dato luogo a pronuncia da parte della Sezione del controllo (16).

Quanto, infine, ai beni strumentali, un lieve aumento, rispetto al 1974, si è registrato nelle spese relative al parco automobilistico, quantificabili in 20 milioni circa per oneri di esercizio e manutenzione, 4,1 milioni per spese di noleggio e 850.000 lire circa per premi di assicurazione. Il noleggio delle apparecchiature meccanografiche ed elettroniche usate dall'Amministrazione ha comportato un onere annuo di 99 milioni, cui vanno aggiunti 10 milioni circa per spese di gestione, eccettuate quelle di personale (17).

4. - Attività istituzionale.

La predisposizione del già cennato programma di attività promozionale per l'anno 1975 ha costituito una innovazione senza alcun dubbio assai importante, ma di rilievo più metodologico che sostanziale, non avendo essa determinato mutamenti apprezzabili nelle linee fondamentali di intervento del Ministero. Oltre due terzi delle previsioni del programma stesso hanno comunque trovato attuazione, mentre sono state in concreto finanziate anche iniziative promozionali in un primo tempo non previste.

(16) Deliberazioni nn. 640 e 641 del 6 novembre 1975.

(17) Al centro meccanografico del Ministero — cui è preposto un direttore di sezione — sono addetti un segretario principale, tre coadiutori meccanografi superiori e 19 coadiutori meccanografi.

Quanto alla localizzazione geografica degli interventi, unico fattore di novità è stato il concentrarsi di iniziative nell'Iran; nell'insieme, gli interventi stessi risultano prevalentemente indirizzati ai paesi della CEE (soprattutto Repubblica federale tedesca) e poi, in ordine decrescente, ai paesi dell'America settentrionale, a quelli europei ad economia di Stato, a quelli, del pari europei, ad economia di mercato, ai paesi dell'America latina (con accentuazione di iniziative in Brasile), a quelli arabi, ai restanti paesi, infine asiatici ed africani.

I settori merceologici preferenzialmente incentivati dalle iniziative ministeriali sono stati, invece, quello dei prodotti agricoli, alimentari ed enologici, quello delle macchine agricole, e poi, via via, i prodotti e macchinari dell'industria tessile, le calzature, pelletterie e simili, i materiali da costruzione, i mobili con le macchine per la lavorazione del legno.

Con riferimento alla tipologia degli interventi, il 31,2 per cento circa degli impegni assunti sui capitoli di parte corrente della rubrica 2 (9,4 miliardi su 30,1), è stato destinato ad iniziative pubblicitarie attuate attraverso organi di informazione italiani ed esteri, mentre una spesa di 7,1 miliardi, pari al 23,6 per cento dell'importo stesso, ha riguardato l'organizzazione di mostre e fiere all'estero.

Somme nettamente minori sono state poi impegnate per indagini di mercato e scambi di operatori economici (800 milioni circa), per manifestazioni presso i centri di vendita (quindicine, settimane alimentari e simili: 104 milioni); per corsi di specializzazione in commercio estero (170 milioni), per corsi di qualificazione tecnica all'estero su macchine italiane (140 milioni).

Dall'analisi dei preventivi di spesa allegati ai singoli provvedimenti, nonché dall'esame dei rendiconti pervenuti, è dato rilevare una generalizzata tendenza all'aumento delle spese di natura meramente rappresentativa (partecipazione di

funzionari del Ministero e dell'ICE alle manifestazioni o ad altre iniziative attuate all'estero, organizzazione di incontri conviviali, ecc.), il cui importo supera non di rado il costo netto e diretto dell'intervento promozionale.

Altra osservazione — che la Corte ha già avuto occasione di formulare — riguarda il notevole ritardo con il quale i procedimenti concessivi di sovvenzioni o contributi pervengono a definizione, ritardo soprattutto imputabile all'ampiezza dei termini fissati per la presentazione dei rendiconti, nonché alla frequenza con la quale i termini stessi risultano inosservati (18).

L'inconveniente ora segnalato è destinato a non più verificarsi — per ciò che attiene almeno ai rapporti tra Ministero ed ICE — con il nuovo assetto procedurale delineato dalla legge n. 71 del 1976: esso concorre, peraltro, a denotare una certa riluttanza dell'Amministrazione ad esercitare, con adeguata efficacia e tempestività, un controllo sul concreto impiego dei fondi trasferiti, al fine soprattutto di verificare la pertinenza delle spese effettuate alle finalità promozionali perseguite.

Assai più indicative, a tale proposito, possono reputarsi altre disfunzioni rilevate dalla Corte nell'esercizio del controllo ed in parte già segnalate nelle precedenti relazioni: in sede di quantificazione delle varie sovvenzioni, infatti, l'Amministrazione risulta aver anche nel 1975 seguito acriticamente, in ogni caso, i preventivi di spesa compilati dai destinatari degli interventi, anche quando la mancanza di ogni documentazione dimostrativa, ovvero la presenza nei preventivi stessi di palesi errori o irregolarità (19),

(18) A parte il notevole numero dei provvedimenti di proroga dei termini assegnati, può ritenersi indicativo della descritta situazione l'elevato ammontare dello stanziamento del capitolo 1192 (1,75 miliardi), relativo alla riscossione in bilancio dei residui perenti.

(19) Tra i casi più significativi sui quali la Corte ha formulato osservazioni, è da segnalare la inclusione in preventivo di voci di

avrebbero quantomeno suggerito di subordinare l'adozione del provvedimento concessivo all'esperimento di quegli ulteriori atti correttivi o istruttori che l'intervento della Corte ha reso poi comunque necessari. Quanto, d'altronde, alla fase di verifica dei risultati concretamente conseguiti, il numero e la natura delle irregolarità rilevate dalla Corte nei rendiconti pervenuti in allegato ai mandati di saldo (20) sono parimenti tali da far

spesa prive di qualsiasi attinenza obbiettiva agli scopi promozionali perseguiti, ovvero di spese non autorizzate dalla vigente normativa, o addirittura di voci quantificate sulla base di calcoli materialmente errati.

(20) Al riguardo, si rinvia alla relazione sul precedente esercizio, capitolo VII, pagine 216 e 217, note nn. 296, 297, 298 e 299. Nel rendiconto relativo al contributo all'ICE per il programma fieristico del 1972, sono state, a titolo di esempio, riscontrate le seguenti irregolarità: inesistenza di atti autorizzativi della spesa; mancata documentazione dei procedimenti seguiti per la scelta dei contraenti nelle procedure contrattuali; fatturazione generica di cospicue forniture; doppia contabilizzazione di spese; mancata dimostrazione del versamento delle ritenute operate sugli emolumenti al per-

dubitare che il compito del Ministero non sia andato talvolta oltre la materiale trasmissione dei rendiconti stessi.

Tale atteggiamento rinunciatario — già rilevato nei precedenti anni — va ora particolarmente sottolineato, in quanto, secondo le linee fondamentali della riforma attuata dalla legge n. 71, l'aumentata autonomia finanziaria ed operativa dell'ICE si risolve in una maggiore responsabilizzazione dell'organo statale e postula — come si è già avuto modo di rilevare — un esercizio quanto mai rigoroso e puntuale delle funzioni di vigilanza e controllo che ad esso competono.

sonale; assunzione di personale estraneo al di fuori dei prescritti procedimenti; inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972; omesso inventario dei materiali acquistati; contabilizzazione di spese non afferenti al programma fieristico; polizze assicurative prive dell'indicazione dei materiali assicurati; inesistenza di qualsiasi indicazione circa l'effettiva partecipazione di ditte italiane alle esposizioni.

CAPITOLO IX

MINISTERO DELLA DIFESA

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

a) *Considerazioni generali.* - Nel decorso esercizio sono rimaste immutate le caratteristiche dello stato di previsione — già poste in evidenza nelle precedenti relazioni — sia per quanto riguarda l'assoluta prevalenza delle spese di parte corrente (nelle quali confluiscono anche spese che sarebbero da considerare propriamente di investimento, ma che, essendo destinate alla difesa, vengono ritenute improduttive per effetto dei noti principi elaborati in sede internazionale), sia per la forte incidenza delle spese di funzionamento e di mantenimento rispetto a quelle relative all'ammmodernamento e al potenziamento dei mezzi difensivi (1).

(1) Particolare incremento (23,9 per cento) rispetto al precedente esercizio hanno subito, per effetto dei benefici economici e di carriera introdotti con recenti provvedimenti legislativi, le spese per il personale in servizio e in quiescenza il cui importo (se si tiene conto delle spese per le pensioni pagabili a mezzo di ruoli di spesa fissa, dal 1975 trasferite nello stato di previsione del Ministero del tesoro, e degli oneri per il mantenimento e gli interventi assistenziali) ha raggiunto nel decorso esercizio il 65 per cento circa della spesa globale. Per contro, le spese per le esigenze operative delle forze armate hanno rappre-

A rendere più marcato il denunciato squilibrio hanno concorso, nell'attuale congiuntura negativa, gli oneri che hanno inciso con carattere di progressione sugli stanziamenti destinati alle spese militari in senso proprio per effetto della espansione dei costi.

L'ammmodernamento e il potenziamento dei mezzi di difesa, di cui va sottolineata l'idoneità a riflettersi positivamente sull'apparato produttivo del Paese e, quindi, sulla sua economia, presuppongono, come rilevato anche in sede parlamentare (2), una razionalizzazione delle procedure degli interventi — da attuarsi, anche avvalendosi delle esperienze maturate in altri Stati, previa un'organica pro-

sentato circa il 30 per cento della spesa globale e quelle per il solo potenziamento il 7 circa con un lieve aumento rispetto al 1974.

(2) In proposito si richiama quanto auspicato, anche di recente, in sede di discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1976 presso la Commissione V permanente della Camera (seduta del 3 dicembre 1975).

Sempre in argomento va ricordato come fin dal 1969, presso il Ministero siano in corso studi sulla metodologia di pianificazione PPBS (*Planning Programming Budgeting System*) ampiamente adottata con vari adattamenti presso la maggior parte dei paesi aderenti all'Alleanza atlantica.

grammazione degli investimenti — piuttosto che una serie di operazioni risultanti, in base ai dati emergenti dal controllo, frammentarie ed episodiche. Non è certo conferente, sotto questo profilo, la mera utilizzazione, per le operazioni più onerose di investimenti pluriennali, dello strumento amministrativo dell'autorizzazione da parte del Ministero del tesoro a impegnare le spese sui fondi del bilancio di più esercizi finanziari (3). Trattasi, infatti, di mero strumento contabile il ricorso al quale, pur conforme alle norme vigenti, oltre a costituire un fattore di rigidità del bilancio, è negativamente influenzato dalla necessità di adeguare le pattuizioni contrattuali al rispetto delle singole scadenze degli impegni anziché alla variabile dinamica della produzione. A ciò si aggiunga che in tal modo si vengono sostanzialmente a congelare fondi di esercizi successivi in

(3) Limitando l'osservazione ai dati dell'ultimo quadriennio, gli impegni assunti sui bilanci degli anni successivi con destinazione quasi esclusiva a spese per armamenti, sono stati i seguenti:

esercizio 1972: miliardi 102,1 per gli esercizi dal 1973 al 1980;

esercizio 1973: miliardi 144,8 per gli esercizi dal 1974 al 1978;

esercizio 1974: miliardi 335,0 per gli esercizi dal 1975 al 1980;

esercizio 1975: miliardi 122,2 per gli esercizi dal 1976 al 1984.

Sempre con riferimento alle operazioni compiute dal 1972 a tutto il 1975, gli stanziamenti impegnati negli stati di previsione del Ministero per gli esercizi successivi sono stati i seguenti:

esercizio 1973 miliardi 37,9;
 esercizio 1974 miliardi 124,8;
 esercizio 1975 miliardi 164,4;
 esercizio 1976 miliardi 140,2;
 esercizio 1977 miliardi 106,9;
 esercizio 1978 miliardi 65,8;
 esercizio 1979 miliardi 41,3;
 esercizio 1980 miliardi 15,3;
 esercizio 1981 miliardi 2,8;
 esercizio 1982 miliardi 1,2;
 esercizio 1983 miliardi 1,2;
 esercizio 1984 miliardi 0,3,
 per un totale di miliardi 704,3.

assenza di una pur necessaria valutazione del Parlamento.

In questo ambito, pertanto, offre motivo di attenta considerazione la legge 22 marzo 1975, n. 57 che ha stanziato mille miliardi da impiegare in dieci anni per la costruzione e l'ammodernamento di mezzi navali della marina militare, stabilendo un sistema di controllo da parte delle Camere, sia nella fase programmatica, sia con riferimento alle modalità e ai tempi di realizzazione delle opere e introducendo, altresì, non indifferenti semplificazioni procedurali.

Va altresì rilevato come la programmazione delle spese militari si presti a favorire un processo di attivazione dei flussi industriali nazionali, consentendo di ridurre, per quanto possibile, la mole degli acquisti all'estero, attualmente pari a circa un terzo degli stanziamenti destinati agli armamenti, che si traducono, oltre che in notevoli esborsi valutari, in rilevanti limitazioni operative, tenuto conto che il funzionamento delle apparecchiature estere dipende da ulteriori forniture di materiale sussidiario quali scorte e pezzi di ricambio.

b) *Considerazioni sullo stato di previsioni.* - La struttura dello stato di previsione del Ministero della difesa per l'esercizio 1975 non presenta modificazioni di rilievo rispetto a quella degli esercizi decorsi.

Restano valide le considerazioni già svolte nelle precedenti relazioni circa l'esigenza di una migliore caratterizzazione funzionale cui dovrebbe essere improntata la rubrica 11 (servizi speciali) e circa l'evidente non conformità all'articolo 37 della legge di contabilità generale, della rubrica 12 (potenziamento della difesa) che costituisce un'aggregazione disomogenea di capitoli di oggetto estremamente vario e riferibili a funzioni attribuite a una molteplicità di organi.

Meritano altresì di essere rinnovate le osservazioni in ordine all'eccessiva pro-

liferazione di capitoli aventi il medesimo oggetto (4). La suddivisione della spesa fra i vari servizi che con tale mezzo si intende realizzare, potrebbe in non pochi casi essere evitata dando la preferenza, in armonia con le esigenze del sistema interforze, ad un'organica unificazione dei servizi stessi che, se realizzata nel quadro di una razionalizzazione delle procedure operative, potrebbe garantire un maggior livello efficientistico, in parte anche ovviando alla carenza di personale.

Va ancora richiamata l'attenzione sull'eterogeneità dell'oggetto che continua a caratterizzare taluni capitoli (5) pur dopo la soppressione dell'obbligo dell'articolazione disposta con il decreto del Presidente della Repubblica n. 627 del 30 giugno 1972. È evidente che le esigenze di semplificazione contabile cui tale innovazione ha inteso corrispondere non possono contraddire i principi inderogabili della chiarezza e intellegibilità del bilancio.

Deve infine essere rilevata l'iscrizione, nello stato di previsione, di alcuni capitoli per memoria (6), la cui costante inutilizzazione negli ultimi esercizi è significativa del venir meno delle esigenze che ne avevano in passato consigliato l'istituzione.

c) *Considerazioni sulla gestione.* - La spesa complessiva sostenuta dall'Amministrazione nel 1975 è ammontata, in base agli impegni assunti, a miliardi 2.782,2 di cui 2.722,6 relativi alle spese correnti e 59,6 ad investimenti.

I pagamenti disposti ammontano a 2.562,4 miliardi di cui 1.983,1 in conto competenze e 579,3 in conto residui.

(4) Si tratta, in particolare, dei capitoli 2803, 4051, 3028 relativi all'acquisto e all'espropriazione di immobili e diritti immobiliari, dei capitoli 2002, 4002, 4011, 4031, 4032, 803 relativi a studi esperienze e ricerca scientifica, dei capitoli 1092, 1802, 1836, 1839, 2002, 2102, 2505, 2805, 3001, 3545 relativi alla manovalanza connessa o meno a trasporti.

(5) È il caso dei capitoli 2801, 2802, 3001, 3571, 3601, 3681, 4011, 4031 e 4051.

L'impegno complessivo assunto nel 1975 sugli esercizi successivi è asceso a 122,2 miliardi.

Si è ulteriormente confermata la prevalenza delle spese erogate a mezzo di ordini di accreditamento (oltre il 57 per cento degli stanziamenti complessivi), rispetto alle spese per le quali è stato fatto ricorso alla forma del mandato diretto. L'incremento di tale fenomeno, a raffronto del precedente esercizio, è stato di scarso rilievo, ma permangono costanti le cause che concorrono al suo prodursi, talune riferibili all'applicazione di precise disposizioni di legge (7), altre da ricondurre all'ormai generalizzato uso della facoltà di cui all'articolo 56, n. 10 della legge di contabilità generale per il pagamento degli acconti contrattuali, nonché alla tendenza dell'Amministrazione ed allargare la sfera di operatività delle specifiche norme regolamentari (8) che autorizzano aperture di credito a favore di funzionari delegati per lavori e provviste in economia. Tale tendenza rende sempre più palese una realtà dell'azione amministrativa dalla quale non sembra possa prescindere in una meditata riforma normativa della materia contrattuale —

(6) È il caso dei capitoli 1093, 2809, 2810, 3511, 3604, 4514, 4581, 4582, 4583 e 4757. Da notare che gli ultimi cinque capitoli, iscritti nella rubrica 13 (arma dei carabinieri) trovano i loro corrispondenti in altre rubriche riguardanti il personale civile e con essi potrebbero essere unificati.

(7) A norma dell'articolo 56 n. 7 della legge di contabilità generale sono pagate a mezzo di aperture di credito le spese attinenti agli assegni fissi e indennità a favore del personale militare nonché altre spese per il mantenimento e il funzionamento dei corpi e organismi militari.

(8) Si tratta del regolamento per i lavori del genio militare approvato con regio decreto 17 marzo 1932, n. 365, del regolamento per il servizio del materiale di artiglieria ed automobilistico dell'esercito approvato con regio decreto 16 agosto 1926, n. 1628, modificato con regio decreto 3 aprile 1942, n. 556, del regolamento per i servizi ad economia dell'aeronautica militare approvato con regio decreto 6 aprile 1933, n. 805, del regolamento per i servizi degli arsenali delle basi navali e degli stabilimenti di lavoro della marina e per l'amministrazione e contabilità dei lavori e dei materiali approvato con regio decreto 23 novembre 1939, n. 1890.

sulla cui esigenza ci si è già soffermati nella parte generale della presente relazione — e che nel settore militare acquista particolare significazione per la dimensione del fenomeno.

Per quanto attiene alla formazione dei residui passivi (oltre miliardi 1.155 alla fine del 1975, di cui 897,3 propri e 257,9 di stanziamento) e alle varie cause del loro persistente prodursi nella gestione del bilancio della Difesa, sono da riconfermare le notazioni fatte nelle precedenti relazioni (9).

2. - Gestioni fuori bilancio.

L'unica gestione legittimamente operante fuori delle ordinarie forme di bilancio, quella relativa ai depositi per spese contrattuali, è venuta a cessare formalmente per effetto della legge 27 dicembre 1975, n. 790 che ha dato una definitiva sistemazione normativa alla materia. Per gli esercizi passati, peraltro, prosegue l'attività di rendicontazione che si presenta, ormai avviata a definizione, sia pure con consistenti ritardi nella presentazione delle contabilità da parte di taluni enti.

Per quel che riguarda le gestioni anomale operanti nel campo editoriale è in fase di regolarizzazione la situazione dei due periodici « Rivista marittima » e « Annali di medicina navale » (10), mentre resta da risolvere l'esatta collocazione della rivista « Il carabiniere », le cui caratteristiche di gestione, peraltro, sembrano postulare l'esigenza di soluzioni conformi a quelle in corso di adozione per le due pubblicazioni anzidette (11).

(9) Vedere relazione per l'esercizio 1972, pagina 129.

(10) L'Amministrazione, a seguito di rilievi mossi da questa Corte, ha precisato che le due gestioni verranno a cessare dal 31 dicembre 1975 e che i relativi oneri saranno fatti gravare sul capitolo 3061 (spese per istituti, accademie, scuole e attrezzature didattiche) dello stato di previsione della spesa per il 1976, opportunamente integrato.

(11) L'istituzione di un apposito ente editoriale per la gestione della rivista che costituisce oggetto del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1975, non ancora

Considerazioni a parte — per l'imponenza e la diffusione che il fenomeno presenta nell'ambito dell'Amministrazione della difesa — meritano le gestioni, tuttora operanti con finalità assistenziali-ricreative di vario contenuto (12) a favore dei dipendenti militari e civili del Ministero e dei loro familiari. Tali attività gestorie, che, direttamente o indirettamente, perseguono finalità di indubbio carattere istituzionale, oltre a beneficiare, sotto varie forme, di contributi e sovvenzioni a carico del bilancio dello Stato (13), si avvalgono per il loro esercizio

perfezionato, non appare strumento idoneo a ricondurre l'attività del periodico nell'ambito delle gestioni autorizzate, alla stregua delle disposizioni contenute nella legge n. 1041 del 1971.

(12) È il caso dei vari spacci cooperativi militari, aziende agricole aeroportuali, posti di ristoro, circoli, mense, sale cinematografiche per truppa, case del soldato. La materia ha formato oggetto di osservazioni da parte di questa Corte in occasione di precedenti relazioni; da ultimo: Relazione per l'esercizio 1972, pagina 134 e relazione per l'esercizio 1974, pagina 220, nota 306.

(13) La Direzione generale delle provvidenze, istituita con decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1965, n. 1468 in sede di riordinamento dell'amministrazione della difesa, annovera tra i suoi compiti istituzionali, specificati con decreto ministeriale 30 luglio 1966, n. 402, l'erogazione di sovvenzioni e altri interventi assistenziali al personale, l'organizzazione di soggiorni climatici, colonie e stabilimenti balneari, di mense, circoli, cooperative di consumo, enti e istituti assistenziali, nonché l'amministrazione dei capitoli di bilancio in materia di assistenza e di benessere. Nell'esercizio 1975 a detta Direzione sono stati riservati numerosi capitoli con cospicua disponibilità, pari a quasi cinque miliardi di lire. Va altresì ricordato l'articolo 74 del regolamento di amministrazione dell'esercito approvato con regio decreto 10 febbraio 1927, n. 443 nel testo modificato dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1106, che prevede la concessione, ai circoli ufficiali e alle cooperative di consumo e spacci militari, di anticipazioni dal fondo scorta per spese di primo impianto; gli articoli 57 e 160 del regolamento di amministrazione dell'aeronautica contengono disposizioni analoghe stabilendo, inoltre, che gli enti possano provvedere, con i fondi per le spese di casermaggio, ai piccoli acquisti alla manutenzione e riparazione degli arredi ed oggetti delle sale convegno, delle sale mense, eccetera; infine, la legge 20 giugno 1956, n. 612 prevede contributi del Ministero della difesa per le mense aziendali e per i circoli militari.

dell'opera di dipendenti dell'Amministrazione utilizzando, altresì, come concrete strutture operative, cospicui beni patrimoniali della stessa, onde appaiono contrassegnate da elementi che depongono per la loro collocazione nell'ambito di applicazione della legge 25 novembre 1971, n. 1041 (14).

In considerazione di ciò la Corte ha provveduto a dar segnalazione al Ministro della difesa della presenza di siffatte situazioni ai sensi dell'articolo 15 del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, riferendone al Procuratore generale della Corte stessa ai fini degli articoli 7 e 8 della citata legge n. 1041.

e) *Fondo scorta.* - In tema di impiego del fondo scorta previsto e disciplinato dagli articoli 73, 74 e 75 del regio decreto 10 febbraio 1927, n. 443, qualche notazione merita la tendenza — rilevata dalla Corte in sede di controllo sui rendiconti — manifestata da parte di taluni enti militari a utilizzare il fondo stesso per situazioni che esulano dalle tassative previsioni delle norme vigenti. La frequente constatazione, poi, della maggiore entità delle anticipazioni concesse rispetto alla dotazione annuale del fondo evidenzia la diffusione di modi illegittimi di impiego delle entrate che anziché essere versate in tesoreria come previsto dalle norme di contabilità, vengono destinate a reintegrare il fondo scorta.

3. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* - Le strutture dell'Amministrazione della difesa hanno mantenuto, anche durante l'eser-

(14) Nell'intento di disciplinare la materia, nella trascorsa legislatura, era stato presentato un disegno di legge (atti Camera dei deputati n. 3449) che prevedeva l'istituzione di un «centro per le attività sociali, ricreative e culturali per il personale militare delle forze armate».

cizio 1975, i tratti caratteristici già delineati dai decreti delegati del 1965 (15). Invero, a fronte della cospicua produzione legislativa che ha interessato gli aspetti economici e normativi delle carriere del personale, sono mancati gli interventi, più volte auspicati in sede parlamentare (16), diretti alla ristrutturazione di fondo dei servizi del Ministero della difesa, e, nel quadro di essa, a realizzare attraverso un opportuno decentramento di competenze e la semplificazione delle procedure contabili una maggiore efficienza e autonomia amministrativa da parte delle autorità militari a livello territoriale e regionale (17).

L'unico provvedimento a carattere innovativo che nel 1975 ha avuto incidenza sull'organizzazione interna del Ministero, è stato il decreto ministeriale 11 dicembre 1974 concernente l'ordinamento e le attribuzioni dell'ufficio amministrazioni speciali, del quale sono state integrate le competenze con l'istituzione delle sezioni addetti militari, navali e aeronau-

(15) Com'è noto, con tali provvedimenti e, in particolare, con i decreti del Presidente della Repubblica n. 1477 e n. 1478 del 18 novembre 1965, si intese realizzare l'unificazione delle tre forze armate tradizionali dando un nuovo ordinamento agli stati maggiori e riorganizzando gli uffici centrali del Ministero. Non fu invece provveduto, perché ciò non formava oggetto della delega di cui alla legge n. 1862 del 12 dicembre 1962, alla riforma delle strutture militari, il cui ordinamento, nell'attesa di un definitivo assetto legislativo della materia è tuttora riservato — in base alla circolare ministeriale n. 8915/6/49 in data 27 ottobre 1947 — alla competenza del Ministro e dei capi di stato maggiore, come ebbe a precisare lo stesso Ministro della difesa in risposta ad una interrogazione parlamentare durante la trascorsa legislatura (vedere atti della Camera dei deputati n. 4-00007).

(16) vedere relazione della IV Commissione permanente del Senato sullo stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1975 (atti Senato 1971/A Res. XII).

(17) Sembra prossima l'emanazione del regolamento unificato di contabilità per gli organismi militari, previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1482 del 18 novembre 1965, sullo schema del quale le sezioni riunite di questa Corte ebbero a esprimere il loro parere fin dal 16 marzo 1972.

tici, missioni all'estero e cooperazione internazionale, servizi generali e materiali.

Nel quadro organizzativo risultante dalla disciplina della dirigenza militare, continua a destare perplessità l'attribuzione delle funzioni dirigenziali ai colonnelli preposti ad alcune divisioni degli uffici centrali. Invero, la non chiara formulazione dell'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 — che parrebbe aver mantenuto in vigore, per quel che attiene al personale militare, l'ordinamento delle funzioni proprio dei decreti delegati del 1965, nei quali nessuna competenza funzionale *iure proprio* era stata affidata agli ufficiali nei settori amministrativi — fa avvertire la necessità di una più attenta e coordinata previsione legislativa della materia agli effetti dell'individuazione delle competenze degli ufficiali predetti.

Sempre in tema di attribuzione delle funzioni a livello dirigenziale, merita di essere considerata la particolare situazione, pur conforme alla tabella degli organici allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748, che si verifica nell'ambito delle due direzioni generali del Ministero che hanno il compito istituzionale di amministrare il personale impiegatizio ed operaio, nelle quali due dirigenti superiori rivestono le funzioni vicarie dei rispettivi direttori generali. Dalla mancanza negli uffici predetti di un supporto istituzionale atto a consentire l'esercizio delle attribuzioni previste dall'articolo 8 del citato decreto n. 748, discende che le funzioni dei due dirigenti risultino in concreto prive di contenuto autonomo e di significato sostanziale, esaurendosi nell'espletamento del tutto eccezionale e transitorio di funzioni dirigenziali in occasione dell'assenza o dell'impedimento dei titolari.

b) *Personale militare*. - Nel corso del 1975 ha avuto estesa attuazione la legge n. 804 del 1973 sulla cui portata innovativa, soprattutto per quel che concer-

ne i sistemi di avanzamento e l'eliminazione delle cause determinanti le eccedenze di organico, è cenno nella precedente relazione.

La particolare complessità della normativa derivante dalla varietà delle situazioni disciplinate, ha dato motivo, in sede di prima applicazione, a difficoltà interpretative di un certo rilievo (18).

Così, in ordine al disposto dell'articolo 2 della legge citata — che ha stabilito criteri rigorosamente riduttivi nei casi di promozioni disposte per effetto di vacanze derivanti da collocamenti in soprannumero previsti per legge (incarichi presso enti internazionali, nomine a consigliere militare del Presidente della Repubblica e a capo di gabinetto del Ministro della difesa, ecc.), la Corte ha ritenuto che l'Amministrazione potesse effettuare promozioni aggiuntive soltanto nell'ipotesi che nel corrispondente grado non vi fossero ufficiali in eccedenza all'organico, né fossero disponibili unità in posizione soprannumeraria ai sensi dell'articolo 48 della legge di avanzamento (legge n. 1137 del 12 novembre 1955) (19).

Circa i limiti di operatività delle norme concernenti le modalità, previste dagli articoli 3 e 7 della citata legge, per l'eliminazione delle eccedenze, rispetto al numero massimo, nei gradi di generale e colonnello in servizio permanente effettivo in relazione alla disposizione transitoria dell'articolo 15, la Corte ha ritenuto, nel rispetto della finalità di graduale passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento cui è ispirata la normativa, che sia ammesso il protrarsi delle eccedenze esistenti all'atto dell'entrata in vi-

(18) Talune ragioni di contrasto interpretativo sono derivate dall'applicazione dell'articolo 18 della legge n. 804 del 1972 che, però, a seguito della recente legge n. 187 del 5 maggio 1976, è stato abrogato (al pari della seconda parte del primo comma dell'articolo 1 della stessa legge n. 804) con la reintroduzione dell'istituto della promozione alla vigilia del limite di età che la legge n. 804 aveva inteso sopprimere.

(19) Vedere deliberazione n. 644 del 6 novembre 1975 della sezione del controllo.

gore della legge fino al 31 dicembre 1978, data stabilita dal citato articolo 15 per la normalizzazione dei ruoli (20).

Altro motivo di perplessità interpretativa, anch'esso, peraltro, ormai risolto (21), è stato offerto dalla disposizione di cui all'articolo 7 della legge n. 804 che, nel prevedere il collocamento degli ufficiali in aspettativa per riduzione dei quadri, quale strumento per l'eliminazione delle eccedenze nei ruoli, deve intendersi aver fatto riferimento — escluse le situazioni di palese incompatibilità con la nuova normativa — allo stesso istituto disciplinato dalla legge di stato n. 113 del 1954, con la conseguente possibilità di richiamo in servizio permanente per esigenze eccezionali (articolo 26 della citata legge di stato) di un ufficiale che si trovi nella posizione predetta, salvo il rispetto del limite numerico di unità nei gradi di generale e colonnello, prefissato dall'articolo 3 della legge.

Non ha offerto spunti di particolare rilievo l'attuazione della legge 20 dicembre 1973, n. 824 istitutiva, per talune categorie di personale militare in congedo, di un vero e proprio rapporto di impiego. L'ambito di operatività di tale legge, che rimane esteso per quanto concerne i riflessi economici derivanti dalla istituzione dei ruoli di complemento, va, peraltro affievolendosi dopo il primo anno di attuazione caratterizzato dalla maggiore entità numerica di provvedimenti di stabilizzazione (22).

I ruoli tecnici degli ufficiali delle tre forze armate presentano tuttora cospicue carenze come significativamente risulta

dai seguenti dati: per l'Esercito, a fronte dei 977 posti in organico, le deficienze ammontano a ben 739, per la Marina su 478 posti le vacanze sono 236, per l'Aeronautica su 838 i posti non coperti sono 411.

Per quanto concerne i concorsi di ammissione alle accademie militari e il reclutamento degli ufficiali in servizio permanente effettivo, è sempre insoddisfacente la situazione delle assunzioni nei servizi tecnici, specialmente in quelli sanitari (23).

La situazione organica dei sottufficiali presenta aspetti differenziati per ciascuna forza armata.

Nell'esercito i ruoli sono stati recentemente ampliati con la legge n. 14 del 29 gennaio 1975. Alla data del 31 dicembre 1975, comunque, a fronte delle venticinquemila unità previste nel ruolo unico, la deficienza organica ammontava a 5.826 unità, mentre nel ruolo speciale le vacanze assommavano a 641, a fronte delle previste 2.700 unità. Non si riscontrano, invece, vacanze nei ruoli dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri.

Molto numerose sono le carenze che si registrano nei ruoli dei sottufficiali della marina, soprattutto nei gradi iniziali, e ancor più grave e accentuata rispetto al 1974, la situazione si presenta per quelli dell'aeronautica ruolo naviganti (su 500 posti in organico sono coperti soltanto 75). Per il ruolo specialisti che è pressoché completo, permangono valide le osservazioni formulate nella precedente relazione in ordine all'incidenza negativa sull'avanzamento dei sergenti, derivante dall'applicazione dell'articolo 5, quarto e quinto comma, della legge 25 maggio 1970, n. 363, che fa gravare il soprannu-

(20) Vedere deliberazione n. 645 del 6 novembre 1975 della sezione di controllo.

(21) Vedere deliberazione n. 646 del 6 novembre 1975 della sezione di controllo.

(22) Nel 1975 sono stati ammessi a permanere in servizio, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 824, 53 ufficiali di complemento dell'esercito a fronte di 1.913 stabilizzati nel 1974, 3 ufficiali di complemento della marina a fronte dei 342 stabilizzati nel 1974, 320 per l'aeronautica a fronte dei 1.366 del 1974.

(23) Su 100 posti per tenente in servizio permanente effettivo del servizio sanitario dell'esercizio indetto con decreto ministeriale 19 luglio 1974, il numero dei concorrenti è stato di 15 e le assunzioni soltanto 4; su 20 posti di sottotenente di vascello in servizio permanente effettivo del Corpo sanitario della marina indetto con decreto ministeriale 19 luglio 1975, sono stati solo 3 i posti ricoperti.

mero esistente nel grado di maresciallo di prima classe sull'organico dei sergenti maggiori.

Va richiamata ulteriormente l'esigenza non più dilazionabile di un coordinamento in testo unico delle norme sull'avanzamento degli ufficiali delle tre armi, materia anche di recente oggetto di interventi legislativi particolari (legge 29 maggio 1975, n. 392 e 27 maggio 1975, n. 178) a modifica della legge 10 aprile 1954, n. 113, ormai quasi del tutto priva delle sue originarie connotazioni. Pari necessità di avverte per quanto attiene alla disciplina dell'avanzamento dei sottufficiali.

In tale quadro di riordinamento normativo è tuttora attuale l'osservazione già fatta in precedenti relazioni circa l'opportunità di emanare le norme di esecuzione della già citata legge n. 113 sullo stato degli ufficiali e della legge 31 luglio 1954, n. 599, sullo stato dei sottufficiali.

c) *Personale civile.* - Nel corso dell'esercizio 1975 è proseguita l'attività di ristrutturazione delle carriere dei ruoli dirigenziali e direttivi in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. Al momento, peraltro, la situazione non si presenta tale da consentire previsioni di definizione in tempi brevi.

Si è maggiormente evidenziato il fenomeno, già segnalato nella precedente relazione (24), delle vacanze nella qualifica di primo dirigente (25), e, di conseguenza, gran parte degli uffici dirigenziali a livello divisione individuati nel provvedimento ricognitorio del 21 dicembre 1972 (26), non sono ricoperti da titolari.

(24) Vedere relazione 1974, pagina 223.

(25) A fronte della prevista dotazione organica di 112 primi dirigenti erano presenti in organico, alla data del 31 dicembre 1975, soltanto 69 unità.

(26) Decreto ministeriale con il quale furono determinati gli uffici del Ministero della difesa cui sono preposti i funzionari della carriera direttiva con qualifica di dirigente generale, dirigente superiore e primo dirigente.

È pertanto invalsa la prassi di affidare a un solo dirigente la titolarità di più divisioni o di consentire l'assorbimento della competenza del reparto a livello dirigenziale in quella superiore del dirigente avente funzioni di direttore generale, con prevedibile nocumento, in entrambi i casi, dell'efficienza dei servizi.

Va aggiunto, sempre a proposito della titolarità degli uffici dirigenziali di livello inferiore, che la riscontrata frequente mobilità di dirigenti da una divisione all'altra o da un gruppo di divisioni all'altro — pur attuata nel rispetto della procedura prescritta dall'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 — non risponde a criteri di efficienza e incide negativamente sulla continuità e uniformità dell'azione amministrativa.

Nel ruolo ad esaurimento della qualifica di direttore di divisione si riscontra la presenza di 14 unità il cui inquadramento nella qualifica di primo dirigente non ha avuto ancora attuazione. Ad ulteriori considerazioni inducono le vacanze che si registrano nei ruoli della carriera direttiva amministrativa per la quale, a fronte di una dotazione organica di 159 posti — di cui, peraltro, 69 accantonati ai sensi dell'articolo 60 secondo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 — è da segnalare la presenza di 47 direttori aggiunti di divisione, di cui 2 fuori ruolo, con un notevole progresso, comunque, rispetto all'anno precedente quando i posti ricoperti erano soltanto due.

Il fenomeno delle vacanze dei posti di organico assume particolari connotazioni nelle qualifiche di direttore di sezione e di consigliere, nelle quali risultano presenti, rispettivamente, 118 e 147 unità di contro a una dotazione complessiva di 475 al lordo della indisponibilità di 168 posti stabilita dall'articolo 67 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 e della diminuzione di 12 unità apportata nella qualifica iniziale dell'articolo 3 ultimo comma della legge n. 336

del 1970 (27). Se poi a ciò si aggiunge che un sesto dei posti che si rendono disponibili sono riservati ai concorsi di passaggio di carriera di cui all'articolo 16 del decreto Presidente della Repubblica n. 1077 del 28 dicembre 1970 e che un sesto ancora dei posti stessi è riservato agli impiegati della carriera di concetto ai sensi dell'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, è agevole dedurre che di vacanze può parlarsi solo impropriamente e che l'Amministrazione della difesa potrà valersi dell'apporto di giovani laureati al primo impiego in misura notevolmente limitata, con il conseguente accentuarsi del fenomeno di un progressivo invecchiamento del ruolo.

Nel ruolo della carriera direttiva del personale per i servizi di ragioneria, derivante dalla corrispondente ex carriera speciale, giusta il disposto dell'articolo 147 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, permane una notevole entità di posizioni soprannumerarie (624) nella qualifica di direttore di ragioneria aggiunto, la cui dotazione organica è di n. 376 unità di cui 138 indisponibili per l'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Pressocché normalizzata, invece, rispetto al precedente esercizio, si presenta la situazione dei ruoli della carriera direttiva dei cancellieri della giustizia militare.

Per quanto concerne i ruoli della carriera direttiva tecnica particolarmente numerose sono le vacanze soprattutto nelle qualifiche inferiori (circa la metà dei posti di organico).

Il fenomeno si avverte in misura rilevante anche nel ruolo della carriera di magistratura della giustizia militare (28)

(27) Il concorso bandito in data 7 febbraio 1972, per l'assunzione di 54 consiglieri è stato esaurito nel corso del 1975 con la copertura di soli 28 dei posti messi a concorso.

(28) Per effetto di promozioni in soprannumero a procuratore generale militare e sostituto procuratore generale militare, attuate

e in quello dei Commissari di leva (102 presenze su 172 posti di organico).

Nei ruoli tecnici della carriera di concetto — alcuni dei quali largamente incompleti e talvolta caratterizzati da rilevanti presenze soprannumerarie — sono stati esauriti nel corso del 1975 alcuni concorsi che hanno consentito assunzioni per complessive 137 unità (29).

Si avverte l'opportunità che venga data sollecita attuazione all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 che prevede, tra l'altro, l'emanazione di un regolamento per la determinazione e l'individuazione dei titoli di studio necessari per l'accesso nei predetti ruoli.

In ordine alle carriere esecutive, rilevante appare la flessione della consistenza organica dei ruoli corrispondenti a seguito dell'applicazione della legge n. 336 del 1970.

Al riguardo merita di essere segnalata la situazione che, in ordine alle assunzioni obbligatorie previste dalla legge 2 aprile 1968, n. 482, si è venuta a determinare nell'ambito della carriera esecutiva ed ausiliaria dell'Amministrazione della difesa a seguito dei collocamenti a riposo anticipati e conseguenti all'applicazione della legge n. 336 del 1970 e del decreto-legge n. 261 del 1974, convertito nella legge n. 355 del 1974. La riduzione degli organici nella qualifica iniziale ha, infatti, avuto l'effetto di provocare inconvenienti notevoli nell'esercizio dei poteri attribuiti all'Amministrazione nel campo delle assunzioni obbligatorie la cui aliquota di riserva è, come noto, determinata in proporzione al numero dei posti in organico previsti dalle leggi istitutive dei ruoli. Si avverte di conseguenza la necessità che l'Amministrazione provveda

a norma dell'articolo 4 della legge n. 368 del 1971, delle funzioni di vice procuratore militare e sostituto procuratore militare sono investiti soltanto 30 magistrati sui 79 previsti in organico.

(29) Per la stessa categoria sono in corso di espletamento ancora dodici concorsi tutti, ad eccezione di uno, banditi nel 1975.

con tempestiva attuazione di procedure regolamentari alla rideterminazione delle dotazioni organiche previste dal decreto legge n. 261 dianzi citato.

Nel corso del 1975 è stata pressoché completata l'attività dell'Amministrazione, prevista dall'articolo 5 della legge 6 giugno 1973, n. 313, relativa all'inquadramento dei soggetti in possesso dei requisiti ivi prescritti. Ad evitare che l'applicazione della disposizione anzidetta, necessariamente rigida per il carattere derogatorio della norma al sistema delle assunzioni vigente nel pubblico impiego, delimitasse l'ambito operativo della medesima, è stata emanata la legge 26 luglio 1975, n. 385, che, interpretando autenticamente la disposizione in esame, ha consentito l'inquadramento di 40 unità prima escluse dal beneficio per effetto della norma considerata.

Si ricorda infine che con legge 2 aprile 1975, n. 108 è stato istituito il ruolo della carriera esecutiva degli assistenti tecnici di radiologia medica. Non è stato ancora provveduto agli adempimenti prescritti nell'articolo 3 della legge citata, per la prima formazione del ruolo stesso.

d) *Personale operaio*. - Nell'ambito dei ruoli del personale operaio della difesa consistente appare tuttora il divario tra la dotazione organica complessiva (52.373 unità) e il numero dei posti ricoperti (37.318). A determinare tale situazione concorre, in parte, la indisponibilità di posti sancita dall'articolo 6 della legge n. 382 del 1975 per le esigenze della Presidenza del Consiglio in ordine alla sistemazione del personale degli enti pubblici soppressi o in via di soppressione che non abbiano trovato utile collocamento nelle Regioni. Si tratta, in concreto di 3.335 posti per i quali l'Amministrazione, durante gli anni 1974 e 1975 non è stata autorizzata a bandire concorsi. In disparte tale decurtazione del tutto temporanea, la situazione dei ruoli degli operai è destinata, comunque, a ri-

solversi molto lentamente anche per effetto del previsto esodo anticipato di ex combattenti e nonostante il particolare meccanismo della determinazione annuale dei posti disponibili in ciascuna delle categorie e nelle relative qualifiche di mestieri, previsti dall'articolo 7 della legge 6 giugno 1973, n. 313, che ha sostituito l'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1480. Non è dato rilevare per il momento in quale misura possa contribuire alla normalizzazione del settore l'attuazione della legge n. 191 del 31 maggio 1975, recante norme sul servizio di leva, che ha introdotto un nuovo sistema di assunzioni nelle categorie operaie, in parte riservato al personale militare volontario congedato innovando la precedente disciplina che prevedeva l'assunzione per pubblico concorso nonché il passaggio alle categorie superiori degli operai qualificati e comuni e degli allievi operai con particolari requisiti di idoneità.

E da osservare, comunque, che l'introduzione delle più recenti disposizioni ha determinato il quasi totale abbandono del principio delle assunzioni per pubblico concorso, accolta in linea generale dalla normativa del 1965. In merito assume particolare valore anche per gli operai della Difesa la disposizione di carattere generale contenuta nell'articolo 13 della legge 13 maggio 1975, n. 157 che ha elevato a diritto per gli operai delle categorie dei qualificati e dei comuni il passaggio alla categoria superiore a seguito dell'esercizio di mansioni proprie della categoria immediatamente superiore a quella di appartenenza, purché tale esercizio sia stato autorizzato con provvedimento scritto e abbia avuto durata non inferiore a tre anni anche non consecutivi.

La citata legge n. 157 considerata nel suo complesso dà comunque motivo di positivo apprezzamento per aver assicurato l'auspicata equiparazione dello stato giuridico degli operai dello Stato a quello degli impiegati.

In ordine ai riflessi applicativi della legge n. 313 del 1973 deve essere sottolineato il notevole impegno con il quale l'apparato burocratico dell'Amministrazione ha fatto fronte alla rideterminazione delle tabelle dei mestieri prevista dall'articolo 2 della legge stessa rispetto alla quale non sembra possa trovare incidenza l'analogo riordinamento delle stesse tabelle che, in via generale, è stabilito dalla legge n. 157 del 1975.

Un'ulteriore notazione merita, infine, la mancata attuazione dell'articolo 8 della legge n. 313 testè citata che prevede la partecipazione di una rappresentanza elettiva della categoria al consiglio di amministrazione del personale operaio, il cui funzionamento persiste in regime di *prorogatio*, nella composizione prevista dagli articoli 44 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1478 del 1965 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1480 del 1965.

e) *Trattamento economico*. - La materia delle varie indennità spettanti al personale delle forze armate, in relazione all'atipicità dell'impiego e dello sviluppo di carriera che differenzia detto personale da quello civile, è stata oggetto di riordinamento con la recente legge n. 187 del 5 maggio 1976 che ha pure previsto una rivalutazione economica delle indennità stesse con decorrenza dal 1° dicembre 1975.

Sulle modalità di attuazione della legge e sui possibili riflessi che, con riferimento a talune categorie di personale, questa potrà avere sul principio della onnicomprensività, sarà dato riferire nelle prossime relazioni.

Sempre in relazione al personale militare è stato riscontrato un progressivo incremento dei provvedimenti concessivi di equo indennizzo (30). Il fenomeno, che

(30) Sono stati sottoposti alla Corte nel 1975, 492 provvedimenti concessivi a fronte dei 105 del 1973 e dei 229 del 1974.

comporta una costante espansione delle spese correnti, è da porre in relazione alle crescenti richieste, da parte del personale prossimo al collocamento in congedo, intese a trarre un beneficio economico delle infermità contratte durante il servizio e potrebbe rivelarsi indicativo di una tendenza dei beneficiari dell'equo indennizzo alla preconstituzione di un titolo per l'acquisizione, al termine del rapporto d'impiego, della pensione privilegiata ordinaria (31).

Altro dato meritevole di particolare attenzione, non soltanto per la sua notevole incidenza finanziaria ma anche per le sue implicazioni di carattere sociale (32), è rappresentato dal numero dei provvedimenti di liquidazione di pensioni e assegni privilegiati a favore dei militari di leva (10.472 nel 1975). La rilevanza, in termini assoluti, di tale fenomeno sembra postulare oltre che la necessità di una maggiore efficienza dei processi selettivi di arruolamento, al fine di evitare l'ammissione in servizio di soggetti tendenzialmente non idonei, anche l'opportunità di una più rigorosa applicazione, in sede di giudizio medico-legali a tutti i livelli, dei criteri di accertamento della dipendenza da causa di servizio delle infermità (33).

(31) Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 163 del testo unico sulle pensioni approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di una infermità o di una lesione che abbia avuto luogo in applicazione delle norme sullo stato giuridico dei dipendenti, ha carattere definitivo e vincolante ai fini del trattamento privilegiato ordinario.

(32) Gli invalidi per servizio ordinario godono, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 488 del 1965, degli stessi benefici previsti, per gli invalidi di guerra, del decreto luogotenenziale n. 1157 del 1917 e successive modificazioni.

(33) Da notare che l'articolo 64 del testo unico n. 1092 del 1973 nello stabilire le condizioni per il conferimento della pensione privilegiata ordinaria circoscrive, in modo più rigoroso di quanto fosse dato riscontrare nella dizione usata dall'articolo 13 del regio decreto n. 2480 del 1923 di cui è sostitutiva, l'ambito entro il quale gli organi competenti devono operare nell'espletamento delle loro funzioni

In tema di trattamento economico per missioni e trasferimenti, la Corte nell'esercizio della sua attività di controllo successivo, ha avuto modo di evidenziare numerosi casi di illegittime erogazioni (34) che hanno consentito di operare a favore dell'erario recuperi di cospicue somme.

Con particolare riguardo al trattamento economico di trasferimento nel 1975 è stata definita (35) in sede di esame dei rendiconti amministrativi, una questione concernente la legittimità di numerosi titoli di spesa con i quali gli enti della Difesa avevano corrisposto a dipendenti militari e civili il trattamento stesso, comprensivo di indennità di trasporto e prima sistemazione, rimborso spese di viaggio e per trasloco di mobili e mas-

accertative della dipendenza da causa di servizio delle infermità, ad evitare che il rapporto causale tra il servizio e lo stato di invalidità venga il concreto ritenuto sussistente sulla base di un'indagine sommaria riferita in modo generico al servizio, anziché attraverso la ricerca analitica dei fatti specifici verificatisi a causa dell'adempimento degli obblighi inerenti al servizio stesso.

(34) Si è trattato di corresponsione di indennità e rimborso spese di trasporto connesse ai trasferimenti a domanda, in contrasto con il disposto dell'articolo 22 ultimo comma della legge n. 836 del 1973; di mancata documentazione del prospetto delle ferrovie che, a norma dell'articolo 19 sesto comma della legge n. 836 è il solo documento idoneo a giustificare, secondo la tariffa d'uso, il rimborso per la spedizione delle masserizie; di rimborso, nella indennità di trasferimento, delle somme relative al trasporto dell'auto del dipendente in violazione dell'articolo 20 terzo comma della legge n. 836 che esclude tassativamente le automobili; di rimborso delle spese sostenute per il rilascio di certificati della pesa pubblica non autorizzato da alcuna disposizione; di considerazione tra le esigenze di servizio poste a motivo del trasferimento, di situazioni personali come il matrimonio del dipendente; di rimborso spese di trasporto in auto pubblica ammesso, ai sensi del primo comma dell'articolo 13 della legge citata, soltanto in caso di necessità di raggiungere rapidamente il luogo di missione; di mancata indicazione circa l'effettuata trattativa in sede di liquidazione delle missioni, degli anticipi già concessi; di corresponsione di somme a titolo di trattamento di trasferimento a dipendenti trasferiti a domanda, in contrasto con l'articolo 19, ultimo comma, della legge n. 292 del 1961.

(35) Deliberazione della sezione del controllo in data 6 novembre 1975, n. 643.

serizie, in occasione, una prima volta, del loro trasferimento, per collocamento in aspettativa o congedo straordinario, in località diversa da quella di servizio, e in occasione del rientro in servizio nella stessa sede originaria, una seconda volta, al termine del periodo di aspettativa o congedo. Le erogazioni, già consentite da talune norme (regio decreto n. 1508 del 1913 e regio decreto n. 201 del 1907) che l'Amministrazione con proprie norme interne aveva dichiarato ancora vigenti, sono state ritenute illegittime per l'effetto abrogativo sulle norme stesse dell'articolo 20 della legge 29 maggio 1952, n. 489.

Per quanto concerne i dipendenti civili della Difesa, nel 1975 è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1975, n. 146 in attuazione dell'articolo 4 della legge 15 novembre 1973, n. 734, relativo alla corresponsione di indennità di rischio, di quelle per gli operatori subacquei, della indennità di maneggio di valori di cassa, meccanografica e di servizio notturno. Con il predetto decreto presidenziale, all'articolo 7, è stato disposto che in sede di prima applicazione del regolamento, la rispondenza fra le categorie di personale aventi diritto all'indennità di rischio e le attività comportanti rischio da esse prestate, sia determinata con decreto del Ministero competente di concerto con i ministri per l'organizzazione della pubblica amministrazione e per il tesoro. Tale provvedimento peraltro non risulta ancora perfezionato sì che non sono stati disposti i pagamenti delle previste indennità dovuti per gli anni 1973 e 1974 nelle misure stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 1975, né quelli, maggiorati negli importi giusta la sopravvenuta legge 18 novembre 1975, n. 613, relativi all'anno 1975.

È stata riscontrata inoltre una costante lievitazione nelle autorizzazioni alle missioni in territorio nazionale caratterizzate, in genere da un frazionamento a

intervalli discontinui di tempo e limitate a periodi brevissimi.

Sempre in tema di missioni va pure rilevata la tendenza a consentire ai dipendenti l'uso del mezzo di proprietà personale al di là dei limiti previsti dall'articolo 15 della legge n. 836 del 1973, che ipotizza tale possibilità per il solo personale con funzioni ispettive e, comunque, per l'espletamento di missioni da svolgere nell'ambito della circoscrizione territoriale dell'ufficio cui l'impiegato appartiene e, in ogni caso, non oltre i limiti della provincia.

4. - Beni e servizi strumentali.

L'Amministrazione, per i suoi fini istituzionali, utilizza, oltre ai beni del demanio militare e del patrimonio indisponibile (30), cospicue entità di immobili di proprietà privata.

L'onere finanziario che, nel 1975, è stato sostenuto per questi ultimi è assommato a lire 187 milioni, comprensivi, nella misura di circa il 60 per cento, di somme corrisposte a seguito di atti di riconoscimento di debito per occupazione senza titolo di locali e terreni.

In materia di immobili destinati al personale militare va ricordato che con legge n. 173 del 16 aprile 1974 il Ministero della difesa era stato autorizzato, per la durata di cinque anni decorrenti dal 1° gennaio 1973, a costruire od acquistare alloggi di tipo economico entro il limite di spesa di 1.250 milioni di lire (capitolo 7001 dello stato di previsione del 1975). Va rilevato come nessun provvedimento in attuazione della predetta

legge sia stato sottoposto al controllo della Corte nel corso del 1975, alla pari di quanto si era verificato nell'anno precedente, tant'è che la somma predetta figura nei residui di stanziamento per il suo intero ammontare.

In tema di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche di cui la Difesa si avvale per le sue esigenze operative, un dato significativo per la sua importanza è rappresentato dai canoni di noleggio corrisposti nel 1975 alle ditte fornitrici (miliardi 3,2) e quello relativo alle spese di funzionamento pari a miliardi 1,3. Il personale addetto ai centri di elaborazione dati della Difesa assomma a 992 unità. Ad esso è stato riconosciuto il diritto alla corresponsione dell'indennità meccanografica previsto dall'articolo 4 della legge 15 novembre 1973, n. 734.

Per ciò che concerne il servizio automobilistico, pressoché costante è rimasto il numero di autovetture in dotazione al Ministero ai sensi dell'articolo 2 del regio decreto n. 746 del 3 aprile 1926, mentre non è dato conoscere il numero dei veicoli direttamente immatricolati con targa militare dall'Amministrazione come consentito dal codice della strada.

Quanto alle numerose pubblicazioni periodiche edite a cura del Ministero (37), gli impegni assunti nel 1975 a carico di vari capitoli di bilancio hanno assommato ad oltre 330 milioni.

I compensi erogati dall'Amministrazione, a carico dei capitoli 3541 e 8031 della rubrica 11 (servizi speciali) per studi e ricerche affidati a Enti, istituti e organismi vari nel 1975, sono ammontati a complessivi 410 milioni.

(36) Nella trascorsa legislatura il disegno di legge n. 148 prevedeva la dismissione di numerosi immobili militari, che avrebbe potuto favorire la realizzazione di nuovi impianti fuori delle aree urbane in sostituzione di quelli, scarsamente rispondenti alle esigenze di un esercito moderno, situati tuttora nei centri di talune grandi città.

(37) Si tratta delle seguenti pubblicazioni: « Rivista militare », « Il tedoforo », « L'Amministrazione della difesa », « Rivista aeronautica », « Rivista di medicina aeronautica e spaziale », « Rivista di meteorologia aeronautica », « Quadrante », « Selezione militare aeronautica », « Notiziario dell'Aviazione », « Notiziario dell'esercito », « L'universo », « Bollettino di geodesia e scienze affini », « Notiziario della marina ».

5. - *Attività contrattuale.*

La mancata emanazione, anche nel 1975 del regolamento unificato relativo all'amministrazione e alla contabilità degli organismi delle tre forze armate, nonché del regolamento degli arsenali e stabilimenti militari, ha continuato a riflettersi negativamente sull'attività contrattuale dell'Amministrazione ove è sempre più avvertita l'esigenza di una normativa armonica, uniforme e aggiornata (38).

Per quanto attiene in generale ai riflessi che dalle nuove disposizioni sulla dirigenza sono derivate in ordine alla materia contrattuale si fa rinvio a quanto riferito in altra parte della presente relazione.

Nel particolare ambito dell'attività negoziale della Difesa, pur nella positiva valutazione che deve trarsi, in linea di massima, dall'attuazione del decentramento burocratico delle funzioni, è il caso di sottolineare — richiamandosi a quanto già accennato nella precedente relazione (39) — come l'attuale, persistente struttura organizzativa del Ministero, caratterizzata dal frazionamento delle competenze tra le varie divisioni per settori corrispondenti a distinte fasi procedurali, si presenti inidonea a perseguire appieno le finalità di speditezza ed efficienza che costituivano uno degli obiettivi preminenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 30 giugno 1972. Sol tanto l'auspicabile riorganizzazione dei

(38) Al fine di consentire all'Amministrazione di poter concretamente operare in attesa dell'emanazione dei nuovi regolamenti, sono stati predisposti due schemi di decreti presidenziali concernenti la modifica di singole norme regolamentari in tema, rispettivamente, di contabilità dei materiali e di ispezioni tecniche. Su tali provvedimenti, che sono indicativi della persistente tendenza a perseguire soluzioni di carattere episodico e settoriale, hanno espresso il loro parere le sezioni riunite di questa Corte in data 26 marzo 1975 e 3 febbraio 1976.

(39) Vedere relazione per l'esercizio 1974, pagina 226.

servizi ministeriali, anche a livello di direzione generale, da realizzarsi nel rispetto delle esigenze di coordinamento connesse ad un effettivo sistema interforze, potrà ovviare agli inconvenienti segnalati.

Passando all'esame di taluni aspetti dell'attività contrattuale, va rilevato che anche nel 1975, il ricorso alla licitazione privata, in parte per effetto delle innovazioni procedurali introdotte dalla legge n. 14 del 1973 è risultato prevalente rispetto alle altre forme di contrattazione, mentre l'uso della trattativa privata, per quanto più limitato, ha comportato un impegno finanziario di gran lunga più cospicuo avendo interessato la realizzazione di progetti in settori caratterizzati da complesse e costose tecnologie (40).

Per quanto concerne le clausole negoziali va sempre più diffondendosi l'uso di esonerare il contraente dall'obbligo di prestare la garanzia.

Tale tendenza, se risponde, di massima, al fine di realizzare economie di costi, non tiene conto, però, delle esigenze di garanzia per l'Amministrazione da non sottovalutare soprattutto nelle fasi di congiuntura negativa come l'attuale.

Merita, altresì, di essere ancora segnalata la disapplicazione che in taluni casi

(40) Particolare rilievo tale sistema di contrattazione assume nel campo degli acquisti di apparecchiature e armamenti prodotti all'estero in regime di privativa industriale. L'uso della trattativa privata per acquisti del genere è espressamente consentito dalla normativa vigente e, in particolare, dall'articolo 41, n. 3 del regolamento di contabilità generale e dall'articolo 10 della legge di contabilità generale nel testo modificato dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 627 del 30 giugno 1972. Se si tiene conto che tale ultima disposizione ha esteso in modo consistente l'area delle forniture estere — originariamente limitata all'acquisto di combustibili e tabacchi — per le quali, nella fase di approvazione dei contratti alla cui stipula la Amministrazione provveda direttamente sul luogo di produzione, è escluso l'intervento del Consiglio di Stato in sede consultiva e della Corte dei conti in sede di controllo preventivo, si ha la misura della portata innovativa delle norme citate.

viene fatta delle clausole dei capitoli in materia di penalità (41).

Per quanto si riferisce alla fase dell'esecuzione contrattuale e alla materia degli atti aggiuntivi e della revisione dei prezzi non sono stati rilevati nell'esercizio decorso fenomeni diversi da quelli evidenziati in precedenti relazioni alle quali, pertanto, è opportuno rinviare (42).

In tema di contratti di forniture all'estero sempre considerevole è il ritardo della rendicontazione delle spese relative. Il loro ammontare, che al 31 dicembre 1975 era pari a complessivi miliardi 487,8, con un incremento rispetto al precedente esercizio di 187,7 miliardi (43), costituisce un fenomeno tanto più meritevole di attenzione se si considera che i ritardi nella resa dei conti — in parte imputa-

(41) In seguito a rilievo della Corte, in un caso di illegittima disapplicazione di penale, è stata recuperata all'Erario la somma di lire 124 milioni.

(42) In modo particolare vedansi le relazioni 1972 (pagine 134-135) e 1973 (pagine 224-225).

(43) Le spese all'estero ancora da rendicontare sono così suddivise in relazione agli esercizi finanziari decorsi:

1974	miliardi 187,7
1973	miliardi 140,2
1972	miliardi 64,3
1971	miliardi 23,4
1970	miliardi 13,8
1969	miliardi 19,6
1968	miliardi 12,7
1967	miliardi 12,4
1966	miliardi 6,5
1965	miliardi 6,5
1964	miliardi 0,1
1963-64	miliardi 0,1

bili al condizionamento degli usi del commercio internazionale e alla necessità di acquisizione di tutti i documenti giustificativi che si completano, in una progressiva successione, all'atto dell'esaurimento delle forniture o della consegna definitiva del materiale all'ente destinatario — si riferiscono ad aperture di credito disposte nel corso di oltre un decennio. In proposito si delinea l'esigenza di un intervento normativo — che non può essere limitato alla fissazione di congrui termini per la presentazione dei rendiconti in attuazione dell'articolo 60, sesto comma della legge di contabilità — il quale, preservando le esigenze del controllo successivo, provveda a dare una sistemazione integrale ed organica alla materia, sia con riguardo alle modalità ed alle procedure contrattuali (44), sia per quel che concerne la figura dell'organo reddente attualmente rappresentata dal funzionario delegato, privo di autonomia operativa in ordine alla gestione, ma pur sempre responsabile formalmente della tempestiva rendicontazione e della legittima effettuazione delle spese.

(44) Note differenziali di rilevanza non soltanto formale caratterizzano le procedure di fatto seguite dagli organi delle tre forze armate; tra le altre, le seguenti: per l'aeronautica militare, l'accreditamento è in funzione di una serie di eventuali contratti e non di un singolo contratto determinato, come per la marina e l'esercito; il collaudo delle forniture viene effettuato e certificato solo per le forniture dell'esercito; il pagamento dell'importo contrattuale avviene tramite banche estere su benestare dell'addetto italiano all'estero, o previa autorizzazione ministeriale dopo l'esito favorevole del collaudo, unicamente per le forniture della marina e dell'esercito.

CAPITOLO X

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

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

Un maggior dinamismo nell'attività svolta sul piano della cooperazione culturale e di quella tecnica, in particolare con i Paesi in via di sviluppo, una considerazione più attenta delle necessità connesse all'ampiezza del fenomeno migratorio, costituiscono connotati principali dell'esecuzione del bilancio per l'anno 1975.

All'aumento dei fondi della competenza, particolarmente accentuato rispetto all'anno precedente (da 186 miliardi del 1974 agli oltre 225 miliardi del 1975) si è infatti accompagnato, soprattutto per la spesa di investimento, un più accelerato ritmo nei pagamenti, così che, nel rapporto tra somme pagate e disponibilità di competenza è risultato tra un anno e l'altro, un incremento di circa il 5 per cento. Ove poi si consideri la spesa di conto capitale, che peraltro, ha costituito nel 1975 poco più del 15 per cento di quella complessiva, il rapporto tra pagamenti ed impegni, che è pari a circa il 73 per cento per la spesa di parte corrente, sale ad oltre il 91 per cento.

Tra i principali aggregati, la spesa per le relazioni internazionali (Sezione V) ha presentato caratteristiche di netta prevalenza sia in valore assoluto (154 miliardi) che in relazione al complesso della somma impegnata (+ 68 per cento).

Di rilievo anche l'incremento di tale spesa in rapporto al dato corrispondente di un anno prima; il valore rilevato, + 28 per cento risulta infatti ben maggiore del saggio di accrescimento della spesa complessiva del Ministero tra il 1974 ed il 1975: + 20 per cento circa.

Nettamente prevalente, nell'ambito dell'anzidetta spesa per le relazioni internazionali, la quota assorbita dal personale: 80 miliardi circa pari al 52 per cento degli impegni sulla stessa Sezione.

Per azioni ed interventi in campo sociale, la quota di spesa impegnata nell'anno è stata pari ad oltre 15 miliardi con un incremento in valore assoluto di circa 7 miliardi ed in valore relativo del 75 per cento circa rispetto al corrispondente dato dell'anno precedente. Minore l'incremento di spesa per la Sezione VI — Istruzione e cultura (da 22,31 miliardi nel 1974 a 26,08 miliardi di impegni del 1975) mentre per la Sezione X — Azione ed interventi in campo economico — gli

impegni di spesa per il 1975 (28 miliardi circa) sono risultati inferiori (per il 16 per cento circa) a quelli dell'anno precedente (34,4 miliardi).

Meritano anche cenno, e l'istituzione in corso di esercizio di numerosi nuovi capitoli (per un supplementare stanziamento di 14,244 miliardi) (1) e le modificazioni in aumento intervenute, in misura percentualmente assai elevata, per alcuni altri (2).

La struttura dello stato di previsione non ha subito mutamenti di rilievo così che non perdono di attualità le considerazioni svolte al riguardo nella precedente relazione. Soprattutto quelle relative alla coincidenza di oggetto, quanto meno parziale, che ancora si verifica fra i capitoli 1113 e 1122 e fra i capitoli 1113 e 1123. Per i primi due l'identità riguarda le spese per « stampa, acquisto e diffusione di pubblicazioni »; per i secondi le « spese per traduzioni » (3).

A loro volta sia il capitolo 1113 che il capitolo 1122 sono caratterizzati da una notevole eterogeneità d'oggetto, che, a prescindere da ogni altra considerazione sulla possibilità di una esatta conoscenza della diversificazione finale delle spese imputate, rende, per altro verso, assai problematica l'applicazione del codice di classificazione economico e funzionale (4).

(1) E precisamente i capitoli 2672, 2674, 3123, 3124, 3128, 3129, 3131, 3132, 3133, 3134, 3135.

(2) In dettaglio: capitolo 1004 (114 per cento della iniziale dotazione) 1022 (30,5 per cento), 1091 (43,4 per cento), 1117 (138 per cento), 1341 (800 per cento), 1577 (67 per cento), 1579 (231 per cento), 2663 (75 per cento). Per alcuni capitoli (capitoli 1091, 1117, 1252, 1341, 1342, 1579 e 3105) sono state effettuate, in corso d'esercizio, sino a quattro variazioni di spesa.

(3) È da rilevare marginalmente che la spesa per traduzioni di cui al capitolo *ad hoc* (capitolo 1123) è passata dai 7 milioni di lire del 1974 ai 49 milioni di lire del 1975 (dati di consuntivo).

(4) Il capitolo 1113 è classificato con la voce (4.1.1.) del codice economico e (5.1.0.) del codice funzionale, concernenti rispettivamente « acquisto di pubblicazioni e materiale bibliografico » e « spese comuni per relazioni internazionali » mentre l'oggetto del capitolo comprende anche « spese per acquisto, traspor-

to e manutenzione, funzionamento e noleggio di apparecchiature tipografiche » e le anzicenate « spese per traduzioni ». A sua volta il capitolo 1122, classificato con la voce (4.3.8.) (studi, indagini, rilevazioni) comprende anche le spese previste per la stampa, acquisto e diffusione di pubblicazioni.

Merita anche segnalare l'esistenza di alcuni capitoli, come il capitolo 2555, nei quali sono comprese indifferentemente spese classificabili nella categoria IV (acquisto beni e servizi) e spese classificabili nella categoria V (trasferimenti). Ne deriva, tra l'altro, per rifarsi al capitolo citato, l'impossibilità di procedere ad un ortodosso raggruppamento dei capitoli secondo la classificazione economica.

Considerazioni di diverso ordine vanno poi espresse in relazione al capitolo 1577 (spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, conferenze, manifestazioni anche di carattere economico all'estero ed in Italia, spese per l'invio di delegati alla CEE, alla CEEA, alla NATO, all'OCSE, spese di rappresentanza all'estero dei rappresentanti ufficiali del Governo italiano), la cui dotazione è passata, in corso di esercizio, da un miliardo a due miliardi e mezzo di lire (più 150 per cento). È a dire, al riguardo, che gli stanziamenti previsti negli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri per « indennità di missione all'estero » assumono un significato relativo ove si consideri che larga parte delle trasferte effettuate fuori del territorio nazionale dal personale di pressoché tutti i Ministeri viene di fatto a gravare sull'anzidetto capitolo 1577 del bilancio degli affari esteri (5).

(5) Da una indagine effettuata sui relativi titoli di spesa emerge che su un campione di 200 milioni circa corrisposti per l'invio di delegati ministeriali presso la CEE, i Ministeri del commercio estero, delle finanze, del tesoro, dell'agricoltura, della marina mercantile, dell'industria, commercio e artigianato, del lavoro e previdenza sociale, di grazia e giustizia, della pubblica istruzione, gravano ciascuno per importi variabili tra i 10 ed i 15 milioni di lire. Il residuo importo è ripartito tra Presidenza del Consiglio, Ministero del bilancio, partecipazioni statali, difesa, sanità, ricerca scientifica, interno, trasporti, lavori pubblici.

Sotto diverso profilo è ancora a far cenno della opportunità, già rilevata nella precedente relazione, di far confluire, nello stato di previsione della spesa di un solo Ministero (che non potrebbe non essere quello degli esteri) le somme stanziare nei bilanci di altri dicasteri per il perseguimento di fini comunque connessi con la politica estera e ciò anche in vista di una valutazione globale dell'attività nel settore. Tale osservazione conserva pieno valore in relazione anche alla necessità — evidenziata di recente in sede parlamentare (discussione sul rendiconto generale anno 1974 in data 2 dicembre 1975) — di una più precisa identificazione delle risorse finanziarie complessivamente destinate alla promozione e cura degli interessi italiani all'estero.

2. - Organizzazione dei servizi e del personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* - All'esigenza, da più parti avvertita, di un incisivo potenziamento della rete diplomatica e consolare all'estero (6) non ha fatto riscontro, durante l'anno 1975, alcun apprezzabile miglioramento, talché continua a risultare esigua, con riguardo alla presenza *in loco* di personale della carriera diplomatica, la copertura delle singole sedi. Concorrono al permanere di tale situazione vari fattori; da un lato le più volte richiamate vacanze dei posti disponibili nell'organico della stessa carriera (i diplomatici in servizio al 1° gennaio 1976 erano soltanto 812 su un organico previsto di 1041); dall'altro la non indifferente quota di personale diplomatico di fatto sottratta al servizio all'estero (7).

(6) Tra gli altri: ordine del giorno approvato sotto forma di raccomandazione, dalla III Commissione (Esteri) del Senato in occasione della discussione sul bilancio dello Stato per l'anno 1975.

(7) Alla stessa data (1° gennaio 1976) 260 unità della carriera diplomatica (30 per cento

Merita anche segnalare l'evvenuto trattamento in servizio, oltre la data del collocamento a riposo, di quindici capi missione, in relazione ad addotte difficoltà di tempestiva copertura di sedi vacanti. Sul carattere di eccezionalità della deroga, prevista alla generale disciplina del collocamento a riposo, la Corte ha già avuto modo di soffermarsi in precedenti prelazioni.

L'Amministrazione ha anche fatto ricorso, avvalendosi della disposizione dell'articolo 169 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, all'affidamento della direzione di uffici consolari di prima categoria, a personale già appartenente alla carriera diplomatica.

In corso di esercizio il Governo si è avvalso della facoltà di chiedere alla Corte, la « registrazione con riserva » del decreto relativo alla nomina di rappresentanti del personale del Consiglio di amministrazione del Ministero degli affari esteri. Tale registrazione peraltro, non può far venir meno la illegittimità delle deliberazioni assunte, in conseguenza della irregolare composizione dell'organo.

Giova ricordare in proposito che il rifiuto del « visto », da parte della competente Sezione del controllo, è stato motivato con la mancata emanazione del regolamento di applicazione previsto dall'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, omissione da cui è stata fatta discendere la sopravvenienza e ultrattività della legge anteriore (legge 249/1968) e quindi la inconciliabilità delle norme di questa con il contenuto dispositivo del richiamato decreto ministeriale di nomina (8).

circa del totale) prestavano servizio presso il Ministero; inoltre 20 unità risultavano collocate « fuori ruolo » e 12 « a disposizione ».

(8) La Corte ha pertanto ritenuto che il rinvio contenuto nell'articolo 7 della legge 775/1970 ad un apposito regolamento per la fissazione delle modalità di elezione (che formano sistema con la nuova composizione dell'organo) non costituisce una semplice riserva di emanazione di norme di attuazione ma condizioni, paralizzandola, l'operatività della legge (confrontare deliberazione n. 638 in data 20 novembre 1975 - sezione di controllo).

Durante l'anno con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 1975, n. 330, si è provveduto alla ristrutturazione degli organici del Ministero ed alla successiva, e pressoché contestuale copertura, dei posti risultati vacanti nelle carriere « ristrutturate » tenendo conto anche dei collocamenti a riposo previsti dall'articolo 1 del decreto legge 8 luglio 1974, n. 261 (convertito nella legge 14 agosto 1974, n. 355) (9).

In ordine alla normativa emanata nell'anno e di particolare interesse per l'Amministrazione deve poi farsi cenno, al decreto del Presidente della Repubblica 4 giugno 1975, n. 991, con il quale è stata disciplinata — pur se con ritardo considerevole — la concessione del contributo per spese di abitazione al personale di ruolo in servizio all'estero, in attuazione dell'articolo 178 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967.

Deve inoltre ricordarsi per la sua rilevanza sull'organizzazione il disegno di legge concernente una diversa disciplina del « fondo di anticipazione spese urgenti » del Ministero e degli uffici diplomatici e consolari (10). Al riguardo, pur nella considerazione dell'opportunità di ovviare agli inconvenienti riscontrati in tempi recenti a causa della non sempre tempestiva assegnazione di fondi alle sedi estere per il pagamento di spese obbligatorie (verificatosi, tra l'altro, per il pagamento degli stipendi e delle altre indennità al personale insegnante nelle scuole italiane all'estero), mette conto segnalare la necessità di una accurata valutazione delle fattispecie per le quali può apparire giustificato il ricorso alla atipica procedura di erogazione ivi prevista.

(9) È anche da ricordare che con decreto ministeriale 3 maggio 1974 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 10 aprile 1975 era stata modificata la dotazione organica della carriera direttiva amministrativa del Ministero.

(10) Disegno di legge (Atto della Camera 4429) presentato dal Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro del tesoro agli inizi del 1976 e decaduto per fine legislatura.

In materia di organizzazione amministrativa, meritano infine segnalazione alcune situazioni verificatesi e conseguenti allo scarso coordinamento fra la normativa « speciale » del Ministero (decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18) e la disciplina della funzione dirigenziale (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748).

In primo luogo, per quanto concerne l'attività ispettiva è da menzionare l'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 18/1967 che prevede la costituzione di un Ispettorato generale del Ministero e degli Uffici all'estero, e per altro verso l'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 748/1972 che disciplina tale attività presso tutte le altre Amministrazioni statali. In dipendenza del regime normativo speciale ed a seguito dell'intervenuta costituzione del predetto organo ispettivo (peraltro interno alla stessa Amministrazione) l'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato, pur se la norma richiamata non è limitativa della sua attività, non ha di fatto, ormai da vari anni, più svolto alcun intervento di natura ispettiva né presso il Ministero né presso gli uffici all'estero (11).

In secondo luogo, le funzioni del personale dirigenziale continuano ad essere disciplinate dal ricordato decreto del Presidente della Repubblica 18/1967; il che ha reso possibile nell'ambito del Ministero la previsione di una struttura gerarchica diversa da quella occasionata dalla normativa sulla dirigenza; sono stati previsti ad esempio, incarichi di « coordinatore di uffici » nell'ambito di una direzione generale, di « addetti » preposti alle dirette dipendenze del direttore ge-

(11) È da segnalarsi in merito, che nell'anno 1975, l'esame delle relazioni trasmesse alla Corte dal Ministero ha consentito di accertare frequenti casi di irregolare tenuta delle scritture contabili. Ai fini dell'eventuale accertamento di responsabilità per danno erariale è stata interessata, di recente la Procura generale.

nerale o di « preposti » ad uffici di livello inferiore ad una divisione.

In terzo luogo, come già segnalato nella precedente relazione, all'unico dirigente generale della carriera direttiva amministrativa è precluso l'esercizio delle relative funzioni per il mancato coordinamento delle norme del decreto del Presidente della Repubblica 748/1972 con l'articolo 16 dell'anzidetto decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 che, come noto, abilita il solo personale della carriera diplomatica, alla reggenza delle direzioni generali del Ministero (12).

Per quanto concerne infine l'ordinamento del Ministero permangono validi i rilievi già espressi in ordine alla mancata emanazione dei regolamenti applicativi degli articoli 19 (terzo comma) articolo 32 (ultimo comma), articolo 100 (primo e penultimo comma) articolo 113 (ultimo comma) del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18. Né risulta ancor emanato il regolamento generale di esecuzione previsto dall'articolo 40 (ultimo comma) della legge 15 dicembre 1971, n. 1222 sulla cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e neppure il regolamento per i servizi in economia del Ministero.

Altro profilo dell'organizzazione riguarda gli organi collegiali operanti in seno all'Amministrazione (13); tra questi, cenno va fatto delle Commissioni istituite (in numero di sei) ai sensi dell'articolo

(12) Ancorché riguardino settori non influenti sotto il profilo della politica estera. Tra l'altro dal 23 dicembre 1975 è priva di titolare la Direzione generale del personale.

(13) E, precisamente: Commissione interministeriale per la difesa delle discriminazioni di bandiera; Commissione permanente di finanziamento; Commissione ministeriale per la corresponsione di indennizzi accordati dalla RFT; Comitato consultivo degli italiani all'estero; Comitato direttivo dell'istituto diplomatico; Consiglio del contenzioso diplomatico; Comitato consultivo misto per la cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo; Comitato (sezione speciale) per il volontariato civile; Commissione per gli immobili ad uso del Ministero degli affari esteri; Commissione di conciliazione ex articolo 83 del Trattato di

83 del Trattato di pace per la conciliazione delle controversie derivanti dalla sua applicazione. A distanza di oltre un trentennio dalla fine del conflitto, funzioni e compiti di tali commissioni, il cui onere peraltro continua a gravare sul bilancio statale, ben potrebbero, ove ancora sussistenti, essere attribuiti al Contenzioso diplomatico del Ministero.

b) *Personale.* - Per quanto concerne il personale, si registra un moderato aumento del numero dei dipendenti della carriera di plomatica in servizio, a seguito della immissione nei ruoli, dei 45 vincitori del concorso bandito con decreto ministeriale n. 4764 del 25 settembre 1974. Per le altre carriere, le immissioni hanno riguardato per 48 unità la carriera di cancelleria e per 32 unità la carriera ausiliaria e degli operai. Ai sensi dell'articolo 4 della legge 14 agosto 1974, n. 355, sono state inoltre inquadrate nel ruolo dei coadiutori n. 36 unità.

Relativamente al ruolo degli interpreti, su 14 posti in organico ne risultavano coperti alla data del 31 dicembre 1975 soltanto quattro (14). Anche per l'esercizio 1975 l'Amministrazione ha dovuto pertanto far ricorso all'opera di personale a prestazione saltuaria per lavori di traduzione e di interpretariato.

Per l'obiettivo incidenza sulle aspettative di carriera, ed in definitiva sul buon andamento dell'Amministrazione, è anche a dire del ritardo con il quale si è provveduto al rinnovo degli atti concernenti un provvedimento di promozione di funzionari della carriera di cancelleria, annullato con decisione n. 644 del 17 aprile 1973 dalla Sezione IV del Consiglio di Stato, notificata al Ministero nello stesso anno (15). I decreti relativi, tra l'altro

(14) Merita menzione, a fronte dell'esiguità di tale dotazione organica il dato concernente la carriera ausiliaria (commessi): 395 posti in organico totalmente coperti.

(15) Il concorso riguarda, in particolare, 529 promozioni al grado di cancelliere principale.

incompleti nella documentazione, sono pervenuti alla Corte soltanto alla fine dell'anno 1975.

In tema di trattamento economico del personale, conservano piena validità, confermata oltretutto dalle recenti vicende monetarie connesse al crescente deprezzamento della nostra moneta, le considerazioni espresse nella precedente relazione sulla necessità di una tempestiva determinazione dei raggugli monetari sulle indennità di servizio all'estero.

È a dire, infatti, che l'avvenuta originaria determinazione di tali compensi sulla base di rapporti di cambio fissi, e pertanto non adeguati alla realtà, ha comportato, anche in relazione alla durata dell'*iter* procedimentale, per la liquidazione dei conguagli, esborsi per acquisto di valuta estera sensibilmente superiori a quelli che sarebbero risultati ove si fosse dato luogo ad una tempestiva determinazione dei raggugli monetari (16).

Quanto al regime delle retribuzioni per prestazioni straordinarie, nessuna modifica di rilievo è stata apportata alla situazione in precedenza esposta; in particolare, il contingente di personale autorizzato a compiere sino ad 80 ore mensili di lavoro straordinario — ai sensi dell'articolo 19 della legge 734/1973 — risulta determinato in 93 unità (17).

L'autorizzazione al compimento di prestazioni di lavoro straordinario fino ad

(16) Oltretutto la regolarizzazione di tali rapporti di ragguglio su livelli più vicini alla realtà avrebbe dovuto essere considerata operazione preliminare ad ogni aumento dei coefficienti di maggiorazione delle indennità di servizio all'estero. Per quanto concerne le indennità di servizio all'estero è da segnalare, che, solo nel corso del 1975, l'Amministrazione ha provveduto alla corresponsione in favore del personale dei conguagli derivanti dalle revisioni dei coefficienti di maggiorazione effettuate in data 1° gennaio, 1° aprile e 1° agosto 1974. Per connessione di argomento, è anche a far menzione della necessità di emanazione del regolamento relativo alla determinazione della nozione di residenza stabile, come d'altra parte previsto, dall'articolo 173, comma sesto, del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967.

(17) Delle quali 54 in servizio presso uffici alle dirette dipendenze del Ministro.

un massimo di settanta ore mensili è stata altresì accordata ai sensi dell'articolo 7 della legge 734/1973, in favore di n. 140 dipendenti del « Centro elaborazione dati » e del « Centro cifra » del Ministero.

Con riguardo al perfezionamento dei provvedimenti concernenti l'invio in missione del personale, è da rilevare il ritardo con il quale sovente l'Amministrazione ha emanato i relativi atti di autorizzazione.

Per studi, indagini e ricerche, l'Amministrazione è ricorsa, come per il passato, all'ausilio di enti ed istituti ovvero di privati estranei (articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 ed articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970). Va segnalato, in proposito che anche nel 1975 gli incarichi di studio hanno riguardato, in qualche caso, funzioni e competenze proprie dei servizi del Ministero. Così è a dire, a titolo esemplificativo, della « scelta, riordinamento ed inventariazione dei documenti di archivio » (pur affidata ad esperti di archivistica) o dello « studio sul reclutamento, formazione ed aggiornamento professionale del personale diplomatico » (affidato ad un assistente universitario) (18). In altri casi, l'oggetto degli incarichi conferiti è apparso generico o di limitato interesse pratico.

c) *Beni strumentali.* - In ordine alla provvista dei beni strumentali, la trattativa privata, che ha costituito il sistema in prevalenza seguito nella scelta del contraente, ha interessato 208 operazioni per un ammontare di 5,88 miliardi; la licitazione privata, a sua volta, ha riguardato 21 operazioni per circa 306 milioni.

In ordine al numero ed al diverso regime giuridico delle unità immobiliari, sedi delle nostre rappresentanze all'estero,

(18) Tra l'altro, l'argomento di studio riguarda la competenza, istituzionale, di un organo specifico e cioè l'istituto diplomatico.

o comunque necessarie all'attività dell'Amministrazione, al 31 dicembre 1975 risultavano in proprietà 128 immobili ed acquisiti in locazione 341, di cui circa 1/3 successivamente concessi in uso al personale a canoni di favore. È da ricordare, al riguardo, che con l'esercizio finanziario decorso è giunto a termine il programma di investimenti diretti al potenziamento della proprietà immobiliare dello Stato all'estero. A tale scopo, nell'arco di sette anni, le leggi 15 dicembre 1969, n. 1024 e 23 dicembre 1972, n. 10 hanno disposto stanziamenti per 10,5 miliardi ai quali sono da aggiungere ulteriori 1,37 miliardi derivanti dalle vendite e dai conguagli di permutate di beni immobili situati all'estero ed ugualmente destinati alle predette finalità di potenziamento.

Al 31 dicembre 1975, e cioè al termine del periodo settennale previsto per la realizzazione del programma di investimenti immobiliari, risultavano pagamenti per 8,24 miliardi (70 per cento del totale stanziato di 11,87 miliardi). È da segnalare, a tale proposito, che nell'arco degli anni 1973-1975, vale a dire nel periodo di massima concentrazione degli effetti indotti dei richiamati provvedimenti legislativi, le somme destinate al pagamento di canoni di locazione ed oneri accessori, anziché ridursi, o quanto meno mantenersi ai precedenti livelli di spesa in relazione all'anzidetto programma settennale di costruzione ed acquisti, sono andate crescendo in misura sempre maggiore con percentuali di incremento assai sensibili: + 17 per cento tra il 1973 ed il 1974; + 16 per cento tra il 1974 ed il 1975 (capitoli 1572 e 1782).

Infine, sempre in materia di beni strumentali va segnalato che le spese per il parco automezzi (limitatamente all'Amministrazione centrale) hanno comportato pagamenti per 34,2 e 10,8 milioni rispettivamente, per esercizio e manutenzione. Per i veicoli in servizio all'estero sono stati effettuati pagamenti (competenza e residui) per oltre 131,4 milioni di lire.

Nell'anno 1975 gli automezzi a disposizione risultavano così ripartiti: Uffici centrali: 63 autovetture, 14 autoveicoli di altro tipo, 29 autoveicoli; Uffici all'estero: 262 autovetture.

3. - Attività istituzionale.

Cooperazione culturale, scientifica e tecnica con i Paesi in via di sviluppo ed assistenza delle nostre collettività all'estero, hanno costituito, nel decorso esercizio, le linee direttrici sulle quali si è prevalentemente sviluppata l'azione del Ministero. Di scarso rilievo, per contro, l'attività dell'Amministrazione in campo economico.

Passando a più analitiche notazioni, e nel quadro dell'attività svolta nel settore della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, può intanto rilevarsi come l'azione amministrativa sia stata caratterizzata nel 1975 da una maggiore utilizzazione dei relativi mezzi finanziari, e da una scelta, meno limitata che nel passato, alla vasta gamma di interventi previsti dall'articolo 5 della legge 1222 del 1971; ciò pur se l'azione del ministero risulta ancora non in linea con le esigenze estremamente diversificate dei Paesi in via di sviluppo e con la necessità di costante aggiornamento della politica di cooperazione. Va peraltro obiettivamente rilevato, nel più recente periodo, un maggior impegno del Servizio per la cooperazione tecnica del Ministero per la realizzazione di programmi « integrati » comprendenti cioè contemporaneamente l'invio di esperti, di volontari in servizio civile, e la fornitura di apparecchiature didattiche e scientifiche (19).

(19) Neppure nell'anno 1975 è stato peraltro emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 40, ultimo comma, della legge 15 dicembre 1971, n. 1222.

Ove si consideri che il 1975 è stato il penultimo anno di vigenza della legge 1222, risulta evidente come la mancata emanazione

Nel quadro delle indicate iniziative di cooperazione, è a ricordare che con legge 19 maggio 1975, n. 195 è stato disposto lo stanziamento di ulteriori 5 miliardi ad integrazione delle somme previste dall'articolo 39 della legge 1222 del 1971 per gli anni 1974 e 1975, cosicché, al 31 dicembre 1975, su una disponibilità per oltre 21 miliardi risultavano pagamenti (sulla competenza e sui residui), per circa 13 miliardi.

Le azioni e gli interventi nel settore sociale hanno costituito, come accennato in premessa, il secondo importante campo di attività del Ministero. Larga parte dei mezzi finanziari a disposizione è risultata assorbita — ancor più che per il passato — dalle spese inerenti ai servizi per l'emigrazione ed assistenza delle collettività italiane all'estero.

Conservano piena validità, al riguardo, le considerazioni svolte nella precedente relazione in ordine alla marcata prevalenza dell'assistenza indiretta (attraverso enti e associazioni operanti all'estero) rispetto a quella fornita direttamente dagli uffici consolari.

È da osservare in proposito che i fondi stanziati in bilancio per lo svolgimento — tramite i Consolati — dell'assistenza diretta (capitoli 3532 e 3533), pur essendo stati incrementati nell'esercizio 1975, si mantengono a livello di gran lunga inferiore alle dotazioni parallelamente iscritte in bilancio per l'assistenza indiretta, la quale resta, ormai da vari esercizi, lo strumento di azione cui lo Stato ricorre in via prioritaria (20).

del regolamento applicativo, abbia, in sostanza, pregiudicato la corretta ed integrale applicazione della legge, costituendo causa di ritardi e di inconvenienti. Tra questi ultimi, la impossibilità di emanare i decreti ministeriali previsti nella normativa di secondo grado della stessa legge.

(20) L'analisi degli stanziamenti di bilancio nel quadriennio 1972-1975 mostra che la spesa per assistenza diretta è passata per l'attuale capitolo 3532, dai 780 milioni del 1972 ai 950 milioni del 1975 e, per il capitolo 3533, dai 4,40 miliardi del 1972 ai 9,00 miliardi del 1975. L'incremento percentuale della spesa nel quadriennio è risultato pari pertanto a circa il 93

La verificata preminenza della forma indiretta introduce peraltro una duplice serie di osservazioni. In primo luogo, la constatazione della precarietà e discontinuità dell'azione svolta dagli enti ed associazioni operanti nel settore, in considerazione dello scarso coordinamento esistente fra i detti istituti e della frammentarietà ed episodicità degli interventi. Ciò è dovuto, in ultima analisi, alla stessa frammentarietà e discontinuità con la quale da parte del Ministero vengono forniti i sussidi necessari per lo svolgimento dei programmi assistenziali (21).

In secondo luogo, tenuto conto dell'elevato ammontare dei contributi erogati in via indiretta (10.800 milioni per il solo anno 1975), l'opportunità di un controllo più efficace dei contributi erogati; è a dire infatti che le erogazioni disposte in favore di enti, associazioni e comitati per l'assistenza educativa, scolastica, culturale e per la formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero, non sono sottoposte, diversamente da quanto accade per i fondi erogati direttamente dalle Autorità consolari (22), al controllo successivo della Corte, essendo gli enti beneficiari tenuti soltanto alla presentazione di un rendiconto alla stessa Amministrazione.

per cento. Per quanto concerne l'assistenza indiretta (trasferimenti) il corrispondente incremento percentuale è stato del 375 per cento essendo passata la relativa spesa dai 2,850 miliardi del 1972 ai 10,800 del 1975.

(21) Gli enti ed associazioni operanti all'estero sono generalmente privi di mezzi finanziari propri; a causa di ciò lo svolgimento dei programmi di assistenza predisposti è condizionato dai contributi finanziari che riescono ad ottenere (sulla base di un rapporto favorevole degli uffici consolari nella cui circoscrizione operano) dal Ministero degli affari esteri. In pratica, l'Amministrazione concede all'inizio dell'anno solo una parte del contributo richiesto da questi enti, salvo far poi luogo, a fine esercizio ed in relazione alle residue disponibilità finanziarie, alla concessione di un contributo suppletivo. Tale sistema accentua ovviamente la cennata precarietà dell'azione svolta.

(22) I fondi delle autorità consolari sono infatti forniti a mezzo di ordini di accreditamento tramite il contabile del portafoglio con successiva presentazione trimestrale dei relativi rendiconti.

Nel settore delle relazioni con l'estero, l'azione amministrativa si è svolta nel corso del 1975 con sufficiente regolarità ed aderenza alle norme degli statuti dei vari organismi internazionali. Qualche ritardo si è verificato nel trasferimento, in favore dei citati organismi, delle somme dovute a titolo di contributo. È questo un problema di carattere generale che ha trovato nella Relazione dell'anno 1974 (capitolo XXV - Ministero del tesoro) adeguato sviluppo (23).

(23) Giova ancora far menzione a questo riguardo dell'attuale ripartizione fra più Ministeri (ma principalmente affari esteri e tesoro) della funzione erogatrice dei contributi ad enti internazionali. Come rilevato nella precedente relazione sembra rispondere a criteri di razionalizzazione e snellimento l'unificazione in un solo Ministero di tale funzione.

In ordine infine alle azioni ed agli interventi promozionali del Ministero in campo economico (Sezione X), è da rilevare come le somme impegnate sui relativi capitoli 1123 e 2041 della Rubrica 3 (559,9 milioni) siano risultate in prevalenza destinate (così come per il passato) alla corresponsione di indennità di missione ed alla manutenzione di macchine ed attrezzature della relativa Direzione generale.

D'altra parte, la concorrente attività svolta nel settore, con ben maggiori mezzi finanziari, da altri organi pubblici quali il Ministero del commercio con l'estero e l'ICE, consiglierebbe una riconsiderazione dei rispettivi compiti quanto meno al fine di un necessario coordinamento.

CAPITOLO XI

MINISTERO DELLE FINANZE

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

a) *Considerazioni generali.* - Nel corso dell'esercizio sono intervenuti numerosi provvedimenti legislativi (1), emanati per far fronte alla situazione di emergenza in atto nel settore dell'amministrazione finanziaria, conseguente, soprattutto, alla mancata attuazione dell'anagrafe tributaria secondo l'originario disegno organizzativo e della delega conferita al Governo (articolo 11 della legge 9 dicembre 1971, n. 825) per il riordinamento e la revisione dei ruoli e dell'ordinamento del Ministero, in armonia con le esigenze derivanti dall'entrata in vigore del nuovo sistema tributario.

Tali norme vengono ad incidere — con effetto immediato e, per alcuni aspetti, in prospettiva — sull'ordinamento e sulle stesse funzioni dell'amministrazione, in quanto ad un sensibile incremento degli organici si accompagna un rilevante alleggerimento dei compiti d'istituto, specie

(1) Si rinvia, in argomento, ai successivi paragrafi (nn. 2 e 4) relativi all'organizzazione dei servizi e personale ed all'attività istituzionale.

per ciò che attiene alla possibilità di affidare al Consorzio obbligatorio tra gli esattori delle imposte dirette anche compiti inerenti all'attività di preparazione e compilazione dei ruoli, compreso quello della rilevazione dei dati risultanti dalle dichiarazioni dei contribuenti, nonché all'obbligo posto a carico di questi ultimi di svolgere una serie di incombenze, in precedenza demandate agli uffici finanziari, in materia di liquidazione delle imposte (autotassazione).

b) *Considerazioni sullo stato di previsione e sulla gestione.* - A fronte di una previsione definitiva di spesa di 4.670,2 miliardi (2), risultano assunti impegni per complessivi 4.534,4 miliardi, dei quali 4.530,9 nella parte corrente e 3,5 in conto capitale.

Sempre più accentuata risulta la tendenza a provvedere alla erogazione della spesa mediante ordini di accreditamento, principalmente in conseguenza, come accennato nelle precedenti relazioni, della facoltà conferita all'amministrazione di ac-

(2) La previsione iniziale ammontava a 4.185,1 miliardi.

creditare agli intendenti di finanza le somme necessarie per l'attribuzione agli enti locali delle quote sostitutive di tributi soppressi e per la retribuzione del personale delle cessate imposte di consumo.

In tale contesto particolare utilità, ai fini della costante verifica della gestione contabile dei fondi accreditati ai funzionari delegati, viene ad assumere il sistema informativo della Corte dei conti integrato con il sistema della Ragioneria generale.

Per ciò che attiene alla struttura dello stato di previsione il fondo per l'attuazione della riforma tributaria dell'importo di 8 miliardi (capitolo 6981) è stato ripartito in corso d'esercizio, mediante la istituzione dei capitoli: 1104 (4,5 miliardi) concernente l'organizzazione e gestione di corsi di informazione fiscale per i contribuenti e per l'azione di divulgazione del nuovo sistema tributario, iniziative che hanno comportato l'assunzione di impegni per complessivi 1,1 miliardi; e 1105 (2 miliardi), avente ad oggetto « Indennità, retribuzioni ed altre spese per il funzionamento del Comitato tecnico per l'attuazione della riforma tributaria, organizzazione di corsi di aggiornamento tecnico-professionale per il personale interessato alla riforma » a carico del quale risultano impiegati 651 milioni.

La gestione dei residui denota, infine, una diminuzione della consistenza, sia nella parte corrente — 1.218 miliardi (1.459,3 nel 1974) dei quali 554,9 derivanti dalla competenza dell'esercizio — sia nella parte in conto capitale — 23 miliardi (24 nel 1974) dei quali 3,5 derivanti dalla competenza dell'esercizio.

2. - Gestioni fuori bilancio.

I rendiconti sinora pervenuti — che si riferiscono agli esercizi sino al 1973 e, in qualche caso al 1974 — sono in corso di esame da parte della Corte, che per la quasi totalità delle gestioni, ha dovuto rilevare la carenza della documentazione trasmessa o la sua assoluta ina-

deguatezza a consentire un effettivo controllo.

Le gestioni fuori bilancio tutt'ora in atto riguardano:

1) gestione « Lotterie nazionali e fondo unico di riserva » (legge 4 agosto 1955, n. 722; decreto del Presidente della Repubblica 20 novembre 1948, n. 1677 e successive modificazioni);

2) concorso pronostici « Enalotto » (decreto-legge 14 aprile 1949, n. 496; decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1951, n. 581);

3) somme anticipate da terzi per spese contrattuali (articolo 62 regio decreto 23 maggio 1924, n. 827; articolo 28 legge 27 febbraio 1913, n. 69 legge notarile);

4) fondo di previdenza, per il personale del Catasto e dei Servizi tecnici erariali (decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 1974, n. 486).

Per quanto concerne, in particolare, quest'ultima gestione è da notare che i relativi rendiconti hanno formato oggetto di rilievo. Gli stessi elaborati sono stati ora riprodotti ed è in corso l'esame — necessariamente riferito all'attività gestoria di tutti gli esercizi precedenti — al fine di vagliarne la rispondenza alle osservazioni formulate dalla Corte;

5) fondo a disposizione del Comando generale della guardia di finanza (articolo 5 legge 15 novembre 1973, n. 734).

È infine da segnalare che è stata fatta cessare, a seguito di iniziative della Corte, l'attività della gestione non autorizzata *ex lege* del poliambulatorio ENPAS già in funzione presso la 18^a Legione della guardia di finanza di Roma, sulla base di una convenzione, peraltro non sottoposta ai prescritti controlli di legittimità. La gestione dell'ambulatorio civile è stata, infatti, separata da quella dell'infermeria militare ed è, nel contempo, cessata la corresponsione del canone mensile in pre-

cedenza corrisposto dall'ENPAS al Servizio sanitario della guardia di finanza (3).

Non è, per contro, sinora pervenuta notizia dei provvedimenti adottati per la cessazione delle analoghe gestioni miste in atto presso le Legioni di Venezia, Messina e Palermo.

3. - Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione.* - Dal complesso dei provvedimenti pervenuti all'esame della Corte, risulta evidente che l'attuazione dell'anagrafe tributaria è ancora nella fase preliminare di studio, poiché se ne devono «rideterminare gli obiettivi finali ed intermedi», e che l'attribuzione del numero di codice fiscale è appena agli inizi.

A tal proposito, va rilevato che la materia dell'anagrafe tributaria — la cui attuazione avrebbe dovuto costituire il supporto indispensabile della riforma tributaria — ha formato oggetto di continui ripensamenti che hanno dato luogo ad iniziative non coordinate con conseguente spreco di energie lavorative e di ingenti mezzi finanziari.

Proseguendo nel riordinamento dell'apparato periferico dell'amministrazione finanziaria, è stata disposta, nel corso dell'esercizio, la soppressione di alcuni uffici distrettuali delle imposte dirette e di alcuni uffici del Registro ed il contestuale trasferimento delle relative funzioni ad altri uffici periferici.

Sempre sotto il profilo organizzativo, sono, inoltre, da ricordare la costituzione del Consiglio superiore delle finanze (decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1975), organo tecnico-consultivo per le questioni attinenti al sistema tri-

(3) Si veda, in argomento, quanto osservato nelle precedenti relazioni relative agli esercizi finanziari 1973 (pagina 236) e 1974 (pagina 238).

butario, nella nuova composizione (4) stabilita dal decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 104; e la ricostituzione del Comitato tecnico per la riforma tributaria (articolo 17 della legge di delega n. 825 del 1971) (5).

Permangono le carenze e l'inadeguatezza della disciplina regolamentare ricordate nella precedente relazione (6), che attengono alla materia del personale e all'ordinamento degli uffici direttivi finanziari, nonché al settore delle dogane. A tal riguardo, è da notare che una organica disciplina regolamentare si appalesa, tra l'altro, necessaria al fine di conseguire un opportuno coordinamento nell'amministrazione del personale da parte delle diverse direzioni generali, che, talvolta, adottano, in circostanze analoghe, provvedimenti difformi.

L'esigenza di garantire la migliore funzionalità dell'azione di coordinamento di tutti gli organi periferici dell'amministrazione finanziaria, istituzionalmente demandata alle intendenze di finanza induce, inoltre, a rappresentare l'opportunità di una loro ristrutturazione, anche in considerazione dei compiti derivanti dall'attuazione della riforma tributaria, specie nel settore della finanza locale, in cui sono stati, tra l'altro, riscontrati ritardi nell'attribuzione agli enti locali delle quote sostitutive dei soppressi tributi erariali.

Come altre volte osservato (7), anche la regolamentazione concernente la Guardia di finanza richiede una totale revi-

(4) Un presidente, sedici membri di diritto (undici dirigenti generali delle finanze e cinque dirigenti statali) e sedici membri scelti tra persone altamente qualificate.

(5) Il comitato si compone di cinquanta membri. I compensi mensili sono fissati in 600 mila lire per gli estranei alla pubblica amministrazione, in 300 mila lire per magistrati e docenti universitari, mentre nulla compete ai funzionari dell'amministrazione finanziaria.

(6) Pagina 239.

(7) Si rinvia, in argomento, alla più ampia trattazione contenuta nelle relazioni relative all'esercizio 1973, pagina 240 e all'esercizio 1974, pagina 240.

sione ed integrazione, che tengano conto dell'attuale struttura operativa del Corpo ed in particolare dei servizi di recente istituiti (8).

A seguito del riconoscimento dell'Ispettorato generale amministrativo della Guardia di finanza quale ufficio di livello dirigenziale, con conseguente attribuzione di una sfera di competenza funzionale ai dirigenti civili ad esso preposti, si rende, infine, necessario che siano con essa coordinate, a livello legislativo, le attribuzioni nel settore amministrativo del Comandante del Corpo e ne siano, in particolare, precisate le funzioni nell'ambito dell'amministrazione finanziaria (9).

b) *Personale*. - Le disposizioni concernenti il potenziamento dei servizi dell'amministrazione finanziaria (10) hanno trovato attuazione, in corso d'esercizio, limitatamente alla determinazione delle nuove piante organiche dei settori interessati ed alla emanazione dei bandi di concorso per il reclutamento, su base regionale, di una parte del nuovo personale.

(8) A tal proposito, è da rilevare che la legge 29 luglio 1975, n. 406 nell'aumentare gli stanziamenti per il potenziamento dei mezzi di repressione del contrabbando, ha destinato parte delle maggiori disponibilità all'acquisto di elicotteri e « all'efficienza dell'esercizio del servizio aereo », riconoscendone, per la prima volta sul piano normativo, l'esistenza. Nel 1975 a tale servizio, gestito in base ad apposita convenzione con l'assistenza dell'aeronautica militare, è stato, per la prima volta, preposto un ufficiale della guardia di finanza.

(9) Tale esigenza era stata già rappresentata dalla Corte nella relazione relativa all'esercizio finanziario 1973, pagina 239.

(10) Si tratta, in particolare, della legge 4 agosto 1975, n. 397 che ha apportato sostanziali modifiche a vari ruoli, aumentando, tra l'altro, la dotazione del personale di meccanografia di 6.536 unità, del personale direttivo delle imposte dirette di 1.800 unità, del personale direttivo delle tasse di 950 unità, dei cassieri delle tasse di 300 unità e diminuendo, alcuni ruoli complessivamente di 600 unità; inoltre, della legge, in pari data, n. 389 che determina un notevole ampliamento — *a priori* non quantificabile in quanto connesso al verificarsi di determinate circostanze — dell'organico della carriera di concetto ordinaria delle dogane.

Ha avuto anche inizio, dopo più di due anni dalla entrata in vigore della legge (26 ottobre 1972, n. 649) che lo ha disposto, l'inquadramento, mediante iscrizione nell'apposito quadro speciale, degli oltre 8 mila dipendenti delle sopresse imposte di consumo (11), mentre sono in attesa di sistemazione i dipendenti (12) della società per l'esercizio di impianti meccanografici (SEIM) destinati dalla legge 23 aprile 1975, n. 142, all'amministrazione delle tasse e delle imposte indirette.

Si sono conclusi, nel 1975, vari concorsi per l'accesso alle carriere amministrative e tecniche — alcuni dei quali indetti negli anni 1968 e 1969 (13) — che hanno comportato l'immissione in ruolo di alcune centinaia di impiegati, ma non sono state definite le procedure previste per il reclutamento dalle citate leggi dell'agosto 1975, che consentono l'immissione condizionata in servizio, non soltanto anteriormente ai riscontri di legittimità ma ancor prima del formale atto di nomina e della presentazione dei documenti richiesti, con la conseguenza, tra l'altro, di trasformare in successivo non soltanto il controllo della Corte su gran parte delle assunzioni, ma anche quello interno della Ragioneria.

La consistenza del personale, nel suo complesso, non si differenzia, quindi, in misura significativa da quella esistente nel precedente esercizio (14), che il Par-

(11) Risultano emanati, nel 1975, provvedimenti relativi a poco più di 5 mila dipendenti in servizio anteriormente al 1° gennaio 1970, stante la difficoltà pratica di accertare, per il personale assunto successivamente, il diritto all'inquadramento, che sussiste soltanto nel caso di assunzioni disposte entro i limiti della consistenza numerica del personale alla data predetta (articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 649 del 1972).

(12) In totale 164 unità.

(13) Da notare che il numero dei partecipanti risulta, in genere, inversamente proporzionale al livello delle carriere, al segno che nei concorsi indetti per la carriera esecutiva la proporzione posti-candidati supera spesso il rapporto 1/1000.

(14) Relazione della Corte sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 1974, pagine 240 e 241.

lamento ha ritenuto non adeguata alle attuali esigenze dei servizi — rappresentate nella Nota ministeriale « sulla situazione del personale e sullo stato dell'amministrazione finanziaria » del 30 aprile 1975 — ed in particolare a quelle connesse all'attuazione del nuovo sistema tributario.

In materia di personale, va ancora una volta segnalato il grave fenomeno delle assenze dal servizio attestato dal costante aumento dei provvedimenti concessivi di congedi straordinari e di aspettative in prevalenza nel periodo estivo.

In tema di trattamento economico è da menzionare il rilevante incremento delle competenze accessorie conseguente all'applicazione della legge 2 dicembre 1975, n. 576 che, con decorrenza dal 1° aprile 1975, ha consentito l'effettuazione di prestazioni di lavoro straordinario entro i limiti mensili di 45 ore per il personale addetto all'amministrazione centrale, compresi i dirigenti, e di 60 ore per il personale periferico, restando invariati i più elevati limiti previsti dalla legge 15 novembre 1973, n. 734, ed ha, inoltre, istituito — anche in favore del personale dirigente — un compenso speciale, per il periodo 1° giugno 1975-30 giugno 1977, rapportato al parametro delle diverse qualifiche con un massimo mensile di lire 40 mila, ed un compenso incentivante, di eguale importo per tutte le qualifiche (lire 40 mila mensili), per il periodo 1° settembre 1975-30 giugno 1977.

È da aggiungere che è stato determinato in 167 unità (15) il contingente autorizzato ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario in quanto addetto ad uffici che collaborano direttamente con il Ministro (80 ore ex articolo 19 della legge 734 del 1973). Per i compensi a tale titolo spettanti risultano assunti impegni per un totale di 110 milioni.

Particolare menzione merita il trattamento economico spettante al personale

delle sopprese imposte di consumo, a norma dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649, che fa riferimento per determinarne l'entità, ai diversi contratti collettivi di lavoro vigenti alla data di cessazione del precedente rapporto di lavoro.

Tale riferimento comporta l'applicazione del meccanismo della scala mobile, che risulta molto più favorevole di quello dell'indennità integrativa speciale che compete agli statali. Ciò ha dato luogo, in conseguenza dei recenti aumenti del costo della vita, risultanti dagli indici ISTAT, a rilevanti variazioni dell'indennità di contingenza ed a gravi sperequazioni, sotto il profilo retributivo, rispetto alle qualifiche corrispondenti dell'impiego statale, di cui tuttavia gli ex dipendenti delle imposte di consumo, a seguito degli inquadramenti disposti, fanno ormai parte integrante.

L'entità del fenomeno richiede un tempestivo intervento legislativo idoneo ad eliminare la grave disparità di trattamento tra personale statale adibito alle medesime funzioni.

Invero il trattamento complessivo spettante al personale cui si applicano i vari contratti collettivi di categoria (in particolare, contratto collettivo nazionale del 21 aprile 1940 e successive modificazioni, contratto collettivo nazionale del 19 luglio 1969, contratto collettivo nazionale del 23 dicembre 1948, modificato in data 21 gennaio 1964) raggiunge, a titolo di esempio, livelli massimi superiori al lordo, ai 2,5 milioni mensili per le qualifiche più elevate.

Nel corso dell'esercizio, il personale finanziario si è astenuto dal lavoro per rivendicazioni di carattere sindacale.

A parte i gravi riflessi della manifestazione di protesta del personale sul buon andamento dei servizi, in particolare per ciò che attiene all'attività di accertamento delle imposte, è da ricordare che l'affidamento al Consorzio degli esattori, tra l'altro, della rilevazione di una

(15) Ivi compresi 6 dirigenti e 4 magistrati.

serie di dati relativi alle dichiarazioni dei contribuenti è stato motivato, con riferimento, oltre che alla mancata attuazione dell'anagrafe tributaria, con la lunga astensione dal lavoro del personale degli uffici periferici delle imposte dirette (16).

La situazione degli organici della Guardia di finanza si caratterizza per l'elevato numero delle vacanze (40 rispetto ad una dotazione di 415 unità) esistente nel ruolo degli ufficiali subalterni. A tal proposito è, tuttavia, da notare che la possibilità di compiere il servizio di leva in qualità di ufficiale di complemento della Guardia di finanza — prevista dalla legge 26 febbraio 1974, n. 45, in base alla quale sono stati indetti, nel 1975, due concorsi per titoli per il reclutamento, complessivamente di 100 sottotenenti di complemento in servizio di prima nomina — dovrebbe permettere di far fronte a tale situazione.

Da rilevare, infine, che la prassi di destinare — in violazione alle disposizioni vigenti (17) — sottufficiali e guardie a compiti estranei a quelli d'istituto contrasta con l'esigenza di utilizzare tutti gli uomini ed i mezzi a disposizione per le attività che la Guardia di finanza è chiamata a svolgere, specie nel settore tributario e per la lotta alla criminalità.

4. - Beni e servizi strumentali.

Anche nel 1975 l'Amministrazione finanziaria ha sostenuto un onere rilevante (5,5 miliardi) per la locazione d'immobili da adibire ad uso di ufficio. Nel rinviare, in argomento, alle considerazioni di carattere generale formulate in altra parte

(16) Si rinvia, in argomento, al successivo paragrafo, lettera a).

(17) L'articolo 1, comma II, del regio decreto 14 giugno 1923, n. 1281 dispone, infatti, che «nessun appartenente al Corpo della guardia di finanza può essere impiegato altrimenti che per il servizio del Corpo medesimo.

della Relazione (18) va qui sottolineato come l'entità della spesa — tendenzialmente in aumento, nonostante la ritenuta applicabilità alle amministrazioni pubbliche del regime vincolistico, in relazione alla dinamica dei canoni di locazione — renda opportuna una verifica delle esigenze di carattere permanente dei diversi servizi, al fine di impostare un piano edilizio idoneo a soddisfarle.

Come rilevato nelle precedenti relazioni, la indisponibilità di immobili appartenenti allo Stato rende necessaria la locazione, da parte della Guardia di finanza di edifici di proprietà privata, peraltro non sempre rispondenti ai requisiti prescritti dal Regolamento di servizio interno (decreto ministeriale 23 maggio 1970), per le sedi dei comandi e reparti centrali e periferici. In argomento, è da rilevare che è rimasto sinora inutilizzato lo stanziamento (2,5 miliardi) destinato dalla legge 24 febbraio 1973, n. 20 alla costruzione di caserme per la Guardia di finanza, in quanto l'originario progetto relativo alla costruzione in Benevento di una caserma destinata a sede di un battaglione allievi — che lo avrebbe assorbito interamente — non sarà più realizzato, per il mancato reperimento dell'area necessaria.

Nel paragrafo che segue si riferisce sulle iniziative in atto per la rideterminazione degli obiettivi dell'anagrafe tributaria. In questa sede è sufficiente ricordare che nel Libro bianco edito nel febbraio 1976 dal Ministero delle finanze e nella relazione al disegno di legge concernente la conversione del decreto legge 30 gennaio 1976, n. 8 sono state analizzate le cause della mancata attuazione dell'anagrafe tributaria e del definitivo abbandono dell'originario progetto.

Nel settore delle dogane, ai centri di elaborazione dati operanti presso i compartimenti di Milano, Bolzano, Venezia e Napoli sono venuti ad aggiungersi quelli di Roma e Torino.

(18) Parte III, capitolo I, paragrafo 5.

L'onere complessivamente sostenuto nell'esercizio per i centri doganali, che si avvalgono di sistemi forniti dalla società Honeywell, ammonta a 1,2 miliardi. Ai centri attualmente in funzione sono stati adibiti 60 dipendenti, in numero cioè di gran lunga inferiore alle occorrenze (19).

Il Centro elaborazione dati della Direzione generale del Catasto e dei Servizi tecnici erariali dispone di apparecchiature locate dalla società IBM Italia, con un onere annuale di 654,7 milioni (20). Al centro sono adibiti 77 dipendenti su un contingente di 105 unità, determinato con decreto interministeriale del 15 dicembre 1975. Gli uffici periferici, otto dei quali collegati in *teleprocessing* con il centro (21), sono dotati di apparecchiature acquistate, nel 1971, con una spesa di 856,7 milioni.

Da ricordare, inoltre, le iniziative per la formazione professionale del personale destinato al settore dell'informatica, che si sono concretate in quattro corsi curati dalla società IBM, per il personale del Catasto e dei servizi tecnici erariali, con una spesa complessiva di 3,4 milioni circa.

Per la realizzazione del nuovo Catasto terreni, risultano, infine, registrate, a tutto il 1975, informazioni relative al classamento delle particelle di 55 province. Tale attività viene svolta dalla società Nord elettronica di Altare (Savona) in base al contratto stipulato nel 1974 a seguito di licitazione privata, per un periodo di 44 mesi e con una spesa di 2,3 miliardi circa.

Le spese di gestione relative ai mezzi di trasporto a disposizione dell'amministrazione finanziaria (22) ammontano, nel

(19) Per il solo compartimento di Milano è, infatti, previsto l'impiego di 150 operatori tecnici.

(20) Le altre spese di gestione del centro ammontano a 31 milioni circa, oltre al canone di locazione per la sede (10 milioni circa).

(21) I canoni corrisposti alla SIP per i collegamenti via filo sommano a 60 milioni.

(22) Autovetture 276, autoveicoli 20, motoveicoli 34, natanti 2.

1975, per la manutenzione e l'esercizio a 143,2 milioni (188,7 nel 1974) (23) e per il pagamento dei premi assicurativi a 15,9 milioni circa (13,8 nel 1974).

La spesa di gestione dei mezzi di trasporto di terra della Guardia di finanza (24) ammonta, per il 1975, a 1,77 miliardi per l'esercizio e la manutenzione (1,55 nel 1974) ed a 107 milioni per le assicurazioni (150 nel 1974). L'onere sostenuto per l'impiego dei 483 natanti somma a complessivi 2,6 miliardi (1,7 nel 1974), cui si aggiungono 92 milioni per spese assicurative; per la gestione del servizio aereo (50 elicotteri) la spesa complessiva ascende a 1,18 miliardi (810 milioni nel 1974), oltre a 100 milioni per oneri assicurativi.

Per quanto riguarda l'attività contrattuale, è da rilevare che, anche nel 1975, la maggior parte degli appaltatori si sono avvalsi della facoltà di richiedere l'anticipazione del prezzo nella misura del 50 per cento (decreto ministeriale 18 ottobre 1975 emanato a norma dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627).

Solo sporadica applicazione ha continuato, invece, ad avere la facoltà — prevista dalla legge 1° novembre 1973, n. 774 — di ottenere l'anticipato svincolo fino al 75 per cento delle ritenute di garanzia.

Con riferimento alla Guardia di finanza, è da ricordare, infine, la perdurante carenza nel vigente regolamento d'amministrazione (regio decreto 5 aprile 1943, n. 532) di qualsiasi riferimento ad alcuni importanti servizi (aereo, trasmissioni, cinescopio).

5. - Attività istituzionale.

a) *Entrate pubbliche e patrimonio dello Stato* (25). Come già accennato, l'ana-

(23) Devesi, inoltre, tener conto delle spese di noleggio, che ammontano a 24,8 milioni.

(24) Autovetture 2.936, autoveicoli 418, motoveicoli 1.104.

(25) Si rinvia, in argomento, alla Parte II, capitoli II e IV, dedicati, rispettivamente, alle entrate e al patrimonio.

grafe tributaria, considerata l'indispensabile supporto per l'attuazione della riforma tributaria, è tornata a quella fase preliminare di studio, evidentemente sin qui trascurata se le onerose iniziative assunte per realizzarla si sono concluse con esito negativo.

L'attività svolta dopo l'abbandono del precedente progetto si è concretata, anzitutto, nella conclusione, con la Società italiana sistemi informativi elettronici p.a. Italsiel, di una convenzione, approvata con decreto ministeriale del 14 marzo 1975 e successivamente prorogata a fine esercizio, avente ad oggetto attività di consulenza per « rideterminare gli obiettivi finali ed intermedi dell'anagrafe tributaria e dei servizi connessi » (26); nella costituzione della Commissione di coordinamento per l'anagrafe tributaria (decreto ministeriale 5 aprile 1975); nell'affidamento, infine, al Consorzio nazionale degli esattori delle imposte dirette dell'esecuzione dei lavori relativi all'attribuzione del numero di codice fiscale ai 12 milioni circa di contribuenti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi conseguiti nel 1974 (decreto ministeriale 30 dicembre 1975) (27).

Sebbene, come si è visto, i criteri fondamentali per l'impostazione dell'anagrafe tributaria siano ancora da definire, l'amministrazione finanziaria ha continuato ad utilizzare ampiamente gli stanziamenti destinati ad attuarla. In particolare, a carico del capitolo 6041, per menzionare il caso di maggior rilievo, risultano assunti impegni per complessivi 11,3 miliardi, su una previsione definitiva di 14,6. Tale comportamento non può non suscitare perplessità, considerato che nel settore in esame, come la recente esperienza chiaramente attesta, le iniziative non rispondenti ad un chiaro disegno organizzativo — che non può ovviamente sussistere pri-

(26) Il corrispettivo per tali prestazioni ammonta a 222,5 milioni, ai quali vanno ad aggiungersi 92,7 milioni previsti dall'atto di proroga.

(27) L'onere relativo ammonta a 810 milioni.

ma di concludere la fase preliminare concernente l'individuazione degli obiettivi — si risolvono in spese improduttive.

A parte le cennate carenze nel settore della elaborazione automatica dei dati, sullo svolgimento dell'attività istituzionale dell'amministrazione finanziaria — gestione delle entrate e del patrimonio immobiliare dello Stato — hanno negativamente inciso, nel corso dell'anno, anche le vertenze del personale delle imposte dirette e delle dogane, che si sono concluse con l'emanazione delle già ricordate norme (leggi nn. 389 e 398 del 1975). E proprio con riferimento alla mancata attuazione dell'anagrafe tributaria, oltre che alla lunga astensione dal lavoro del personale delle imposte dirette, è stata motivata la necessità di far ulteriore ricorso al Consorzio degli esattori per la prestazione di vari servizi, tra i quali la rilevazione dei dati desumibili dalle dichiarazioni dei contribuenti (28).

Nel medesimo quadro, sono da valutare il rinvio dell'obbligo di indicare il numero di codice fiscale (legge 8 marzo 1975, n. 49), del quale si è fatto cenno nella precedente relazione (29); la proroga dei termini di prescrizione e decadenza in materia di accertamento ed iscrizione a ruolo di vari tributi (legge 2 dicembre 1976, n. 576); il differimento, infine, al 15 luglio 1975 del termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi, reso necessario dall'irregolare funzionamento degli uffici distrettuali delle imposte dirette, in conseguenza della astensione dal lavoro del personale, che ha determinato conseguenze di tale gravità da rendere inadeguato l'ordinario regime di proroga dei termini previsto nel caso di irregolare o mancato funzionamento dei pubblici uffici (decreto legge 21 giugno 1961, n. 498 convertito in legge 28 luglio 1961, n. 770).

(28) Decreto ministeriale 29 dicembre 1975. L'onere previsto ammonta a 2,76 miliardi.

(29) Pagina 77.

Nel corso dell'esercizio è, inoltre, pervenuto alla Corte il decreto ministeriale che approva la convenzione — costituente rinnovo di quella scaduta il 31 dicembre 1974 — con la quale l'amministrazione finanziaria affida, sino al 31 dicembre 1983, al Consorzio degli esattori delle imposte dirette la compilazione meccanografica od elettronica dei ruoli di riscossione dei tributi erariali e non erariali.

A tal proposito, è da ricordare che la facoltà riconosciuta all'amministrazione finanziaria dell'articolo 12 della legge 13 giugno 1962, n. 693 di commettere al Consorzio degli esattori lo svolgimento di talune attività relative alla riscossione delle imposte è stata, di recente, estesa notevolmente dal decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1975, n. 483 che consente (articolo 2) di affidare al Consorzio non soltanto il compito meramente esecutivo della redazione meccanografica dei ruoli di riscossione dei tributi, ma anche quelli relativi alla formazione dei ruoli stessi. A tal fine si consente, infatti, che la copia delle dichiarazioni dei redditi di pertinenza dei comuni siano trasmesse al Consorzio che, dopo averle esaminate, provvede alla compilazione dei ruoli (30). Nel corso del 1975, l'amministrazione non si è, peraltro, avvalsa di quest'ultima facoltà, che comporta, qualora venga esercitata, lo svolgimento da parte di un organismo estraneo alla pubblica amministrazione di compiti ad essa istituzionalmente riservati, nonché un aumento del costo di esazione dei tributi.

Nel 1975, l'Amministrazione ha proceduto ad una duplice revisione del compenso originariamente stabilito a favore dell'Automobile club d'Italia, in 8 miliardi annui, dalla convenzione approvata con decreto ministeriale del 29 novembre 1969, che demanda all'ACI, per il periodo 22 dicembre 1969-21 dicembre 1977, i ser-

vizi di riscossione delle tasse automobilistiche e dell'abbonamento all'autoradio, nonché il riscontro dei versamenti di detti tributi effettuati in conto corrente postale. La convenzione in corso prevede, infatti, all'articolo 19, la possibilità di un aumento del compenso annuale nel caso di sopravvenuti provvedimenti legislativi che importino esborsi dell'ente per canoni di locazione, aumenti di retribuzione del personale, imposte e tasse relativamente ai servizi commessi (secondo comma); dispone, inoltre, che detto importo « sarà maggiorato, in proporzione, qualora posteriormente al 1970 il numero dei veicoli ed autoscafi assoggettati ai tributi aumenti in misura superiore al 15 per cento rispetto a quelli assoggettati ai tributi nel 1970 » (terzo comma). Sulla base dei maggiori oneri sostenuti dall'ACI per canoni di locazione, retribuzioni al personale e per imposte e tasse è stato riconosciuto all'ente, con decreto ministeriale del 17 maggio 1975, un maggior compenso per gli anni 1970, 1971 e 1972 nella misura complessiva di 769,2 milioni. In relazione al comprovato aumento dei mezzi soggetti a tassa di circolazione, la misura del compenso annuale spettante all'ACI per gli anni 1972, 1973, 1974 e per il primo quadrimestre del 1975 è stata elevata, con decreto in pari data, a 9,2 miliardi, con un maggior onere complessivo per l'erario di 4 miliardi.

L'entità della spesa che viene ad aggiungersi all'originario corrispettivo — per effetto dell'attuale sistema di determinazione che dà luogo alla formazione di oneri crescenti e non immediatamente quantificabili a carico del bilancio statale — nonché il sostanziale progressivo alleggerimento dei compiti dell'ACI, in conseguenza dell'ormai largamente praticato sistema di versamento delle tasse di circolazione in conto corrente postale, rende opportuno che, in occasione dell'ormai prossima scadenza della convenzione in corso (21 dicembre 1977), l'amministrazione finanziaria valuti adeguatamente la possibilità di accentrare — pre-

(30) Si veda, in tal senso, la relazione ministeriale al decreto del Presidente della Repubblica n. 483 del 1975.

via adozione di accorgimenti idonei ad evitare le evasioni — l'esazione dei tributi in discorso presso il servizio postale, assumendo a proprio carico l'attività di lotta contro gli evasori attraverso il riscontro dei versamenti effettuati.

Con notevole ritardo rispetto all'entrata in vigore (1° gennaio 1973) delle nuove disposizioni tributarie concernenti gli spettacoli (decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 640), sono state apportate alcune modifiche (approvate con decreto ministeriale 3 aprile 1975) — rese necessarie dalla vigente disciplina — alla convenzione stipulata il 28 dicembre 1967 con la società italiana degli autori ed editori (SIAE) per l'espletamento dei servizi relativi all'accertamento, liquidazione e riscossione dei diritti erariali sui pubblici spettacoli e tributi comuni.

Neppure nel 1975 il Governo ha esercitato la delega conferitagli per la raccolta, entro il 31 dicembre 1976, in uno o più testi unici delle norme emanate in attuazione della riforma tributaria. A tal proposito, rilevato come il termine attuale costituisca proroga di quello precedentemente venuto a scadenza (16 ottobre 1974), è da sottolineare quanto una adeguata e sollecita opera di coordinamento delle vigenti disposizioni tributarie possa giovare agli operatori economici ed all'intera collettività nazionale, favorendo l'efficienza dell'azione amministrativa e la riduzione del contenzioso tributario. Non è, infatti, sufficiente a conseguire tali risultati la pur intensa opera svolta dal Ministero per divulgare e interpretare le norme tributarie, attraverso l'emanazione di circolari e la risposta a quesiti.

Nonostante il tempo trascorso e l'inadeguatezza della disciplina regolamentare vigente (regio decreto 13 febbraio 1896, n. 65), non è stato ancora emanato il regolamento di esecuzione previsto dal testo unico delle leggi doganali (articolo 347 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43). Come

già rilevato lo scorso anno, tale inadempimento dell'Amministrazione può dar luogo a gravi intralci, tenuto conto dell'attuale carattere del commercio internazionale e pregiudica, sul piano operativo, l'attuazione della nuova disciplina doganale. Sempre con riferimento a tale settore, si appalesa, altresì, opportuno l'aggiornamento delle istruzioni di contabilità per l'Amministrazione delle dogane e delle imposte di fabbricazione, approvate (con decreto ministeriale 19 maggio 1943) anteriormente al recente testo unico.

È da ribadire, inoltre, l'esigenza che siano emanate nuove istruzioni per la contabilità demaniale, in sostituzione di quelle originariamente approvate con decreto ministeriale del 7 aprile 1888, alle quali sono state apportate, nel corso degli anni, ripetute e frammentarie modifiche. Infatti la vigente normativa antiquata e disorganica costituisce ormai un elemento negativo ai fini del buon andamento della gestione patrimoniale curata dalla direzione generale del Demanio e dalle intendenze di finanza.

Permane, infine, la necessità di una completa revisione delle norme regolamentari concernenti la gestione economica e la manutenzione dei canali Cavour e dei canali dell'antico demanio (decreti ministeriali 1° marzo 1896, n. 83; regio decreto 29 marzo 1906, n. 121).

b) *Finanza locale*. - Nell'ottobre del 1975 è venuto a scadenza il quadriennio entro il quale avrebbero dovuto essere disciplinate organicamente, con provvedimento legislativo, nel quadro della riforma fiscale, le entrate tributarie delle province e dei comuni, diverse dall'ILOR e dall'INVIM (articolo 12 della legge 825 del 1971), senza che il Governo abbia formulato proposte al riguardo. Tale omissione assume particolare rilievo in relazione alla prevista scadenza (31 dicembre 1977) del periodo transitorio, durante il quale le province ed i comuni

fruiscono dell'attribuzione da parte dello Stato di entrate sostitutive dei tributi locali e della compartecipazione ai tributi erariali soppressi con l'attuazione della riforma tributaria.

Nel corso del 1975, sono continuati a pervenire alla Corte i decreti ministeriali che approvano le deliberazioni della Commissione incaricata di definire i rapporti tra Comuni ed appaltatori del servizio di riscossione delle imposte di consumo sopprese dalla riforma (articolo 3 del decreto del Presidente della Repub-

blica 26 ottobre 1972, n. 649). I provvedimenti sinora ammessi a registrazione (748) comportano rimborsi per complessivi 2,54 miliardi.

Da rilevare, infine, che non risulta sinora pervenuta la documentazione richiesta dalla Corte alle intendenze di finanza ai fini dell'esercizio del controllo sulle accettazioni delle delegazioni di pagamento, disposte dagli enti locali territoriali per l'ammortamento dei mutui contratti per l'esecuzione di opere pubbliche e per il ripianamento di disavanzi dei bilanci.

CAPITOLO XII

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

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

Il conto delle operazioni della gestione 1975 evidenzia, complessivamente, entrate per 410 miliardi (361,1 nel 1974) e spese per 445,5 miliardi (360,6 nel 1974) e si chiude, quindi, con un disavanzo di 35,5 miliardi, dato che conferma l'inversione di tendenza già manifestatasi alla fine del 1974, quando, pur persistendo il saldo positivo registrato negli anni precedenti, questo era sceso dagli 8,9 miliardi del 1973 a soli 0,5 miliardi.

L'ulteriore rilevante lievitazione delle spese, collegata al generale fenomeno inflazionistico e alla sua incidenza sui costi di produzione (1), non ha potuto essere

(1) La lievitazione si è verificata soprattutto nel comparto delle spese correnti (425,5 miliardi), dove si è registrato un incremento del 24,6 per cento rispetto all'esercizio 1974 (341,6 miliardi). Rimasta sostanzialmente invariata la quantità dei generi di monopolio prodotti e distribuiti dall'Amministrazione autonoma (vedere infra), si è verificato un ulteriore consistente aumento del costo del fattore lavoro e di quello dei beni e servizi: la spesa per il personale in attività di servizio è passata dai 59 miliardi del 1974 ai 65,6 del 1975 (vedere anche paragrafo 2), quella per l'acquisto dei tabacchi e materiali vari e per connessi servizi ha raggiunto i 281,7

fronteggiata, in sede di entrata, neppure con l'aumento dei prezzi dei tabacchi lavorati introdotto all'inizio del 1975 (2).

A tale aumento, che ha portato a realizzare, con la vendita dei tabacchi, un introito di 309,1 miliardi (3) — superiore di 54,3 miliardi a quello registrato nell'anno precedente (254,8 miliardi), ma inferiore a quello della previsione (354 miliardi) — ha, infatti, corrisposto una sostanziale stasi delle vendite dopo anni di continua e marcata espansione (4) che

miliardi (223,5 nel 1974) e quella per i servizi di distribuzione e vendita i 14,8 miliardi (12,5 nel 1974). Solo per l'Azienda sali si è avuta una diminuzione delle spese per acquisto di beni e servizi (13,1 miliardi nel 1974, 11,9 nel 1975).

(2) Con decreto ministeriale 28 dicembre 1974, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 339 del 30 dello stesso mese.

(3) Il complessivo ricavato delle vendite dei tabacchi distribuiti dall'Amministrazione è stato dell'ordine di 1692,3 miliardi (1440,6 nel 1974), di cui 125,7 miliardi incamerati direttamente dai rivenditori (a titolo di aggio) ed il rimanente ripartito tra l'Erario (quota fiscale: 1.257,5 miliardi) e l'Amministrazione (quota produttore e distributore all'ingrosso: i 309,1 miliardi indicati nel testo).

(4) Il volume complessivo delle vendite dei tabacchi, in milioni di chilogrammi, passato dai 74,7 del 1971 ai 90,6 del 1974 (77,8 e 83,5 rispettivamente nel 1972 e nel 1973), ha avuto, nel 1975, con 91,5, solo un lieve incremento.

aveva comportato un costante incremento delle entrate pur rimanendo i prezzi sostanzialmente invariati.

Ancora con riferimento al settore tabacchi, da cui proviene la parte preponderante dei proventi della gestione industriale e commerciale dell'Amministrazione (5), è da rilevare che è ulteriormente diminuito l'apporto della produzione industriale (dei tabacchi nazionali e di quelli esteri prodotti su licenza) alle entrate, mentre è aumentato quello dell'attività commerciale legata alle importazioni dei tabacchi lavorati esteri (6).

La stazionarietà della produzione e la tendenza regressiva della gestione aziendale evidenziata nel 1975 accentuano la esigenza della ristrutturazione dell'Amministrazione dei monopoli, cui si è già accennato nella precedente relazione e che viene ormai ritenuta indispensabile anche in relazione ai nuovi problemi posti dalla liberalizzazione dell'importazione e della commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati, operante dal 22 gennaio 1976 per effetto della legge 10 dicembre 1975, n. 724 (7) e che comporta, di per sè, a

(5) L'Azienda sali, che, nel 1975, ha prodotto circa 9 milioni di quintali di sali, ha realizzato, con la vendita di 6,2 milioni di quintali (oltre 7 milioni nel 1974), proventi per 14,2 miliardi (16,6 miliardi nel 1974); la flessione delle vendite è da ascrivere essenzialmente all'azione concorrenziale che, dopo la cessazione del monopolio di vendita del sale, è stata svolta dalle ditte private che si sono riunite in consorzi e hanno organizzato una rete di distribuzione.

(6) Le vendite dei tabacchi di produzione nazionale hanno costituito, con 68,3 milioni di chilogrammi, il 74,6 per cento del totale (75,8 per cento nel 1974), mentre quelle dei tabacchi esteri importati, con 23,2 milioni di chilogrammi, il 25,4 per cento (24,2 per cento nel 1974).

Quanto alle prime, è da evidenziare l'incremento di quelle dei tabacchi nazionali, passate dai 58,6 milioni di chilogrammi del 1974 ai 60,9 milioni del 1975, a fronte del quale si è registrata la diminuzione delle vendite dei tabacchi esteri prodotti su licenza (chilogrammi 10,1 milioni nel 1974, 7,4 nel 1975).

(7) La legge costituisce applicazione della Risoluzione del Consiglio della CEE del 21 aprile 1970, che, appunto, aveva previsto la soppressione entro il 31 dicembre 1975 dei diritti esclusivi di importazione e commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi da parte dell'Italia e della Francia.

fronte dell'ulteriore ridimensionamento dell'area monopolistica e della conseguente più agevole azione concorrenziale dei produttori esteri, la necessità di assicurare una sempre maggiore competitività della produzione nazionale, non solo sotto il profilo quantitativo e dei costi, ma anche dal punto di vista qualitativo (8).

In ordine ai residui passivi è da rilevare che loro complessiva consistenza si è fortemente ridotta passando dai 139,3 miliardi del 1974 a 69,2 miliardi, di cui 47 formati nell'esercizio in esame. Con riferimento a questi ultimi, va posto in rilievo che quelli formati nel conto capitale (13 miliardi) hanno rappresentato, come nel precedente esercizio, i due terzi dello stanziamento di competenza, mentre quelli di parte corrente, che, nel 1974, avevano costituito il 30,6 per cento delle spese impegnate nel comparto, nel 1975 ne hanno costituito l'8 per cento.

Per quanto riguarda la struttura del bilancio, si richiamano le notazioni delle precedenti relazioni e si osserva, inoltre, quanto alle entrate, che un unico capitolo (101) concerne i proventi della fabbricazione e distribuzione dei tabacchi prodotti dal Monopolio e quelli della distribuzione dei tabacchi di produzione estera, una distinta collocazione dei quali sarebbe, invece, più appropriata ai fini di

(8) Nel 1974, venne costituita, presso l'Amministrazione, una commissione incaricata di elaborare i progetti riguardanti la riforma dell'Amministrazione stessa e il riordinamento del personale, della cui attività non si hanno notizie.

Di rilievo, con riferimento al 1975, la presentazione al Parlamento di 3 proposte di legge da parte di deputati di distinti gruppi (Atti Camera nn. 3954, 4111 e 4173), tutte tendenti a istituire un nuovo organismo, configurato e univocamente come azienda autonoma, organo di Stato, per i sali e i tabacchi (con diversificazioni riferite essenzialmente alla composizione degli organi di gestione), cui conferire ampia autonomia amministrativa e finanziaria e la massima scioltezza operativa nel mercato italiano ed internazionale per migliorare la produzione e il collocamento dei tabacchi e dei sali e per risolvere i problemi di approvvigionamento del tabacco greggio anche con opportune iniziative promozionali nel settore della coltivazione.

chiarezza e specificazione, ai quali fini corrisponderebbe anche, quanto alle uscite, la scissione del capitolo 191, in cui risultano commiste le spese per l'acquisto del tabacco greggio con quelle per l'importazione dei tabacchi lavorati.

2. - Gestioni fuori bilancio.

In tema di gestioni fuori bilancio, è da rilevare che, cessate, per effetto dell'articolo 6 della legge 15 novembre 1973, n. 734 quelle relative al « Contenzioso del monopolio dei sali e dei tabacchi » e al « Contenzioso del lotto e lotterie », è residuata (9), presso l'Amministrazione dei Monopoli, soltanto la gestione « Depositi provvisori per spese contrattuali ».

Nel 1975 si è esaurita, senza riscontro di irregolarità, la revisione dei rendiconti di tale gestione relativi agli esercizi 1972 e 1973; è in corso l'esame dei rendiconti per l'esercizio 1974 (10).

Col 1976, peraltro, anche tale gestione fuori bilancio — come quelle analoghe esistenti presso le altre amministrazioni statali — è cessata per effetto della legge 27 dicembre 1975, n. 790.

3. - Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Uffici e personale.* - Con appositi decreti ministeriali del 20 marzo e del

(9) I rendiconti della gestione « Ammende disciplinari », ritenuta non autorizzata per legge, sono stati restituiti all'Amministrazione con l'invito a provvedere in conformità del titolo I della legge 25 novembre 1971, n. 1041, che impone la soppressione delle gestioni fuori bilancio non autorizzate da una espressa previsione legislativa; dell'esistenza di siffatte gestioni è stato informato il Procuratore generale della Corte dei conti ai sensi e per gli effetti degli articoli 7 e 8 della citata legge n. 1041 del 1971.

(10) I rendiconti per gli esercizi 1972 e 1973 hanno, rispettivamente, evidenziato depositi per 1.472 e 448 milioni, pagamenti per 1.525 e 809 milioni e giacenze di cassa a fine esercizio di 775 e 414 milioni. Quello per il 1974 prospetta riscossioni per 405 milioni, pagamenti per 498 milioni e una giacenza finale di cassa di 321 milioni.

1° luglio 1975 si è provveduto a una nuova individuazione degli uffici di livello dirigenziale e alla specificazione delle competenze degli uffici della Direzione generale.

Ne è derivato un rinnovato assetto dell'organizzazione centrale, che, in relazione alle finalità del decreto sulla dirigenza, consente di individuare, per ogni branca di attività amministrativa, il primo dirigente o il dirigente superiore che ne risponde nei confronti del competente Direttore centrale, o direttamente, nei confronti del Direttore generale (11) e, nel contempo, di ripartire tutta la materia di competenza dell'Amministrazione centrale dei Monopoli a livello di primo dirigente per l'espletamento delle attribuzioni previste dall'articolo 9 di detta legge. Solo l'assetto della Direzione centrale per il servizio delle saline si discosta da quello delle altre 5 direzioni centrali, non risultando organicamente inseriti in essa primi dirigenti le cui attribuzioni, relative allo specifico settore, sono esercitate dai primi dirigenti in servizio presso altre direzioni centrali (affari generali e personale, distribuzione e vendita, approvvigionamenti e servizi amministrativi e contabili) sulla base delle preordinate competenze, fissate prescindendo dal tipo di produzione (tabacco, sale, chinino).

Dipendono direttamente dal Direttore generale i dirigenti con funzioni ispettive (7 dirigenti superiori e 4 primi dirigenti) nonché 6 dirigenti superiori e un primo dirigente con competenze generali e di ricerca e studio.

Dai 6 dirigenti generali preposti alle direzioni centrali (per il servizio delle coltivazioni tabacchi, delle manifatture tabacchi, delle saline, degli affari generali e del personale, di distribuzione e vendita, per l'approvvigionamento e i servizi

(11) Alla Direzione generale è preposto un dirigente generale a livello di funzione B (direttore generale dei Monopoli di Stato), coadiuvato da due vice direttori generali (uno tecnico, l'altro amministrativo), dirigenti generali di livello C.

amministrativi e contabili) dipendono i rimanenti dirigenti in servizio presso la Direzione generale: 6 dirigenti superiori con funzioni di vice direttore centrale e 17 primi dirigenti con funzioni di direttore di divisione.

Complessivamente risultano addetti agli uffici centrali 41 dirigenti (19 dirigenti superiori e 22 primi dirigenti), più della metà, cioè, di quelli previsti dalla dotazione organica (77, di cui 32 dirigenti superiori e 45 primi dirigenti).

Gli altri dirigenti sono assegnati alla organizzazione periferica (12) rispetto alla quale è da rilevare che l'Amministrazione, condizionata dalla ristrettezza dell'organico, ha escluso, dal novero degli uffici dirigenziali, uffici, considerati di minor rilievo in rapporto alla dimensione quantitativa dell'attività svolta, ma aventi, in effetti, per la normativa che li disciplina, identità di qualificazione sia per le attribuzioni che per la rilevanza esterna delle stesse (13).

Sempre nella prospettiva della ristrutturazione aziendale — ma in più stretta connessione con la necessità di raggiungere, perseguendo l'equilibrio tra costi e ricavi, una maggiore efficienza produttiva in rapporto alle reali possibilità di assorbimento di prodotti da parte del mercato interno ed estero — vanno considerati i dati relativi al restante personale, impiegatizio ed operaio, che pongono in evidenza il persistere di un forte diva-

(12) Si tratta degli uffici cui direttamente si ricollega l'attività di produzione e distribuzione: direzioni compartimentali delle coltivazioni (da cui dipendono le agenzie deputate all'approvvigionamento del tabacco greggio), manifatture tabacchi (con le dipendenti sezioni), saline (e le relative sezioni), ispettorati compartimentali (con i dipendenti depositi operanti nel settore della distribuzione).

(13) Con riferimento alla dirigenza amministrativa, il cui organico specifico comprende 12 dirigenti superiori e 22 primi dirigenti, è da segnalare che soltanto 9 Ispettorati compartimentali su 23 sono di livello dirigenziale. Quanto alla dirigenza tecnica (con un organico di 20 dirigenti superiori e 23 primi dirigenti), è dato constatare che sono a livello non dirigenziale e, quindi, affidate ad altri funzionari, 3 direzioni compartimentali delle coltivazioni (su 8), una manifattura tabacchi (su 19) e 2 saline (su 6).

rio tra la effettiva consistenza (circa 2.800 impiegati e 12.300 operai nel 1975) e la dotazione organica (circa 4.000 posti per gli impiegati e 19.850 per gli operai), fenomeno che dimostra come l'ampia previsione di organico non abbia trovato riscontro nelle effettive esigenze di impiego del personale nell'apparato produttivo (14).

A fronte di una consistenza del personale in servizio rimasta sostanzialmente invariata negli ultimi anni, si è registrato un ulteriore incremento dei relativi oneri finanziari di carattere retributivo passati dai 58,1 miliardi del 1973 (59 miliardi del 1974) ai 65,6 miliardi del 1975 segnatamente per effetto dell'erogazione dell'indennità pensionabile istituita con la legge 27 dicembre 1973, n. 851 (15), dell'aumento del « premio industriale » stabilito dalla stessa legge, nonché di quello della indennità integrativa speciale (16).

Un cenno merita, quanto al personale operaio, l'attuazione della legge 26 marzo 1975, n. 90 che ha previsto l'inquadramento in ruolo degli operai stagionali aventi determinati requisiti di anzianità attraverso l'espletamento di appositi concorsi da bandire localmente e che l'Amministrazione ha, in effetti, tempestivamente bandito per complessivi 295 posti (17).

(14) Le carenze più rimarchevoli sono, per gli impiegati, quelle degli ispettori tecnici (19 posti coperti su 129) e amministrativi (55 su 137) e dei computisti (844 su 1.172) e, per gli operai, quelle dei capi operai (231 su 435) e degli operai comuni (8.075 su 14.000).

(15) A fronte della spesa per tale erogazione è da considerare, peraltro, l'entrata di circa 3 miliardi (10 miliardi nel 1974) derivante da apposita sovvenzione straordinaria del Tesoro.

(16) Permangono, inoltre, alcuni compensi a carattere non generale, come l'indennità meccanografica, il soprassoldo per le funzioni di pagatore del personale di lavoro, l'indennità di rischi ed insalubrità.

(17) Da ricordare anche un'altra legge, entrata in vigore nel 1975 (legge 7 giugno 1975, n. 229), che ha comportato un particolare impegno degli uffici del personale, i quali hanno dovuto procedere al riesame delle posizioni di un gran numero di operai (transitati dal 1970 in poi a categorie superiori con i parametri retributivi iniziali) per applicare il nuovo beneficio dell'attribuzione retroattiva di parametri superiori.

L'attività di assistenza ai dipendenti e alle loro famiglie, che è di scarsa rilevanza per quanto riguarda le erogazioni dirette di sussidi in denaro ai singoli (18), risulta fundamentalmente indirizzata verso l'apprestamento di servizi socializzati come gli asili-nido, gli asili infantili, il trasporto organizzato delle maestranze ai luoghi di lavoro, le mense e il dopolavoro (19).

È da segnalare che la speciale gestione del Dopolavoro ha realizzato introiti per 116,4 milioni, con una lieve diminuzione rispetto al 1974, quando erano state realizzate entrate per 118 milioni (20).

(18) A fronte dello stanziamento di 25 milioni (capitolo 151), che è rimasto invariato rispetto a quello dell'esercizio precedente, sono stati erogati 15,6 milioni (21,2 milioni nel 1974).

(19) 20 asili nido funzionanti nel 1975, di cui 13 gestiti direttamente e 7 gestiti da terzi sulla base di apposite convenzioni.

Contributi sono stati erogati per il collocamento di figli di dipendenti (fino a 6 anni) presso scuole materne. I servizi automobilistici per il trasporto del personale (specialmente alle saline) sono gestiti direttamente (saline di Lungro, Margherita di Savoia, Cagliari e Sant'Antioco) o dati in appalto (saline di Lungro e di Comacchio, deposito di Venezia-Porto Marghera). Hanno funzionato 45 mense aziendali che hanno comportato una spesa di 1.050 milioni, di cui 880 a titolo di contributo (per 2,75 milioni di pasti) e 170 per spese di impianto e di esercizio.

(20) È impossibile quantificare l'effettivo costo dell'assistenza dopolavoristica gravante sull'Amministrazione, la quale concede in uso gratuito alle 33 sezioni di dopolavoro i locali e gli arredi necessari per le sedi sociali integrati da aree e strutture per attività sportive e ricreative, provvede alle spese di straordinaria manutenzione degli immobili (che gravano sulla gestione ordinaria del bilancio, anziché su quella speciale), consente il distacco di personale per le esigenze di funzionamento del dopolavoro. L'onere finanziario diretto dell'Amministrazione si identifica con l'importo del contributo al dopolavoro che nel 1975 è stato di 24,2 milioni. Il resto delle entrate della gestione speciale (capitolo 1001 e 1002) si realizza soprattutto con i proventi derivanti dalla locazione di 3 importanti complessi immobiliari, che solo d'estate sono utilizzati dal dopolavoro (46 milioni nel 1975), con i proventi della gestione di 11 sale cinematografiche (circa 21 milioni) e con quelli della pubblicità sugli involucri di generi di monopolio e dei fiammiferi (3,9 milioni).

b) *Beni e servizi strumentali.* - Nelle precedenti relazioni sono state già espresse varie notazioni per evidenziare il fondamentale rilievo che assume, per l'attività istituzionale di una amministrazione come quella dei Monopoli, a carattere essenzialmente imprenditoriale, lo strumento contrattuale. Sono state, in particolare, richiamate le peculiarità e le facilitazioni previste dallo speciale ordinamento dell'amministrazione (21) in connessione, da una parte, col particolare regime pubblicistico di monopolio che permea alcuni tipi di negozi (segnatamente con gli appaltatori di magazzini e con i rivenditori) e, dall'altra, con le esigenze di prontezza e flessibilità di azione nel settore industriale e commerciale che determinano, tra l'altro, il pressoché generalizzato ricorso alla trattativa privata (sia per i contratti attivi che per quelli passivi) e all'esecuzione in economia (22).

Nell'ambito contrattuale meritano un ulteriore cenno, per quanto riguarda la Azienda tabacchi, gli acquisti all'estero di tabacchi, materiali e macchine e le connesse operazioni di trasporto in Italia, la cui negoziazione è improntata ad un'ampia libertà di forme (ex articolo 10 della legge di contabilità).

Per i pagamenti relativi, l'Amministrazione si avvale del contabile del portafoglio, emettendo ordinativi diretti a questo intestati come nel caso degli acquisti di materiali vari previsti dai capitoli

(21) Si vedano, in particolare, le relazioni per gli esercizi 1973 e 1974 con riferimento, rispettivamente alle pagine 251 e 252.

(22) Nel 1975 sono stati stipulati n. 10.993 contratti passivi (per 191,4 miliardi), dei quali n. 10.874, per 182,1 miliardi, mediante trattativa privata (di cui n. 121, per 8,6 miliardi, in conto capitale), n. 92, per 7,5 miliardi, mediante licitazione privata (19 in conto capitale, per 3,7 miliardi). Per quanto riguarda i contratti attivi, escludendo quelli con i rivenditori di generi di monopolio, ne risultano stipulati 104, per 1,1 miliardi (di cui 2, per 910,7 milioni, in conto capitale), tutti a trattativa privata. L'esecuzione in economia, cui l'Amministrazione può ricorrere quando l'importo dei lavori, servizi e forniture, non superi i 120 milioni, ha comportato una spesa di 8,8 miliardi (2,5 a cottimo e 6,3 miliardi in amministrazione diretta).

193 e 512 (23), ma soprattutto ordinativi intestati ad essa medesima, riferiti esclusivamente al capitolo 191 destinato all'acquisto di tabacchi, ed estinti mediante accredito in apposito conto corrente di tesoreria vincolato per i prelievi che vengono ordinati al Contabile.

Buona parte dello stanziamento del capitolo 191 viene così accantonata sul predetto conto e risulta, agli effetti del bilancio, erogata prima ancora della sua effettiva utilizzazione (24).

Per quanto riguarda l'Azienda sali, sono da menzionare i rapporti con i privati concessionari dell'estrazione del sale delle miniere che sono regolati da convenzioni di lunga durata, le quali, peraltro, contemplano canoni commisurati alle quantità estratte ed indicizzati in funzione dell'andamento dei prezzi (25).

Ancora in tema di attività negoziale, va ricordata l'ampia autonomia patrimoniale, conferita all'Amministrazione dei Monopoli (ex articoli 13 e 15 regio decreto 29 dicembre 1927, n. 2452) per quanto attiene alla gestione del compendio pubblico immobiliare che essa prevalentemente utilizza (26) e di cui dispone, financo, l'alienazione.

(23) Nel 1975, rispettivamente, per 6,9 e 4,6 miliardi.

(24) A fronte di uno stanziamento, per il 1975, di 214,1 miliardi sono stati emessi sul capitolo 191 (che dà luogo alla formazione di residui di stanziamento ex articolo 4 della legge 4 aprile 1912, n. 268) ordinativi per 198,7 miliardi (148,9 in conto competenza e 49,8 in conto residui).

(25) La produzione legata all'attività estrattiva dei privati è stata, nel 1975, di 21 milioni di quintali di sali. L'entrata derivante dai canoni suddetti è stata, nello stesso anno, di 18,2 milioni (capitolo 131) a fronte di una previsione di 550 milioni.

(26) La consistenza degli immobili è notevole in ragione della varia e capillare articolazione dell'organizzazione periferica: l'apparato burocratico di tale organizzazione si distribuisce nelle 23 sedi degli ispettorati compartimentali; il settore della coltivazione tabacchi, che, a seguito dell'abolizione del relativo monopolio, è investito della provvista e della prima trasformazione del tabacco, comprende 8 direzioni e 12 agenzie aggregate; ancora più consistente il settore industriale vero e proprio che annovera 22 stabilimenti fra manifatture (19) e sezioni staccate (3) che provvedono alla lavorazione dei tabacchi; 8 saline e 3 stabilimenti di lavorazione sono destinati

In virtù di tale particolare aspetto dell'autonomia, è stata avviata, nel 1975, la procedura per il trasferimento a titolo oneroso di un complesso immobiliare, sito in Napoli, dall'Amministrazione dei monopoli al Demanio.

Non si sono verificate variazioni di rilievo nella consistenza degli immobili (27) la cui manutenzione ha comportato una spesa di 2,5 miliardi; la spesa per i canoni di fitto degli immobili presi in locazione è stata di 75,5 milioni. Tali oneri sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto all'esercizio precedente, mentre sono aumentati quelli per l'impianto e il funzionamento dei centri meccanografici passati dai 710 milioni del 1974 ai 971,8 del 1975.

Le spese di esercizio per gli autoveicoli e motoveicoli, la cui consistenza complessiva è aumentata, rispetto al 1974, di due unità (da 199 a 201), sono ammontate a 61 milioni (45 per le autovetture) e quelle di manutenzione a 41 milioni (14,8 milioni per le autovetture).

Va posta in rilievo la netta prevalenza delle autovetture (95, di cui 12 presso gli uffici centrali e 83 presso quelli periferici) sugli automezzi diversi (68, di cui 65 presso gli uffici periferici); i motoveicoli sono 38, tutti presso gli uffici periferici (28).

alla produzione del sale; la commercializzazione, infine, dei generi di monopolio comporta l'utilizzazione di 24 depositi.

(27) Lo stanziamento di 3,9 miliardi del capitolo di spesa in conto capitale (501) relativo all'acquisto, costruzione, miglioramento e ampliamento di immobili è stato utilizzato solo per 87,8 milioni, esclusivamente per lavori di miglioramento e ampliamento. In tema di spese d'investimento va anche rilevato che la parziale utilizzazione degli stanziamenti dei capitoli 512 e 515 per l'acquisto di impianti, macchine, attrezzature e automezzi, ammon-tanti, rispettivamente, a 14 miliardi (per la Azienda tabacchi) e a 1,2 miliardi (per l'Azienda sali), ha comportato la formazione di residui per 8 miliardi (capitolo 512) e 702 milioni (capitolo 515).

(28) Per noleggio di automezzi diversi è stata sostenuta una spesa di 13,7 milioni. L'importo totale annuo di premi per l'assicurazione degli automotoveicoli in dotazione è stato di 9,4 milioni.

CAPITOLO XIII

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

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

a) *Considerazioni generali.* - Nel riferire sull'attività dell'Amministrazione della giustizia, pur nei limiti altre volte evidenziati, è opportuno premettere un cenno alla produzione legislativa, numericamente cospicua, che ha interessato direttamente il settore nell'anno 1975.

Notevole è, infatti, l'incidenza che, in termini di impegno finanziario, essa è indubbiamente destinata a produrre, anche nei futuri esercizi, sulla spesa per la giustizia. Va però avvertito che, se si astrae dal provvedimento volto a disciplinare il sistema penitenziario (legge n. 354 del 26 luglio 1975), la cui indubbia portata innovativa si inquadra in una prospettiva generale di riforma, la nota prevalente degli interventi ha riflesso ancora la tendenza, sovente rilevata, a far ricorso a misure particolari, sia pure talvolta fondate su contingenti situazioni di emergenza, senza il concreto avviamento di quella profonda revisione delle strutture, da tempo auspicata, in difetto della quale restano irrisolti i problemi di fondamentale rilievo per una giustizia ra-

vida ed efficiente (1). Così vanno ricordati vari provvedimenti normativi diretti ad estendere o introdurre benefici economici a favore del personale del servizio penitenziario e del Corpo degli agenti di custodia (leggi n. 135, n. 155, n. 204 e n. 205), quelli a tutela dell'ordine pubblico (legge n. 152), quelli destinati a sopperire alle più gravi carenze degli organici (legge n. 141, decreto del Presidente della Repubblica n. 465, legge n. 198).

Sotto un profilo più specifico va osservato, inoltre, come, pure nella limitatezza degli stanziamenti di bilancio, ravvisabile sia in termini assoluti, sia a raffronto dell'intera spesa statale (2), siano

(1) Si tratta, come noto, per citarne solo alcuni, dei problemi della riforma dell'ordinamento giudiziario e dei codici sostanziali e di rito, dell'organica ristrutturazione dei servizi ministeriali, dei modi di reclutamento e di qualificazione del personale, del nuovo assetto delle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari. Vedansi, in proposito, le « Note illustrative di carattere politico-economico sull'attività delle amministrazioni dello Stato » per il 1975 e il 1976.

(2) Gli stanziamenti definitivi di competenza per il 1975 sono stati pari a miliardi 395,8 corrispondenti all'1,06 per cento dell'intera spesa statale; nel precedente esercizio la percentuale di raffronto era stata pari all'1,13; nell'esercizio 1955 era stata dell'1,82 per cento.

evidenziabili dal consuntivo dati di gestione, quali la cospicua entità dei residui passivi e il consistente ammontare delle somme portate ad economia (3) che concorrono a riflettere una situazione di carenza funzionale delle strutture organizzative che, in definitiva, viene a ripercuotersi negativamente sull'intero sistema istituzionale della Giustizia.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione.* - Dato rilevante dello stato di previsione della spesa per il 1975 è il notevole divario emerso a chiusura di esercizio tra le previsioni iniziali pari a miliardi 288,09 e le previsioni definitive (miliardi 395,8). L'incremento del 37,4 per cento subito dagli originari stanziamenti è in prevalenza il risultato di una serie di variazioni intervenute in corso di esercizio per far fronte ad aumentate esigenze di spesa per il personale in servizio o per necessità derivanti dall'applicazione del nuovo ordinamento penitenziario.

Per quanto concerne la struttura, lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia ha presentato nel 1975 le stesse modifiche comuni agli stati di previsione della spesa di tutte le amministrazioni, già evidenziate in altra parte della presente relazione (4) concernente la disciplina normativa della gestione. Richiamandosi a quanto in quella sede ampiamente detto in ordine alla classificazione economica e funzionale della spesa e all'opportunità di un migliore adeguamento delle singole voci di previsione ai criteri che ad essa presiedono, sembra qui il caso di svolgere qualche osservazione di dettaglio con riferimento a taluni capitoli le cui caratteristiche non conformi al principio della specificazione del bilancio, si traducono in una alterazione della classificazione delle spese, in specie, sotto il profilo dell'analisi econo-

mica, con nocumento, quindi, della chiarezza espositiva dei dati di previsione e di consuntivo.

Una prima notazione va fatta in ordine ai capitoli 1017 (rubrica 1 - Servizi generali) e 1501 (rubrica 2 - Amministrazione giudiziaria) nei quali la generica denominazione (stipendi, retribuzioni e altri assegni fissi al personale di ruolo e non di ruolo) tenuto conto della intervenuta codificazione economica in corrispondenza adottata (2.0.0.), priva del secondo e terzo livello, non consente di distinguere, come pur sarebbe realizzabile mediante un'opportuna scissione dei capitoli, l'onere concernente il personale di magistratura — per il quale è prevista un'apposita codificazione: 2.3.1. — da quello relativo al personale non di magistratura (codice 2.2.1.).

Per converso è dato altre volte rilevare l'eccessiva eterogeneità dell'oggetto che contraddistingue taluni capitoli.

È il caso del capitolo 1589 della rubrica 2 dotato di uno stanziamento di 5 miliardi, comprendente spese di giustizia nei procedimenti penali e in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio; indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi e diverse per l'accertamento dei reati e dei colpevoli; e, inoltre, spese inerenti alla estradizione di imputati e di condannati e alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere. È pure il caso del capitolo 2085 della rubrica 3 al quale è iscritto lo stanziamento di 7 miliardi per manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione ed ampliamento degli immobili e dei relativi impianti, mercedi, gratifiche e contributi assicurativi per lavori eseguiti in economia, nonché spese per studi, progetti e rilevazioni. Parimenti vanno menzionati il capitolo 2088 (13 miliardi), la cui spesa è destinata a sopperire oltre che al servizio — di gran lunga prevaletne per importanza finanziaria — del mantenimento dei dete-

(3) Si veda quanto riferito nel paragrafo « Considerazioni sulla gestione ».

(4) Parte prima, capitolo I.

nuti, anche al servizio per il trasporto dei corpi di reato — del tutto distinto sotto il profilo funzionale ed economico dal primo — e il capitolo 2089 (3,9 miliardi) concernente spese di varia natura che comprendono promiscuamente la manutenzione e riparazione di mobili e arredi di casermaggio, il funzionamento delle scuole per detenuti, ricerche e attrezzature scientifiche, documentazioni e sperimentazioni e, inoltre, provviste e servizi « di ogni genere ». Infine è da ricordare il capitolo 2090 (7 miliardi) nel quale sono comprese la spesa di mantenimento dei ricoverati negli istituti governativi e in quelli convenzionati che meriterebbe, sotto il profilo dell'analisi economica, una collocazione distinta dalle altre spese, pur connesse in termini funzionali, formanti oggetto dello stesso capitolo.

In altra prospettiva, da ultimo, va ricordato il capitolo 1024, di nuova istituzione, avente per oggetto oneri previdenziali ed assistenziali per il personale iscritto a regimi di previdenza e assistenza diversi da quelli statali.

L'oggetto del capitolo e la destinazione del relativo onere sembrerebbero suggerire una miglior collocazione, anziché nella seconda categoria della rubrica 1 (servizi generali), con attribuzione di un codice economico privo di voci di secondo e terzo livello (2.0.0.), nella rubrica 5 (trasferimenti) con una più congrua specificazione codificatoria in relazione agli organismi previdenziali e assistenziali beneficiari della spesa.

c) *Considerazioni sulla gestione.* - In ordine alla gestione della spesa è da rilevare come, a fronte di una previsione definitiva pari a miliardi 395,8, siano stati impegnati nel corso del 1975 complessivi miliardi 385,5 di cui miliardi 379,0 per spese correnti e 6,49 miliardi per spese di investimenti. Quanto ai pagamenti essi sono ammontati in totale a miliardi 320,6 di cui 279,5 in conto com-

petenza e 41,1 in conto resti. Il dato di maggior rilievo della gestione di competenza è rappresentato dai residui passivi, la cui consistenza, pari a complessivi miliardi 106,01 (molto superiore a quella del 1974: miliardi 74,8), se può spiegarsi in parte con la sopravvenienza nel secondo semestre dell'esercizio di nuovi oneri legislativi, si rivela indicativa di quelle carenze strutturali che incidono negativamente sull'efficienza gestoria, cui si è già fatto cenno in precedenza.

Altro dato che va posto in risalto, per la sua non indifferente entità, è quello delle somme portate ad economia, pari a complessivi miliardi 14,9 (5) (di cui miliardi 12,4 per la sola competenza) con un aumento di circa il 74 per cento rispetto all'esercizio 1974 (8,6 miliardi).

Va rilevato inoltre che si è riscontrata rispetto allo stanziamento iniziale del capitolo 1589 (spese di giustizia e altre analoghe) un'eccedenza di spesa per la quale dovrà essere adottata opportuna sanatoria in sede legislativa.

Il verificato superamento del limite di bilancio, che ha comportato un maggior onere (pari a 3,8 miliardi di cui 2,06 in conto competenza e 1,8 in conto resti), è un dato ricorrente nella gestione del capitolo (nell'esercizio 1974 l'eccedenza è stata pari a 1,4 miliardi) che non può trovare giustificazione soltanto nelle particolari caratteristiche delle spese di giustizia (6); risulta evidente l'opportunità

(5) Da menzionare, tra gli altri, il caso del capitolo 1024 (oneri previdenziali e assistenziali per il personale iscritto a regimi di previdenza e assistenza diversi da quello dello Stato) recante uno stanziamento definitivo di 997,2 milioni sul quale sono stati assunti impegni per soli 318,4 milioni con un'economia di ben 678 milioni pari ad oltre due terzi della spesa prevista. Il capitolo, è da notare, ha ricevuto la stessa assegnazione di fondi nel 1976. Un caso di totale inutilizzazione dello stanziamento (milioni 1,5) concerne il capitolo 1106 (spese di copia, stampa e registrazione di contratti stipulati dall'amministrazione).

(6) Come noto, esse sono anticipate dallo Stato, a norma di legge, a mezzo dei procuratori del registro con i fondi della riscossione dietro ordini o decreti spediti dalle autorità giudiziarie sulle note di spesa conformi alle tariffe in vigore.

di interventi correttivi intesi ad evitarne il riprodursi, da attuare con una più congrua valutazione delle esigenze di spesa in sede previsionale, o con il tempestivo ricorso a variazioni integrative (7).

Anche nel decorso esercizio è dato rilevare una progressiva espansione del ricorso al sistema degli ordini di accreditamento dall'importo delle somme accreditate elevatosi da 85,1 miliardi nel 1974 ai 123,1 miliardi del 1975. Di contro, pressoché costante rispetto al precedente anno finanziario si è mantenuto l'importo complessivo degli ordinativi diretti (miliardi 54 tanto nel 1974 quanto nel 1975).

2. - Gestioni fuori bilancio.

Quanto alle gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito dell'Amministrazione quella relativa ai proventi di cancelleria è stata soppressa a seguito dell'ordinamento retributivo introdotto dalla legge n. 734 del 23 novembre 1975 ma sono ancora in corso le procedure di riscontro delle contabilità per gli anni 1972 e 1973. L'unica gestione da considerare resta quindi quella del fondo detenuti e condannati concernente, come noto, somme di proprietà di questi ultimi il cui deposito è produttivo di interessi da utilizzare in favore dei ristretti negli istituti penitenziari.

Essendo stata riconosciuta l'assimilabilità ai proventi della gestione dei profitti ricavati dalla vendita dei tabacchi e dei valori bollati nell'ambito degli stabilimenti carcerari, la gestione predetta risulta ora interessata ad un ambito di attività più vasto che in precedenza (8).

Resta da segnalare che, dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento peni-

(7) Si ricorda che il capitolo 1589 è stato oggetto di notazione sotto il profilo dell'eterogeneità del contenuto nel precedente paragrafo.

(8) I dati della gestione del fondo al termine dell'esercizio 1974 erano i seguenti: riscossioni lire 200.446.757; pagamenti 90.879.573; giacenze di cassa al termine dell'esercizio lire 109.567.184.

tenziario e del più recente regolamento di esecuzione (decreto del Presidente della Repubblica n. 431 del 29 aprile 1976), i quali, rispettivamente, agli articoli 25 e 54 hanno disciplinato le modalità d'uso del peculio dei condannati e degli internati, sarà opportuno provvedere a una revisione delle norme concernenti il Fondo (regio decreto n. 1908 del 16 maggio 1920) al fine di un necessario coordinamento con le nuove disposizioni. Sempre in materia di gestioni fuori bilancio va inoltre osservato che è stata ipotizzata la natura di gestione non autorizzata legislativamente nella contabilità degli spacci e delle mense per gli agenti di custodia operante presso i più importanti stabilimenti carcerari. In relazione a ciò la Corte ha provveduto a dare avviso al ministro competente ai sensi dell'articolo 15 del testo unico approvato con regio decreto n. 1214 del 12 luglio 1934, informandone anche il Procuratore generale ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 1041 del 25 novembre 1971.

3. - Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* - La situazione delle strutture organizzative dell'Amministrazione che, come già rilevato nelle precedenti relazioni, ha particolarmente risentito degli effetti negativi derivanti dall'attuazione delle norme sulla dirigenza e di quelle in materia di esodo anticipato degli ex combattenti e assimilati (9), esige in modo sempre più pressante, oltre che il completo ripianamento in tempi brevi delle rilevanti carenze nei ruoli del personale degli uffici giudizia-

(9) Come noto, le norme sulla dirigenza oltre ad aver determinato l'esodo di un numero considerevole di personale, con lo sdoppiamento delle carriere dei cancellieri fra carriera direttiva e carriera di concetto, hanno in parte alterato una tradizionale ma funzionale concezione di base dell'apparato giudiziario (vedasi, in proposito, quanto pure osservato in sede di « Note illustrative » di carattere politico-economico sull'attività delle amministrazioni dello Stato per il 1975: (atti Camera n. 3159-bis).

ri (10), l'attuazione di forme organiche di intervento nel quadro di una generale riforma dell'ordinamento giudiziario, presupposto indispensabile per una revisione dei moduli organizzatori concernenti gli uffici amministrativi a livello centrale e periferico.

Restano così tuttora valide le considerazioni già svolte in precedenza e, tra di esse, quella relativa agli effetti prodotti dalla legge n. 831 del 20 dicembre 1973 che, innovando sui sistemi di nomina a magistrato di cassazione e alle funzioni direttive superiori (11), ha modificato in termini quantitativi il rapporto tra le diverse qualifiche di magistrati, creando situazioni che mal si armonizzano con una normativa a suo tempo strutturata in base ad organici ben definiti; così è per quanto concerne le norme sulla composizione del Gabinetto del ministro e delle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato, per la parte in cui si applicano ai magistrati, e quelle relative al contingente di personale con qualifica di magistrato di cassazione addetto a funzioni amministrative presso il Ministero, che si presenta proporzionalmente più ampio rispetto a quello con qualifiche inferiori.

Per quanto concerne la sfera dei compiti istituzionali attinenti all'esecuzione delle pene, meritano particolare menzione, anche per le loro implicazioni di natura precipuamente organizzativa e contabile (12), le nuove disposizioni sull'ordina-

(10) Come si vedrà nel successivo sottoparagrafo relativo al personale l'espletamento dei concorsi per l'assunzione di personale non procede con la celerità che l'urgenza dei problemi, resa ancor più avvertita dalle necessità operative connesse alla nuova regolamentazione del processo del lavoro, richiederebbe. In tale situazione a poco è valso, per i motivi che saranno successivamente esposti, il correttivo introdotto, per far fronte agli esodi anticipati di personale, dall'articolo 28 della legge n. 1533 del 1973 tendente a escludere l'indisponibilità dei posti lasciati vacanti dai dirigenti e dagli ex combattenti.

(11) Nel 1975 risultano nominati alla qualifica di magistrato di cassazione in eccedenza agli originari limiti di organico 1503 unità di contro alle 951 dell'anno precedente.

(12) Si ricordano a tal riguardo, le disposizioni di cui al titolo II della legge n. 354 del

mento penitenziario. Sulla concreta attuazione di esse, anche tenuto conto che il relativo regolamento, emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 431 del 29 aprile 1976, è entrato in vigore soltanto di recente, sarà dato meglio riferire nelle prossime relazioni, ma già fin d'ora è possibile considerare come i presupposti per il raggiungimento delle finalità che le stesse si propongono e, tra queste, l'umanizzazione delle pene e la riabilitazione dei condannati, siano da ravvisare, oltre che in un maggior impiego di risorse finanziarie destinate all'edilizia penitenziaria e al mantenimento dei detenuti, nel potenziamento quantitativo e, ancor più, qualitativo del personale di custodia e di rieducazione.

In questa prospettiva cenno va fatto all'ampliamento del ruolo della carriera direttiva degli assistenti sociali, alla istituzione dei due nuovi ruoli organici della carriera di concetto per gli educatori per gli adulti e gli assistenti sociali per adulti, al miglioramento del servizio infermieristico negli ospedali psichiatrici giudiziari e nelle case di cura e di custodia, nonché al cospicuo incremento (800 unità) della dotazione organica degli istituti di prevenzione e di pena. Di tali provvedimenti è prevista l'attuazione graduale in un arco di sette anni.

Sempre nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria, a un proficuo miglioramento delle gravi carenze del settore dovrebbero contribuire gli aumenti di organico previsti dalla legge n. 603 del 2 dicembre 1975 per tutti i ruoli del personale del Corpo degli agenti di custodia già caratterizzati da rilevanti vacanze, alla cui copertura scarso apporto era derivato dall'adozione di provvedimenti intesi a consentire l'utilizzo del personale di leva presso il corpo e li ricorso alla riassun-

1975 e del regolamento relativo e quelle di cui alla parte seconda della legge, concernenti la gestione della cassa delle ammende e della cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto.

zione in servizio del personale già in congedo.

Per quanto attiene ai ruoli degli ufficiali giudiziari, mette conto di ricordare l'incremento di 300 unità previsto dalla legge n. 322 del 12 luglio 1975, per sovvenire alle crescenti esigenze del servizio e, nello stesso ambito, l'istituzione di un ruolo della consistenza di 1.500 posti di coadiutori da adibire a mansioni di ufficio.

Un'ultima notazione concerne gli organi collegiali operanti, con fini prevalentemente consultivi e di studio, nell'ambito dell'Amministrazione (13). Tra di essi va menzionata — richiamandosi a quanto in proposito già detto in una precedente relazione (14) circa l'attualità della materia oggetto di trattazione — la Commissione centrale per i problemi tecnico giuridici di carattere ecologico istituita per un triennio con decreto interministeriale ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 5 dell'11 gennaio 1956, con il compito di svolgere indagini promuovere studi, esami convegni e dibattiti, ed esprimere pareri in campo ecologico. Atteso che dagli atti del controllo nessun onere di spesa risulta sostenuto nel 1975 per tale commissione

(13) Si tratta, in particolare, dei seguenti: il Consiglio nazionale forense, la Commissione centrale per i problemi tecnico-giuridico di carattere ecologico, il Comitato per la tenuta dell'albo speciale degli avvocati ammessi al patrocinio dinanzi alle magistrature superiori, la Commissione lavoro detenuti, le Commissioni tecnico-consulterive presso i centri di rieducazione dei minorenni (in numero di 25), la Commissione tecnico-consulteriva presso il Ministero di grazia e giustizia, la Commissione di accertamento per l'idoneità fisica degli agenti di custodia, la Commissione per gli accertamenti attitudinali degli agenti di custodia, la Commissione centrale per i revisori dei conti, il Comitato per la elaborazione del regolamento concernente la custodia e la conservazione della biblioteca centrale giuridica del Ministero, la Commissione consultiva per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, la Commissione per la redazione del nuovo codice di procedura penale, la Commissione per la redazione del nuovo testo del codice di procedura civile.

(14) Vedasi relazione per l'esercizio 1973, pagina 257.

non è dato riferire se la medesima abbia svolto le attribuzioni di sua competenza (15).

b) *Personale.* - Sostanzialmente invariata rispetto al 1974 permane la situazione riscontrata al termine dell'esercizio nei ruoli del personale di magistratura ove, a fronte di una dotazione organica complessiva di 7.202 unità sono coperti 6.472 posti.

La rilevante carenza è peraltro destinata a ridursi, si presume in tempi brevi, per effetto dell'espletamento tuttora in atto di tre concorsi per uditore giudiziario banditi nel 1973, nel 1974 e nel 1975 per complessivi 625 posti.

Una lieve flessione rispetto al 1974 ha subito il numero dei magistrati (189) in posizione di fuori ruolo diversa dall'aspettativa; la maggior parte di tali situazioni sono da ricondurre all'espletamento di funzioni amministrative presso il Ministero, consentito nei limiti del contingente legale a un numero di magistrati non superiore al 2 per cento dell'intero organico.

Particolare notazione, per la sua tuttora rilevante entità, merita la deficienza nei ruoli della carriera di concetto delle segreterie giudiziarie, per i quali sul finire del 1973 sono stati banditi, come noto, una serie di concorsi a carattere distrettuale da svolgere secondo procedure semplificate. Alla fine dell'esercizio soltanto 12 concorsi, dei 23 complessivamente banditi, risultavano espletati, con un numero di assunzioni pari a 746 sulle 2.005 previste.

Tra le cause determinanti il ritardo nella definizione dei concorsi predetti va annoverata in primo luogo l'eccezionale partecipazione di candidati (82.231), particolarmente accentuata presso le sedi delle

(15) Va comunque precisato che con l'emanazione della legge n. 319 del 10 maggio 1976 contenente norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, il compito della commissione dovrebbe ritenersi esaurito.

Corti di appello più importanti e in quelle delle regioni di tradizionale reclutamento dai pubblici dipendenti. Scarso giovamento è stato tratto dall'istituzione di un adeguato numero di sottocommissioni il cui contemporaneo funzionamento avrebbe dovuto favorire una tempestiva e coincidente conclusione dei lavori presso tutte le sedi di esame. Altro motivo di remora è consistito nell'elevato numero di candidati dichiarati idonei presso talune sedi (16), ciò che ha comportato, oltre che un rallentamento nell'acquisizione e nell'esame dei documenti da parte dell'Amministrazione centrale per la formazione delle graduatorie, una situazione di conflittualità tra le varie categorie di riservatari dotati di titoli preferenziali (17).

Altrettanto lenta è la procedura concorsuale per l'assunzione di personale a 907 posti di coadiutore dattilografo (aspiranti 7.489) messi a concorso con decreti ministeriali del 10 gennaio, 3 agosto 1973 e 12 gennaio 1974.

(16) Si rileva, così, che mentre presso le Corti di appello di Venezia e Torino sono stati dichiarati idonei rispettivamente 293 e 311 candidati per 97 e 130 posti, a Napoli, Palermo e Lecce per 252, 97 e 51 posti sono risultati idonei 2.692, 727 e 593 candidati, riscontrandosi, in genere, il rapporto posti-idonei estremamente diverso tra le sedi dell'Italia settentrionale rispetto a quelle dell'Italia centro-meridionale.

(17) In argomento, va menzionata, per l'importanza dei principi affermati, la recente deliberazione della sezione del controllo n. 673 del 25 marzo 1976 (concernente, appunto, il caso di un aspirante al posto di segretario delle cancellerie giudiziarie), con la quale è stato stabilito che nei confronti delle categorie riservatarie di cui alla legge n. 482 del 2 aprile 1968, il limite di età richiesto per accedere agli impieghi civili, deve intendersi elevato incondizionatamente a 55 anni anche ai fini dell'assunzione ai pubblici concorsi per l'accesso alle carriere direttive e di concetto, prescindendo dal risultato dei concorsi stessi, si siano essi, cioè, conclusi con l'attribuzione, o meno, di posti riservati ai candidati invalidi dichiarati idonei. Sempre nello stesso ambito (concorsi a posti di segretario in prova nelle cancellerie) di rilievo è la deliberazione n. 672 di data pari a quella dianzi indicata, con la quale si è inteso affermare il principio che non devono essere compresi nei posti riservati agli idonei per speciali titoli preferenziali, i candidati già risultati vincitori del concorso in base al solo merito.

Ancora qualche notazione in tema di assunzioni va fatta con riferimento ai concorsi nei ruoli tecnici e specialistici.

Il concorso per un posto di medico in prova nel ruolo sanitario bandito con decreto ministeriale del 21 aprile 1975 è andato deserto; quello per medico in prova a 12 posti nello stesso ruolo bandito il 10 febbraio 1975, ha registrato un numero di aspiranti inferiori ai posti (7); inferiore al numero dei posti disponibili (185) è stata la partecipazione al concorso per assistente sociale per adulti in prova nel ruolo degli assistenti sociali (124). Infine va fatta rilevare la scarsa partecipazione al concorso per 9 posti di sottotenente in servizio permanente effettivo del Corpo degli agenti di custodia (decreto ministeriale del 3 febbraio 1972) di recente ultimato, che ha consentito l'assunzione di una sola unità.

In tema di trattamento economico può rilevarsi che il numero dei dipendenti autorizzati a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali è assommato nel 1975 a 149 unità di cui 91 in servizio presso il centro elettronico di documentazione della Corte di cassazione, con un onere di 39,1 milioni, e 58 addetti agli uffici di diretta collaborazione con il ministro (ivi compreso il personale di magistratura) con un onere di 125,8 milioni. Il numero complessivo di ore di lavoro straordinario prestate nell'anno da personale ministeriale con qualifica dirigenziale (in numero di 5 unità) è assommato a 1.350 per una spesa complessiva di 2,8 milioni.

Da ricordare, per quanto concerne il trattamento economico del personale degli istituti di prevenzione e di pena, che per effetto della legge n. 155 del 20 maggio 1975 agli impiegati civili e agli operai è stata nuovamente corrisposta l'indennità di servizio penitenziario, già sospesa nei confronti di detto personale dalla legge n. 734 del 15 novembre 1973. Al personale del corpo degli agenti di custodia di grado inferiore a colonnello sono, invece, state erogate l'indennità

mensili d'istituto e il supplemento giornaliero della stessa indennità nella misura prevista dalla legge n. 135 del 28 aprile 1975.

Sempre per quel che concerne il personale del Corpo degli agenti di custodia va rilevato il progressivo incremento dei provvedimenti concessivi di equo indennizzo (18).

Del fenomeno che interessa in genere anche il personale delle forze armate tradizionali si è già trattato in altra parte della presente relazione, alla quale pertanto si fa rinvio (19).

c) *Beni e servizi strumentali.* - Merita cenno in questa sede la cospicua dotazione di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche di cui si avvale l'Amministrazione della giustizia per il conseguimento dei suoi fini d'istituto. Se non è consentito, ovviamente, valutare in base alle risultanze del controllo, il grado di efficienza del complesso altamente specializzato di apparati, di cui sono dotate le strutture giudiziarie, l'indicazione di taluni dati di previsione e di spesa è sufficiente a fornire un quadro significativo del crescente impegno dell'Amministrazione in questo settore.

In primo luogo va rilevato il consistente incremento subito rispetto al 1974 dagli stanziamenti di spesa iscritti ai due capitoli dello stato di previsione aventi ad oggetto spese per il funzionamento dei servizi elettronici. In particolare, il capitolo 1598 (1129 del 1974) ha subito un incremento in termini assoluti di 1 miliardo e, in termini di raffronto, di oltre il 100 per cento; il capitolo 2094 (1173 del 1974), un incremento di 100 milioni pari ad oltre il 18 per cento rispetto al precedente esercizio. Le spese impegnate nel 1975 sono ammontate, per

il capitolo 1598, a miliardi 2,5, di cui 1,9 in conto competenze e 0,6 in conto resti; per il capitolo 2094 a miliardi 1,3 di cui 0,6 in conto competenza e 0,7 in conto resti.

Con riferimento a dati più specifici, l'ufficio del massimario della Corte di cassazione (20) dispone di 155 impianti di cui, i più complessi, in numero di 70, presi a noleggio con un onere mensile pari a 32,7 milioni. Le unità di personale addette al servizio sono, complessivamente, 140. La Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria ha in dotazione 14 apparecchiature (onere mensile: 1,7 milioni), il servizio del casellario giudiziale 132 (onere mensile: 15,6 milioni), i servizi dell'Amministrazione penitenziaria (anagrafe e informatica giudiziaria) 49 con una spesa mensile di 16,9 milioni.

Passando a qualche notazione in materia di attività negoziale dell'Amministrazione va segnalato che la forma di contrattazione più comunemente seguita — parimenti a quanto si verifica anche in altre amministrazioni — è stata quella della trattativa privata, soprattutto utilizzata per acquisti e forniture varie, per affidamento di studi e ricerche, e per locazioni di immobili. Per assicurare il mantenimento dei detenuti, prevalente è stato invece il ricorso alla forma dell'asta pubblica (21) rispetto agli altri sistemi di contrattazione.

(20) Come noto tale ufficio cura la ricerca automatica dei precedenti giurisprudenziali, la redazione e l'inserimento nei sistemi informativi delle massime estratte dalle sentenze della suprema Corte da quelle dei giudici di merito in contrasto con la prima, la ricerca automatica delle sentenze della Corte costituzionale, la formazione dei ruoli di udienza delle cause in cassazione al fine di individuare ricorsi pendenti che presentino questioni similari ed altri compiti di minor rilievo.

(21) I contratti stipulati nel 1975 a mezzo di asta pubblica sono stati 179 con un onere, sul capitolo 2088 pari a oltre 15 miliardi; 5 invece le convenzioni stipulate a trattativa privata. In proposito va notato come, ai sensi dell'articolo 9 quinto comma della nuova legge sull'ordinamento penitenziario sia prevista, in prospettiva, la graduale riduzione del ricorso a ditte private per il vettovagliamento dei detenuti, il cui servizio, « di regola » dovrà essere gestito direttamente dallo Stato.

(18) Nell'anno 1975 i provvedimenti di equo indennizzo a favore del personale degli agenti di custodia sono assommati a 63. Nel 1973 erano stati soltanto 13.

(19) Vedasi parte terza, capitolo I.

Il rinnovo nel 1975 di buona parte delle convenzioni per il mantenimento dei minori (27 per affidamento ad enti ecclesiastici e 36 a privati) consente di ribadire, attraverso la verifica di taluni dati concreti (22), la considerazione già fatta nella precedente relazione circa la graduale attenuazione delle differenze tra i costi unitari praticati dalle varie istituzioni religiose e laiche e che, fondatamente, sono da attribuire più alle diverse condizioni di ospitalità che a ragioni territoriali e ambientali.

4. - Attività istituzionali.

a) *Attività sociale e assistenziale.* - Alle disposizioni del nuovo ordinamento penitenziario concernenti l'attività sociale e assistenziale direttamente o indirettamente svolta dall'Amministrazione, va fatto cenno, non tanto per le implicazioni che esse potranno avere sulla spesa ministeriale, quanto per il ruolo decisamente innovatore che la creazione e il riordinamento di taluni enti ed organismi destinati ad operare nel settore potranno, in prospettiva, assumere nel conseguimento delle finalità istituzionali di reinserimento sociale dei detenuti e di assistenza in favore delle vittime del delitto. In particolare vanno menzionati: l'istituzione dei centri di servizio sociale (articolo 72 della legge) dipendenti dall'Amministrazione penitenziaria, aventi, fra l'altro, compiti di esecuzione di inchieste sociali utili a for-

(22) Le diarie corrisposte per il mantenimento di minori presso istituti religiosi di tre città con caratteristiche economiche e territoriali completamente diverse come Milano, Roma e Reggio Calabria, sono state rispettivamente di lire 5.600, 4.600 e 4.600 giornaliera. Per il mantenimento presso privati, assumendo a campione Alba (Torino), Torre del Greco (Napoli) e Trento le diarie sono state, rispettivamente, di lire 4.950, 6.480 e 6.760. La unica differenza di rilievo che è dato riscontrare riguarda un istituto privato di Milano per il ricovero di ragazze madri, per il quale la diaria giornaliera è di lire 11.270.

nire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza e per il trattamento dei condannati e degli internati; la creazione della Cassa per il soccorso alle vittime del delitto (articolo 73 della legge), il cui patrimonio è formato, oltre che da lasciti, donazioni e altre contribuzioni, dalle somme costituenti le differenze fra mercede e retribuzione corrisposta ai condannati; la nuova regolamentazione dei consigli di patronato, ora denominati consigli di aiuto sociale (articolo 74 della legge), istituiti nel capoluogo di ciascun circondario e destinati essenzialmente a curare il reiserimento nella vita sociale dei liberandi e dei liberati.

Tanto la Cassa per il soccorso alle vittime del delitto quanto i consigli di aiuto sociale hanno personalità giuridica ed autonomia finanziaria, pur operando sotto la vigilanza del Ministero di grazia e giustizia.

b) *Edilizia giudiziaria.* - L'unica attività di intervento dell'Amministrazione della giustizia che ricade nell'ambito del titolo secondo dello stato di previsione (spese in conto capitale), è, come noto, quella diretta alla concessione di contributi ai comuni per la costruzione, l'ampliamento e il restauro di edifici giudiziari. Circa la partecipazione dello Stato agli interventi di iniziativa degli enti locali, va ricordato che la legge n. 271 del 1973 ne ha determinato l'ammontare, secondo una previsione a lungo termine, fino al 1995.

Nel corso del 1975 lo stanziamento del relativo capitolo (7051) pari a miliardi 6,5 è stato pressoché completamente impegnato (miliardi 6,49), mentre i pagamenti in conto competenza hanno di poco superato i 230 milioni. Permangono attuali le considerazioni svolte in precedenti relazioni circa la cospicua entità dei residui complessivi che al termine dell'esercizio ammontavano a miliardi 21,9.

5. - *Amministrazione degli Archivi notarili.*

Analogamente a quanto verificatosi negli esercizi precedenti la gestione degli Archivi notarili si è chiusa con un rilevante avanzo (oltre 6,5 miliardi). Valgono in proposito le osservazioni mosse nelle precedenti relazioni circa l'opportunità di individuare le cause di tale persistente fenomeno sotto il profilo del miglior raggiungimento dei fini istituzionali.

Qualche notazione merita la cospicua entità del patrimonio dell'Amministrazione, costituito, come noto, in misura prevalente da immobili (miliardi 7,6 al 31 dicembre 1975), da titoli di Stato (miliardi 2,3) e garantiti dallo Stato (miliardi

13,4), e da depositi in conto corrente per « Fondo sopravanzi » (miliardi 5,3). Il patrimonio netto, pari a miliardi 38,4 al 1° gennaio 1975, ha subito nel corso dell'anno finanziario un incremento di miliardi 8,2 costituito in buona parte da investimenti in titoli e da depositi per sopravanzi, sì che al termine dell'esercizio è risultato di miliardi 46,6.

Per quanto concerne il personale permangono, sia pure in misura inferiore all'anno precedente, le deficienze di organico già segnalate specialmente nelle qualifiche intermedie della carriera direttiva, nonché della carriera ausiliaria.

Sono peraltro in via di espletamento alcuni concorsi banditi nel corso del 1975.

CAPITOLO XIV.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

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

a) *Considerazioni generali.* - Non dissimilmente da quel che si è osservato nelle precedenti relazioni, il dato più significativo emerso nel 1975 dall'attività gestoria del Ministero riguarda l'ammontare dei residui di stanziamento passati da 234,8 a 361,2 miliardi, con un tasso di incremento che — seppure minore di quello verificatosi nell'intero comparto delle spese statali in conto capitale — presenta tuttora andamento fortemente crescente (53,8 per cento nel 1975, rispetto al 34,5 per cento nel 1974) (1).

Non estranea al determinarsi del fenomeno è stata — limitatamente all'esercizio del quale si riferisce — la ingente lievitazione verificatasi nelle previsioni di spesa per effetto anche di leggi intervenute nel corso o addirittura allo scadere dell'esercizio (2). Da un lato, tuttavia,

(1) Ove si tenga anche conto dei residui propri (passati da 47 a 58,4 miliardi) l'ammontare globale dei residui, pari a 226,3 miliardi nel 1973 e a 281,8 miliardi al termine del 1974, ha raggiunto la cifra di 419,6 miliardi.

(2) Nel complesso le previsioni di spesa, pari originariamente a 131,4 miliardi, sono

non a tutti gli stanziamenti disposti da norme sopravvenute ha fatto riscontro — come invece avrebbe dovuto — una conseguenziale variazione di bilancio (di tal che l'importo suindicato dei residui impropri risulta inferiore a quello che l'attuazione di tali leggi avrebbe comportato); dall'altro, il fattore più determinante per l'accumularsi dei residui resta pur sempre la forma in cui si estrinseca prevalentemente l'attività di intervento del Ministero, che è quella del contributo in conto interessi su finanziamenti pluriennali (3).

ascese a 239,5 miliardi, con un incremento dell'82,2 per cento circa (39,5 per cento nel 1974). Non si sono tradotte in aumento delle previsioni, peraltro, né la disposizione di cui alla legge 22 dicembre 1975, n. 726, recante un'autorizzazione di spesa per 78,2 miliardi quale contributo dello Stato al CNEN, né quella di cui al decreto-legge n. 377 del 13 agosto 1975, concernente uno stanziamento aggiuntivo di 15 miliardi per i contributi sui mutui alle medie e piccole imprese. La prima di dette somme è stata stanziata sul capitolo 7054 dello stato di previsione del 1976, unitamente ai 110 miliardi previsti per detto anno dalla legge n. 726 citata.

(3) In tal senso è orientato anche l'articolo 15 della recente legge 2 maggio 1976, n. 183, sugli incentivi in favore del Mezzogiorno. L'articolo 5 del disegno di legge n. 2397 del Senato relativo alla riorganizzazione o riconversione industriale e decaduto per fine legislativa, prevedeva invece, seppure in alternativa con

Tutto ciò non esime, comunque, dal rilevare ancora come al formarsi dei residui contribuiscano altresì deficienze procedurali e disfunzioni operative, in ordine alle quali più specifiche notazioni seguiranno nel paragrafo 3.

Considerata in termini globali, l'attività gestoria svolta dall'Amministrazione ha inciso, nell'esercizio, su di un complesso di effettive disponibilità pari a 521, 3 miliardi, dei quali 239,5 relativi a stanziamenti definitivi in conto 1975, 234,8 derivanti da residui impropri di esercizi precedenti e 47 miliardi, infine, corrispondenti a residui propri accertati al termine del 1974. In rapporto a tale massa, il complesso dei pagamenti disposti rappresenta non più del 19,1 per cento (4), mentre l'importo globale degli impegni assunti sugli stanziamenti di competenza (63,6 miliardi), costituisce il 26,5 per cento di questi ultimi.

b) *Considerazioni sullo stato di previsioni.* - Il notevole incremento subito dalle previsioni di spesa si connette principalmente alle numerose disposizioni con le quali, nel corso dell'anno, sono state rifinanziate le leggi disciplinanti i fondamentali settori di intervento dell'Amministrazione. Circa le modifiche recate dalla legge di variazione del bilancio ad esercizio già scaduto, sono da evidenzia-

il sistema dei contributi in conto interessi, quello dei mutui disposti con l'utilizzo di fondi statali anticipati agli istituti di credito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato. Nel 1975, mentre il 74,4 per cento di tutti i residui impropri riguarda il capitolo 7541 (contributi in conto interessi sul finanziamento alle piccole e medie industrie), una residua aliquota del 18,9 per cento di essi grava sui capitoli di spesa relativi ai contributi sui mutui alle imprese commerciali, alle imprese tessili, nonché sui finanziamenti per la riorganizzazione o riconversione industriale.

(4) I 99,8 miliardi del pagato riguardano per 50,3 miliardi la competenza e per 49,5 i residui. Nel 1973, l'importo globale dei pagamenti aveva rappresentato il 34,5 per cento delle complessive disponibilità (unitariamente considerando, in queste ultime, anche i residui propri ed impropri degli anni precedenti), mentre tale aliquota era scesa, nel 1974, al 32,4 per cento.

re l'incremento di 100 milioni sul capitolo 6032 (spese per il funzionamento di commissioni ecc. nell'ambito della Rubrica 12: Comitato interministeriale prezzi), che registrava, peraltro, economie pari ad oltre 118 milioni, nonché la diminuzione di 157,5 milioni apportata allo stanziamento del capitolo 6031 della Rubrica stessa (compensi per speciali incarichi), sul quale si sono altresì verificate economie per ulteriori 97 milioni circa.

Tra le variazioni apportate, invece, con decreti del Ministero del Tesoro, è da segnalare l'aumento di 600 milioni recato allo stanziamento — pari originariamente a 2,5 miliardi — del capitolo 5105 (ex 1638) relativo a contributi alle Camere di commercio per concorso nelle spese di pubblicazione dei fascicoli regionali del *Bollettino Ufficiale* delle società per azioni e a responsabilità limitata. Il capitolo stesso — istituito in applicazione dalla legge 12 aprile 1913, n. 256 — era stato iscritto « per memoria » nei precedenti stati di previsione e dotato poi, in corso d'esercizio, di fondi (200 milioni nel 1973, 400 nel 1974) il cui importo consentiva un contributo percentualmente non elevato rispetto alle spese sostenute negli anni stessi dagli Enti camerali.

Lo stanziamento definitivo del 1975, destinato a ulteriori contributi nelle spese per la pubblicazione di fascicoli arretrati, copre, per contro, oltre il 90 per cento delle spese stesse (5).

Talune osservazioni, infine, vanno dedicate ai nuovi criteri di codificazione economica (e funzionale) dei capitoli di spesa, adottati nel bilancio 1975. Anche

(5) Da rilevare, sotto altro profilo, che la sezione del controllo — con deliberazione n. 669 del 4 marzo 1976 — non ha ammesso a registrazione, nell'anno, un decreto ministeriale concessivo di acconti sui contributi per 1,7 miliardi circa, giacché alla determinazione di tali acconti (nonché dei singoli contributi definitivi) non si era pervenuti, come invece prescritto, « di concerto » con il Ministero del tesoro.

per il Ministero dell'industria, commercio e artigianato, non dissimilmente che per altre Amministrazioni, la eterogeneità d'oggetto di taluni capitoli — che avrebbe dovuto comportarne la non classificabilità — rende inevitabilmente impropria la codificazione in concreto attribuita (6). La classificazione economica di altri capitoli non appare, poi, esatta, o perché basata su criteri estranei alla classificazione stessa (7), ovvero per altri motivi (8).

2. - Gestioni fuori bilancio.

Sulla base dei rendiconti sinora pervenuti, le risultanze delle gestioni fuori bilancio che operano nell'ambito dell'Amministrazione — in ordine alle quali si rinvia, per ciò che attiene alle fonti nor-

(6) Si vedano, ad esempio, i capitoli 3031, 3536, 4031, 4544, 4545 e 4546. La denominazione del primo di essi (relativa a spese per il campionamento dei prodotti tessili e per il funzionamento di una commissione) è stata modificata nel bilancio 1976 in modo da eliminare la eterogeneità dell'oggetto (ora limitato alle sole spese di campionamento) ma da rendere erronea la classificazione del capitolo con il codice 4.3.2. (commissioni, comitati, consigli).

(7) I capitoli 1531 e 1532 sono ad esempio classificati con il codice 4.3.8. (studi, indagini, eccetera) in ragione della loro appartenenza alla rubrica 2 (ufficio studi e ricerche): il primo, peraltro, che ha anche oggetto eterogeneo, riguarda il funzionamento in genere dell'ufficio e l'acquisto di pubblicazioni, il secondo il funzionamento di commissioni di studio; spese tutte, queste, per la classificazione delle quali sono previste apposite voci di terzo livello.

(8) Il capitolo 2531 (fabbricazione punzoni tipo per marchio armi da fuoco) è classificato con la voce 4.1.4. (acquisto di armi, materiale bellico e infrastrutture militari).

Il capitolo 4547 (spese per il bollettino del servizio geologico e per la carta geologica d'Italia) è classificato con la voce 4.1.1. (acquisto di pubblicazioni) mentre con quella (4.3.8.) relativa a studi, indagini, rilevazioni statistiche, eccetera, è classificato il capitolo 4551 (spese per il bollettino ufficiale degli idrocarburi) di analogo oggetto.

Il capitolo 5101 (incoraggiamenti per studi e pubblicazioni sull'organizzazione del commercio interno) è classificato con il codice 5.1.4., relativo all'assistenza gratuita diretta. Il capitolo 4506 (missioni all'estero) è infine classificato con la voce 2.7.2 relativa al personale operaio.

mative, alle due precedenti relazioni — possono essere come segue sintetizzati:

— Cassa conguaglio per il settore elettrico: il rendiconto del 1974 evidenzia, globalmente, entrate e uscite pari a 155,88 miliardi. Tenuto conto dell'esigenza di evidenziare separatamente la gestione relativa al sovrapprezzo termico, è opportuno rilevare come a comporre le entrate contribuiscano: 1,484 miliardi per quote di prezzo di cui al provvedimento CIP n. 1169 del 1967; 10,894 miliardi per sovrapprezzo e quote di prezzo di cui ai provvedimenti CIP n. 1224 del 1969 e n. 34 del 1974; 143,392 miliardi per sovrapprezzo termico di cui ai provvedimenti CIP n. 34 e n. 38 del 1974; 108,3 milioni, infine, per interessi bancari attivi. Le uscite attengono invece a: 3,69 miliardi per integrazioni di cui ai provvedimenti CIP n. 1158 del 1967, n. 13 del 1970 e n. 11 del 1974; 4,231 miliardi per rimborsi ad imprese dei minori introiti; 94,705 miliardi per rimborso dei maggiori oneri sostenuti per il combustibile impiegato nelle centrali termoelettriche (provvedimento CIP n. 35 del 1974); 4,42 miliardi per rimborsi e integrazioni tariffarie da definire; 48,687 miliardi per oneri termici da definire; 145,5 milioni per spese generali.

— Cassa conguaglio combustibili per le cementerie a forni verticali; come già detto nella precedente relazione, la Cassa ha cessato la propria attività il 30 giugno 1974. I dati del rendiconto relativo all'ultimo semestre di attività consentono di riferire sui risultati globali della gestione, che è stata alimentata dai sovrapprezzi imposti alle imprese cementifere con un introito complessivo di 2,62 miliardi. Di tale somma, 1,22 miliardi sono stati, alla chiusura della gestione, versati all'erario, mentre 1,4 miliardi sono stati destinati a contribuzioni in favore di imprese interessate alla trasformazione dei forni. A tale ultimo proposito, va rilevato che, su 14 imprese sov-

venute nel periodo in cui la Cassa ha operato, soltanto 7 risultano aver trasformato i forni da verticali in forni orizzontali. Mediamente, il costo di ciascuna trasformazione è quantificabile in poco meno di 400 milioni, dei quali 200 a carico dello Stato.

— Cassa conguaglio zucchero: sono alla Corte pervenuti i rendiconti relativi ai tre esercizi compresi tra il 1° luglio 1971 al 30 giugno 1974, i cui dati globali possono come segue essere riassunti:

a) 1° esercizio: entrate 41,1 miliardi, uscite 36,8 miliardi, saldo attivo 4,3 miliardi;

b) 2° esercizio: entrate 43,8 miliardi, uscite 39,6 miliardi; saldo attivo 4,2 miliardi;

c) 3° esercizio: entrate 41,6 miliardi, uscite 30,9 miliardi, saldo attivo: 10,7 miliardi.

— Credito a favore di artigiani e imprese artigiane nel territorio di Trieste: sono stati dalla Corte esaminati e riconosciuti regolari i rendiconti relativi agli esercizi 1971, 1972, 1973 e 1974, i cui dati sono stati forniti nelle precedenti relazioni. Dal rendiconto per il 1975, tuttora all'esame della Corte stessa, risulta che i prestiti concessi nell'anno sono stati 83, per un importo globale di 218,7 milioni, e le operazioni liquidate 72, per complessivi 190,6 milioni.

— Riassicurazione dei rischi di guerra relativi ai trasporti marittimi ed aerei: è pervenuto nel 1975 il rendiconto relativo all'esercizio 1972, il quale evidenzia entrate per 198,3 milioni e uscite per 3,1 milioni, con un saldo attivo di 195,2 milioni.

Sono infine all'esame della Corte i primi rendiconti — trasmessi nel 1976 — delle sopresse gestioni concernenti le indennità e i rimborsi spettanti agli Ispettori dell'Amministrazione metrica e del saggio dei metalli preziosi, nonché quelli relativi agli esercizi 1971-1974 delle seguenti gestioni: Cassa conguaglio zuc-

chero zona franca di Gorizia, Credito alle medie e piccole industrie, Diritti fissi sui generi contingentati riscossi dalla Camera di commercio di Gorizia. Si rinvia alla prossima relazione per notizie sulle gestioni relative alle spese per l'accertamento dei requisiti tecnici e sanitari per il rilascio della licenza di panificazione.

3. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* - Neppure nel 1975 è stato avviato a soluzione il problema — segnalato nella relazione sull'esercizio 1973 — concernente l'omessa considerazione, in sede di individuazione degli uffici a livello dirigenziale, delle funzioni di direzione dell'ufficio studi e ricerche e dell'Ufficio legislativo, ambedue istituiti, presso il Ministero, con atto legislativo ed attualmente strutturati in divisioni. Alle due unità organiche — tuttora dirette da estranei all'Amministrazione (9) — avrebbero dovuto essere preposti due funzionari con qualifica non inferiore a dirigente superiore, chiamati, tra l'altro, a far parte del Consiglio di amministrazione. Le conseguenze che dalla descritta situazione discenderebbero in ordine alla composizione di tale organo collegiale ed alla legittimità delle relative delibere sono in concreto evitate grazie ad un artificio procedurale, in quanto da oltre due anni alle riunioni del Consiglio risultano assenti giustificati i titolari dei due uffici.

Con riferimento ad altre osservazioni già dalla Corte formulate, va ancora segnalata la situazione organizzativa della segreteria della Commissione centrale prezzi, presso la quale, a fronte di un contingente complessivo di personale fissato per il 1971 in 73 unità e da allora rimasto immodificato, presta attualmente

(9) All'ufficio legislativo continua ad essere preposto un magistrato di cassazione, con funzioni di presidente di sezione, collocato fuori ruolo, mentre l'ufficio studi è retto da un estraneo all'amministrazione dello Stato (confrontare relazione sull'esercizio 1973, capitolo XIII, pagina 267, nota 223).

servizio un modesto numero di dipendenti, costituito da 16 funzionari statali in posizione di comando (10). Con essi — oltre che un gruppo non quantificabile di esperti, nominati e retribuiti con il procedimento di cui all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 — collaborano poche unità di personale appartenente ad Enti e organismi — quali l'ENEL, la STET, l'INA e il CNR — talora direttamente interessati agli accertamenti della Commissione ed alle determinazioni del CIP che su tali accertamenti si fondano; aspetto, quest'ultimo, che dà luogo a ulteriori riserve in ordine al sistema in atto seguito per l'assegnazione di personale all'organo in discussione.

Risulta, inoltre, che l'Amministrazione utilizza, per i compiti di segreteria della Commissione, una parte degli ispettori dei costi; di personale, cioè, nominato — sempre con la procedura di cui all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 e con attribuzione di trattamento economico particolare — per l'espletamento di compiti diversi e non meno essenziali ad una corretta applicazione della disciplina per il controllo dei prezzi (11).

Può segnalarsi, per completezza d'informazione, che nel corso dell'esercizio sono stati nominati 28 ispettori dei costi, retribuiti con un compenso annuo pari a 3.300.000 lire, corrisposto per dodicesimi in via di acconti mensili.

Ancora a proposito del CIP, è poi da rilevare che l'esame dei rendiconti concernenti, per il 1975, la gestione del ca-

(10) Più precisamente trattasi di 3 primi dirigenti (uno dei quali di altra amministrazione), di un ufficiale e due sottufficiali della guardia di finanza, nonché di 10 funzionari dell'amministrazione.

(11) La facoltà del presidente del CIP di nominare ispettori che provvedano all'accertamento dei costi delle merci, dei servizi e delle prestazioni, è prevista dall'articolo 13 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 settembre 1947, n. 896, cui ha fatto di recente rinvio espresso il decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, convertito nella legge n. 497 del 4 agosto 1973.

pitolo 6035 (12) ha consentito di accertare come, per l'effettuazione di lavori di dattilografia ed archiviazione, nonché, genericamente, per la « collaborazione in lavori di ufficio », si sia fatto ricorso a personale estraneo all'Amministrazione dello Stato, retribuito a fattura (13).

In ordine a tale prassi — che in concreto pone in essere assunzioni temporanee di personale straordinario in violazione dell'articolo 25 della legge 28 ottobre 1970, n. 775 — sono state dalla Corte mosse osservazioni, nel rilievo anche dell'impossibilità di far capo, per il caso di specie, alla disciplina prevista dall'articolo 8 della legge di contabilità generale dello Stato per i servizi in economia.

Un'ultima serie di osservazioni riguarda la funzione ispettiva, sia interna che esterna, che nell'Amministrazione in esame riveste importanza peculiare. Premesso che in sede di ricognizione degli uffici dirigenziali sono stati individuati cinque distinti servizi ispettivi, operanti presso le Direzioni generali degli affari generali, delle fonti di energia, delle miniere e della geologia, del commercio interno e delle assicurazioni private, è anzitutto da segnalare come, nonostante le richieste espresse rivolte all'Amministrazione, nessuna relazione ispettiva sia stata mai inoltrata alla Corte: risulta comunque che taluni dirigenti superiori con funzioni di ispettore generale, sono di fatto adibiti a compiti burocratici.

Quanto, poi, all'Ispettorato tecnico dell'industria, è a dire — con richiamo ad osservazioni più volte formulate in passato — che assolutamente carente ne risulta l'attività in tema di verifiche sul-

(12) Il capitolo (spese per il funzionamento del Comitato interministeriale prezzi) ha avuto nel 1975 uno stanziamento definitivo di 100 milioni, interamente utilizzati.

(13) Ad ognuna delle 36 unità di personale utilizzate in ciascun mese dell'anno è stato attribuito un compenso pari a lire 6.000 per prestazioni aventi una durata di 4 ore e trenta con frequenza mensile variabile tra le 3 e le 30 utilizzazioni.

la sussistenza dei presupposti cui le varie leggi di intervento subordinano la concessione dei contributi o altre agevolazioni, posto che gli accertamenti stessi sono in concreto espletati — come l'Amministrazione ha in varie occasioni riconosciuto — degli istituti di credito mutuantici. Quali che possano esserne le cause — insufficienza del personale addetto all'Ispettorato (14), ovvero utilizzazione in altri compiti delle unità disponibili — la gravità di tale carenza emerge dall'entità stessa dei fondi statali sul cui impiego è previsto che la funzione ispettiva in discussione si espliciti.

b) *Personale*. - Attuali devono ancora considerarsi i rilievi formulati lo scorso anno sulla situazione deficitaria del personale direttivo dell'Amministrazione, con particolare riferimento alle qualifiche dirigenziali. Dei 102 posti di primo dirigente, solo 67 risultano coperti, con la conseguenza che 35 divisioni mancano di titolare (15); un miglioramento, per contro, si è verificato nella situazione organica dei Segretari generali delle Camere di commercio, grazie all'espletamento di un concorso a 31 posti, per titoli ed esami, bandito nel 1974. Con richiamo a quanto si è in passato osservato in ordine ai criteri adottati per la valutazione dei titoli — intesi ad attribuire valore prevalente all'anzianità di servizio — si segnala che ad un mese dalla definizione del concorso, sette funzionari

(14) All'organo in questione — inquadrato nella direzione generale della produzione industriale ed articolato in tre divisioni — sono addetti due ispettori generali e due consiglieri ministeriali aggiunti, tre primi dirigenti e 25 ispettori.

(15) La reggenza di 11 divisioni risulta affidata a primi dirigenti già preposti ad altre divisioni. Non è noto, per contro, a quale soluzione si sia fatto ricorso per le restanti 24 unità organiche prive di titolare. La scarsità dei primi dirigenti è destinata ad aggravarsi nel tempo, stante il pressoché totale esaurimento dei funzionari in possesso dei requisiti di cui all'articolo 65 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

nominati sono stati collocati a riposo o hanno presentato le dimissioni.

Quale fenomeno non esclusivo del Ministero, ma sufficientemente generalizzato, cenno può farsi dell'elevato numero delle assenze effettuate, per aspettativa, soprattutto dal personale esecutivo.

In tema di trattamento economico, l'onere complessivo dei compensi per lavoro straordinario è ammontato, nell'anno a 412,6 milioni (297,7 nel 1974), dei quali 95,3 corrisposti alle 54 unità in servizio presso gli uffici con compiti di diretta collaborazione con il ministro (55 milioni nell'anno precedente).

Numerose irregolarità sono infine emerse in sede di controllo dei titoli di spesa relativi ad indennità di missione, in merito all'uso di mezzi di trasporto diversi da quelli autorizzati, di trasferte autorizzate — per lo più in favore di personale delle segreterie particolari — solo verbalmente, per l'invio in missione, infine, di componenti dei gabinetti o segreterie per lo studio o l'istruzione di questioni relative all'attività istituzionale del Ministero.

4. - *Attività istituzionale*.

Una notazione di carattere generale — che non riguarda, peraltro, l'attività svolta nel 1975 ma si proietta nell'avvenire — merita la recentissima legge 2 maggio 1976, n. 183 (disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-1980), il cui articolo 15, soddisfacendo ad un'esigenza da lungo tempo avvertita e più volte sottolineata dalla Corte in precedenti occasioni, ha conferito al Governo una delega per il coordinamento degli incentivi, sia nazionali che meridionali, al settore dell'industria (16).

(16) Fine della disposizione è l'unificazione ed il riordinamento della disciplina vigente nel settore, il coordinamento degli incentivi previ-

Tra i criteri direttivi fissati per l'esercizio della delega, importanza primaria riveste quello relativo alla costituzione di un fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale — eccetto quello relativo alla riorganizzazione, ricostruzione e riconversione — da destinare, con stanziamenti iscritti in separati capitoli di bilancio, nella misura del 65 per cento ai territori meridionali, e del 35 per cento alle restanti province (17).

Un esame più approfondito del nuovo orientamento normativo deve opportunamente essere rinviato alla prossima relazione, allorché saranno state tra l'altro emanate le disposizioni delegate. All'attività istituzionale posta in essere nello esercizio 1975 nei principali settori di intervento del Ministero, si riferiscono, invece, le successive notazioni.

a) *Finanziamenti alle piccole e medie industrie.* - (legge 30 luglio 1959, n. 623, e successive integrazioni e modifiche).

Come emerge dall'unito prospetto — che pur si riferisce ai soli finanziamenti assentiti dall'Amministrazione nel primo semestre dell'esercizio (18) — l'intervento statale nel comparto in esame ha registrato nel 1975, sia per numero di provvedimenti adottati che per ammontare di finanziamenti, un incremento assai notevole nei confronti degli esercizi precedenti (19).

sti per territori non meridionali o per particolari settori con quelli destinati al Mezzogiorno, lo snellimento delle procedure di erogazione dei contributi. L'articolo 16 della legge dispone, inoltre, per quanto attiene sempre alle agevolazioni dell'industria, il coordinamento tra leggi statali e leggi regionali.

(17) Al fondo saranno tra l'altro attribuite le somme disponibili sugli stanziamenti disposti a valere sulla legge 30 luglio 1959, n. 623, e successive integrazioni e modifiche.

(18) Relativamente ai finanziamenti deliberati nel secondo semestre dell'esercizio, che risultano ammontare a circa 4.000, non è alla Corte pervenuto alcun provvedimento concessivo di contributo.

(19) A fronte, infatti, dei 2.539 provvedimenti cui il prospetto si riferisce, nonché dei

Deve nondimeno rilevarsi come i 25,8 miliardi cui ammontano i contributi concessi nel primo semestre costituiscano non più del 15,9 per cento dei fondi disponibili sui soli stanziamenti di competenza, pari ad oltre 162 miliardi (20); su tale somma, d'altronde, al termine dell'esercizio risultavano effettivamente assunti impegni per 38,7 miliardi (23,9 per cento) (21).

Conservano attualità, pertanto, le osservazioni in passato formulate dalla Corte in ordine alla soverchia complessità dell'*iter* procedurale previsto per la concessione dei benefici, tanto più che il 90 per cento dei provvedimenti pervenuti nell'esercizio si riferisce a domande di finanziamento presentate anteriormente al dicembre 1973 (22).

486,2 miliardi di finanziamenti agevolati, i dati relativi agli esercizi precedenti — riferiti, pertanto, a periodi annuali anziché semestrali — sono i seguenti: 1974: 1863 operazioni e 342,5 miliardi di finanziamento; 1973: 1435 operazioni e 167,6 miliardi; 1972: 4669 operazioni e 595 miliardi.

(20) Allo stanziamento originario, pari a 87,025 miliardi, 75 miliardi sono stati aggiunti per effetto delle leggi 24 dicembre 1974, n. 713 e n. 231 del 1975. E inoltre da rilevare, al riguardo, che all'ulteriore stanziamento di 15 miliardi disposto dal decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377, convertito nella legge 16 ottobre 1975, n. 493, non ha fatto seguito alcun provvedimento di variazione del bilancio. Grazie a tale omissione — della quale si ignorano le cause — si è evitato un ulteriore appesantimento della situazione dei residui passivi sul capitolo 7541 (ex 5141).

(21) I pagamenti effettuati sul corrispondente capitolo 7541 sono ammontati a 71,5 miliardi. Al termine dell'esercizio, i residui passivi gravanti sul capitolo stesso assommavano a 282 miliardi, dei quali 268,6 relativi a residui di stanziamento. Al 31 dicembre 1974, gli importi indicati erano rispettivamente pari a 191,5 e 185,5 miliardi.

(22) In un caso emblematico, il decreto di concessione del contributo è intervenuto in data 3 dicembre 1975, dopo che il comitato di cui all'articolo 5 della legge n. 623 si era favorevolmente espresso sulla domanda nel 1971. Onde abbreviare i tempi tecnici del procedimento, l'Amministrazione adotta il criterio di raggruppare più atti concessivi — in esempi recenti addirittura 40-50 finanziamenti — in un unico provvedimento. Tale prassi può peraltro risolversi in ulteriore fattore di ritardo ove in sede di controllo emerga la irregolarità di un singolo finanziamento.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Legge 30 luglio 1959 n. 623

	Numero finanziamenti			Importo finanziamenti agevolati (in milioni)			Importo contributi annuali (in milioni)		
	1) Centro Nord	2) Mezzo- giorno	3) Totali (1 + 2)	1) Centro Nord	2) Mezzo- giorno	3) Totali (1 + 2)	1) Centro Nord	2) Mezzo- giorno	3) Totali (1 + 2)
A) Ampliamenti:									
Valori assoluti	864	669	1.533	106.648	133.919	240.567	6.288	6.256	12.544
Valori percentuali	56,36	43,63	100	44,33	55,66	100	50,12	49,87	100
B) Nuovi impianti:									
Valori assoluti	300	706	1.006	50.152	195.495	245.647	2.850	10.420	13.280
Valori percentuali	29,82	70,17	100	20,41	79,58	100	21,53	78,46	100
C) Totali complessivi (A + B):									
Valori assoluti	1.164	1.375	2.539	156.800	329.414	486.214	9.148	16.676	25.824
Valori percentuali	45,84	54,15	100	32,24	67,75	100	34,42	64,57	100

I dati sopra riassunti, pur nella loro non definitività, confermano la già rilevata tendenza ad un progressivo adeguarsi della distribuzione dei benefici alle direttive dettate in favore del Mezzogiorno (23): il 64,6 per cento dei contributi concessi (16,7 miliardi su 25,8) ed il 67,6 per cento dei finanziamenti agevolati riguardano, infatti, imprese ubicate in zone meridionali. Dei 329,4 miliardi ivi investiti, inoltre, ben 195,5 risultano destinati alla creazione di nuovi impianti, ciò che altresì rivela una ripresa dell'interesse imprenditoriale e porre in essere nuovi insediamenti nelle zone stesse, posto, tra l'altro, che l'importo dei finanziamenti per la creazione di nuovi impianti nel residuo territorio nazionale risulta assai meno elevato tanto in assoluto (50,15 miliardi) che relativamente al corrispondente totale parziale (156,8 miliardi di finanziamento complessivo al Centro-Nord). Con riguardo poi alla distribuzione regionale degli interventi, è soprattutto da registrare una rimarchevole concentrazione di nuove iniziative nel Lazio (50,75 miliardi, quota addirittura superiore a quella dell'intero territorio centro-settentrionale) (24).

In ordine alla attività svolta nell'esercizio dal CIPE — nonché dal Comitato di cui all'articolo 5 della legge n. 623 del 1959 — per la determinazione dei criteri attuativi della disciplina normativa (25), è rilevabile la tendenza a ren-

(23) L'articolo 9 della legge 25 luglio 1961, n. 649 stabilisce che almeno il 50 per cento del totale dei contributi concessi sia riservato ai territori meridionali.

(24) Dopo il Lazio, le regioni più beneficiarie sono la Sicilia (33,7 miliardi), la Campania (32,7), la Puglia, l'Abruzzo e la Sardegna (rispettivamente 20,5; 19,3, 19,1 miliardi). Assai scarso, come di consueto, l'importo dei finanziamenti per nuovi impianti concessi ad imprese della Calabria, Basilicata e Molise. Poiché variazioni sono poi rilevabili, rispetto al 1974, nel prospetto di distribuzione per regioni dei finanziamenti per ampliamento o ammodernamento di impianti, dal quale maggiormente beneficiarie risultano la Campania, il Lazio, la Sicilia, l'Emilia e la Lombardia.

(25) I verbali delle sedute del comitato pervengono alla Corte in allegato ai decreti di concessione dei contributi.

dere progressivamente meno rigidi i parametri individuativi delle imprese di media e piccola dimensione, alle quali, in via di principio, dovrebbe limitarsi l'applicazione dei benefici qui esaminati.

All'abbandono, deciso nel 1973, del criterio di individuazione fondato sul livello di occupazione, è infatti seguito — da parte del CIPE — l'aumento dei limiti dimensionali correlativi all'ammontare massimo di capitale investito (26), la previsione di ipotesi derogatorie rispetto all'applicabilità generale di tali limiti (27), nonché, da ultimo la statuzione secondo cui è del tutto irrilevante la dimensione dell'impresa in termini di capitale fisso già investito allorché l'agevolazione da conferire riguardi investimenti non superiori a 9 miliardi per la creazione di nuovi stabilimenti nel Mezzogiorno (28).

E peraltro da tener conto, al riguardo, che la definitiva irrilevanza del criterio dimensionale d'impresa per tutti i casi di iniziative localizzate nel meridione è stata recentemente riaffermata legislativamente, in sede di fissazione dei

(26) L'aumento — che trova peraltro parziale giustificazione nella spinta inflazionistica in atto dal 1973 — riguarda i seguenti limiti dimensionali stabiliti dal CIPE in data 2 e 20 maggio 1975: a) per le iniziative localizzate nel Mezzogiorno, 9 miliardi di investimenti fissi, riferiti allo stabilimento. In tal caso il finanziamento può raggiungere 1,5 miliardi, occasionalmente elevabili a 2 miliardi; b) per le iniziative localizzate nel Lazio, le Marche, l'Umbria e la Toscana: 7 miliardi di investimento, riferiti all'impresa, con finanziamenti sino a 0,5 o eccezionalmente 1 miliardo; c) altre iniziative: 4 miliardi di investimento riferiti all'impresa, con finanziamenti sino a 0,50 o, eccezionalmente, 0,75 miliardi. Tali direttive sono state modificate — a distanza di soli due mesi — in data 4 luglio 1975, e sono state altresì determinate misure percentuali massime per i finanziamenti da concedere in rapporto agli investimenti perseguiti.

(27) L'unica ipotesi derogatoria — anteriormente alla direttiva di cui si fa cenno nel prosieguo del testo — era quella di più unità produttive realizzanti ciclo produttivo autonomo.

(28) Nel caso, invece, di ampliamento, rinnovo o conversione di stabilimenti nel Mezzogiorno, il limite dimensionale di 9 miliardi riguarda non solo gli investimenti perseguiti dalla iniziativa ma anche — in conformità alla regola generale — il capitale già investito in impianti fissi.

criteri direttivi per l'esercizio della delega concernente il coordinamento degli incentivi industriali (articolo 15 legge 2 maggio 1976, n. 183).

Altre notazioni riguardano uno dei criteri di priorità stabiliti dal CIPE nelle sedute del 2 e 20 maggio 1975, (e più precisamente quello relativo alle iniziative localizzate in aree che presentino carattere di depressione o problemi occupazionali anche derivanti da crisi congiunturali di settori o aziende) (29), dal momento che il CIPE stesso non ha determinato con precisione i parametri per l'individuazione di tali aree, né risulta che criteri integrativi siano stati al riguardo dettati dal Comitato di cui all'articolo 5 della legge n. 623.

Va infine rilevato che ai casi di esclusione dai benefici sanciti dalla legge n. 231 del 1975 (imprese appartenenti ai settori petrolifero, cementizio e saccarifero), altri ne sono stati aggiunti, in via amministrativa, dal Comitato ora ricordato (molini, pastifici e cartiere, limitatamente alle iniziative intese alla realizzazione di nuovi impianti).

b) *Finanziamenti in favore di imprese commerciali (legge 16 settembre 1960, n. 1016)*. - Il rifinanziamento della legge n. 1016 disposto al termine del 1974 con la legge n. 713 del 24 dicembre ha consentito, nel corso del 1975, una rilevante ripresa di attività nel settore del credito agevolato al commercio. A fronte, infatti, degli 873 provvedimenti concessivi di contributo emessi nel 1973, nonché dei 562 provvedimenti del 1974, i decreti di concessione emanati nell'anno sono ammontati a 1617, per un importo di investimenti indotti pari a 27,8 miliardi (12,5 nel 1973 e 8,6 nell'anno successivo).

(29) L'altro criterio di priorità fissato per la prima volta dal CIPE si riferisce alle imprese che mostrino più elevate e più rapidamente crescenti percentuali di fatturato destinate alla esportazione.

L'unito prospetto — relativo alla ripartizione regionale ed al valore medio dimensionale dei finanziamenti — evidenzia ancora una volta, tuttavia, la fondatezza delle osservazioni più volte formulate in ordine al difettoso funzionamento della legge n. 1016 del 1960: quanto alla scarsa incisività degli effetti incentivanti della legge nelle zone meridionali (30), basta infatti notare come i 4/5 delle operazioni perfezionate nell'esercizio e l'83,35 per cento dei finanziamenti concessi riguardino imprese localizzate nel centro-nord (31); tanto che, non dissimilmente dagli anni precedenti, la quota di finanziamenti destinata alla sola Lombardia — 20,16 per cento del totale — risulta superiore a quella concernente l'intero complesso delle regioni meridionali (16,65 per cento).

Soprattutto in talune di dette regioni, inoltre, ma anche in non poche delle restanti zone, assai esiguo risulta essere il valore dimensionale medio di ciascun intervento in termini di investimento indotto (32), mentre la quasi totalità dei procedimenti conclusi nell'anno, riguardano finanziamenti deliberati nel triennio 1971-1973 e relativi pertanto a domande presentate in epoca ancora precedente (23).

(30) È da sottolineare, al riguardo, che l'ultimo comma dell'articolo 7 della legge n. 853 del 1971, prevede espressamente, per il settore che interessa le piccole e medie imprese commerciali, una riserva a favore del Mezzogiorno non inferiore al 50 per cento delle disponibilità. Si veda, ora l'articolo 6, terz'ultimo comma della legge 10 ottobre 1975, n. 517.

(31) Tali dati segnano addirittura un regresso nei confronti degli esercizi precedenti, in quanto la quota dei finanziamenti agevolati destinati al meridione era stata pari nel 1974 al 29,3 per cento del totale, ed al 25,6 per cento nel 1973. È da sottolineare, inoltre, lo scarsissimo numero di operazioni realizzate in Basilicata, nelle Puglie e nella Calabria (rispettivamente 1,3 ed 8 operazioni).

(32) Come rilevato nelle precedenti relazioni, l'eccessiva polverizzazione degli interventi ha soprattutto rilievo sotto il profilo dell'adeguatezza ed idoneità dei medesimi a garantire, attraverso la razionalizzazione del sistema distributivo, la diminuzione dei costi.

(33) Confrontare relazione sull'esercizio 1974 - capitolo XIII, pagina 268.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Legge 16 settembre 1960 n. 1016

REGIONE	Ammontare finanziamenti ammessi a contributo	Numero finanziamenti	Valore dimensionale medio (in milioni)
Piemonte	3.316.830.000	172	19,28
Valle d'Aosta	—	—	—
Lombardia	5.246.871.539	188	27,90
Trentino - Alto Adige	451.500.000	26	17,36
Veneto	1.287.934.000	87	14,80
Friuli - Venezia Giulia	640.900.000	53	12,00
Liguria	620.000.000	51	12,15
Emilia - Romagna	5.080.100.000	170	18,11
Toscana Nord	1.511.570.000	90	17,65
Toscana Sud	77.000.000	—	—
Umbria	2.800.000.000	199	14,07
Marche Sud	158.900.000	140	9,28
Marche Nord	1.141.200.000	—	—
Lazio Sud	286.370.000	113	15,24
Lazio Nord	1.436.810.000	—	—
Abruzzi e Molise	336.000.000	25	13,44
Campania	395.000.000	13	30,38
Puglia	148.000.000	3	49,33
Basilicata	7.000.000	1	7,00
Calabria	240.000.000	8	30,00
Sicilia	1.531.540.000	112	13,67
Sardegna	1.135.765.000	166	6,84
Totali	27.849.290.539	1617	17,22

Assai opportunamente, pertanto, è intervenuta sul finire dell'esercizio la legge 10 ottobre 1975, n. 517, la quale ha recato una nuova regolamentazione del credito agevolato alle imprese commerciali, tenendo conto, tra l'altro, delle linee di evoluzione del sistema distributivo tracciate dalla legge 11 giugno 1971, n. 426.

Una approfondita disamina della nuova normativa, presupponendo la conoscenza di elementi e dati relativi alla sua concreta applicazione, potrà essere condotta nella relazione sul prossimo esercizio. Quanto ai riflessi contabili della legge sul bilancio 1975, è da dire che la non perspicua formulazione dell'articolo 12 ha reso necessario istituire, in aggiunta al capitolo 8041, un nuovo e distinto capitolo di spesa (8042). A tale anomalia ha posto di recente riparo la legge 29 aprile 1976, n. 226 (34).

Mentre, comunque, i 4 miliardi stanziati dalla nuova legge sul capitolo 8042 sono rimasti, come è ovvio, totalmente inutilizzati, l'ammontare dei residui passivi sul capitolo 8041 è stato pari, al termine dell'esercizio, a 13,2 miliardi (dei quali 7 di residui impropri), con un aumento di 1 miliardo circa rispetto ai dati dell'anno precedente (35).

c) *Interventi per l'attuazione del piano di ristrutturazione e riconversione dell'industria (legge 8 agosto 1972, numero 464)* - In ordine a talune modifiche che alle disposizioni della legge n. 464 sono state apportate nel 1975 dalla legge n. 230 del 7 giugno, si rinvia alla pre-

(34) La legge dispone che, in deroga all'articolo 12 della legge n. 517, le somme residue provenienti dagli stanziamenti della normativa in materia previgente e non utilizzate alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 517, possano essere impegnate per la concessione di contributi sulle domande presentate entro il 31 marzo 1975 (termine fissato dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 1974, n. 713).

(35) Sullo stanziamento definitivo del capitolo stesso (4,7 miliardi) sono stati nel corso dell'anno assunti impegni effettivi per 1,8 miliardi e disposti pagamenti per 1,2 miliardi. I residui di stanziamento concernenti l'esercizio 1975 assommano a 2,9 miliardi.

cedente relazione (36): deve solo qui ribadirsi che al momento dell'entrata in vigore dell'atto legislativo da ultimo citato (con il quale è stata altresì rifinanziata la legge originaria del 1972) non solo nessun impegno risultava ancora disposto sul complesso degli stanziamenti precedenti, ma neppure risultava concluso, se non in tre casi, il procedimento preliminare consistente nella approvazione dei piani ed il controllo della Corte sui relativi decreti (37). Nel prosieguo del 1975, d'altronde, sono alla Corte pervenuti, come emerge dall'unito prospetto, 60 provvedimenti approvativi di piano, ma nessuna somma è stata ancora impegnata sulla competenza o sui residui impropri del capitolo 7543 (ex 5144): tenuto conto anche dello stanziamento aggiuntivo recato dalla legge n. 230, i residui di stanziamento che al termine dell'esercizio gravavano sul capitolo stesso erano di conseguenza pari a 34 miliardi (11 miliardi al 31 dicembre 1974).

Circa la distinzione, operata nel prospetto, tra imprese ubicate nel Centro-nord ovvero nel Mezzogiorno, è da premettere che il CIPE, posteriormente alla emanazione della ripetuta legge n. 230, ha parzialmente modificato i criteri in

(36) Di rilievo, soprattutto, la disposizione di cui all'articolo 2 della nuova legge, che ha demandato al CIPE di stabilire i criteri e le modalità per la concessione dei finanziamenti, nonché i limiti di importo, anche per i piani già presentati o approvati. Si è così consentita, *a posteriori*, la legittimazione di precedenti deliberati del Comitato interministeriale approvativi o di piani con importi superiori al limite prima vigente, pari a 6 miliardi, ovvero di piani relativi a più unità produttive autonome del medesimo complesso, il cui ammontare, valutato nell'insieme, superava del pari l'indicato limite. In attuazione di detta disposizione, il CIPE ha in data 4 luglio 1975 fissato nuove direttive, riservandosi di stabilire, di volta in volta, la misura in cui potranno essere finanziati i piani recanti investimenti superiori ai 10 miliardi, ed escludendo, salvo che per i casi già deliberati, la finanziabilità di singole unità produttive di un unico complesso.

(37) Per l'individuazione di talune possibili cause del ritardo verificatosi nell'applicazione della legge n. 464 del 1972, si veda la relazione sull'esercizio precedente, capitolo XIII, pagina 274.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Legge 8 agosto 1972 n. 464 (Anno finanziario 1975)

Localizzazione	A Importo finanziamenti (in milioni)	B Numero finanzia- menti	C Importo medio dei finanziamenti A:B (in milioni)	D Importo piani (in milioni)	E Percentuale media di D ammessa al finanziamento $\lambda = \frac{100 \cdot a}{d}$	F Occupazione			G Costo medio per ciascun posto di lavoro (in milioni) $\frac{a}{F3}$	
						Propria	Non propria	Totale		
A) Centro-Nord:										
Ristrutturazione	41.583	15	2.272	116.867	35,58	1.967	1.720	3.687	11.278	
Riconversione	14.510	8	1.813,75	28.000	51,82	445	—	445	32.606	
Misti	76.860	35	2.196	167.065	46	2.283	2.117	4.400	17.468	
Totale	132.953	58	2.292,3	311.932	42,62	4.695	3.837	8.532	15.582	
B) Mezzogiorno:										
Ristrutturazione	1.435	2	717,5	2.270	63,21	190	—	190	7.552	
Riconversione	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Misti	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Totale	1.435	2	717,5	2.270	63,21	190	—	190	7.552	
Totale A + B:										
Ristrutturazione	43.018	17	2.531	119.137	36,10	2.157	1.720	3.877	11.095	
Riconversione	14.510	8	1.813,75	28.000	51,82	445	—	445	32.606	
Misti	76.860	35	2.196	167.065	46	2.283	2.117	4.400	17.468	
Totale	134.388	60	2.240	314.202	42,77	4.885	3.837	8.722	15.407	

precedenza fissati, stabilendo la priorità non solo delle domande di imprese localizzate nel meridione, ma anche di quelle insistenti su « aree che presentano situazioni di depressione economica o che siano afflitte da problemi occupazionali... determinati da crisi congiunturali, settoriali o locali », ovvero di imprese « appartenenti a settori la cui ripresa possa concorrere ad attenuare gli squilibri della bilancia commerciale » (38).

La esiguità, comunque, degli interventi destinati a zone del sud (1 per cento dell'importo totale dei finanziamenti), sembra imputabile — si veda al riguardo l'articolo 4, secondo comma, della legge n. 230, nonché la relazione ministeriale al relativo disegno di legge (39) — alla circostanza che oltre il 95 per cento delle domande presentate si riferiscono ad iniziative del centro-nord.

Con riguardo sia al numero dei piani, sia all'ammontare dei medesimi, sia infine, al livello occupazionale garantito, l'intervento statale ex legge n. 464, risulta, nel 1975, prevalentemente concen-

(38) La elasticità di tali direttive è inquadabile in un più generale orientamento — fatto proprio anche dal legislatore — inteso ad aumentare i margini di discrezionalità degli interventi ex legge n. 464, al fine ben riconoscibile di consentire un pronto intervento di sostegno finanziario ogni qual volta situazioni di una certa gravità lo richiedano. Indicative, a tale riguardo, possono altresì considerarsi le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge n. 230, secondo cui le provvidenze possono applicarsi anche agli imprenditori che provvedano alla ristrutturazione o costruzione dei loro stabilimenti « al fine di assorbire, in tutto o in parte » la mano d'opera non riassorbita da imprese che si siano trovate o si trovino « nella situazione di crisi grave, nonché ad imprenditori titolari di aziende non dichiarate in crisi, ma che assumono partecipazioni o effettuino apporti finanziari volti a realizzare piani concernenti la ristrutturazione o conversione di aziende dichiarate in crisi ».

(39) In ordine alla citata disposizione, che subordina ad una pronuncia del CIPE la possibilità di destinare ad imprese centro-settentrionali le disponibilità residuali all'integrale accoglimento delle domande presentate da imprese meridionali, si rileva che più opportunamente l'apposita pronuncia del CIPE dovrebbe intervenire nella fase preliminare, e cioè in sede di approvazione dei piani, anziché in quella conclusiva, concernente l'emanazione dei decreti concessivi di contributo.

trato in quattro Regioni — Umbria, Emilia, Toscana e Liguria (40) — per contigenti situazioni delle quali si ritiene utile fare breve cenno: per l'Umbria, in primo luogo, un vasto programma di opere è stato previsto per far fronte alla cessazione di attività, verificatasi nel 1973, dello stabilimento in Papigno della società Terni industrie chimiche, con soppressione di 510 posti di lavoro. La realizzazione del piano è demandata alla stessa società Terni (21,6 miliardi), nonché alle società Iganto (53 miliardi), Prodeco (0,95 miliardi) e Itres (19 miliardi).

Per quanto attiene all'Emilia, l'entità dell'intervento si riferisce ad un programma di opere interessanti il settore chimico della zona di Forlì, d'importo pari a 56,65 miliardi e diretto all'assorbimento delle 800 unità di personale licenziate dalla fallita società Orsi e Mangelli. Delle 10 distinte iniziative in cui il programma si articola, 6 sono demandate direttamente o indirettamente alla Società iniziative forlivesi, costituita ai sensi della legge 22 marzo 1971, n. 184.

Per la Toscana, ancora, l'intervento statale si connette principalmente ad iniziative della Montedison, una concernente la ristrutturazione e conversione parziale dello stabilimento di Apuania, mediante realizzazione di 9 unità operative autonome specializzate nella produzione di fertilizzanti e anticrittogamici (36 miliardi), un'altra relativa alla società nuovi

(40) Sotto il profilo del numero dei piani, all'Umbria (13 piani), seguono l'Emilia Romagna (12), la Toscana (11), la Liguria (10), le Marche (4), la Lombardia, la Campania e il Trentino (2), Lazio, Veneto, Piemonte e Friuli (1). Con riguardo all'ammontare dei piani stessi, espresso in miliardi, l'Umbria con 111,55 miliardi precede ancora l'Emilia (66,55), la Toscana (42,67), e la Liguria (33). Seguono Lombardia (13,31), il Trentino (12,96), Marche (11,65), Veneto (8), Piemonte (6,26), Lazio (3,52), Friuli (3,4) e Campania (2,27). Quanto, infine, al livello occupazionale assicurato, la graduatoria è la seguente: Liguria (1711 unità), Emilia (1510), Toscana (1000), Umbria (887), Lombardia (850), Marche (651), Veneto (570), Lazio (406), Friuli (406), Piemonte (300), Trentino (240), Campania (190).

cantieri Apuania di Marina di Carrara, per la ristrutturazione del cantiere, la costruzione di un bacino e l'acquisto di nuovi macchinari (5 miliardi) (41). La predetta Montedison risulta altresì interessata ad otto piani di conversione progettati in Liguria per Vado Ligure (importo 28 miliardi), a seguito della crisi della ex società APE.

Tali dati consentono di riferirsi alle osservazioni formulate lo scorso anno sull'aspetto dimensionale delle imprese beneficiate ai sensi della legge n. 464 (42), per rilevare come una percentuale notevole degli investimenti finanziati riguardi imprese di grandi dimensioni (43). I 60 piani approvati nel 1975, d'altro canto, si riferiscono al sole 34 imprese, giusta la ricordata direttiva del CIPE di escludere solo per l'avvenire la finanziabilità di piani relativi ad unità operative autonome, fatta dunque eccezione per quelli già approvati.

Quanto alla ripartizione settoriale degli interventi, è poi da soggiungere che il settore chimico risulta al primo posto, con 28 piani e 139,6 miliardi di investimenti (44,43 per cento del totale), seguito da quello tessile (11 piani e 106,6 miliardi, pari al 40 per cento circa del totale degli investimenti), dal settore delle materie plastiche (5 piani e 21,7 miliardi) e dal settore meccanico (5 piani e 17,2 miliardi).

In ordine ai dati direttamente ricavabili dal prospetto, è anzitutto da evidenziare come oltre la metà dei piani (35 su 60) e dei relativi finanziamenti (76,9

miliardi su 134,4 pari al 57,2 per cento) riguardino iniziative a finalità mista; mentre i piani di sola ristrutturazione e di riconversione assorbono, rispettivamente il 32 per cento (43 miliardi) e il 10,8 per cento (14,5 miliardi) dei finanziamenti complessivi (44).

In termini di investimenti indotti, peraltro, l'importo relativo ai piani di ristrutturazione è pari al 38 per cento circa del totale, mentre le analoghe percentuali concernenti i piani di finalità mista e di riconversione scendono — rispetto a quelle in precedenza indicate — al 53 ed al 9 per cento del totale; ciò che sembra denotare una maggiore attitudine dei piani di ristrutturazione a provocare investimenti indotti.

Considerazioni analoghe emergono, d'altra parte, dei dati della colonna *F*, secondo cui in termini di occupazione garantita dagli interventi, il 44,5 per cento delle complessive unità di lavoro riassorbite è relativo a piani di ristrutturazione, benché ai piani stessi attenga, come si è detto, solo il 32 per cento dei finanziamenti assentiti (45).

Ciò posto, è particolarmente da evidenziare (cfr. colonna *E* del prospetto), come le più alte percentuali di importi di piano ammesse al finanziamento si riscontrino per i piani di riconversione, nonostante la minore idoneità dei medesimi tanto a stimolare investimenti indotti, quanto a salvaguardare il livello di occupazione (46).

(41) Sul provvedimento relativo al finanziamento della società nuovi cantieri di Apuania si è pronunciata in data 29 gennaio 1976 la sezione di controllo della Corte (deliberazione n. 659), che non ha ritenuto ostativa all'intervento ex legge n. 464 l'esistenza di una normativa particolare per interventi analoghi nel settore cantieristico navale. Il decreto è stato pertanto ammesso a registrazione.

(42) Confrontare relazione sull'esercizio 1974, capitolo XIII, pagine 275-276.

(43) Il 26 per cento dell'importo complessivo dei piani approvati si riferisce ad esempio alla società Montedison (81,96 miliardi su 314,202).

(44) L'importo medio dei finanziamenti relativi ai piani di ristrutturazione (2,53 miliardi) risulta notevolmente superiore a quello medio dei piani di riconversione (1,81 miliardi).

(45) Il 50,44 per cento del complesso dei posti di lavoro garantiti consegue ad interventi a finalità mista, mentre il residuo 5,10 per cento attiene a piani di conversione.

(46) Quanto alla percentuale media degli importi di piano ammessa al finanziamento agevolato, è tuttavia da tener presente che l'Amministrazione non ha ritenuto di adeguare gli importi dei piani già approvati al 4 luglio 1975 ai nuovi e più favorevoli limiti massimi determinati dal CIPE alla data stessa, nonostante la prevista possibilità di applicare tali limiti anche retroattivamente. La percentuale media relativa

Ancora con riferimento alla colonna F, può notarsi come degli 8722 posti di lavoro complessivamente assicurati, 4485 (56 per cento), riguardino imprese direttamente sovvenzute, e 3837 interventi in favore di imprese diverse impegnatesi ad utilizzare mano d'opera altrimenti rimasta senza occupazione (47).

Il costo medio unitario di ciascun posto di lavoro mantenuto (colonna G), è stato infine pari, in termini di finanziamento, a lire 15.400.000 (48), ed in termini di contributo sugli interessi — con riguardo, cioè, all'effettivo esborso statale, valutato al tasso odierno — a 13 milioni circa in 15 anni (49).

d) *Interventi in favore delle imprese industriali dissestate.* - (leggi 18 dicembre 1961, n. 1470 e 18 maggio 1973 n. 274). Per l'applicazione della normativa in esame, sono stati nel corso dell'anno stanziati 70 miliardi, dei quali 30 con legge 4 agosto 1975, n. 403, e 40 con decreto-legge 29 novembre 1975, n. 573 (convertito nella legge n. 4 del 26 gennaio 1976).

ai piani di conversione — più largamente degli altri ammessi a finanziamento — risulta comunque pari al 51,8 per cento a fronte del 36,1 per cento relativo ai piani di ristrutturazione e del 46 per cento per quelli a finalità mista.

(47) Il dato può interessare ove si consideri l'attuale orientamento politico-legislativo a favore della mobilità della mano d'opera.

(48) Anche sotto tale profilo, si riscontra, per i tre diversi tipi di iniziative agevolabili, una maggiore proficuità dei piani di ristrutturazione, relativamente ai quali il costo medio unitario del mantenimento dei posti di lavoro, pari a poco più di 11 milioni, è assai inferiore a quello concernente i piani di riconversione (oltre 32,6 milioni), e meno elevato, altresì, di quello per l'attuazione dei piani misti (17,5 milioni).

(49) Ove si ritenesse utile confrontare tale costo con quello — del pari riferito al mantenimento di un posto di lavoro — conseguente all'applicazione della legge n. 1470 (lire 1.870.000 *una tantum*), occorrerebbe tenere, tra l'altro, presente che le somme stanziare da tale legge, oltre che fruttifere di interesse (in quanto dallo Stato anticipate agli istituti di credito per le operazioni di mutuo), sono suscettibili di utilizzazione ripetuta, e cioè ad essere, una volta recuperate, nuovamente concesse a mutuo.

Benché il provvedimento ora citato risulti emanato allo scadere dell'esercizio, i fondi disponibili sono stati utilizzati nella misura di 46,76 miliardi, pari al 66,8 per cento del totale (50).

Come emerge dall'unito prospetto — che ha riguardo ai tre principali settori di intervento prioritario di cui alla delibera del CIPE in data 4 luglio 1975 (51) — le operazioni di mutuo complessivamente autorizzate sono state 245 (3), con un importo unitario medio superiore di un quinto rispetto a quello dei finanziamenti autorizzati nel 1974 (191 milioni a fronte di 160).

Deve al riguardo rilevarsi, tuttavia, che a richiesta della Corte l'Amministrazione ha precisato che non tutte le domande di finanziamento presentate vengono trasmesse all'IMI per la prescritta istruttoria, ma solo quelle che, dopo un preliminare esame, non risultano carenti dei requisiti prescritti, ovvero attinenti ai settori esclusi dal finanziamento o per disposizione di legge ovvero anche per determinazione del CIPE o del competente Comitato. Su un totale di 2.000 domande presentate dopo l'emanazione del-

(50) Il Comitato interministeriale ha potuto formulare celermente le proposte di sua competenza in quanto l'IMI, sulla base di domande in precedenza pervenute, aveva già ultimato i previsti accertamenti istruttori.

(51) Con tale delibera sono stati parzialmente modificati i criteri di priorità fissati in applicazione della legge n. 274, da un lato ricomprendendo nel secondo dei quattro settori (imprese localizzate in zone depresse o montane del centro-nord, o che abbiano comunque beneficiato delle provvidenze di cui alla legge n. 614 del 1966) anche quelle imprese centro-settentrionali che abbiano iniziato lo svolgimento di nuova attività produttiva in località meridionali, ovvero che siano ubicate in zone con carattere di depressione o con problemi occupazionali derivanti da crisi congiunturali di settore o di azienda; dall'altro restringendo l'ambito di applicazione della quarta priorità (imprese già sovvenzute ex legge n. 1470 ma in misura non sufficiente), sino a farne un'ipotesi meramente teorica.

Per il motivo da ultimo indicato, il prospetto tiene conto di tre soli settori prioritari: Mezzogiorno, centro-nord ed imprese cooperative.

(52) In 175 casi il previsto parere regionale è stato reso espressamente.

la legge n. 403 del 1975, solo 450 sono state in particolare sottoposte all'IMI, alle quali se ne sono aggiunte altre 330 scelte tra quelle prodotte a seguito dell'ulteriore rifinanziamento della legge numero 1470 disposto dal decreto-legge n. 573 del 1975.

La prescritta procedura è posta in essere dall'Amministrazione — secondo i chiarimenti da quest'ultima forniti — allo scopo di non oberare eccessivamente l'IMI e così evitare un allungamento dei tempi di istruttoria: le disposte esclusioni restano però affidate alla esclusiva, responsabile valutazione del Ministero, posto che esse neppure si sostanziano — a quanto risulta — in provvedimenti formali, suscettibili di gravame da parte delle imprese interessate.

Con riferimento a non coincidenti risultanze dei dati del 1974, può anzitutto rilevarsi come una notevole divergenza si riscontri, nel 1975, tra il dato relativo all'importo medio dei finanziamenti al centro-nord (213,7 milioni) e quello, analogo, concernente il Mezzogiorno (160,3 milioni).

Per quanto attiene, invece, ai dati della colonna f) (costo dell'intervento pubblico in termini unitari di occupazione), le cifre relative ai tre settori considerati risultano pressoché coincidenti, eppertanto non lontane dal dato medio generale, pari ad una spesa di lire 1 milione 870.000 per ognuno dei 24.700 posti di lavoro mantenuti (53). Per considerazioni comparative in ordine a tale dato — che è leggermente superiore rispetto a quello riscontrato nell'esercizio precedente — si rinvia alla lettera c) del presente paragrafo, ove si è trattato degli interventi di ristrutturazione e ricon-

(53) Il dato relativo al numero dei posti di lavoro garantiti, concerne quasi per intero l'occupazione diretta. Nel 1974, le 250 operazioni di mutuo avevano salvaguardato — sempre secondo stime effettuate dall'IMI in sede di accertamenti istruttori — l'occupazione di 22.700 dipendenti.

versione industriale ai sensi della legge n. 464.

Assai disomogeneo, come già lo scorso anno, risulta poi il dato concernente il numero, in ciascuno dei tre settori, delle imprese con meno di 50 dipendenti e quello di maggiori dimensioni occupazionali (54).

In termini globali, la ripartizione degli interventi tra i vari comparti produttivi vede al primo posto il settore tessile — nonostante l'incidenza, nel settore stesso, dell'apposita legge di intervento n. 1011 — con 45 finanziamenti e 11,95 miliardi (25,55 per cento del totale); segue il settore della lavorazione del legno (7,2 miliardi e 36 operazioni), quelli metalmeccanico e chimico (6,18 e 5,35 miliardi, rispettivamente, con 26 e 32 finanziamenti); il settore manifatturiero (3,7 miliardi e 23 operazioni), quello alimentare (3,5 miliardi e 28 operazioni), ed infine, il settore estrattivo e quello siderurgico, rispettivamente con 1,5 e 1,2 miliardi (15 e 7 finanziamenti).

Nell'ambito delle sole imprese meridionali, peraltro, al settore chimico sono affluiti finanziamenti di poco superiori a quelli del settore tessile (3,26 miliardi, a fronte di 3,14), mentre al terzo posto è il settore alimentare, con 2,73 miliardi (55).

L'osservazione più rilevante concerne comunque la distribuzione territoriale degli interventi, giacché — contrariamente a quanto in maniera espressa previsto dall'articolo 1 della legge n. 274 ed in difformità anche dalla graduazione delle priorità stabilita dal CIPE — la percentuale di finanziamenti destinata al Mezzogiorno risulta inferiore al 40 per cento,

(54) In termini generali, solo 69 imprese su 245 (28,1 per cento) presentano un'occupazione superiore ai 100 dipendenti. L'analoga percentuale scende tuttavia al 18 per cento ove si abbia, riguardo al solo Mezzogiorno, mentre è pari al 35,3 per cento nel centro-nord.

(55) Per i finanziamenti destinati al centro-nord, la corrispondente graduatoria per settore non si discosta, invece, da quella generale.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Finanziamenti alle imprese dissestate (Legge n. 1470)
(Anno 1975)

PRIORITA' <i>a</i>	Numero finanziamenti <i>b</i>		Importo <i>c</i>		Dimensioni media finanziamenti (in milioni) <i>d (c:b)</i>		Dipendenti occupati <i>e</i>		Finanziamenti medi per dipendenti <i>f (c:e)</i>	Dimensioni imprese numero dipendenti <i>g</i>			Pareri regionali espressi <i>h</i>
	Ass.	Perc.	Ass.	Perc.	Ass.	Perc.	Ass.	Perc.		50	100	oltre	
I. - Mezzogiorno . . .	100	40,816	16.030	34,279	160,30	33,25	8.213	33,25	1.930.000	60	22	18	72
II. - Centro-Nord . . .	136	55,510	29.063	62,149	213,69	64,11	15.836	64,11	1.830.000	46	42	48	95
III. - Cooperative . . .	9	3,673	1.670	3,571	185,43	2,63	650	2,63	2.060.000	3	3	3	8
Totale . . .	245	100	46.763	100	190,86	99,99	24.699	99,99	1.870.000	109	67	69	175

raggiungendo, con un totale di 16,03 miliardi su 46,76, poco meno del 34,3 per cento (56). Poiché non è noto alla Corte se tale circostanza derivi da un insufficiente numero di domande accoglibili presentate da imprese meridionali si è provveduto nel 1975, a norma dell'articolo 16 del testo unico 2 luglio 1934, n. 1214, a richiedere all'Amministrazione elementi di giudizio.

Avuto riguardo, comunque, ai dati sulla ripartizione degli interventi per regione, può rilevarsi come l'esiguità della quota destinata al Mezzogiorno sia prevalentemente da connettere alla minore dimensione media dei relativi finanziamenti rispetto a quelli effettuati nel centro-nord. Mentre infatti la graduatoria che tiene conto del numero delle operazioni vede nei primi posti le regioni meridionali (57), le regioni maggiormente sovvenute in termini di ammontare dei finanziamenti sono il Veneto (6,78 miliardi), il Lazio (5,8 miliardi, non tutti peraltro computabili nella quota a favore del Mezzogiorno) e poi, nell'ordine, Lombardia, Piemonte ed Emilia, con 3,91 miliardi, 3,82 e 3,61, rispettivamente.

Sotto l'indicato profilo della dimensione media unitaria dei finanziamenti, la graduatoria per regione è conseguentemente capeggiata dal Piemonte e la

(56) Nella legge n. 403 del 1975, manca, oltretutto, una norma analoga a quella inserita dal legislatore in sede di rifinanziamento di altre leggi di intervento (cfr. leggi nn. 228 e 230 del 1975), secondo cui le somme non impegnate alla chiusura dei singoli esercizi possono essere utilizzate — sentito il CIPE — anche in deroga alle norme di riserva in favore del Mezzogiorno, ove non vi siano ulteriori richieste accoglibili presentate da imprese meridionali. È anche da sottolineare, al riguardo, che nel 1974, in attuazione di un implicito suggerimento contenuto nelle direttive del CIPE, la quota di intervento destinato al Mezzogiorno era risultata superiore al limite minimo del 40 per cento, essendo stata pari ad oltre il 60 per cento degli stanziamenti complessivi.

(57) Al Veneto (33 operazioni), seguono infatti Lazio (28), Umbria (20), Abruzzo (19), Calabria (18), Campania ed Emilia (17). Nel complesso, 100 interventi su 245 attengono al Mezzogiorno, con una percentuale pari al 40,8 per cento.

Lombardia (382 milioni e 279), cui seguono a parte la Sardegna (277 milioni), la Liguria, l'Emilia, il Lazio ed il Veneto.

Ridottissimo, per contro, risulta l'ammontare medio dei finanziamenti destinati ad imprese dell'Umbria (118 milioni) e della Calabria (74 milioni), per non parlare della Basilicata, cui risulta concesso un unico mutuo di importo pari a 40 milioni.

Nell'ambito dei finanziamenti alle imprese del centro-nord (29,063 miliardi, pari al 62,15 per cento del totale), la quasi totalità degli interventi attiene, peraltro, a zone depresse o montane di cui alla legge n. 614 del 22 luglio 1966; solo in 11 casi su 136 ha trovato applicazione la delibera CIPE del 4 luglio 1975 che ha esteso il criterio di priorità alle zone con caratteri generici di depressione o problemi occupazionali.

Quanto al terzo settore prioritario (imprese cooperative: 9 operazioni per 1,67 miliardi di finanziamento, pari al 3,5 per cento del totale), l'esiguità dei relativi dati consente solo di notare come le imprese sovvenute siano tutte localizzate nel centro-nord, eccetto una, ubicata in Puglia (58).

Talune considerazioni sono infine da formulare — per l'aspetto procedurale degli interventi qui in esame — in ordine a casi in cui il finanziamento è stato dall'Amministrazione concesso nonostante il contrario avviso espresso dall'IMI in sede di accertamento istruttorio. A condizione che la divergente valutazione dell'organo competente a provvedere sia congruamente motivata (59), è da avvertire che non è alla Corte consentito esprimere, in tali ipotesi, propri apprezzamenti di merito, atteso anche

(58) In ordine alle cause che potrebbero influire sulla esigua consistenza degli interventi in favore delle imprese cooperative, si veda la relazione sull'esercizio 1974, capitolo XIII, pag. 273.

(59) Cfr. sezione del controllo, deliberazione n. 603 del 13 febbraio 1975, pubblicato in allegato alla relazione sull'esercizio 1974.

che l'avvenuta predeterminazione di criteri generali da parte del Comitato interministeriale non ha in concreto ridotto l'ampia discrezionalità insita nelle decisioni da adottare (60).

Premesso, poi, che i provvedimenti recanti abbuono di somme mutate, giusta una recente delibera della Sezione del controllo (61), non sono soggetti a riscontro di legittimità, non può al riguardo sottacersi che le perplessità cui ha dato adito l'esame dell'unico provvedimento pervenuto potrebbero suggerire una espressa previsione legislativa a modifica dell'attuale ordinamento (62).

Si rileva, infine, che non risulta a tutt'oggi costituita la Sezione speciale interventi prevista, nell'ambito dell'IMI, dall'articolo 4 della legge n. 274 del 1973.

e) *Interventi nel settore tessile (legge 1° dicembre 1971, n. 1011)*. - In sede di attività preliminare alla utilizzazione dello stanziamento integrativo recato dalla legge n. 228 del 7 giugno 1973, sono stati anzitutto approvati, nell'anno, 20 piani di conversione, per un importo di finanziamento pari a 20,92 miliardi e

(60) Ci si riferisce, in particolare, ai criteri di esclusione delle imprese dal finanziamento fissati dal Comitato interministeriale in data 7 agosto 1975, in funzione dei quali deve esplicitarsi l'attività istruttoria dell'IMI. A titolo esemplificativo, può notarsi come un finanziamento di 1,5 miliardi sia stato dell'Amministrazione concesso alla Società Harry's Moda di Lecce benché l'IMI, con tre successive relazioni, avesse espresso avviso negativo in ordine alle possibilità di pervenire ad una più produttiva conduzione dell'azienda.

(61) Deliberazione n. 693 del 20 maggio 1976.

(62) Il provvedimento risultava emanato dall'Amministrazione nonostante il contrario avviso espresso dall'IMI, sebbene dalla non felice formulazione dell'articolo 3 della legge n. 274 l'eccezionale facoltà di concedere abbuoni sembri subordinata non solo alla delibera del Comitato — sottoposta ad approvazione ministeriale — ma anche ad una manifestazione volitiva (« richiesta ») dall'Istituto. Il caso è stato comunque segnalato alla Procura generale della Corte.

con investimenti previsti in 45,352 miliardi (63).

In applicazione di un'espressa previsione normativa, i piani approvati esulano dal settore propriamente tessile, ma riguardano la conversione di imprese appartenenti ad altri settori ed intenzionate a realizzare, in zone previamente dichiarate a prevalente industrializzazione tessile (64), nuove iniziative idonee a ridurre la depressione economica o ad elevarne il livello occupazionale (65). Nove dei detti 20 piani, più in particolare, riguardano l'ampliamento di impianti non tessili già funzionanti nelle zone predette ed assorbono — stante il minor costo di tali iniziative rispetto alle ipotesi di vera e propria conversione — il 15,6 per cento del complesso dei finanziamenti utilizzati (3,27 miliardi su 20,92).

In conformità, poi, alla dislocazione territoriale delle zone a prevalente industria tessile, la metà dei piani attiene al Piemonte e nove alla sola provincia di Vercelli; sotto il profilo, invece, della distribuzione degli interventi tra i vari comparti industriali, può rilevarsi che 7 dei 20 piani di conversione riguardano il settore meccanico, 2 quello alimentare, mentre i piani residui riguardano diversi settori.

Sempre nell'esercizio 1975, l'attività dell'Amministrazione si è in secondo luogo esplicitata nell'emanazione di provvedi-

(63) I piani approvati prima del 1975 concernevano per contro unicamente ipotesi di riorganizzazione o ristrutturazione.

(64) Individuate nel 1972 in conformità anche ad apposite direttive impartite dal CIPE in data 29 febbraio 1972, le zone a prevalente industrializzazione tessile risultano ubicate in 239 comuni, appartenenti alle seguenti undici Province: Vercelli (97), Novara (42), Bergamo (32), Vicenza (22), Torino (14), Firenze (10), Treviso (9), Reggio Emilia (5), Pistoia (3), Napoli (3) e Modena (2).

(65) Nella seduta del 28 dicembre 1975, il Comitato interministeriale di cui all'articolo 5 della legge n. 1011 ha predeterminato vari criteri per l'esame delle domande di conversione prodotte da imprese non tessili e per l'accertamento dell'idoneità dei piani ad incidere positivamente sui fenomeni di crisi occupazionale o economica che caratterizzano le zone tessili.

menti autorizzativi di finanziamenti integrativi in favore di piani già approvati e finanziati — secondo criteri di autolimitazione intesi ad adeguare le disponibilità alle richieste (66) — in misura percentuale inferiore a quella massima consentita dalla legge —. Ai 273 provvedimenti a tal fine emanati — tutti concernenti il settore industriale, posto che per l'artigianato non era stato prefissato alcun criterio autolimitativo — ha corrisposto un importo di finanziamenti supplementari pari a 56,478 miliardi, dei quali 1,058 relativi a piani di conversione e 55,42 a piani di ristrutturazione (67).

Tenuto conto dei dati riportati, l'attività complessivamente posta in essere dall'Amministrazione in applicazione della legge n. 1011 del 1971 (nonché della citata legge n. 228 del 1975), può essere compendiata nel prospetto che segue, indicativo — sia per le imprese artigiane che per quelle industriali — del numero dei piani (di ristrutturazione ovvero di conversione), l'importo dei finanziamenti, l'importo degli investimenti programmati.

Emerge da tali dati che il numero dei piani tessili approvati fino al 1975 è di 603 — dei quali 223 relativi all'artigianato e 380 all'industria — con un ammontare globale di finanziamenti (compresi quelli integrativi) pari a 278,195 miliardi ed a fronte di investimenti previsti per 470,592 miliardi. Nell'ambito di detti importi, si riferiscono all'artigianato 5,12 miliardi di finanziamenti (1,84

per cento del totale) e 8,24 miliardi di investimenti (1,75 per cento) (68).

I 21,982 miliardi attinenti ai piani di riconversione rappresentano, invece, l'8,05 per cento del complesso dei finanziamenti concessi ad imprese industriali (273,075 miliardi), mentre i relativi investimenti si ragguagliano al totale nella misura dell'11,4 per cento.

In via generale, può rilevarsi che mentre i piani di ristrutturazione industriale hanno richiesto un intervento pubblico inferiore, unitariamente, a quello medio relativo ai piani di conversione (69), quest'ultimi hanno peraltro rivelato una maggiore attitudine a stimolare l'investimento privato, posto che per essi la quota di autofinanziamento — pari al 40 per cento per le ipotesi di ristrutturazione — risulta superiore al 51,5 per cento.

Tutto ciò premesso, occorre dire che all'intensa attività preliminare esplicita dall'Amministrazione nel quadriennio di applicazione della normativa sugli interventi tessili, ha fatto riscontro la emanazione di un numero assai esiguo di provvedimenti recanti concessione del contributo statale in conto interessi ed idonei pertanto a tradursi in assunzione di impegni (70). Ciò è da imputare — come osservato lo scorso anno — ad un orientamento dell'Amministrazione inteso a rinviare la emanazione dei decreti di impegno in attesa che l'ultimazione dei piani consenta anche la contestuale liqui-

(66) L'articolo 7 della legge n. 1011 dispone che i finanziamenti siano concessi per non oltre il 70 per cento per i primi 500 milioni di investimento previsto, per non oltre il 60 per cento della parte eccedente sino ai 3 miliardi, per non oltre il 50 per cento per importi compresi tra i 3 e i 6 miliardi.

Il Comitato, tuttavia, al fine indicato nel testo, aveva in passato stabilito di ridurre le indicate percentuali massime sino al 52,50 per cento, al 45 per cento ed al 37,5 per cento.

(67) Nel complesso, pertanto, le autorizzazioni di spesa di cui alla legge n. 228 hanno nel 1975 consentito un importo di finanziamento pari a 77,402 miliardi.

(68) La scarsità delle domande di finanziamento da parte dell'artigianato tessile non ha consentito di raggiungere la percentuale del 5 per cento cui il legislatore si era riferito in sede di previsioni di spesa (articolo 7, secondo comma, legge n. 1011).

(69) La dimensione media unitaria dei finanziamenti all'industria tessile è pari a 697,5 milioni per quanto attiene ai piani di ristrutturazione, mentre supera il miliardo (1,1) per i piani di conversione. Per l'artigianato tessile, il finanziamento medio si attesta sui 23 milioni, pari al 76 per cento del limite massimo previsto dalla legge (30 milioni). Sempre per l'artigianato, la quota di autofinanziamento è pari al 38 per cento.

(70) Al termine dell'esercizio, i residui passivi gravanti sul capitolo 7542 (ex 5143) ammontavano a 28,7 miliardi.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Legge 1° dicembre 1971 n. 1101 (1973-1975)
(Approvazione di piani)

	I Imprese artigiane	II Imprese industriali			III (I + II) Totali
		Ristrutturazione a	Conversione b	Totali c (a + b)	
A) Numero piani approvati	223	360	—	360	583
a) 1973-74 . . .	—	—	20	20	20
b) 1975 . . .	223	360	20	380	603
c) Totali . . .					
B) Importo finanziamento ex legge 1011 in milioni	5.120	195.673	—	195.673	200.793
a) 1973-74 . . .	—	—	20.924	20.924	20.924
b) 1975 . . .	5.120	195.673	20.924	216.597	221.717
c) Totali . . .					
C) Integrazioni finanziamento ex legge 228/75	—	269	4	273	—
a) Numero . . .	—	55.420	1.058	56.478	56.478
b) Importi . . .					
D) Importo totale finanziamenti in milioni (B + C)	5.120	251.093	21.982	273.075	278.195
E) Importo piani	8.240	417.000	—	417.000	425.240
a) 1973-74 . . .	—	—	45.352	45.352	45.352
b) 1975 . . .	8.240	417.000	45.352	462.352	470.592
c) Totali . . .					
F) Importo medio dei finanziamenti D : A-c . . .	23	697,5	1.100	718,6	481,8
G) Percentuale media del piano ammessa 100 D : E . . .	62	60,20	48,46	59	59,11

dazione dei contributi: da un lato, peraltro, sono stati alla Corte trasmessi, nell'anno, 153 decreti di concessione, dei quali 140 relativi ai piani già realizzati (71); dall'altro, secondo dati rilevabili dalla documentazione pervenuta, risulta che dei 463 piani residui soltanto 80 sono tuttora in fase di attuazione. Per oltre 380 piani approvati, pertanto, i termini di realizzazione sono già scaduti, e non sono stati ancora emessi, ciononostante, i decreti per la concessione dei contributi.

Quali che siano i motivi del fenomeno (72), resta comunque da sottolineare che l'importo dei relativi finanziamenti è di oltre 145 miliardi, pari al 72 per cento del totale dei finanziamenti approvati sino al 1974.

In ordine, infine, ad aspetti procedurali connessi all'attuazione della legge n. 1011, è a dire che dall'esame del primo decreto di liquidazione emesso dall'Amministrazione è emerso essere stato effettuato dall'Istituto di credito, anziché dall'Amministrazione medesima, l'accertamento circa la effettiva realizzazione, entro il termine prefissato, del piano preventivamente approvato. Investita del caso, la Sezione del controllo della Corte ha affermato (delibera n. 613 del 26 giugno 1975) la necessità che la liquidazione del contributo sia invece disposta sulla base di accertamenti diretti effettuati dal Ministero, ritenendo peraltro sufficiente — sotto il profilo del controllo

(71) I restanti 13 decreti riguardano la concessione ma non anche la liquidazione del contributo, riferendosi a piani tuttora in fase di attuazione. In termini di pagamento, i titoli di spesa pervenuti unitamente ai decreti in discorso comportano una spesa complessiva di 1,3 miliardi, dei quali solo 352 milioni attono a contributi in conto interessi per le prime rate di ammortamento, mentre 948 milioni sono relativi a contributi spettanti agli operatori anche nella fase di attuazione del piano.

(72) A determinare il fenomeno stesso potrebbero anche concorrere ipotesi di provvedimenti di proroga dei termini tuttora in fase di elaborazione, ovvero casi in cui, dopo l'approvazione del piano, non sia intervenuta la stipulazione del mutuo.

esterno di legittimità esplicito dalla Corte — che l'effettuazione di siffatti accertamenti risulti da una responsabile attestazione dell'Amministrazione.

f) *Elettrificazione rurale*. - Sui residui del capitolo aggiunto 7701 (che si riferiscono a fondi stanziati nel quinquennio 1967-1971 dalla legge 28 marzo 1968, n. 404) sono stati nel corso dell'anno impegnati circa 480 milioni, pari all'intero ammontare dei residui impropri.

A seguito dei pagamenti effettuati — pari a 5,5 miliardi, dei quali 4,5 erogati a titolo di saldo per avvenuta ultimazione di lavori (73) — la massa dei residui insistenti sul capitolo è nell'anno diminuita da 18,2 miliardi a 12,7, somma, quest'ultima, che equivale al 40 per cento circa del totale degli stanziamenti.

g) *Interventi nella zona del Vajont* (leggi 4 novembre 1963, n. 1457; 31 maggio 1964, n. 357 e 19 dicembre 1973, n. 837). - Per l'attuazione delle leggi suindicate — intese a favorire la industrializzazione della zona depressa del Vajont, colpita dalla ben nota sciagura del novembre 1963 — trovano iscrizione nel titolo II dello stato di previsione della spesa del Ministero cinque capitoli, il primo dei quali (capitolo 7044) è relativo ai contributi da concedersi, in connessione con l'esecuzione di opere, ai Consorzi dei nuclei di industrializzazione di cui all'articolo 19-bis della legge numero 1457 (74).

(73) I titoli di spesa emessi per i pagamenti a saldo sono stati 190. La restante somma attiene a 127 pagamenti effettuati a titolo di anticipazione.

(74) Funzione dei Consorzi è quella di provvedere all'acquisto delle aree destinate a sede di agglomerazione industriale, nonché all'aprestamento delle necessarie infrastrutture. A tutt'oggi sono stati approvati gli statuti di due Consorzi, quello per la provincia di Belluno e quello per la provincia di Udine, poi sostituito dal Consorzio per la nuova provincia di Pordenone.

Sul capitolo stesso dotato per il 1975 di uno stanziamento di 1 miliardo — sono stati disposti nell'anno pagamenti (sui residui) per 400 milioni, in relazione all'approvazione di tre progetti per opere di infrastrutture atte a favorire insediamenti industriali nell'area in cui è competente il Consorzio di Pordenone (75).

Al termine dell'esercizio, i residui insistenti sul capitolo 7044 sono ammontati a circa 3 miliardi (2,4 al 1° gennaio).

Ai capitoli di spesa 7045 e 7042 fanno capo invece, rispettivamente, i contributi in conto capitale ed in conto interessi direttamente erogabili alle imprese che realizzano stabilimenti industriali nella zona del Vajont.

Nel corso dell'anno, sono alla Corte pervenuti 10 decreti di concessione di contributi in conto capitale — dei quali 8 concernenti imprese già beneficiarie delle stesse provvidenze ed intenzionate ora ad ampliare gli stabilimenti realizzati (76) — per un ammontare complessivo di impegni pari a 1,44 miliardi circa. Premesso che lo stanziamento del relativo capitolo 7045 è ammontato, per il 1975, a 1,8 miliardi, i residui di stanziamento che sul capitolo stesso gravano sono nell'anno aumentati da 3,9 a 5,6 miliardi. Una massa ancor più consistente di residui (12,4 miliardi, dei quali 7,1 di stanziamento) insiste poi sul capitolo 7042, sul quale sono stati assunti impegni, nel 1975, per 58 milioni (77).

(75) Il contributo ha riguardato, in particolare, la realizzazione di infrastrutture nella zona industriale di Maniago, concernenti la viabilità (37 milioni), l'illuminazione (132 milioni) e la rete idrica (circa 300 milioni) di Pinedo.

(76) Nell'assenza di un'espressa previsione normativa la possibilità di destinare i contributi anche a progetti di ampliamento di stabilimenti già realizzati è stata affermata, oltre che da un parere del Consiglio di Stato (II Sezione, paragrafo 1878 del 4 marzo 1975), dalla Sezione del controllo della Corte, con deliberazione n. 676 del 25 marzo 1976.

(77) Tale somma è relativa a 2 finanziamenti per un importo totale di 670 milioni.

Gli ultimi due capitoli di spesa relativi ad interventi nel Vajont, riguardano, infine, provvidenze volte in vario modo ad alleviare i danni economici direttamente conseguenti alla catastrofe del 1963 (78). Sul capitolo 7043, in particolare, incidono i contributi in conto capitale da erogarsi per riattivazione o ricostruzione ovvero sostituzione degli impianti e attrezzature danneggiate (79), nonché l'onere per l'assunzione totale, da parte dello Stato, della spesa per la ricostituzione delle scorte danneggiate o distrutte. Sulla competenza del capitolo stesso — pari a 1,1 miliardi — sono stati nell'anno emessi 47 ordini di accreditamento per un totale di circa 260 milioni; con altri ordini di accreditamento, peraltro, sono state notevolmente ridotte le disponibilità derivanti da esercizi precedenti (da 1,6 miliardi a 0,7). I residui assommavano pertanto, al 31 dicembre 1975, a circa 1,5 miliardi, dei quali 0,8 di stanziamento.

Sul capitolo 7041, per contro — relativo a contributi in conto interesse da concedere per le quote di spese non coperte da quelli in conto capitale — i residui di stanziamento al termine dell'esercizio assommavano a 5,8 miliardi.

I decreti relativi a finanziamenti pervenuti nell'anno sono stati 19,10 dei quali concernenti il settore commerciale, per un importo complessivo di 5,8 miliardi di mutui.

b) Contributi ad imprese danneggiate da calamità atmosferiche o naturali. -

(78) Le provvidenze — erogabili anche ai cessionari dei titolari degli impianti danneggiati — possono, in particolari ipotesi, beneficiare anche le iniziative concernenti la ricostruzione degli impianti danneggiati in località diverse da quelle di originaria ubicazione.

(79) I contributi stessi coprono il 50 per cento delle spese previste, nonché, quando la riattivazione o ricostruzione o sostituzione comportino un aumento di capacità produttiva rispetto a quella dell'impianto danneggiato, un'ulteriore quota pari al 20 per cento della spesa eccedente.

Per gli interventi in questione — che in genere si sostanziano nella concessione di contributi a fondo perduto (80) — l'attività gestoria del Ministero si esplica su una serie di capitoli aggiunti relativi a spese in conto capitale autorizzate da leggi che risalgono al periodo 1968-1973. A fronte di una disponibilità globale pari a circa 4,37 miliardi, sono stati nell'anno effettuati pagamenti sui capitoli suddetti per complessivi 690 milioni circa, 500 dei quali hanno riguardato — esaurendo la disponibilità — il capitolo 7052 (contributi ad imprese danneggiate dai terremoti del gennaio 1968: Belice).

(80) Capitoli aggiunti 7049, 7050, 7052, 7053, 7351 e 7353. Riguardano la concessione di contributi in conto capitale i capitoli 7048 e 7051, mentre sul capitolo 7046 sono erogati contributi in conto interessi.

Del pari esaurite risultano, a fine anno, le disponibilità dei capitoli 7351 (alluvioni dell'autunno 1968: dotazione e pagamenti pari a 15 milioni) e 7353 (eventi calamitosi agosto-ottobre 1970: dotazione iniziale 237,5 milioni, pagati 1,5 milioni, in economia 236 milioni), mentre nessun pagamento è stato effettuato sui capitoli 7048 (eventi calamitosi in Sicilia e Calabria del dicembre 1972, dotazione 300 milioni) e 7050 (calamità atmosferiche in Basilicata del marzo, aprile e settembre 1973: dotazione 240 milioni).

Disponibilità residue di notevole consistenza permangono, poi, sui capitoli 7053 (calamità pubbliche in genere, ed in particolare terremoto nelle Marche del giugno 1972: 1,236 miliardi), e 7046 (infezione colerica del 1973: 1,5 miliardi).